

# Natures et eaux en campagne : les régler ou les négocier ?

Séance n° 9, vendredi 14 février 2003



## Introduction de la séance

Laurent Mermet

Nous aborderons aujourd'hui la question de la gestion de l'environnement en milieu rural, qu'il s'agisse de pollution des eaux, de biodiversité ou de paysages, à travers l'alternative dispositifs réglementaires/dispositifs volontaires. Cette gestion doit-elle plutôt reposer sur des contrôles ou sur des négociations ?

Catherine Mougenot, chercheuse à l'université de Liège, nous présentera tout d'abord son travail sur les réseaux écologiques à l'échelle municipale en Belgique, dont les résultats paraîtront prochainement <sup>1</sup>. Il semble intéressant de pouvoir mettre dès maintenant en discussion les idées et matériaux qui y seront avancés. Christian Deverre, coordonnateur du programme CDE et directeur de recherche à l'INRA SAD-Écodéveloppement, réagira sur cette intervention. La deuxième séquence sera consacrée à l'étude et à la comparaison, par Denis Salles et Didier Busca (CERTOP, université Toulouse le Mirail), de deux dispositifs agri-environnementaux. Joseph Racapé, qui vient de quitter le ministère de l'Écologie et du Développement durable pour rejoindre la Mission interministérielle de l'effet de serre, et Marc Barbier de l'INRA, interviendront à titre de discutants.

Les enjeux de cette séance sont, à mon avis, très importants pour le séminaire et ceci à plusieurs égards. D'abord, depuis le début du programme nous nous exhortons et sommes exhortés à inviter des étrangers à contribuer à nos débats. Nous sommes donc très heureux d'accueillir Catherine Mougenot, la première personne « non hexagonale » à venir présenter et discuter dans le cadre du séminaire CDE. C'est peut-être un peu tardif, et la Fondation universitaire luxembourgeoise a certes des relations étroites et anciennes avec le champ des sciences sociales et de l'environnement en France <sup>2</sup>, mais c'est un début. L'intérêt est en tout cas que les travaux présentés aujourd'hui vont nous révéler des particularités, de style notamment, qui reflètent des contextes de recherche et de politiques publiques sensiblement différents.

1. Mougenot (C.), 2003, *Prendre soin de la nature ordinaire*, éditions Maison des sciences de l'homme et INRA, Paris.

2. On pense notamment au rapport Mormont (M.) et Vourc'h (A.), 1990, *Recherches en sciences sociales et environnement. État de la question et propositions*, Veres consultants, Paris.

## L'environnement en débat

La comparaison de dispositifs destinés à gérer les impacts environnementaux de l'agriculture, ou plus largement l'environnement en milieu rural, constitue un deuxième enjeu de cette séance. En Belgique, nous discuterons les plans communaux de développement de la nature (PCDN) qui reposent sur des démarches volontaires à l'échelle d'une commune *via* la participation de ses citoyens. En France, il s'agira d'une part de dispositifs de nature incitative – labellisés « Mieux » et mis en œuvre à l'échelle locale de manière sectorielle, et d'autre part de dispositifs plus réglementaires – illustrés par le cas fameux du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). Je me contenterai pour l'instant de soulever un angle de comparaison : ces travaux relèvent de recherches sur les négociations associées aux dispositifs étudiés, qu'elles soient affichées ou qu'il s'agisse au contraire de négociations plus informelles, « interstitielles <sup>1</sup> ». Cette séance s'inscrit donc en partie dans la continuité de celle organisée en décembre 2000 sur ce thème <sup>2</sup>.

Un troisième enjeu se situe dans la comparaison entre différents thèmes de la gestion de l'environnement : l'eau, la biodiversité et les paysages. Il est courant d'entendre que les choses ne sont pas traitées de la même manière dans ces trois domaines : c'est une question que nous examinerons aujourd'hui.

Enfin, le dernier enjeu – peut-être le plus important – est d'ordre théorique. Les travaux qui vont être présentés reposent en effet sur des approches fondamentalement différentes. Catherine Mougenot se situe dans le registre d'une sociologie qui voit la question écologique comme un problème de ré-agencement de réseaux d'acteurs, d'humains et de non-humains, ré-agencement destiné à trouver des formules innovantes face à des problèmes en perpétuelle évolution. De plus, elle se revendique d'une « sociologie modeste » qui essaie, au plus près des acteurs, du terrain, de l'action, de dégager des éléments montrant que ce sont des histoires nouvelles qui se construisent dans les problèmes de gestion de l'environnement. Les travaux de Denis Salles et Didier Busca procèdent plutôt d'une analyse critique de la mise en œuvre des politiques publiques, mettant l'accent sur les conflits et les négociations qui les accompagnent. Au lieu d'entendre des histoires toujours nouvelles, l'impression qui prédomine est alors celle d'une histoire déjà ancienne et toujours répétée. Dans les bureaux et les amphithéâtres académiques, les idées et les dispositifs des politiques publiques se succèdent majestueusement comme la houle au large : intégration de mesures agri-environnementales par la politique agricole commune, contrats territoriaux d'exploitation, etc. Les vagues successives viennent déferler sur la plage comme les idées et les dispositifs sur les territoires. Elles déferlent dans des convulsions un peu chaotiques et perdent, comme vont le montrer nos deux intervenants, soit une bonne partie de leur ambition, soit une bonne partie de leur sens. La mise en débat de ces deux approches est donc particulièrement intéressante

1. Mermet (L.), 1998, « Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement », in Faure (G.-O.), Mermet (L.), Touzard (H.), Dupont (C.) (sous la direction de), *La négociation. Situations et problématiques*, Nathan, Paris.

2. Cf. la séance « Analyse des négociations environnementales : entre rationalité des objets et logique des processus » in Billé (R.) et Mermet (L.) (sous la direction de), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, volume I, La Documentation française, Paris, pp. 71-114.

parce que l'une et l'autre exercent actuellement une grande influence auprès des chercheurs en sciences sociales travaillant sur l'environnement et la gestion des territoires. Il est possible d'y distinguer d'une part « l'empire du sens <sup>1</sup> », et d'autre part les approches critiques qui se sont faites plus discrètes depuis quelques années mais semblent chercher de nouveaux repères, comme cela a été perceptible lors de certaines séances de ce séminaire.

---

1. Cf. Dosse (F.), 1997, *L'empire du sens. L'humanisation des sciences sociales*, La Découverte, Paris.



# Des chartes et des cartes pour prendre soin de la nature ordinaire

Catherine Mougenot \*

## Résumé

Cette intervention questionne l'opposition entre le caractère réglementé et le caractère négocié, fréquemment associés dans les politiques de la nature. À travers l'exemple des initiatives menées dans le cadre des plans communaux pour le développement de la nature (PCDN) en Belgique, l'auteur propose cette opposition comme le moteur des politiques de la nature. Celles-ci peuvent alors être vues comme des processus toujours plus reliés aux références générales que sont les lois et les connaissances scientifiques, tout en demeurant finalement très localisés.

## Introduction

La plupart des pays européens disposent aujourd'hui de politiques publiques de la nature beaucoup plus générales, puissantes et efficaces qu'auparavant. Pourtant, ces politiques doivent toujours s'enraciner dans des pratiques locales qui ont du sens aux yeux des acteurs, ainsi que dans des espaces dont on ne peut nier les caractéristiques particulières. Dès lors, il semblerait que nous soyons face à une tension voire une contraction entre deux pôles : un pôle général et un pôle particulier, qui se déclinent chacun à leur manière : contrôlé, réglementé et imposé pour le premier, proposé, négocié ou imaginé pour le second.

Cette contradiction au sein des politiques de la nature peut être perçue comme une faiblesse qui doit être dépassée ou encore comme un obstacle qu'il convient de contourner. Pour ma part, j'avancerai que cette contradiction n'est qu'apparente et qu'elle constitue le véritable moteur des politiques de la nature que nous connaissons aujourd'hui. Ces deux pôles, respectivement le négocié et le réglementé, se préparent l'un l'autre, se servent l'un l'autre et interfèrent. J'ajouterai une seconde hypothèse, complémentaire, quant à cette dualité des politiques publiques de la nature. Ces deux pôles qui fonctionnent de façon entremêlée caractérisent aussi bien les actions, les projets qui sont développés

\* Sociologue, chef de travaux au sein de l'équipe SEED. Département sciences et gestion de l'environnement de l'université de Liège, site d'Arlon (anciennement FUL), Belgique.

dans les politiques de la nature, que les connaissances et les savoirs que ces politiques supposent et mobilisent. Pour des raisons de clarté, je développerai ces deux arguments successivement, pour terminer par un point méthodologique sur la façon dont j'ai conduit mon étude.

# 1. Le terrain et l'objet d'étude : la prise en charge de la « nature ordinaire »

## Les expériences wallonnes

Avant d'aller plus loin il faut que, brièvement, je vous dise d'où je parle, autrement dit, quelles expériences m'ont amenée à formuler ces deux hypothèses. Elles sont situées en région wallonne, c'est-à-dire dans l'une des trois régions de Belgique (la Flandre et la région bruxelloise étant les deux autres). La Wallonie, située au sud du pays est principalement francophone et compte 262 communes (suite à un processus de fusion, les communes en Belgique sont l'équivalent d'un canton en France). Parmi ces communes, 40 sont impliquées dans un plan communal pour le développement de la nature (PCDN) et 20 nouvelles expériences sont sur le point d'être lancées. Ainsi, 60 communes sur 262 en région wallonne expérimenteront bientôt un PCDN.

## Une double filiation

L'histoire des PCDN peut paraître compliquée, mais il est néanmoins possible de la présenter simplement en la rattachant à deux processus distincts. Le premier est lié aux contrats de rivière, tels qu'ils ont été expérimentés à l'origine en France (notamment dans le cadre d'EPIDOR<sup>1</sup> pour la Dordogne). L'enjeu des premiers contrats tels que proposés en Belgique était de favoriser des formes d'appropriation de l'eau, et ensuite de la biodiversité. Mais les PCDN – et c'est là leur deuxième filiation – sont aussi à rattacher à la « Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère » mise en œuvre par le Conseil de l'Europe. Cette stratégie est probablement moins connue que « Natura 2000 », alors qu'elle a les mêmes ambitions. Mais contrairement à « Natura 2000 », mis en place par une directive<sup>2</sup>, la Stratégie paneuropéenne n'a pas force de loi, le Conseil de l'Europe ne travaillant que sur proposition, c'est-à-dire en incitant ses pays membres à adopter ses programmes.

1. Établissement public interdépartemental de la Dordogne. Cf. la séance « Interventions et procédures pour une gestion concertée des cours d'eau » in Billé (R.) et Mermet (L.) (sous la direction de), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, volume I, La Documentation française, Paris, pp. 115-164.

2. Il s'agit de la directive 92/43 CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, dite directive « Habitats ».



Pourquoi les deux stratégies de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe sont-elles diversement connues et implantées dans les pays européens ? C'est une question qui n'est pas sans lien avec notre réflexion d'aujourd'hui. Pour ma part, je voudrais simplement souligner que les prémisses de « Natura 2000 » et de la stratégie du Conseil de l'Europe sont communes. Elles reposent sur l'observation selon laquelle les réserves naturelles ne suffisent plus à assurer le maintien de la biodiversité et qu'il convient d'élargir la gestion de la nature à ce que l'on peut appeler « la nature ordinaire », c'est-à-dire hors des espaces remarquables et protégés. Ces politiques ont aussi montré les limites d'une conservation de la nature appliquée à des espaces pris de façon isolée les uns par rapport aux autres, et elles ont souligné la nécessité de constituer des réseaux de nature ou réseaux écologiques. Enfin, ces deux politiques européennes ont mis en exergue les lacunes des connaissances sur la nature et la nécessité de renforcer les inventaires existants. Si « Natura 2000 » et la « Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère » ont donc un lien de parenté évident, elles ont pris des formes et des orientations assez différentes, aussi bien au niveau de la méthodologie décidée par leurs institutions porteuses qu'ensuite pour leur adaptation à chaque pays et région.

## Le choix de la concertation en Wallonie

La région wallonne a, quant à elle, choisi de traduire la stratégie du Conseil de l'Europe dans des expériences développées de manière volontaire à l'échelle des communes, soit jusqu'ici comme je l'ai dit dans quarante communes. En pratique, les plans communaux de développement de la nature sont proposés et élaborés simultanément par deux instances. Il y a, d'une part, un forum de citoyens auquel peut participer toute personne intéressée par la gestion de la nature, qu'elle vienne en son nom propre ou comme représentant d'un groupe (quel qu'il soit). D'autre part, ces projets reposent sur un travail d'expertise. Les personnes qui en sont chargées réalisent une étude qui doit déboucher sur l'élaboration d'une carte du réseau écologique au niveau du territoire communal. Ces deux parties prenantes, citoyens volontaires d'un côté et experts de l'autre, sont donc amenées à travailler de façon séparée mais aussi interactive. Les PCDN suscitent ainsi deux processus autonomes devant se rejoindre et dont le résultat est la production d'une charte communale pour la nature. Cette charte réunit les projets librement formulés par les acteurs locaux, ainsi que l'étude réalisée par les experts. Les deux volets de la charte doivent s'appuyer l'un sur l'autre et se renforcer mutuellement. Par quelle alchimie ces deux volets tiennent-ils ensemble ? En examinant plus précisément comment les PCDN se sont développés dans les communes, je voudrais montrer que l'apparente contradiction que j'évoquais précédemment se retrouve au cœur des projets comme des études. Les résultats produits par les PCDN sont marqués d'un côté par un caractère négocié et volontairement décidé, de l'autre par un caractère réglementé et appliqué de façon autoritaire. Ce va-et-vient entre ce qui est librement négocié et ce qui est réglementé est le moteur de ce programme d'action pour la nature.

## 2. La diversité des projets réglementés et négociés

Avant de développer ce point, revenons sur la mécanique des PCDN. Leurs projets résultent d'un travail réalisé au sein d'une assemblée plénière, c'est-à-dire d'un forum, et de petits groupes de travail thématiques. Quand on évoque un processus de participation, on a souvent tendance à le considérer exclusivement comme l'action d'une assemblée, à laquelle participent librement des personnes. Pourtant, en examinant de plus près la réalité des expériences participatives, on constate que le forum fonctionne rarement seul. Dans le cas des PCDN, il est effectivement accompagné de groupes de travail. Le forum et les groupes de travail ont des objectifs et des modes de fonctionnement distincts. Le forum doit garder un caractère ouvert, transparent et consensuel, alors que les groupes de travail ont un caractère beaucoup plus restreint, spécialisé et informel. Le forum est finalement très peu productif en matière de construction de projets puisque sa première qualité est de traduire la diversité des attentes, à l'inverse des groupes de travail qui rassemblent des participants sur des thématiques particulières. De l'interaction entre ces deux types de groupes va émerger la conception, la rédaction et la mise en œuvre de projets. C'est la circulation entre ces lieux dont les modalités de fonctionnement sont différentes, qui va contribuer à la légitimité et l'efficacité des projets.

De quelle nature sont ces projets ? Ici, je ne m'étendrai pas sur leurs objectifs explicites, qui sont évidemment en lien avec le maintien de la biodiversité, mais sur leur caractère volontairement négocié ou, au contraire, réglementé. J'ai été la première surprise en préparant cet exposé de découvrir la grande diversité des projets qui oscillent entre ces deux pôles. Pour faciliter la présentation, je les ai regroupés en sept types que j'illustrerai à chaque fois par un exemple. La première catégorie 1) correspond aux projets librement consentis de façon complètement informelle. Des projets peuvent être aussi 2) librement consentis mais en se référant au caractère symbolique de la loi. D'autres 3) mobilisent des lois passe-partout qui n'ont pas trait à la conservation de la nature. Certains 4) ont pour objectif d'équiper la loi, de l'orner ou de la compléter. D'autres encore 5) cherchent à donner à la loi un pouvoir qu'elle n'a pas. Dans un sixième type 6), j'ai regroupé les projets qui ont pour objectif de contredire les lois et de les rendre caduques. Enfin 7), la dernière catégorie de projets est constituée par un mélange de ces différents types.

On imagine sans difficulté ce que peuvent être les projets du premier type. Quelques personnes motivées par la conservation de la nature se mettent d'accord de façon informelle pour réaliser un projet qui leur tient à cœur. Recréer un verger d'anciennes variétés de fruits en est un exemple. Ce genre de projets a fréquemment été mis en œuvre à travers les expériences PCDN, en raison de leur lien avec le patrimoine culturel et paysager de la Wallonie. Leur inscription dans le cadre des PCDN leur a donné une légitimité et une certaine forme de publicité qu'ils n'avaient pas auparavant.

Les projets du deuxième type sont de même nature que les premiers dans la mesure où quelques personnes motivées se mettent d'accord autour d'un objectif qu'elles

définissent ensemble et de façon informelle. Néanmoins dans ce cas, les partenaires semblent éprouver le besoin de se référer symboliquement à la loi et à son caractère légitime et contraignant. J'ai ainsi rencontré dans une commune une association de naturalistes qui avait rédigé une convention écrite avec le propriétaire d'une carrière. Ce document devait permettre d'assurer la pérennité d'une population de batraciens. Il était cependant tout à fait particulier puisqu'il commençait par ces termes écrits en gros caractères : « Ceci n'est pas une convention légale ». Tout se passait donc comme si les partenaires avaient eu besoin de se référer symboliquement à la loi, tout en précisant que leur accord n'avait aucune valeur légale.

Les projets du troisième type s'inscrivent dans la même orientation, mais en l'accentuant encore davantage. Les partenaires se servent de lois générales et passe-partout comme, par exemple, un contrat de location, dans un but de conservation de la nature. Je pense entre autres à un maire acceptant de louer une parcelle communale à une association de naturalistes désirant assurer là encore la pérennité d'une population de batraciens. Or, ce maire ne voulait sur sa commune ni écologistes, ni naturalistes, ni réserve naturelle. En fait, il acceptait de s'engager mais manifestait par ailleurs une très grande méfiance vis-à-vis de tout ce qui pouvait apparaître comme de la conservation de la nature. La solution trouvée a consisté à rédiger un contrat de location pour cette parcelle, assorti d'un certain nombre de conditions spécifiques qui ne peuvent en aucune manière être assimilées à des éléments d'un contrat de gestion d'une réserve naturelle.

D'autres projets se construisent encore différemment : les partenaires rappellent l'existence de lois de conservation de la nature, générales et abstraites. Mais leurs projets mettent en évidence que ces lois sont mal connues, qu'elles ne sont pas complètes, qu'elles sont parfois mal faites ou qu'elles présentent des contradictions avec d'autres lois ou encore avec l'état réel des situations. L'idée prévalant dans ce quatrième type de projets est d'équiper les lois, de les orner en fonction des caractéristiques précises de certains lieux. Pour les partenaires qui conçoivent de tels projets, il importe aussi de susciter par rapport à ces lois des engagements plus forts, auxquels les acteurs locaux sont prêts à souscrire. Dans l'une des quarante communes expérimentant un PCDN, il a par exemple été décidé de préciser et de compléter le décret qui règle la circulation en forêt en région wallonne. Les différents protagonistes ont pensé que cette loi, peu connue et mal formulée, n'avait pas un degré d'efficacité et d'application suffisant. Ils ont, en quelque sorte, prolongé ce décret wallon en définissant pour leur commune des zones de quiétude, en proposant des circuits pour différents types d'usagers et en favorisant les engagements qui étaient nécessaires à la bonne gestion de la forêt. Ils ont ainsi apporté un complément utile et efficace à ce décret wallon par ailleurs rarement ou mal appliqué.

Certains projets cherchent aussi à donner à la loi un pouvoir qu'elle n'a pas ou pas encore. Il s'agit de compenser ses défaillances. Dans les expériences PCDN, de nombreux projets peuvent être rattachés à ce cinquième type de démarche. Prenons un exemple. Dans le cadre de la directive « Oiseaux », et à l'instar de tous les pays membres de l'Union européenne, la Belgique a proposé pour la région wallonne une liste de zones de protection spéciale (ZPS), qui a été acceptée par l'Union. Or cette liste, une fois renvoyée en région, n'a jamais été ratifiée ni

inscrite dans le droit wallon. Cela s'explique par le fait que la liste de ZPS proposée à l'Europe par un gouvernement n'a pas été ratifiée par le gouvernement suivant. Cette situation évidemment non conforme est, aujourd'hui seulement, en voie de régularisation dans le cadre de « Natura 2000 », mais elle a entre-temps engendré de très nombreux problèmes. En effet, aucune des ZPS approuvées n'était assortie d'un statut de protection et encore moins d'un plan de gestion. Dans le cadre des PCDN, bon nombre de projets ont alors eu pour but de consolider ou tout simplement de faire exister ces ZPS, en les identifiant comme des lieux essentiels pour le maintien de la biodiversité. Cela a donné lieu à de nombreux bricolages définissant des statuts de protection et des plans de gestion, destinés à être appliqués au niveau communal voire même entre des particuliers.

Dans la sixième catégorie de ma typologie se trouvent des projets qui sont d'une nature tout à fait différente, puisqu'ils ont pour ambition de rendre des lois caduques ou de souligner leurs contradictions. Cela concerne notamment les zonages produits par les réglementations de l'aménagement du territoire ou de la conservation de la nature. Il s'agit souvent de zones auxquelles on a attribué un statut et une fonction dans un plan d'aménagement antérieur qui n'ont jamais été appliqués. Par exemple, une zone à bâtir qui n'a pas été bâtie ou une zone à vocation industrielle qui n'a jamais accueilli d'industrie. Or, certaines de ces zones sont devenues en quelques dizaines d'années d'un très grand intérêt biologique. Les partenaires des PCDN tentent alors de rendre caduques des lois qui y autorisaient des constructions, la création d'entreprises, le drainage, ou tout autre projet qui pourrait porter atteinte à leur état actuel. Leur objectif consiste à prendre en compte la situation réelle de ces zones, en cherchant à leur donner un nouveau statut juridique.

Enfin, la septième catégorie pourrait inclure les nombreux projets qui sont des combinaisons des catégories précédentes. Par manque de temps, je ne peux évoquer que très brièvement l'histoire de ce projet qui a conduit à la conception d'un véritable réseau écologique le long d'une rivière dans un fond de vallée. Une telle initiative a en effet supposé d'associer des acteurs, des espaces et des usages très différents. Dans le contexte précis de cette commune, le projet a consisté à mettre bout à bout, et au cas par cas, des formes d'accords qui étaient négociés et des règlements qui étaient mobilisés voire même transformés, afin de pouvoir finalement constituer un ensemble linéaire de grand intérêt pour la conservation de la nature.

À travers cette diversité de types de projets, parfois combinés entre eux, j'ai pu observer que la référence à la loi est toujours présente, y compris dans un contexte volontaire et négocié. Il s'agit de mobiliser sa force ou sa légitimité, mais d'une façon symbolique. Certains projets visent à compléter la loi, à la rendre plus claire ou plus efficace, à en compenser les défaillances, d'autres tentent de la contourner ou de la rendre caduque. Ces projets qui sont volontairement décidés montrent que la loi est forte par la légitimité dont elle est dotée, par son caractère général et contraignant. Néanmoins, ses qualités sont aussi ses faiblesses, et les projets révèlent alors que la loi manque de précision, d'actualité, de pertinence au niveau local. Ces lacunes sont particulièrement préoccupantes s'agissant de traiter des enjeux de conservation de la nature. Les lois sont en

effet conçues pour durer, alors que la réalité du vivant évolue. Définir le statut d'une zone dont la biodiversité se transformera inévitablement, positivement ou négativement, pose toujours problème. Par ailleurs, les lois favorisent très peu l'engagement des citoyens par rapport à la nature, alors que c'est précisément ce dont elle a cruellement besoin. Les projets que j'ai étudiés, au lieu de nier la loi, ont successivement ou simultanément cherché à s'appuyer sur sa force, ou au contraire ont cherché à la contourner et à compenser ses faiblesses.

### 3. La diversité des connaissances générales et particulières

Ce mouvement de va-et-vient entre un caractère réglementé et un caractère négocié n'est pas une contradiction. Je défends au contraire l'idée selon laquelle il constitue le moteur même des actions menées dans le cadre des PCDN. *A fortiori*, il est frappant de relever que ce double mouvement est également visible dans le travail des experts. Comme je l'ai dit précédemment, les experts réalisent une étude écologique qui doit se dérouler en interaction avec le travail des partenaires locaux. Ils suivent une méthodologie proposée par le Conseil de l'Europe et basée sur un modèle spatial qui comprend quatre types de zone. Les « zones centrales » sont des espaces où la conservation de la nature devra être exclusive. Les « zones tampons » ou « zones de développement » sont des espaces actuellement ou potentiellement intéressants pour la biodiversité où des usages « sympathiques » pour la nature devraient être assurés ou restaurés. Un troisième type de zones, dites « de liaison », est crucial dans la mise en place des réseaux écologiques. Enfin, un quatrième type permet de caractériser des « ensembles paysagers ». Cela étant, le modèle général proposé par le Conseil de l'Europe a rarement été mis en œuvre comme tel : il n'y a pas deux cartes identiques et elles ont toutes des légendes différentes. On découvre aussi que ces catégories ont donné lieu à des interprétations et des traductions très souvent différentes. Il y a en outre une confusion entre d'une part la fonction écologique de ces différentes zones (permettant notamment la circulation des espèces entre les lieux nécessaires à leur survie et à leur reproduction) et d'autre part les usages qui peuvent ou qui devraient leur être associés. Pratiquement, cela signifie que les zones centrales doivent être assorties de mesures réglementaires, tandis que les caractéristiques des autres types de zones peuvent plutôt être négociées. D'une certaine façon, on peut dire que le modèle proposé par le Conseil de l'Europe propose des enveloppes vides, la vraie question pour les experts étant de savoir comment situer et caractériser les différents types de zones. D'un pays à l'autre, on peut voir que différents critères et différentes méthodes ont été expérimentés. À l'inverse, « Natura 2000 » a procédé sur la base de listes fermées et finies d'espèces et d'habitats. Sur cet aspect, « Natura 2000 » apparaît comme un dispositif complètement réglementé. Dans les faits, il a pourtant aussi été l'objet de nombreuses négociations, mais ceci est une autre histoire...

## L'environnement en débat

En région wallonne et malgré les instructions données, la définition des différentes zones n'a pas fait l'objet d'un consensus. À chaque fois, les experts pouvaient en effet se poser une triple question : quelle est la valeur réelle de ce site ? Quelle est sa valeur potentielle (par exemple un fond de vallée planté d'épicéas qui peuvent être abattus) ? Quel est son statut (qui ne correspond pas forcément à sa valeur) ? En d'autres termes, l'expertise s'interrogeait sur la nature telle qu'elle est, sur la nature telle qu'elle pourrait être et sur la nature telle qu'elle devrait être. Dans leurs hésitations, les experts ne prenaient pas seulement en considération la nature, mais aussi son contexte (par exemple urbain ou rural) et les partenaires, tels qu'ils étaient susceptibles de s'engager. En outre, les incertitudes ont encore été renforcées par le fait qu'à court terme, le statut de la carte n'a pas non plus été défini. Soit la carte du réseau écologique devient un outil de réglementation ajouté à ceux qui existent déjà et dans ce cas, ce document est une prescription, c'est-à-dire qu'elle dit ce que la nature doit être. En particulier, la définition des zones centrales doit être complétée par des interdictions et des obligations formelles. Soit la carte est un outil de négociation et alors le travail de l'expertise peut être vu comme la formulation de suggestions, ou mieux comme des invitations à agir et à faire des projets pour la nature. Ici, l'anticipation sur ce que veulent ou ce que peuvent les partenaires est primordiale et le pire des destins pour la carte n'est pas de ne pas être exacte, mais de ne pas avoir été discutée, autrement dit de ne pas avoir été au centre des débats. Dans cette deuxième perspective, une bonne carte n'est pas une carte incontestée, mais une carte discutée.

Les experts sont donc eux-mêmes pris dans ce mouvement oscillant entre deux pôles, le négocié et le réglementé. Cette apparente contradiction est particulièrement visible quand ils racontent au cours d'entretiens la façon dont ils s'y sont pris pour réaliser les études, ce qui a fait l'intérêt de leur travail mais aussi ses difficultés. Ce double mouvement s'est également exprimé durant les réunions qui devaient permettre aux experts de confronter leurs méthodes, les critères qu'ils utilisaient et les façons dont ils appliquaient la légende (les différents types de zones). Il est ainsi très intéressant d'observer que d'un côté, les experts cherchent à harmoniser leur travail, à appliquer les critères qui leur sont fournis. Ils se placent alors dans une logique de « *survey* général » devant être standardisé et appliqué à toute la région, et cette façon de faire apparaît comme une garantie de la légitimité de l'expertise. Mais d'un autre côté, ils cherchent aussi à exprimer les caractéristiques des territoires sur lesquels ils travaillent. Ils se mettent alors dans une logique de « monographie détaillée », et cette approche est pour eux une façon d'exprimer leurs compétences, qui sert également à l'élaboration des projets des partenaires : elle devient une invitation à agir.

Au total, au cœur des actions et des projets, le caractère librement consenti et négocié est présent, en même temps que la référence à la loi. Cette apparente contradiction est également au cœur du processus de production des connaissances mobilisées pour élaborer les projets. On peut y observer une oscillation entre la production de données qui sont légitimes parce qu'elles sont établies



sur des critères standards et peuvent être traduites en prescription, et la production de données qui sont légitimes parce qu'elles expriment une connaissance approfondie des terrains, traduisent par conséquent les compétences de l'expert qui les a produites, et fonctionnent comme des invitations à agir pour prendre soin de la nature.

## 4. Éléments de méthodologie : raconter pour comprendre

Avant de terminer, je voudrais revenir sur l'aspect méthodologique de cette recherche qui a été orientée par deux priorités. La première a consisté à raconter des histoires ou à faire raconter leurs histoires par les acteurs, qu'ils soient partenaires locaux ou experts. La seconde a consisté à m'intéresser aux objets qui apparaissent comme des intermédiaires entre toutes ces personnes, principalement les cartes et les chartes dans la mesure où elles ont, en quelque sorte, cristallisé leurs histoires. Ici, je n'évoquerai que la première de ces deux priorités.

Raconter des histoires est une méthode qui peut apparaître très peu sérieuse d'un point de vue scientifique. On peut en effet avancer que, en racontant des histoires, il n'est pas possible de mettre en évidence des processus réguliers et représentatifs (lesquels sont si chers aux chercheurs !). En d'autres termes, on peut dire qu'en racontant des histoires on ne va pas pouvoir expliquer, ce qui semble être la tâche de tout chercheur. L'idée que je voudrais soutenir devant vous est la suivante : raconter des histoires (ou décrire) n'est pas expliquer, ce n'est pas quelque chose qui vient avant l'explication ou qui lui serait inférieur ; raconter et expliquer sont deux activités de nature différente.

L'explication est à replacer dans une logique où le passé est fini et connu. Pour expliquer, on arrête le temps, on mobilise des catégories stables : celles qui expliquent (ce sont les facteurs) et celles qui sont à expliquer (ce sont les inconnues). Entre ces deux catégories, on établit des liens, qui sont les hypothèses. Sur cette base, on interprète le présent ou mieux, on cherche à prévoir le futur, ce qui est évidemment d'un grand intérêt. Mais le point de vue que j'ai adopté ici est tout autre. La description est différente de l'explication, mais pour autant ne lui est pas inférieure. Dans la description, le passé reste toujours flou, lié à la mémoire de celui qui raconte. Il demeure donc vague et fluctuant. C'est la raison pour laquelle les histoires qu'on raconte restent toujours incomplètes. En revanche, l'action, quand on la décrit, ne cesse d'aller du futur que l'on projette au passé que l'on revisite, en passant par le présent. En quelque sorte, le futur est projeté par le passé revisité.

On pourrait poursuivre longtemps cette discussion sur les avantages respectifs de l'explication et de la narration. Mais pour terminer, je voudrais juste insister sur l'intérêt de cette dernière par rapport au sujet qui nous occupe aujourd'hui. Raconter des histoires permet d'éviter les oppositions ou les dualismes. Cela permet d'éviter de classer *a priori* ce qu'est la « nature remarquable » ou « menacée » ou

« protégée » et ce qu'est la « nature ordinaire » ou « non menacée » ou « non protégée ». Cela m'a aussi permis d'éviter de formuler des oppositions tranchées entre les connaissances scientifiques et expertes et les connaissances dites profanes. Ainsi ai-je pu souligner que les lignes de partage entre ces différentes catégories n'étaient pas là où on pouvait les penser *a priori*. En racontant des histoires, j'ai pu comprendre que l'action réglementée est toujours mélangée ou re-combinée à l'action concertée et négociée. Ces deux modalités d'action sont intimement liées, et ceci même dans le cas de projets qui sont apparemment librement consentis. Raconter des histoires permet aussi – et c'est bien surprenant – de prendre à rebours une chronologie conventionnelle. Je pense à ces cas, que je n'ai pas eu le temps de développer aujourd'hui, où il apparaît que la connaissance ne vient pas systématiquement avant l'action. Connaissances et actions s'entremêlent les unes aux autres dans un même processus ainsi que dans un même temps. Et l'on s'aperçoit aussi, en racontant des histoires, que les processus de production des connaissances ne sont pas d'une nature différente de ceux qui conduisent les actions.

Les histoires permettent de montrer des résultats là où on ne les attendait pas. Mais du même coup, ces résultats sont beaucoup plus difficiles à évaluer. Par exemple, dans le cas des PCDN, on pouvait s'attendre à rencontrer des projets négociés portant principalement sur des zones de développement. Or en suivant les projets, j'ai pu voir qu'ils combinaient négociation et réglementation, qu'ils portaient sur les différents types de zones centrales et de développement, qu'ils mettaient en évidence que certaines de ces zones centrales n'étaient que partiellement protégées par leur statut antérieur et étaient toujours en train d'évoluer (de vivre leur vie, en quelque sorte). Finalement, j'aimerais dire que la méthode que j'ai choisie ressemble aux actions que j'ai suivies, dans le sens où elles sont toujours en train de se faire. Cette méthode, autant que les expériences que j'ai suivies en région wallonne, opère sur les marges de ce qui est stabilisé, de ce qui est reconnu et légitime. Elles ont grandement besoin de parole et de temps <sup>1</sup>.

1. Quelques références bibliographiques complémentaires à l'exposé :

- Callon (M.) et Law (J.), 1997, « L'irruption des non-humains dans les sciences humaines », in Reynaud (B.) (sous la direction de), *Les limites de la rationalité*, tome 2, les figures du collectif, La Découverte, Paris.
- Delescaille (L.-M.), 1995, *Pourquoi et comment faire un état des lieux du patrimoine naturel de sa commune ? Dossier technique à l'usage des auteurs de projet*, ministère de la région wallonne et fondation roi Baudouin.
- Dodier (N.), 1997, « Remarques sur la conscience du collectif dans les réseaux sociotechniques », *Sociologie du travail*, n° 2, pp. 131-148.
- Doulens (C.), 2000, « Action collective, engagements privés : la régulation par les chartes », in Micouf (A.), Peroni (M.) (sous la direction de), *Ce qui nous relie*, éditions de L'Aube, pp. 317-332.
- Jacob (C.), 1992, *L'empire des cartes. Approche théorique de la cartographie à travers l'histoire*, Albin Michel, Paris.
- Jongman (R.H.G.) et Kristiansen (I.), 1998, *National and regional approaches for ecological networks in Europe*, Council of Europe.
- Law (J.), 1994, *Organizing Modernity*, Blackwell, Oxford UK & Cambridge USA.
- Nowicki (P.) et al., 1996, *Perspectives on ecological networks*, ECN publications.
- Remy (E.) et Mougnot (C.), 2002, « The role of inventories and maps in nature policies », *Journal of environmental policy and planning*, n° 4, pp. 313-322.



## Table ronde

### Christian Deverre

Sociologue, directeur de recherche  
à l'INRA SAD-Écodéveloppement

J'ai suivi depuis un certain nombre d'années le travail de Catherine Mougenot, en particulier au sujet des PCDN puisque nous avons travaillé ensemble à l'occasion d'un projet européen. Les « histoires » se poursuivent et l'on voit, à travers leur utilisation, apparaître de nouvelles facettes de la recherche qui constituent toute la richesse de la démarche. Dans la présentation qui vient d'être faite, je pense que l'exotisme vient tout autant de la méthode suivie que de la différence entre la France et la Belgique dans la mise en œuvre des politiques concernant la nature ou la conservation de la biodiversité. Je pense que si on appliquait cette méthode, avec sa rigueur et sa vigilance aux détails et aux faits, on pourrait relire beaucoup de processus de mise en œuvre de politiques et, en particulier, de politiques de conservation de la biodiversité au niveau local. Ainsi la typologie qui nous a été fournie peut-elle nous offrir un retour sur ce qui nous est familier comme la mise en œuvre de la directive « Habitats » en France.

Je voudrais revenir sur le premier point : je me demande à quel point vos constats sont un résultat d'observation lié à la méthode d'exploration, ou bien la manifestation d'un certain exotisme. C'est probablement un peu des deux, mais j'inclinerais davantage pour la méthode d'observation. Effectivement, on peut sortir des dualismes en racontant des histoires et non pas en racontant des plans et des catégories toutes faites. Il est important de traiter des objets nouveaux que ces politiques engendrent et qui remettent en cause les limites de ce que certains ont appelé le « grand partage » entre nature et société<sup>1</sup>.

C'est à ce propos que je voudrais questionner, notamment dans ses conséquences socia-

les, la catégorie de la « nature ordinaire » que vous reprenez et que vous utilisez. Ce terme n'est-il pas un coup de force symbolique vis-à-vis des définitions de la conservation de la nature jusqu'ici associée à l'étude des espaces naturels remarquables ? En fait, à travers ce que l'on présente comme une évolution de la pensée de la conservation, on assiste à une extension des objets de la conservation, dès lors réglementés comme tels. Cette situation s'explique par l'acceptation de l'expression « nature ordinaire ». Ainsi par exemple, les villes et les grandes infrastructures se retrouvent intégrées dans la catégorie « nature ordinaire ». C'est aussi le cas de ce que l'on appelait les champs cultivés, la campagne, les bois, les forêts. Dans la même logique, je voudrais également évoquer la place des experts. Vous mentionnez ce va-et-vient des experts entre la prise en considération de ce qui est, de ce qui devrait être, et de ce qui pourrait être, et le fait qu'ils soient, finalement, amenés à reclasser ces différentes catégories dans des contextes locaux. On peut toutefois interpréter ce mouvement non pas comme une prise en considération par les experts des contextes locaux, mais plutôt comme un processus qui aboutit avec des gradations progressives à imposer aux catégories sociales locales leur propre vision de l'espace et de la nature.

J'illustrerai mon propos à partir d'exemples tirés de « Natura 2000 ». Comme vous nous l'avez rappelé, « Natura 2000 » a conduit à délimiter des espaces sur la base de listes d'habitats et d'espèces, y compris dans le domaine maritime. De fait, on pourrait, à partir de ces listes, intégrer 80 % du territoire français dans le réseau, ne serait-ce que parce qu'un certain nombre d'habitats ou d'espèces extrêmement variés y est présent. Il est aussi intéressant de noter que dans le cas de certains sites, au niveau local, on a zoné des habitats pour protéger, en fait, d'autres habitats et d'autres espèces qui n'étaient pas

1. Latour (B.), 1997, *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, La Découverte/Poche, Paris.

## L'environnement en débat

dans le texte de directive. En outre, la directive « Habitats » est très critiquée parmi les écologues eux-mêmes, car elle serait basée sur une définition des habitats qui vient de la phytosociologie, ce qui de leur point de vue n'est pas une science : pour beaucoup d'entre eux c'est complètement dépassé, statique et non dynamique, en tout cas pas écologique.

La démarche requise par la directive « Habitats » donne lieu à des cartes, lesquelles situent des habitats à travers une classification phytosociologique qui, d'ailleurs, a été rebâtie dans la pratique. La première phase de mise en œuvre de la directive « Habitats » en France a consisté à établir ces cartes et à faire les inventaires des habitats. Elle a, en général, été mal accueillie au niveau local, les gens ne se retrouvant pas dans les catégories de la directive.

Aujourd'hui, la deuxième phase prévue par la directive « Habitats », celle de l'élaboration des documents d'objectifs, débouche sur un nouveau travail considérable de cartographie. Les opérateurs chargés de définir des actions pour les sites « Natura 2000 » à travers ces documents d'objectifs sont, en effet, conduits à fournir un important effort de traduction cartographique qui consiste à transposer les catégories de la directive « Habitats » dans des catégories intelligibles au niveau local et négociables en termes d'actions et de pratiques.

Je voudrais vous faire part d'une visite récente que j'ai effectuée dans le marais poitevin. Les opérateurs réalisant ce travail voulaient élaborer des cartes paysagères pour ensuite les soumettre au niveau communal notamment, au niveau des propriétaires, des gens concernés. Or, ils se sont heurtés à des difficultés très concrètes face aux propriétaires des parcelles sur lesquelles ils se rendaient pour faire leurs cartes. Ainsi, l'élément paysager se heurtait à un autre élément cartographique, qui est le cadastre, la propriété. Le coup de force qui consiste à traduire la propriété en termes de nature et de paysage a logiquement suscité bon nombre d'oppositions. Par

ailleurs, certaines parcelles comportaient des éléments paysagers dont les parties distinctes s'intégraient dans un ensemble cohérent. Or, les opérateurs ont re-découpé ces parcelles en oubliant le facteur de localisation qui faisait leur unité, constitué, par exemple, par un ensemble bâti au milieu de deux prairies. On en a fait trois parcelles « paysagères » sans voir le lien avec le bâtiment qui était au milieu. Catherine Mougenot évoquait un rapport d'actualisation du passé : je soulignerai, quant à moi, le fait que le déni du passé reste un élément essentiel de cette mise en œuvre des politiques de la nature au niveau de la campagne ordinaire. Or, que l'on s'appuie sur la négociation ou la réglementation, sur le volontariat ou l'autorité, on assiste quand même à un coup de force symbolique.

Je terminerai simplement en signalant que la « Stratégie paneuropéenne pour la conservation de la diversité biologique et paysagère » pourrait désormais reposer sur des dispositifs beaucoup plus contraignants pour les États qui l'ont ratifiée, ce qui est le cas de la quasi-totalité des États européens, dont la France. Cela signifie que d'ici 2020, la France va être obligée de mettre en place au niveau national un réseau écologique reliant en fait l'ensemble des espaces protégés, c'est-à-dire les zones centrales et les zones tampons, *via* des corridors. Or, les principaux couloirs correspondent aux grandes vallées fluviales, c'est-à-dire à des zones dans lesquelles se concentrent une grande quantité d'infrastructures, de réseaux de transport de marchandises, de production d'énergie, etc. La directive « Habitats » n'a pas été organisée sur le modèle du réseau écologique paneuropéen malgré les propositions faites dans ce sens par des Néerlandais. Le réseau « Natura 2000 » repose sur un réseau de connaissances, mais il n'est pas prévu d'établir des corridors comme dans la Stratégie paneuropéenne. Or, dans un État comme la Pologne, la Stratégie paneuropéenne vise 45 % du territoire et, en particulier, toutes les grandes plaines cultivées de Poméranie.

## Discussion avec le public

### Un participant

J'aimerais avant tout dire que je suis assez enthousiaste sur le type de démarche que Catherine Mougenot nous a présenté. Je voudrais également soulever quatre points de discussion.

D'abord, quand on pratique un peu la démocratie participative à travers, par exemple, des conseils de quartiers, des conseils de développement, etc., on constate que la parole publique est souvent prise par les objecteurs traditionnels. On retrouve alors les environnementalistes et les agriculteurs qui sont, de fait, les interlocuteurs privilégiés. Y a-t-il dans le même temps une réflexion sur la mobilisation des autres acteurs ? Y a-t-il un travail sur les territoires de manière à impliquer tous les citoyens, y compris ceux qui ne sont pas *a priori* représentatifs ou associatifs ?

Ensuite, vous avez parlé d'un dispositif dans lequel il y a les experts d'un côté et les citoyens de l'autre. Des arbitrages ont-ils été prévus dans la méthode ?

Troisième point, celui de l'évaluation. Dispose-t-on aujourd'hui d'une évaluation de cette méthode, ou en tout cas de sa mise en œuvre sur le terrain ? Cette question m'intéresse car elle me semble *a priori* difficile à résoudre. Je ne crois pas qu'il y ait eu un travail sur les valeurs communes des gens impliqués dans les PCDN. Or, pour évaluer, il faut savoir d'où on part, c'est-à-dire quelles sont les valeurs partagées par le groupe. Cette question se pose souvent, y compris dans les comités de pilotage « Natura 2000 ».

Enfin, je me demande dans quelle mesure la motivation des acteurs dans le cadre de l'expérience belge ne s'expliquerait pas par la volonté d'obtenir une marge de manœuvre plus grande par rapport à l'encadrement réglementaire. Il me semble que c'est un élément récurrent dans la procédure « Natura 2000 », à travers les comités de pilotage et la réalisation des documents d'objectifs. Or, les comités de pilotage ne sont pas des lieux de concertation.

Manifestement, l'intérêt général y est complètement abandonné et l'on s'y contente en réalité d'une concertation entre agriculteurs, propriétaires et forestiers.

### Sophie Allain

INRA/GAPP-CNRS

Vous avez dit, au sujet de la deuxième catégorie de projets, que l'on cherchait à faire référence à la loi pour leur conférer une légitimité. N'est-ce pas en contradiction avec le contexte actuel marqué par une certaine perte d'autorité de l'État, qui est justement la raison pour laquelle on a besoin de rechercher une autre légitimité, par exemple dans le recours à la démocratie participative ?

### Stéphanie Aulong

INRA – station biologique de la Tour-du-Valat

« Natura 2000 » a été appliqué en Belgique de manière réglementaire, alors que la directive « Habitats » n'était pas opposée aux démarches contractuelles. Le décret d'application wallon de 2001 expose des stratégies plutôt contraignantes où les démarches de concertation avec les propriétaires sont réduites au minimum par souci d'efficacité de la conservation. D'un autre côté, vous venez de nous parler de la mise en œuvre en Wallonie de la stratégie du Conseil de l'Europe en matière de conservation de la biodiversité : vous parlez d'un nombre important de communes qui s'investissent dans la réalisation de projets locaux et collectifs, de forum, de groupes de travail, etc. Enfin, vous avez dit que la stratégie du Conseil de l'Europe n'avait pas valeur de loi, au contraire de la directive « Habitats ».

Comment se fait-il que coexistent en Wallonie deux « politiques » aussi contradictoires sur le même objet ? Cela pourrait se concevoir s'il n'y avait aucune initiative locale en matière de conservation de la biodiversité, ou bien s'il s'était avéré que cet instrument de concertation ne fonctionnait pas localement, mais vous nous avez montré que cette dynamique

## L'environnement en débat

existait bel et bien. Pourquoi dès lors avoir réalisé un décret de transposition de la directive « Habitats » aussi rigide, réglementaire et fermant la porte à la voie contractuelle ? Comment vont réagir les habitants concernés par le réseau « Natura 2000 » face à l'alternative des plans locaux ?

### Catherine Mougenot

Plusieurs de vos questions se rapportent aux liens entre le citoyen et la loi. Dans mon étude, je n'ai pas regardé directement comment les lois étaient utilisées, comment elles étaient appropriées. Cette question est tout à fait intéressante, mais ce n'était pas la mienne. Mon angle d'approche se situait plutôt du côté des partenaires et des projets qui étaient susceptibles de se développer. J'ai étudié ces projets à partir d'une seule question : finalement dans tout cela, qu'est-ce qui marche ? Autrement dit : comment les acteurs construisent-ils leurs projets ? Quelles ressources cherchent-ils à mobiliser ? Avec de telles questions, j'ai évidemment découvert que les lois pouvaient être des ressources utilisées dans ces projets, mais j'ai également remarqué que certaines lois n'étaient pas légitimes aux yeux des acteurs. C'est une idée un peu surprenante, d'ailleurs, que de dire qu'une loi n'est pas légitime. Pourtant, quand on regarde ce qui fonctionne effectivement, on met en évidence de telles lois non légitimes, oubliées, contradictoires ou mal faites. On peut faire un raisonnement similaire à propos de certaines connaissances scientifiques qui ont été proposées et qui ne paraissent pas très légitimes, elles non plus. Dans l'exemple de la commune où les partenaires locaux ont accolé plusieurs projets pour constituer un réseau écologique sur le territoire communal, ils ont construit leur propre carte pour décrire ce qu'ils cherchaient à faire. La carte des réseaux écologiques réalisée par l'expert n'était pas du tout utilisée, elle était dans un coin de la salle des réunions et personne ne la consultait. Donc, quand on essaie de suivre ces processus de construction des projets, comme j'ai essayé de le faire, en se demandant « qu'est-ce qui marche ? », on peut s'apercevoir que certaines lois ne sont pas légitimes, pas plus que

certaines connaissances scientifiques. Ces situations sont loin d'être exceptionnelles.

J'ai abordé la relation entre les citoyens et les experts en m'interrogeant de la même façon : « Qu'est-ce qui marche ? ». Sont ainsi apparus des cas de figure extrêmement variés d'une commune à l'autre. Je dirais volontiers que les communes sont comme des personnes, elles ont leur identité, leur histoire qui peut se lire dans la façon d'associer et d'inviter les citoyens à participer à leur devenir. D'une commune à l'autre, on pouvait observer des processus très différents et ceci s'est concrétisé dans les relations nouées entre experts et citoyens. Celles-ci n'étaient pas données d'avance et ont pris dans certains cas un tour très conflictuel. Mais quand l'action a rebondi sur le travail de l'expert, celui-ci en retour est parvenu à mieux articuler son étude avec les attentes des citoyens. Dans ces communes-là, on ne voyait plus très bien la différence entre les experts et les acteurs locaux parce qu'il y avait finalement presque autant d'experts que d'acteurs, qu'ils soient locaux et/ou qu'ils aient été payés par la région wallonne pour réaliser les cartes. On pouvait alors remettre en cause la dichotomie entre experts et citoyens et entre connaissances scientifiques et connaissances profanes. Mais dans d'autres cas, ces relations sont restées très séparées, très clivées. D'où l'intérêt d'adopter une méthode qui, en regardant « ce qui marche », ne définit pas *a priori* qui est qui, qui va faire quoi et ce qui va se passer.

Cette remarque me conduit finalement à la question de l'identité des participants. Encore une fois, comme je vous l'ai dit, il n'y a aucune règle générale parce qu'une commune n'est pas une autre. En fonction de la physionomie de la commune et des groupes porteurs, on a pu voir des partenariats très différents se mettre en place. En essayant de généraliser, on pourrait avancer l'idée que les partenariats qui ont bien fonctionné sont ceux qui sont parvenus à convaincre des acteurs « non-nature » de participer. Dans certaines communes en effet, des écoles ont été parties prenantes au PCDN, ainsi que des groupes professionnels, des groupes de femmes, etc. Mais

finalement, il reste très difficile d'évaluer le dispositif de façon générale, justement parce qu'une commune n'est pas l'autre, et parce que le processus d'évaluation aurait dû faire partie de la démarche elle-même. Chercher à évaluer les choses *a posteriori*, c'est risquer de passer à côté de toute une série de résultats qui ne sont pas là où on les attendait *a priori*.

Enfin, pour revenir sur les remarques de Christian Deverre, il est finalement difficile de définir ce projet de prise en charge de la nature qui a été proposé aux acteurs de ces

communes, de préciser qui y fait quoi et en particulier qui impose quoi aux autres. Ce que j'ai pu observer, c'est que dans certaines communes, des groupes de naturalistes se sont détournés de ce qui était en train de se réaliser dans le PCDN. Ils ont rejeté une démarche qui invitait des citoyens ordinaires à s'occuper de nature ordinaire. Une des raisons de ce désistement pourrait être que ce genre de projets comporte « par nature » un bouleversement des catégories qui permettent « ordinairement » de considérer l'identité des acteurs et de la nature.



# Quelle performance environnementale des dispositifs agri-environnementaux ? <sup>1</sup>

Didier Busca \* et Denis Salles \*\*

## Résumé

Depuis les années 1990, les conséquences négatives de l'agriculture intensive sur l'environnement font l'objet d'une attention croissante de l'opinion et des pouvoirs publics. Face à la force des intérêts agricoles, l'efficacité des politiques agri-environnementales, souvent mise en cause, conduit à s'interroger sur l'application de l'action publique dans ce domaine. La recherche porte sur l'analyse comparée de la mise en œuvre de deux dispositifs publics agri-environnementaux, l'un réglementaire et l'autre incitatif. Elle montre que la finalité environnementale des dispositifs est transformée par le poids des arrangements négociés entre acteurs publics, organisations professionnelles agricoles (OPA) et agriculteurs-destinataires. Ce processus d'adaptation est la conséquence d'une dynamique d'appropriation stratégique des dispositifs publics et de leurs moyens de mise en œuvre, individuellement par les agriculteurs, et collectivement par les OPA. Il est modulé selon le poids des enjeux agricoles et touristiques locaux.

## Introduction

Depuis une vingtaine d'années, la question de l'impact de l'activité agricole sur l'environnement est au cœur des débats politiques et sociaux en Europe. À partir des années 1980 les politiques européennes et nationales, visant une

1. Ce travail de recherche a fait l'objet d'une thèse de doctorat en sociologie : Busca (D.), 2002, *Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux. Effets d'organisation, enjeux de territoire et dynamique d'appropriation stratégique*, université de Toulouse le Mirail, CERTOP-CNRS.

\* Maître de conférences en sociologie à l'université de Toulouse le Mirail et chercheur associé au Centre d'étude et de recherche techniques, organisations, pouvoirs (CERTOP-UMR 5044 du CNRS), université de Toulouse le Mirail.

\*\* Maître de conférences en sociologie à l'université de Toulouse le Mirail et chercheur associé au Centre d'étude et de recherche techniques, organisations, pouvoirs (CERTOP-UMR 5044 du CNRS), université de Toulouse le Mirail.

## L'environnement en débat

normalisation environnementale des pratiques agricoles, se sont multipliées. En France, les partenaires agricoles et les pouvoirs publics ont accueilli les premières initiatives avec une certaine réserve. C'est à partir des années 1990 que l'on observe un engagement plus explicite de la profession agricole sur la voie de l'agri-environnement, sous l'influence de politiques européennes (directive « Nitrates » de 1991, réforme de la politique agricole commune de 1992) et de la loi d'orientation agricole de 1999, conjuguées à la pression médiatique et sociale.

L'émergence de l'agri-environnement sur l'agenda politique français a rapidement conduit à une multiplication des outils et des procédures se réclamant explicitement d'un objectif environnemental : mesures agri-environnementales, plans de développement durable, opérations labellisées « Mieux » (Ferti-Mieux, Irri-Mieux, Phyto-Mieux), programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, contrats territoriaux d'exploitation et contrats d'agriculture durable. L'action publique agri-environnementale n'échappe pas au mouvement général de diversification des procédures s'appuyant sur des combinaisons de contraintes réglementaires, d'accords contractuels, de mesures volontaires. Dans ce contexte l'action publique doit répondre à plusieurs exigences pour prétendre à plus d'efficacité et mieux fonder sa légitimité.

La première de ces exigences consiste à proposer des procédures aptes à gérer des configurations multipartenariales dans lesquelles la coopération horizontale et la coordination l'emportent sur le pilotage hiérarchique. Parallèlement, on assiste à la promotion de procédures flexibles censées faire l'objet d'ajustements pragmatiques pour éviter les dysfonctionnements bureaucratiques classiques. La seconde exigence correspond à une demande sociale de participation de la part des publics aux prises avec le problème environnemental. Dans le domaine de l'agri-environnement, la volonté de dépasser le cadre confiné de la cogestion État/profession agricole a conduit à l'ouverture d'arènes de négociation (comités de pilotage *ad hoc*), présentées comme la garantie d'une prise de décision plus démocratique. Troisième exigence, les mesures doivent reposer davantage sur la responsabilité des acteurs sociaux que sur des procédures coercitives ou contraignantes. En effet, de meilleurs résultats sont attendus de l'adhésion volontaire et de la participation des destinataires, appuyés sur des processus collectifs d'apprentissage et sur des formes d'auto-réglementation.

La multiplication et la diversification des dispositifs publics agri-environnementaux pose la question de la performance environnementale des procédures. Les objectifs environnementaux sont-ils mieux atteints par telle ou telle procédure réglementaire, contractuelle ou incitative ?



## 1. La mise en œuvre des dispositifs agri-environnementaux : questions et méthode de recherche

Une recherche sociologique sur la performance des dispositifs agri-environnementaux ne saurait être fondée sur une mesure des réels bénéfiques sur les milieux – objectif qui relève plutôt des sciences des milieux naturels. La démarche adoptée privilégie une approche par les conséquences environnementales de l'organisation et de l'application des dispositifs publics agri-environnementaux. La recherche est centrée sur l'étape de mise en œuvre, lieu d'observation privilégié de la traduction des principes environnementaux en action concrète. Nous avons établi que c'est dans l'étape de mise en œuvre que se négocient et s'organisent les moyens alloués aux dispositifs publics et que s'observent des déviations de buts et des résultats inattendus vis-à-vis des objectifs fixés initialement.

La recherche empirique s'est appuyée sur l'observation de deux dispositifs agri-environnementaux qui ont accompagné la mise en œuvre de la directive européenne « Nitrates » adoptée en 1991 : le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), et les opérations labellisées « Mieux », notamment Ferti-Mieux (cf. encadré 1). Si ces deux dispositifs affichent une finalité environnementale commune, celle de prévenir ou de lutter contre les pollutions diffuses par les nitrates d'origine agricole, ils se différencient sensiblement par leur degré de coercition et par leur mode d'organisation : le PMPOA est une procédure réglementaire/contractuelle qui s'applique *a priori* de façon standardisée, selon un modèle d'action publique descendant/centralisé ; Ferti-Mieux est un dispositif incitatif, *a priori* négocié localement et fondé sur l'adhésion volontaire selon un modèle participatif.

## Encadré 1. Présentation sommaire des deux dispositifs agri-environnementaux étudiés

**Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA première génération 1994-2001)**, dans son volet élevage, a été l'outil réglementaire et l'instrument financier de la politique de lutte contre les pollutions diffuses liées à l'utilisation des nitrates en agriculture. Le PMPOA est le fruit d'un accord conclu entre l'État et les organisations professionnelles agricoles en 1993. La mise aux normes environnementales, associée à une amélioration de la gestion agronomique des structures d'élevage, doit permettre de réduire les sources de pollution. Trois principes orientent le PMPOA :

- la mise aux normes des élevages s'opère selon un calendrier d'intégration progressif dans le PMPOA de 1994 à 2001 selon la taille des cheptels. Dans un premier temps, les élevages les plus importants, considérés comme les plus polluants, sont ciblés par le programme ;
- l'accord du 22 avril 1994 prévoit un financement tripartite des investissements éligibles : un tiers à parité égale État/collectivités territoriales, un tiers agences de l'eau, un tiers éleveurs ;
- selon le principe pollueur-payeur, les élevages intégrables sont assujettis à la redevance pollution. L'adoption du principe « non pollueur-non payeur » permet aux éleveurs qui ont procédé à la mise aux normes une réduction de la redevance correspondant à l'abattement de pollution obtenu.

Le PMPOA de première génération visait potentiellement de 80 000 à 90 000 exploitations d'élevage en France. Ce programme s'est progressivement révélé d'une très grande complexité de mise en œuvre et a défrayé la chronique pour son

coût financier qui a considérablement augmenté par rapport aux prévisions initiales (+ 127 %, soit plus de 1,54 milliard d'euros de crédits publics).

**Les opérations Ferti-Mieux.** En 1991, le ministère de l'Agriculture, en accord avec les organisations professionnelles agricoles, lance un label national Ferti-Mieux attribué à des actions locales de conseil visant à lutter contre la pollution diffuse par les nitrates d'origine agricole et à modifier les pratiques des agriculteurs. Le label était attribué au niveau national par l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA). Ferti-Mieux est un programme agri-environnemental défini au niveau local autour des enjeux environnementaux d'un territoire (pollutions diffuses, préservation/restauration d'une nappe). Il définit un cahier de charges territorialisé (à l'échelle de sous-bassins versants ou de périmètres de captage d'eau potable), élaboré par un comité local de pilotage. Ferti-Mieux est basé sur l'adhésion volontaire des agriculteurs et ne propose aucune compensation financière directe. Les bénéfices attendus résident dans l'accès à des expertises techniques (réglage des épandeurs de lisiers ou de fumiers, etc.), à des conseils individuels ou collectifs et à de la formation. Le caractère volontaire et incitatif de Ferti-Mieux correspond aux attentes des représentants de la profession agricole qui proposent de relever le défi de changement des pratiques agricoles par la voie de la sensibilisation, de l'information et de la formation des agriculteurs. En 2000, les quarante-neuf opérations Ferti-Mieux existant sur le territoire national concernaient 27 000 agriculteurs et 2 millions d'hectares.

## 2. Le comportement éco-opportuniste des agriculteurs face aux dispositifs agri-environnementaux

Quelles sont les dispositions des agriculteurs à l'égard des dispositifs publics agri-environnementaux ? À quelles conditions y adhèrent-ils ? Ces questions sont au cœur des recherches, conduites au CERTOP depuis plusieurs années, sur la capacité des acteurs-destinataires à rétroagir sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Une recherche sur les stratégies des agriculteurs face aux dispositifs de gestion de l'eau <sup>1</sup> a permis de dégager les stratégies d'une catégorie d'agriculteurs qui affiche des dispositions individuelles favorables à l'égard des dispositifs environnementaux. Ces agriculteurs qualifiés d'éco-opportunistes relèvent le défi de la poursuite d'une agriculture intensive intégrant les nouvelles normes environnementales. Ils sont fortement représentés par le syndicalisme majoritaire et disposent, grâce à leur accès privilégié à l'information, d'une grande capacité de naviguer dans l'univers complexe des procédures agri-environnementales. Ce comportement éco-opportuniste se caractérise par une capacité des agriculteurs à renverser la contrainte environnementale en opportunités. Ces agriculteurs adhèrent aux dispositifs moins pour leurs objectifs environnementaux que pour saisir des opportunités techniques (afin de moderniser leurs outils de production), des opportunités économiques (pour bénéficier des aides publiques et garantir un droit à produire) et/ou des opportunités sociales (pour améliorer l'image de l'agriculture dans l'opinion publique, prévenir ou réguler des conflits avec le voisinage ou les autres usagers de l'espace rural). Cette relecture des objectifs assignés aux dispositifs publics agri-environnementaux se traduit par des stratégies individuelles qui permettent aux agriculteurs éco-opportunistes de négocier, à titre individuel, les prescriptions environnementales lors de leur mise en œuvre sur l'exploitation agricole. Ce positionnement individuel et offensif des agriculteurs à l'égard des dispositifs agri-environnementaux interroge la manière dont les dispositifs sont collectivement organisés, administrés et dans une certaine mesure, cogérés entre la profession agricole et les pouvoirs publics. Nos recherches sur la mise en œuvre des dispositifs agri-environnementaux offrent un certain nombre d'illustrations de ce comportement éco-opportuniste et des négociations entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles agricoles.

1. Salles (D.), Zelem (M.-C.) et Busca (D.), 1999, *Les stratégies des agriculteurs face aux dispositifs de gestion de l'eau*, UTM/CERTOP CNRS, Toulouse.

### **3. Adaptations négociées d'un dispositif agri-environnemental réglementaire : la dé-standardisation du PMPOA**

Le PMPOA, dans son volet élevage, associe des dispositions réglementaires (redevance pollution élevage) et des mesures d'aide à la mise aux normes des bâtiments d'élevage et à la gestion agronomique de l'exploitation. La recherche visait à interroger le dispositif dans sa mise en œuvre concrète : quels sont les partenariats à l'œuvre dans la conduite administrative du dispositif réglementaire ? Le dispositif fait-il l'objet de négociations et d'accords ? Si oui, quel est l'impact de ces accords sur la conduite du programme ? Cet ensemble de questionnements justifiait le choix d'une méthode ethnographique de recherche permettant d'analyser dans le détail les différents niveaux d'arrangements. Ces arrangements renvoient à un processus d'adaptation du dispositif aux réalités concrètes de sa mise en œuvre, adaptations qui s'opèrent à un niveau national (au sein du comité national de suivi du dispositif) et départemental puisque l'application du dispositif implique les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), les agences de l'eau et les chambres d'agriculture. À partir de l'analyse d'entretiens non directifs auprès des partenaires du programme et d'un corpus documentaire (notes et courriers échangés entre les acteurs institutionnels), l'objectif était de retracer pas à pas la « petite histoire » de la mise en œuvre négociée du PMPOA. Les arrangements sont apparus complexes et variés, faisant l'objet d'accords parfois durables et parfois dérogatoires, de décisions, de résolutions, d'avis ou de consultations négociés à un niveau national et/ou local. Ils traduisaient à la fois les tensions qui existaient entre des intérêts agro-économiques (liés à des enjeux de filières, syndicaux, etc.) et des objectifs de protection de l'environnement, mais aussi les efforts des acteurs de la mise en œuvre à négocier à la baisse la portée contraignante et coercitive du dispositif réglementaire. Notre objectif final consistait alors à évaluer les conséquences de ces arrangements pragmatiques, jugés socialement acceptables par les agriculteurs destinataires et administrativement gérables par les partenaires institutionnels (publics et professionnels), sur l'objectif environnemental du programme.

Au cours de sa phase de mise en œuvre, le PMPOA a fait l'objet de multiples négociations portant aussi bien sur son mode d'administration et sur les moyens financiers dont il était doté que sur les préconisations technico-environnementales destinées aux agriculteurs. Ces négociations ont abouti à des arrangements concernant la résolution de problèmes administratifs liés à l'organisation multipartenaire du dispositif réglementaire, la résolution de problèmes techniques liés à la diffusion des prescriptions environnementales, ou à la résolution de problèmes financiers liés au montant des aides publiques et à leur modalité de calcul.

Par exemple, sur le plan administratif, l'allongement des délais d'instruction du dispositif (lié pour partie aux difficultés de coordination entre les admi-

nistrations publiques) a conduit les partenaires institutionnels à négocier à la hausse les délais de réalisation des travaux de mise aux normes des bâtiments d'élevage et *ipso facto* à différer dans le temps l'obtention de résultats environnementaux. Ces accords mis en œuvre localement puis entérinés à l'échelle nationale se sont accompagnés de négociations sur le système aide-redevance sur lequel s'appuie le PMPOA. L'objectif était de limiter l'impact négatif des délais d'instruction administrative du dispositif sur la redevance en négociant d'abord un moratoire de paiement puis un allègement des conditions d'accès à ce moratoire de paiement. Ces arrangements pragmatiques ont eu pour effet de différer d'autant plus la réalisation des objectifs environnementaux liés à la mise aux normes des bâtiments d'élevage que la force coercitive et dissuasive de la redevance pollution élevage a été progressivement atténuée par l'adoption d'allègements successifs. En outre, les problèmes administratifs d'allongement des délais de mise en procédure ont été accentués par une augmentation du nombre de dossiers à instruire, augmentation liée à des négociations et accords visant à élargir les filières de production éligibles au titre du programme pour permettre l'intégration anticipée des jeunes agriculteurs (accord intitulé « jeunes agriculteurs » en référence au Centre national des jeunes agriculteurs qui l'a négocié) et des élevages de montagne. En parallèle, afin de renforcer la coordination des partenaires institutionnels, des conventions ont été signées sur le bassin Adour-Garonne entre les chambres départementales d'agriculture, les DDAF et les agences de l'eau pour qu'une partie de l'instruction des dossiers soit gérée par les DDAF (création de « guichets uniques » par lesquels transite l'ensemble des demandes d'aides allouées au titre du PMPOA). Paradoxalement, ces règles d'instruction administrative négociées n'ont pas permis d'assurer la performance administrative du dispositif, puisqu'elles ont notamment débouché sur des relations de concurrence entre les administrations locales et ont renforcé les retards dans l'administration de la procédure et dans l'obtention de l'objectif environnemental. Au final, ces arrangements dans la gestion administrative du programme s'opèrent souvent selon un même mécanisme : l'accord est dérogatoire puis généralisé au nom d'un principe d'équité de traitement des dossiers et au nom d'un principe de faisabilité ou de coordination administrative.

Des arrangements similaires peuvent s'observer sur les aspects financiers du programme : sur les modalités de calcul et de recouvrement de la redevance à acquitter par l'agriculteur et sur les modalités de calcul des aides allouées. Par exemple, une simulation réalisée avec l'agence de l'eau Adour-Garonne montre que des accords négociés sur la redevance (portant sur une série de mesures compensatoires – abattement pâturage, coefficient de prime, coefficient de pondération selon l'année d'intégration, dispositif additionnel, etc.) aboutissent à une exonération quasi-totale pour une large part des éleveurs concernés par le programme. Nous avons observé également que les critères de financement des travaux donnaient lieu à d'intenses négociations. Ainsi, certains travaux identifiés comme non éligibles au titre du PMPOA ont pu être subventionnés à titre dérogatoire (volume supplémentaire de bâtiment financé, mètres linéaires de gouttières payés au-delà des seuils de financement fixés par des circulaires d'application, etc.). Ces arrangements, négociés à un niveau national et local, portant sur les modalités de calcul de la redevance, sur la nature des travaux

éligibles et sur leur seuil de financement ont eu pour objectif explicite d'alléger la pression fiscale du programme et de motiver financièrement les éleveurs face à des travaux de mise en conformité environnementale jugés improductifs. Ils soulignent la forte perméabilité du dispositif aux négociations et montrent que le PMPOA a permis, pour partie, de financer des travaux de modernisation agricole sans plus-value environnementale en créant un déséquilibre dans le système aide-redevance du dispositif : « Toujours plus d'aides allouées pour moins de redevance à acquitter ».

Enfin, les arrangements ont porté sur le contenu même des préconisations techniques et environnementales du programme. Ils se concluaient essentiellement à un niveau local et portaient généralement sur un allègement des procédés techniques agri-environnementaux afin qu'ils soient adaptés au contexte de l'agriculture locale : par exemple, la possibilité de libre déstockage des eaux de ruissellement dans le cas de l'élevage extensif. Par ailleurs, la négociation locale pouvait permettre de rendre compatible la réglementation sur les installations classées (IC) et le PMPOA en produisant un accord de compromis quand les solutions préconisées par la direction des services vétérinaires (DSV – dans le cadre des IC) et par les agences de l'eau (dans le cadre du PMPOA) entraient en contradiction (par exemple, dans le cas des fosses de récupération en argile). Si, en première analyse, la diffusion de procédés techniques co-construits apparaissait pragmatique (les solutions négociées permettaient d'adapter les prescriptions aux situations locales et limitaient les conflits entre les administrations locales), leur multiplication a contribué à niveler par le bas l'ambition environnementale du dispositif.

Ces quelques exemples, rapidement énoncés, montrent que le programme réglementaire ne s'est jamais appliqué de façon homogène et standardisée, mais qu'il a été négocié au nom à la fois d'un principe de faisabilité administrative – il s'agissait d'assurer en priorité la coopération et la mobilisation des partenaires institutionnels, mais aussi au nom d'un principe d'acceptabilité sociale – il s'agissait alors de rechercher l'assentiment des éleveurs destinataires et des organisations professionnelles agricoles. Cette dynamique de dé-standardisation du dispositif public rend le PMPOA perméable aux intérêts agro-économiques locaux au point de générer des « pratiques de réglementation négociée » qui contribuent à détourner les moyens de mise en œuvre de leur finalité environnementale et à appuyer le comportement éco-opportuniste des agriculteurs destinataires.

## 4. Adaptations négociées d'un dispositif agri-environnemental incitatif. La standardisation de l'opération Ferti-Mieux

L'analyse de l'application du dispositif incitatif Ferti-Mieux dans le département de l'Ariège montre un phénomène inverse, c'est-à-dire une forte standardisation de l'action publique liée paradoxalement à la nature négociée du dispositif et au

contexte localisé de sa mise en œuvre. Comment expliquer ce paradoxe alors que le dispositif est par essence concerté, incitatif, pédagogique et fortement contextualisé ? Comment s'opère réellement la concertation ? Afin de répondre à ces questions, l'analyse de la mise en œuvre du dispositif Ferti-Mieux a nécessité la conduite d'une quarantaine d'entretiens semi-directifs auprès des partenaires locaux du programme et auprès des agriculteurs destinataires afin de comprendre le fonctionnement concret du dispositif.

Localement, l'opération Ferti-Mieux est initiée au début des années 1990 par la chambre d'agriculture de l'Ariège. La chambre lance le pari de mobiliser, sur le mode de la participation volontaire, les acteurs agricoles afin de résoudre collectivement et de façon efficace un problème environnemental fortement contextualisé. L'opération se fixe pour objectif environnemental de restaurer la qualité des eaux de la nappe souterraine, abandonnée depuis plusieurs années pour la consommation humaine du fait d'un taux de nitrates supérieur à 50 mg/l (pollution locale liée essentiellement à la pression de l'activité agricole sur les milieux naturels). La résolution du problème de pollution agricole diffuse, en dehors du cadre coercitif de la réglementation sur les zones vulnérables, place la question de l'adhésion volontaire et de la concertation au cœur de la mise en œuvre du dispositif public. Comment le dispositif se construit-il localement ? L'enjeu environnemental est-il de nature à mobiliser les partenaires locaux et les agriculteurs destinataires ?

Nos observations montrent que l'enjeu environnemental ne suffit pas à lui seul à mobiliser les partenaires du programme, et que la participation des partenaires agricoles n'est pas acquise. Une des conditions pour que ces partenaires adhèrent à l'opération consiste en une relecture de l'objectif environnemental en termes d'intérêts agricoles. Par exemple, le dispositif devient attractif dès lors qu'il permet de diminuer la pression réglementaire (le dispositif va fournir les références techniques servant de base à l'élaboration du programme d'action en zones vulnérables), ou qu'il permet aux coopératives de diversifier leur stratégie de commercialisation notamment autour de produits issus de l'agriculture dite raisonnée. Cette relecture implicite de l'objectif environnemental initial s'exprime au sein de comités techniques et de pilotage *ad hoc*, fortement structurés et implicitement fermés sur le monde agricole. L'organisation du dispositif s'opère autour d'un noyau dur de conseillers agricoles de la chambre d'agriculture, de techniciens de coopératives agricoles et du syndicat de producteurs de maïs semence. La tendance est « à parler d'une même voix » et généralement dans le sens d'un assouplissement des « règles de bonnes pratiques agricoles ». Par exemple, des accords sont conclus pour que le total des apports d'azote préconisés soit revu à la hausse (selon les types de production, les rendements, les types de sols, l'apport ou non d'effluents d'élevage...) et que le calendrier d'épandage (établi dans le cadre du programme d'action en zones vulnérables) soit assoupli.

Afin de limiter la controverse autour de ces accords, les acteurs non agricoles sont généralement exclus du processus de décision et de définition des actions de conseil destinées aux agriculteurs. Les décisions sont négociées et validées en amont du comité de pilotage, au sein du comité technique ou lors de réunions



## L'environnement en débat

informelles entre la chambre et les coopératives agricoles. Au final, le cercle confiné des débats, le caractère confidentiel des prescriptions environnementales adoptées, le caractère peu délibératif des processus de décision au sein du comité de pilotage, le faible écho politique et social de l'objectif environnemental (la reconquête de la nappe d'eau souterraine) aboutissent à un dispositif sans réelle ambition environnementale. Pour être acceptable et administrable, le dispositif est agrico-centré et fortement standardisé au point qu'il préconise des solutions agri-environnementales peu innovantes et un mode d'organisation peu perméable aux positions divergentes. En d'autres termes, le dispositif incitatif perd dans le cours de sa mise en œuvre, son caractère participatif et négocié, au point de favoriser des pratiques d'autoprescriptions agrico-agricoles.

## 5. La mise en œuvre des dispositifs agri-environnementaux : « les territoires font la loi »

Au final, force est de constater que les deux dispositifs se déploient faiblement et de façon hétérogène en direction des agriculteurs ciblés. Le PMPOA ne concerne en 2000 que 29 % des éleveurs initialement ciblés par le dispositif en Adour-Garonne et l'opération Ferti-Mieux Ariège touche 50 % des agriculteurs localisés sur son périmètre d'application. Cependant, le taux de participation des agriculteurs varie fortement selon les territoires d'application. Comment expliquer cette variation territoriale ? Afin d'analyser l'impact des caractéristiques locales sur la diffusion des dispositifs, nous nous sommes appuyés sur une approche quantitative permettant d'explorer des « relations causales » entre les caractéristiques socio-économiques, environnementales et touristiques des territoires et le taux d'intégration des agriculteurs dans les dispositifs.

Un des premiers constats est que l'acuité territoriale des problèmes d'environnement ne peut expliquer à elle seule la diffusion effective des dispositifs agri-environnementaux. D'un côté, le PMPOA ne se déploie pas sur les territoires les plus sensibles à l'impact des pollutions agricoles sur les eaux souterraines, sur les eaux de baignades et de surface. Les zones sensibilisées sont au contraire marquées par une absence d'éleveurs sous contrat de maîtrise des pollutions. D'un autre côté, Ferti-Mieux a du mal à atteindre son objectif environnemental : après douze ans de fonctionnement, les taux de nitrates n'ont pas diminué dans les eaux de la nappe souterraine ariégeoise. En parallèle, le dispositif peine à mobiliser son cœur de cible, les producteurs de maïs semence, et capte des publics agricoles *a priori* favorables et sensibilisés à la problématique environnementale c'est-à-dire de jeunes agriculteurs intégrés dans les réseaux locaux de conseil (bénéficiant d'un plan d'amélioration du matériel et/ou d'une dotation jeune agriculteur, et sous contrats dans le cadre de mesures agri-environnementales locales existantes).



Ce constat montre que le poids économique des filières de production ciblées par les dispositifs influe sur l'application des dispositifs agri-environnementaux. Dans le cadre de Ferti-Mieux, l'absence de compensation financière réduit la mobilisation et la participation des maïsiculteurs et de leurs représentants professionnels. À l'inverse, dans le cadre du PMPOA, plus les filières d'élevage ciblées pèsent sur le plan économique à l'échelle départementale, plus l'engagement des agriculteurs, des services instructeurs et des organisations professionnelles agricoles est important. Par exemple, dans le département de l'Aveyron où les filières de production ciblées par le programme réglementaire sont fortement structurées, l'intégration des éleveurs est forte. La mobilisation de la profession agricole aveyronnaise et des services publics instructeurs est assurée par le fort enjeu économique d'accès aux aides publiques du PMPOA.

En parallèle, le poids de l'activité touristique est un facteur déterminant de la diffusion des dispositifs agri-environnementaux. Le recours à des analyses factorielles a permis d'identifier une configuration territoriale singulière, marquée par un fort engagement des éleveurs dans le programme. Ces territoires ont la particularité de concentrer une forte activité agricole associée à une activité touristique importante ce qui contribue, même en l'absence de problèmes environnementaux avérés, à faire arbitrer les conflits potentiels entre les deux activités dominantes par les dispositifs agri-environnementaux. Ces résultats sur la diffusion territoriale des dispositifs montrent que « les territoires font la loi »<sup>1</sup> : si les dispositifs publics configurent les territoires de gestion (ils définissent de nouveaux zonages d'intervention et de nouveaux systèmes d'acteurs et d'action), les enjeux de territoire reconfigurent, tout autant, le contenu des dispositifs publics et leurs périmètres d'application.

## Conclusion

Les résultats de la recherche sur le déploiement de deux dispositifs agri-environnementaux dans le bassin Adour-Garonne ne prétendent pas constituer une évaluation systématique des politiques agri-environnementales. Ils permettent cependant de mettre à jour certains processus qui ont une portée plus générale. L'analyse de la mise en œuvre des dispositifs agri-environnementaux (DAE) met en évidence un phénomène d'appropriation stratégique des dispositifs par l'encadrement professionnel agricole et une catégorie d'agriculteurs qualifiés d'éco-opportunistes. Cette stratégie vise à renverser la contrainte environnementale en opportunités économiques, sociales et techniques, d'une part par la recherche permanente de compromis institutionnels entre les organismes gestionnaires des programmes pour assurer les conditions de faisabilité administrative des dispositifs, et d'autre part par la capacité des agriculteurs destinataires à s'approprier et à transformer les dispositifs dans le sens d'une préservation de leurs intérêts agricoles.

1. Busca (D.), Salles (D.), 2001, « Agri-environnement : les territoires font la loi », *Environnement et société*, dossier Normes et environnement, n° 26, Fondation universitaire luxembourgeoise.

## L'environnement en débat

Par ailleurs, les enjeux socio-économiques propres aux territoires sur lesquels se déploient les dispositifs orientent sensiblement le contenu des mesures adoptées. Au final, dans la mise en œuvre des DAE, la recherche d'effectivité par des arrangements pragmatiques de faisabilité administrative, d'acceptabilité sociale et de défense des intérêts économiques agricoles, tend à l'emporter sur la recherche systématique d'une efficacité environnementale. Si ces dispositifs affichent une vocation environnementale, ils sont davantage destinés à gérer des conflits potentiels entre les activités sur un territoire (agriculture et activité touristique) qu'à gérer les problèmes environnementaux là où ils sont avérés et identifiés. Ce sont finalement des fonctions sociales, économiques, politiques, qui définissent la cohésion et le contenu des DAE plus que leur finalité environnementale.

Enfin, pour terminer sur la question très débattue de l'ouverture d'espaces de concertation élargis, s'il est possible d'affirmer que les lieux de la négociation des principes généraux (comités de pilotage) ont de plus en plus tendance à s'ouvrir à une concertation pluraliste, l'espace de l'opérationnalisation reste en revanche le domaine réservé des acteurs institutionnels. Si l'on vise à accroître la performance des dispositifs agri-environnementaux, c'est sur la transparence de ces niveaux d'action que se joue désormais leur crédibilité environnementale.

## Table ronde

### Joseph Racapé

*Chargé de mission au ministère de l'Écologie et du Développement durable*

Ayant participé en administration centrale à la mise en place, depuis une dizaine d'années, des dispositifs agri-environnementaux français, j'ai beaucoup apprécié votre présentation et le rapport de recherche <sup>1</sup> que j'ai lu attentivement. Vous avez réalisé une enquête minutieuse et présenté divers éléments qui peuvent être particulièrement précieux pour tous ceux qui réfléchissent à la mise en place de dispositifs de protection de l'environnement par des politiques publiques.

Ma première remarque porte sur la nature « opposée » des deux dispositifs, respectivement réglementaire et incitatif, que vous décrivez. Vous soulignez bien au départ leurs caractéristiques spécifiques et leurs logiques pour montrer leur altération au cours des multiples arrangements que vous avez évoqués : l'apport de la recherche est, à cet égard, très intéressant.

Deuxième considération préalable, je crois utile de rappeler pour le débat en cours un certain nombre de non dits soulignés par votre travail écrit. Ils permettent en effet d'expliquer ces déviations d'un point de vue plus général et sont donc cohérents avec les « arrangements en cascade » que vous avez par ailleurs décrits très pertinemment. Ensuite, je pourrai revenir plus précisément sur les dispositifs que vous nous avez présentés.

Je voudrais donc tout d'abord évoquer le passif de la cogestion, un système de concertation orienté vers le productivisme et sans doute peu adapté à intégrer d'autres problématiques de politique agricole. Les mesures agri-environnementales envisagées qui traduiraient un changement de cap politique s'en ressentent toujours.

En arrière-plan, il est également important de rappeler que les agriculteurs se représentent toujours les mesures volontaires comme étant articulées ou superposées aux systèmes de garanties de prix assurés par les organisations communes de marché (OCM). Pour eux, ces mesures volontaires n'existent pas en elles-mêmes mais en complément d'une politique plus globale dont elles ne peuvent être dissociées. Ainsi, du point de vue d'un « agriculteur type », les dividendes attendus de Ferti-Mieux – opération volontaire emblématique et suscitant une forte adhésion – sont multiples : moindres dépenses d'engrais, rendements des cultures maintenus voire accrus, le tout sous la protection d'une OCM qui garantit le prix et l'écoulement des produits.

Une autre caractéristique de ces dispositifs est l'adoption de référents sémantiques qui se révèlent finalement ésotériques ou incompréhensibles quand il s'agit de les porter à connaissance d'autres catégories socio-professionnelles. Ils jouissent néanmoins d'une acception familière pour les membres de la famille professionnelle, car ils ont été négociés, puis « adoués » par leurs dirigeants et enfin portés à la connaissance des agriculteurs par leurs médias familiaux. Reprenons par exemple mot à mot l'expression « non pollueur-non payeur » : elle peut être comprise comme une nouvelle version de la bouteille à moitié vide/à moitié pleine, mais il n'en reste pas moins que suite à la négociation – et vous avez raison de le souligner – cette expression a permis d'éviter le paiement de la redevance pollution pour des installations qui demeuraient polluantes.

Enfin, un dernier élément de contexte me semble important à signaler : c'est le fait que le PMPOA soit défini dans l'étude comme étant un outil réglementaire destiné à appliquer la directive « Nitrates ». Cette définition est à mon sens trop restrictive, car il ne faut

1. Busca (D.) et Salles (D.), 2002, *Agriculture et Environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux*, université de Toulouse le Mirail, CERTOP, Toulouse.

## L'environnement en débat

pas oublier que la directive « Nitrates » vise aussi les grandes cultures qui n'ont pas été prises en compte par le PMPOA. D'ailleurs, au cours des négociations conduites par les organisations agricoles bretonnes, animées traditionnellement d'une certaine convoitise vis-à-vis des soutiens de marché dont bénéficient les grandes cultures, celles-ci ont en fait pensé le PMPOA comme devant légitimement être, outre un outil à finalité environnementale, un mécanisme de compensation de revenu parmi d'autres.

Cet ensemble de données politiques permet de comprendre les logiques et marges de manœuvre que les organisations professionnelles agricoles, dominées en l'occurrence par les éleveurs bretons, ont utilisées dans la négociation et la mise en œuvre du PMPOA.

Pour revenir au détail des programmes que vous avez présentés, Ferti-Mieux est en effet l'archétype d'un dispositif volontaire « agricole-agricole » : il est piloté majoritairement par les agents techniques des chambres d'agriculture et donc par la profession agricole.

Concernant les irrigants, ce n'est pas tout à fait le même cas de figure car il existe un conflit potentiel avec leurs intérêts. L'opération que vous décrivez en Ariège est finalement décalée par rapport aux objectifs affichés : n'est-elle pas un cas d'espèce ? Il faut admettre que les objectifs du programme Ferti-Mieux restent dans le cas présenté très généraux ; ils se situent davantage au niveau de bonnes intentions environnementales. Les résultats médiocres en termes environnementaux que vous avez constatés sont peut-être liés au fait que les opérations conduites ne sont pas systématiquement liées à des objectifs environnementaux bien définis et géographiquement circonscrits, tels que les bassins versants par exemple. Par conséquent, je ne sais pas si on peut vraiment parler ici de déviance par rapport aux objectifs affichés.

Au sujet du PMPOA toujours, vous avez souligné beaucoup de choses révélant que les négociations vont bien en deçà des prescriptions réglementaires : par exemple, la tolérance vis-à-vis des situations de surnombre d'animaux dans les installations classées. Je

rappelle ici que le PMPOA dans son contenu et ses effets « collatéraux » a été marqué par le moule de la cogestion, j'insiste sur ce point, ce qui a donné lieu à des négociations de toutes natures et apparemment contradictoires avec les buts recherchés, venues se greffer sur le dispositif initial.

Ces réflexions faites, je voudrais soulever quelques interrogations :

Quand les pouvoirs publics mettent en place un dispositif agri-environnemental, doivent-ils circonscrire très précisément le champ de la négociation ?

Lors des négociations, faut-il ouvrir un large spectre d'objectifs avec des déclarations très générales à l'appui et peu de moyens techniques pour atteindre les objectifs énoncés ? En effet, à vous entendre, on peut réellement questionner l'utilité et la pertinence des objectifs environnementaux initialement affichés. Le fait qu'un *lobby* professionnel fasse valoir ses intérêts et, par conséquent, éloigne le dispositif envisagé de son axe premier, rend la compréhension de l'opération particulièrement complexe. Cela débouche invariablement sur une sorte de cacophonie qui rend confus les objectifs et ne bonifie pas forcément l'action publique à venir.

Avec les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) comme illustration, le coût de transaction d'une mesure a été évoqué et considéré comme une donnée en soi, susceptible d'être un indicateur pertinent. C'est ainsi que l'OCDE avait affiché un coût de transaction important qui représentait 50 % de l'aide globale attribuée à l'agriculteur et en tirait la conclusion implicite qu'il y avait là un gros gaspillage d'argent public. En évaluant les CTE (évaluation officielle réalisée à la demande du ministre), on a constaté que le coût de transaction devait être observé au regard de la pertinence des mesures mises en œuvre : une mesure à coût de transaction faible, mais inefficace en termes de résultats environnementaux, aura toujours un rapport coût/bénéfice peu impressionnant !

Enfin, un dernier point de questionnement est constitué par le caractère doublement discriminant du PMPOA quand il a été proposé aux organisations agricoles et concrétisé en

octobre 1993. D'une part, seuls les grands élevages étaient destinés à entrer dans le processus, les petits éleveurs étant ainsi mis à l'écart. D'autre part, les aides publiques octroyées pour la mise aux normes étaient d'autant plus importantes qu'on parlait d'une situation marquée par une divergence forte avec la réglementation (dans le sens de son non-respect) : vous aviez d'autant plus de chances d'être éligible à des aides importantes que vous étiez en dehors des « clous » réglementaires et que votre installation d'élevage était, par exemple, déficiente en fosses à lisier.

Conjugués, ces éléments ont fortement contribué à alimenter une certaine défiance des environnementalistes, à discriminer l'ensemble des actions contenues dans ce plan. Ils ont enfin sans doute nui à certaines modalités de sa réalisation.

### Marc Barbier

*Chercheur en gestion et sociologie  
des organisations à l'UMR INRA SADAPT,  
équipe PRAxis*

Après la nature ordinaire discutée par Catherine Mougenot, nous venons de voir présentée l'agriculture ordinaire ! C'est-à-dire pour le dire avec provocation, celle de la déviance assez généralisée par rapport aux cadres institutionnels dans lesquels tout un secteur d'activité a été rationalisé.

En premier lieu, si ce regard est pertinent, je crois que les résultats de votre travail sont aussi à interroger *via* les représentations des acteurs eux-mêmes. À cet égard, je ne suis pas sûr que le terme de déviance soit le plus adapté pour décrire les effets de la cogestion. Bien qu'elle soit largement instituée, les agriculteurs sont questionnés aujourd'hui par le manque de sécurité de leur situation économique. La disparition récente de l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA), que vous signalez, en est un exemple. Il faut peut-être relire aujourd'hui le travail que vous faites d'un point de vue historique. C'est une perspective nécessaire pour bien comprendre que l'attitude des organisations professionnelles et des agriculteurs, très bien caractérisée dans votre travail, a été permanente depuis que l'environnement s'est « invité » en agriculture.

Dès lors que des règlements en faveur de mesures agri-environnementales ont été prévus au niveau européen, la France, à l'inverse d'autres États membres, a été assez réticente à se saisir de ces opportunités pour mettre en œuvre et expérimenter largement ce que pourrait être une agriculture « différente » – on dirait aujourd'hui « durable ». L'enjeu de la dé-sectorisation concernant notamment la qualité des ressources en eau est ainsi un point particulièrement intéressant dans votre travail.

Je trouve néanmoins votre discours trop critique vis-à-vis des configurations que l'on peut observer et qui sont analysées en termes de corporatisme – ce sera mon deuxième point. Je ferai, quant à moi, l'hypothèse que si les organisations professionnelles agricoles et les agriculteurs accèdent à la gestion environnementale par opportunisme, c'est parce qu'ils ne savent pas faire autrement. Et s'ils ne savent pas faire autrement, ce ne sont pas leurs compétences qui sont en cause, mais l'institution de tout un ensemble de pratiques techniques, de pratiques de conseil, ainsi que de représentations dans le monde professionnel agricole. Il y a une recherche à mener dans cette direction pour éviter une vision en termes de déviance et, ainsi, mieux comprendre le changement de régime dans la modernisation de l'agriculture. Pour poser un regard de politique publique ou de sociologie politique sur ces dispositifs, j'emprunterai la métaphore de la houle évoquée par Laurent Mermet. Si un bateau est dans la houle, il y a des moments où il disparaît et d'autres où il apparaît de nouveau. J'ai l'impression qu'il y a un point de vue moderniste, qui, de la plage, consisterait à toujours vouloir voir le bateau présent sur l'horizon. Or, il y a nécessairement des moments d'opacité dans la fabrication et dans la mise en œuvre des dispositifs de politiques publiques. Cette opacité n'est pas, à mon sens, un problème en soi. Ce qui pose problème c'est que, quand cette mise en œuvre s'opère (dans le creux de la vague si l'on file toujours la métaphore), certains acteurs ne sont plus présents ni représentés. Vous décrivez ainsi fort bien ce que j'appellerais une bureaucratie technique par

## L'environnement en débat

délégation, c'est-à-dire la façon dont des acteurs s'emparent localement de la mise en œuvre des positions qu'on leur a décrites dans des textes officiels. Ce mouvement s'accompagne à son tour d'une prolifération de textes, mais aussi au niveau des acteurs d'une tentative de compréhension de ce que l'on attend d'eux.

Le travail que vous conduisez est ainsi tout à fait intéressant, notamment – et ce sera mon troisième point – dans le choix de poursuivre l'enquête sous l'angle de la territorialisation et de l'effectivité de cette mise en œuvre. Puisque vous avez une approche communale au niveau des données, il m'est apparu, en lisant votre rapport de recherche, qu'il serait intéressant pour vous d'étudier d'autres indicateurs en introduisant, par exemple, le degré de représentation paysanne dans les conseils municipaux ou en utilisant les résultats des votes. Cela vous permettrait, en étudiant des dynamiques politiques locales, de voir si dans certaines situations la démocratie locale est un relais pour établir dans les discussions ce que doivent ou peuvent être les pratiques agricoles. Cela me paraît d'autant plus intéressant que vous montrez le lien qu'il y a entre l'intégration dans les mesures au niveau local et une activité touristique importante.

Cette remarque m'amène à mon dernier point, à savoir l'effet de vos approches « conséquentielles ». Qui, finalement, mesure l'environnement ? Pourquoi et comment les gens seraient informés de ce qu'ils font par rapport aux objectifs affichés dans les politiques publiques ? Où sont les baromètres des efforts consentis ? Dans la gouvernance d'entreprise, on trouve de tels « baromètres » : le taux des marchés, le nombre de conflits sociaux, le degré d'adhésion des actionnaires, etc. C'est aussi le cas dans une moindre mesure pour la gouvernance publique. Or, dans cette gouvernance territoriale, on a l'impression que les acteurs sont lâchés dans le vide : y a-t-il une métrologie de l'environnement en lien avec les actions locales ? Pourtant, et c'est important de le souligner, toutes les rivières font l'objet de mesures, tout point d'eau consommée également. Malgré cela, on voit assez mal apparaître pour

l'instant cette métrologie en lien plus direct avec les actions agri-environnementales.

Ce constat me renvoie à ma propre institution de rattachement. Dès 1974, des chercheurs de l'INRA signalaient les augmentations de teneur en nitrates dans les eaux. L'activité de recherche sur ce point ne s'est finalement intensifiée que récemment, sans que pour l'instant un dispositif ne soit discuté, négocié, comme pourrait l'être une carte. Les agences de l'eau ont certes des indicateurs, mais il serait intéressant de voir comment ils sont réintégrés au rang de l'évaluation de l'effectivité des opérations au niveau des bassins versants. Je crois donc qu'il y a là un réel enjeu y compris pour procéder à l'évaluation locale, par les acteurs, des dispositifs dans lesquels ils s'impliquent ou se trouvent impliqués. Un aspect important de cette métrologie consisterait, me semble-t-il, à raisonner en termes de systèmes de production. C'est pourquoi je ne suis pas complètement d'accord quand vous dites qu'il y a une sur-technicisation du discours. Il y a, en effet, un discours technique, mais il se peut qu'il y ait aussi un appauvrissement de ce point de vue, notamment dans le cadre des opérations Ferti-Mieux. Comme vous, je suis assez sceptique quant à l'objectif opérationnel, quant au fait de devoir progressivement accepter d'autres contraintes qui sont, elles, réglementaires. Je pense qu'il s'agit là d'une autre forme de métrologie qui ne vise pas directement la ressource, mais la conduite des systèmes à travers lesquels la ressource fait l'objet d'une gestion effective. Peut-être est-ce une amorce de ce que vous décrivez en conclusion du lien entre ces pratiques et ce que pourrait être la qualification des marchandises ou des produits agricoles.

Voilà donc quelques commentaires sur votre excellent travail. J'ai personnellement beaucoup appris de votre étude sur ces mesures de PMPOA, si tant est que l'on puisse avoir une vision globale à un moment donné d'un système marqué par une telle complexité. Comme dans beaucoup de procédures administratives, la vision globale est en général absente, notamment pour ceux-là mêmes qui ont énoncé ou prescrit ces mesures.



## Discussion avec le public

### Sophie Allain

INRA/GAPP-CNRS

J'ai eu l'occasion de travailler sur des accords contractuels avec les agriculteurs, notamment à titre de membre du comité scientifique d'Irri-Mieux. Ce comité a eu une démarche très différente de celui de Ferti-Mieux : une place importante était accordée à l'initiative sociale. Ce n'était pas lié aux dispositifs, mais plutôt à la façon dont les dispositifs eux-mêmes étaient pilotés au niveau national.

Le deuxième point sur lequel je voudrais revenir est votre perspective centrée sur les objectifs de ces dispositifs, en fait sur des objectifs que vous identifiez. Votre approche écarte de fait les processus d'apprentissage dans les politiques publiques, notamment de la part de la profession agricole pour mieux comprendre ce qu'implique la volonté de « mieux protéger l'environnement ». Pour le PMPOA ou Ferti-Mieux, des aménagements ont dû être réalisés en cours d'application. Par exemple, dans le cadre du PMPOA, on s'est rendu compte qu'un règlement au niveau de l'exploitation n'était pas pertinent, qu'il fallait au contraire résumer d'un point de vue collectif l'attribution des aides, ce à quoi on n'avait pas du tout pensé au départ.

Cette remarque m'amène à la discussion de la notion d'agriculteur éco-opportuniste qui me semble très pessimiste. Quand on est sur le terrain et qu'on discute avec les agriculteurs, on ressent surtout leur anxiété par rapport à la manière dont s'effectue aujourd'hui leur activité et les nouvelles contraintes qui s'y rapportent. Ils ont le sentiment d'être coincés et ne savent plus comment faire. Dans votre optique, les petits agriculteurs cherchent à protéger leurs intérêts et rien d'autre. Votre perspective, stratégique, laisse de côté les comportements plus volontaires et citoyens des agriculteurs.

### Christophe Beurois

Médiation environnement

Depuis le début de cette séance, nous avons été très prudents vis-à-vis de la notion de pouvoir. Dans le cadre de mon travail, je participe à des arènes de discussion qui sont le théâtre de confrontations avec le monde agricole. En entendant Sophie Allain dire que les organisations professionnelles agricoles ne sont pas opportunistes face aux occasions de financements, je me demande dans quel monde elle vit : je ne crois pas que ce soit le même que moi. On ne peut pas faire l'économie de la notion de pouvoir si l'on veut comprendre le déroulement de ces multiples dispositifs, forums, programmes, etc. C'est un vrai constat et tant qu'on refusera de le faire, on ne pourra pas penser en termes de stratégies et donc en élaborer de nouvelles, plus efficaces.

### Mathieu Bonnefond

Université de Tours

Je voudrais simplement apporter une précision au sujet des évaluations réalisées dans le domaine de l'eau. Il existe aujourd'hui un réseau national inter-agences de données sur l'eau. Ce n'est pas au niveau de l'existence des données que le problème se pose, mais au niveau de l'enchevêtrement des politiques publiques et de leur sectorisation. Il y a un réel besoin d'intégration des données dans la conduite des politiques publiques, intégration qui passerait par la création de liens entre les réseaux d'évaluation des programmes, notamment dans le cadre des politiques agricoles.

### Didier Busca

Je vais surtout répondre aux remarques de Sophie Allain. Il ne faut pas voir derrière le mot « opportuniste » un système de valeurs. Ce n'est pas notre point de vue et encore moins un parti pris épistémologique : nous

## L'environnement en débat

ne portons pas de jugement de valeur. Nous décrivons les comportements d'acteurs qui se saisissent des opportunités de financements publics parce que d'une part, ils ont la capacité individuelle de naviguer dans l'univers des procédures, et que d'autre part, les organisations professionnelles agricoles se mettent en situation de négocier avec les administrations ou les pouvoirs publics les conditions de mise en œuvre des dispositifs agri-environnementaux. Cette situation de cogestion est liée principalement au fait que, sans la profession agricole, les pouvoirs publics ne pourraient pas « instrumenter », mettre en œuvre sur le terrain ces politiques environnementales. On ne décrit pas quelque chose que l'on dénonce, on décrit une réalité que les acteurs eux-mêmes sont tout à fait prêts à reconnaître. L'opacité résulte de la multiplicité des arrangements qu'ils concluent : ils en sont totalement conscients et la provoquent. L'opacité est une source d'autonomie, une marge de manœuvre. Les acteurs sont conscients des conséquences collectives de leurs initiatives, de la portée agrico-centrée de leurs négociations et du manque d'efficacité environnementale de prescriptions qu'ils négocient à la baisse.

### Laurent Mermet

Je voudrais dire quelques mots pour conclure ce débat. Le premier point que je souhaite souligner est un constat que nous avons déjà pu faire lors des séances précédentes. Quand on lit les écrits de chercheurs qui travaillent dans des perspectives différentes, leurs approches apparaissent très contrastées, à la limite de la polémique. Pourtant, une fois qu'un face-à-face est organisé dans le cadre d'un débat oral structuré, les points de vue se rapprochent. C'est avec un très grand intérêt que j'ai vu émerger des deux présentations d'aujourd'hui des points communs qui n'étaient pas présents dans les écrits que j'avais consultés auparavant.

Ma deuxième remarque porte sur les « histoires » dont Catherine Mougenot a souligné l'importance. Alors que Didier Busca et Denis Salles n'avaient pas du tout affiché le fait de chercher à raconter des histoires comme un parti pris méthodologique ou un point de

départ de leur travail, il y a des moments où, au cours de leur présentation, on entendait de telles « histoires ». On avait l'impression d'être dans les bureaux, d'assister aux coups de téléphone, de voir les mèls par lesquels se négocient ces arrangements en cascade. On sentait aussi monter le plaisir de ceux qui écoutent les histoires, tout en retrouvant un des fondamentaux de la culture : il n'y a pas que les histoires sympathiques qui provoquent la délectation. Les histoires désolantes, les histoires ambiguës, les histoires scandaleuses, peuvent aussi générer un plaisir d'une nature finalement peu différente de celle des histoires rafraîchissantes, surprenantes et pleines d'espoir que l'on peut trouver quand on travaille dans d'autres perspectives.

Enfin, pour terminer, je filerai encore plus loin la métaphore de la houle prolongée par Marc Barbier. On peut trouver le point de rencontre des diverses approches évoquées aujourd'hui en réfléchissant à ces plages sur lesquelles viennent déferler les vagues des politiques publiques. Leur reflux laisse des petites flaques d'eau avec des bigorneaux, des algues et des crabes. Certains chercheurs tentent d'observer ce milieu. Pour cela, ils soulèvent délicatement une algue, mais en essayant de ne pas perturber le biotope pour que tout ce petit monde continue à grouiller. D'autres arrivent avec leur bêche, déterminés à dénicher des vers qui leur serviront d'appât. Ils sont obnubilés par un modèle de ver et sont capables de faire un trou de 2 m<sup>2</sup> pour trouver deux malheureux vers. D'autres encore sont sur le grand horizon : ils sont sur le pont des bateaux dont Marc Barbier nous a dit tout à l'heure qu'on les apercevait seulement de temps à autre. Du bateau, tantôt on voit la plage, tantôt elle disparaît. Ce sont des approches très généralisantes. Enfin, d'autres chercheurs encore essaient de se laisser porter par la vague, de surfer et de réaliser une sorte de transition entre la houle et cet univers de l'estran sur lequel les politiques publiques rencontrent leurs territoires et leurs acteurs. Entre les deux recherches dont nous avons discuté aujourd'hui, c'est moins le libellé qui diffère que les postures des chercheurs et le type d'histoire qu'elles produisent, ou qu'elles instrumentalisent.