



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs

Marc Mormont

Citer ce document / Cite this document :

Mormont Marc. Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs. In: Économie rurale. N°236, 1996. pp. 28-36;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1996.4822>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1996_num_236_1_4822

Fichier pdf généré le 26/03/2019



Abstract

Agriculture and environment : toward a sociology of the institutional settings

This paper aims at providing an analytical model of the environmental regulations of agriculture. These firstly can be distinguished according the object, the underlying meaning of environment, the incentives, the scale and mode of implementation. But some case-studies show that regulation have to solve technical/scientific uncertainties and economic/social ones as well: this can only be done by mobilizing and coordinating heterogeneous elements. Considering these processes a new typology of institutional settings is drawn up. It emphasizes the double constraint of any regulation : it has to fit in the logic of one institutional setting and has to be developed within a communicational process that gives credibility and reliability to each involved actor.

Résumé

Cet article propose un modèle d'analyse des modes de régulation environnementale de l'agriculture. Les composantes apparentes de ces mesures sont dégagées : objet, représentation de l'environnement, incitants, échelle d'application et mode d'administration. Mais des études de cas indiquent que ces mesures doivent résoudre des incertitudes tant scientifiques et techniques que sociales et économiques, et qu'elles ne peuvent le faire qu'en mobilisant et coordonnant des éléments moins visibles. Il dégage alors une typologie des dispositifs institutionnels et montre que les mesures et programmes agri-environnementaux obéissent à une double contrainte : de cohérence d'un type de dispositif d'une part, de communication qui assure la crédibilité et la solidité des acteurs impliqués, d'autre part.



Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs

Les mesures qui visent une régulation environnementale de l'agriculture se sont multipliées durant ces dernières années, tant au niveau national qu'au niveau européen. Il ne s'agit pas ici ni d'en faire l'inventaire ni de recenser tous les débats et discussions qu'elles ont suscitées. Leur diversité, leur hétérogénéité même appelle un essai de clarification que nous tenterons en proposant un modèle d'analyse et une typologie des dispositifs de mise en œuvre.

Inventaire des mesures et hypothèse de travail

En première analyse, les mesures peuvent être différenciées selon cinq critères.

La définition de l'enjeu environnemental distingue d'abord (Mormont, 1994b, Lowe et Buller, 1990) la lutte contre les pollutions, principalement de l'eau, à laquelle ont été sensibles d'abord les pays du nord de l'Europe, fortement urbanisés, alors que les pays du sud de l'Europe, plus sensibles aux risques de désertification,

ont cherché à défendre l'agriculture plus extensive des régions dites défavorisées. Les Britanniques ont été les premiers à proposer des mesures de protection des zones sensibles (faune et flore) à travers des contrats de gestion. Plus récemment sont apparues des mesures qui subventionnent les agriculteurs pour d'autres externalités positives comme le paysage ou l'entretien à des fins de loisir. Enfin, ce sont notamment les Néerlandais qui ont privilégié l'aide à une reconversion des exploitations vers l'agriculture biologique, donc au développement de nouvelles filières ou de nouveaux produits. C'est donc un mixte de contexte culturel et de conditions écologiques qui définit au plan national ou régional les priorités environnementales.

Les modifications de pratiques agricoles visées peuvent concerner une limitation de certains intrants, l'adaptation des équipements (normes sur les bâtiments d'élevage) ou des techniques tout comme elles peuvent porter directement sur des pratiques (extensification ou limitation des épandages d'effluents). Dans certains cas, on s'oriente vers de nouvelles techniques alors que dans d'autres on priviliege le maintien de pratiques plus traditionnelles.

Tableau 1. Grille de classification des mesures de régulation

CRITÈRE 1	CRITÈRE 2	CRITÈRE 3	CRITÈRE 4	CRITÈRE 5
Définition environnement	Modification des pratiques agricoles	Échelle d'application	Mode d'incitation	Mode d'administration
Pollution	Intrants	Individuel	Normes techniques	Contrôle
Paysage et autres externalités	Techniques et équipements	Espace spécifié	Contrat	Aménagement
Qualité des produits	Produits	"Région"	Vulgarisation	Politique agricole
Nature	Maintien de pratiques traditionnelles	État	Efficacité technique économique	Politique de développement
	Nouvelle filière (label)	Europe	Subvention	
	Extensification			

L'échelle d'application de ces mesures est en partie conditionnée par l'enjeu environnemental : s'agissant de protéger un site de haute qualité biologique, on vise un espace très spécifique et délimité, mais la protection des ressources en eau peut conduire à des mesures qui cou-

vrent tout le territoire (taxes, code de bonne pratique) aussi bien qu'à la désignation de zones particulières comme les zones de protection de captage qu'impose la directive "Nitrates". Dans certains cas, on peut même se donner l'exploitation individuelle comme unité, comme

dans les plans de développement durable français ; dans d'autres c'est la région, définie par son paysage ou par d'autres critères, qui sert d'unité d'intervention.

Les moyens utilisés sont également divers allant des plus coercitifs, comme les taxes ou les plans d'action lisiers introduits aux Pays-Bas ou en région flamande, jusqu'aux simples programmes de vulgarisation et de conseil qui passent par les canaux de l'encadrement agricole. Le subventionnement de pratiques agricoles favorables à l'environnement a été introduit, sur le modèle britannique, pour des opérations de protection de zones sensibles, mais la prime à l'herbe ou même les aides à l'agriculture des régions défavorisées peuvent être considérées comme des formes d'aides plus générales qui aident au maintien d'une agriculture plus extensive jugée indispensable à la viabilité de larges territoires ruraux. L'incitation peut aussi passer par l'expérimentation de nouvelles techniques dont on attend une efficacité supérieure aux techniques conventionnelles.

Enfin le mode d'administration de ces mesures est variable : dans certains cas, on a affaire à une gestion par des normes techniques ou des procédures d'autorisation similaires à la régulation des pollutions industrielles, alors qu'à l'opposé on peut avoir des mesures qui font partie intégrante de la politique agricole et qui sont appliquées comme telles, par l'administration agricole et les réseaux d'encadrement. Entre ces deux extrêmes, on trouve des formules de contractualisation qui mettent éventuellement les agriculteurs en contact avec des acteurs non agricoles (administrations, voire associations de protection de la nature) ou encore qui les inscrivent dans des projets de développement ruraux plus transversaux. Parfois les mesures sont négociées une à une, alors que, par exemple, certains programmes allemands proposent aux agriculteurs un éventail de mesures et de subventions dans lesquelles chaque agriculteur fait son propre choix.

Un point est cependant commun : l'Europe joue un rôle décisif, même si nombre de ces mesures ont des origines nationales. En effet, le caractère fortement intégré de la politique agricole impose pratiquement aux États membres de passer par l'Europe pour faire adopter ou accepter des mesures envisagées au plan national. Ce rôle-clé de l'Europe n'empêche pas une grande diversité d'interprétations des mesures adoptées, chaque pays, voire chaque région, revendiquant la spécificité de ses problèmes environnementaux, diversité qui est autant celle des conditions naturelles que celle des systèmes de production ou encore celle, plus implicite, de l'environnement.

Comment analyser cette diversité ?

Les analyses qui suivent reposent sur une série d'études monographiques dans différentes régions françaises et belges (Mormont, 1994a ; Bouchat et Mormont, 1994) et sur quelques exemples empruntés à la littérature. L'hypothèse centrale peut se résumer comme suit : la mise en œuvre d'une régulation environnementale de

l'agriculture passe par la mise en place d'un dispositif, c'est-à-dire par des arrangements institutionnels qui mettent en relation des représentations, des normes, des pratiques et des acteurs.

La notion de dispositif institutionnel décompose le contenu d'une mesure – ou d'une politique traduite en mesures concrètes – en interrogeant les modèles sous-jacents et leur articulation. Une mesure proposant, par exemple, aux agriculteurs d'une région des subventions pour l'élevage de races locales menacées presuppose que cette notion de "race locale" soit préconstruite et ait un sens (à l'échelle régionale) ; la subvention proposée doit correspondre non seulement à des coûts de production évalués à partir d'une productivité moindre, mais aussi elle n'a de sens que si un marché potentiel existe ; enfin cette activité d'élevage doit correspondre, plus ou moins, à une activité que les agriculteurs considèrent comme ayant du sens. Chacune de ces conditions presuppose en fait des institutions, des réseaux et, finalement, leur mise en relation.

Cette notion de dispositif institutionnel se comprend mieux si on la développe à partir de la notion d'incertitude. Si chacun, y compris la plupart des agriculteurs, reconnaît la réalité des impacts négatifs de l'agriculture à un niveau général, il est beaucoup plus difficile, à l'échelle locale d'une région, voire d'une exploitation, de donner une description précise de ces impacts. On a plutôt affaire à des phénomènes de risques, où l'agriculture a une part, mais qui restent difficiles à mesurer et à imputer. A cette incertitude "naturelle" s'ajoute le fait que les agriculteurs ont suffisamment intériorisé la logique économique pour opposer aux régulations proposées la réalité des difficultés techniques et des risques économiques qu'ils encourent et qui sont tout aussi réels que les risques de changement global ou de dégradation de la biodiversité. Ils peuvent aussi arguer de l'instabilité de la politique agricole, ou encore revendiquer un effort comparable à d'autres acteurs ou d'autres secteurs économiques qui ont leur part dans les pollutions avérées (comme par exemple l'insuffisante épuration des eaux usées). Les incertitudes scientifiques et techniques peuvent certainement, dans certains cas au moins, être réduites par la recherche et l'innovation, mais les incertitudes socio-économiques et politiques, qu'on peut aussi appeler indéterminations (Wynne, 1992), ne peuvent l'être que par d'autres processus de changement institutionnel. Dans l'un et l'autre cas, il faut mettre en place de nouveaux réseaux de relations, de nouvelles représentations et faire en sorte qu'elles soient crédibles et mobilisatrices (1).

Cette approche comporte deux avantages : elle est proche du point de vue de l'agriculteur, pour lequel cette notion de risque a un sens. Elle permet aussi de comprendre que chaque incertitude peut avoir un poids très

1. Cette notion d'incertitude peut être rapprochée de celle que mobilisent certains économistes qui distinguent les incertitudes d'information et les incertitudes de coordination et de communication (Storper, 1995).

différent selon les cas : un acteur peut accepter une grande incertitude dans un domaine, si une sécurité lui est donnée dans d'autres. On est aussi dans un schéma dynamique où l'agent individuel peut accepter des actions provisoires de manière à tester des incertitudes et modifier ensuite son attitude en fonction des résultats obtenus : l'acteur transige finalement entre diverses incertitudes.

Un exemple peut illustrer rapidement cette approche. C'est le cas d'une opération menée dans une sous-région belge, où dominent les grandes cultures et qui comporte une importante nappe souterraine, en vue de réduire le lessivage des nitrates. Les agriculteurs, réticents à toute restriction autoritaire, affirment gérer de manière efficace et économie leurs intrants alors que les producteurs d'eau signalent une augmentation continue de la teneur en nitrates de leurs prélèvements. Les autorités ont mis en place un programme de recherches qui porte tant sur la nappe que sur les pratiques agricoles elles-mêmes, et ce programme est piloté par un comité associant administration, producteurs d'eau et représentants agricoles. La recherche a duré plusieurs années et elle a profondément modifié les données du problème, en même temps qu'elle a infléchi les positions des acteurs, en particulier agricoles. Elle a d'abord relativisé le risque, en mettant en évidence la diversité des impacts et des mécanismes de transfert des nitrates ; elle a aussi montré que les rejets ponctuels (stations d'épuration, rejets d'eaux usées) ont une part significative, tandis que les pratiques agricoles semblent pouvoir être améliorées dans beaucoup de cas. Les agriculteurs ne sont dès lors plus les seuls accusés, ni considérés comme un bloc homogène, et des marges de changement leur apparaissent possibles. Leur discours aussi se modifie et ils revendiquent leur rôle de protecteurs de l'eau : ils affirment ainsi qu'il leur est désormais impensable de faire courir des risques sanitaires à une population à laquelle ils sont censés fournir des produits agricoles de qualité. Ce sont donc en même temps les données technico-scientifiques et le contexte social (incluant les représentations) qui se modifient et se réorganisent.

Un dispositif de régulation se construit donc comme un réarrangement des faits, des relations et des représentations ou, plus exactement, c'est une manière de relier des données naturelles, des techniques, des relations et des représentations de manière telle que les incertitudes peuvent être déplacées et réduites.

Dispositif agri-environnemental et réduction des incertitudes

Le premier domaine d'incertitude est écologique ou technico-écologique. La pollution d'une nappe peut être avérée sans qu'il y ait pour autant des modèles écologiques précis qui permettent, dans une région donnée, de l'imputer à des pratiques agricoles précises. Est-elle liée à des pratiques générales et "normales" ou à des excès

individuels et locaux ? La pollution, quand elle est mesurable, résulte souvent de processus cumulatifs dans l'espace et dans le temps, et il est souvent difficile de prescrire aux agriculteurs des changements de pratique suffisamment précis. Se dégage alors une série de contraintes : pouvoir identifier les mécanismes de pollution, pouvoir justifier (en termes d'équité) la part des responsables dans la réduction de la pollution, pouvoir indiquer les pratiques agricoles adaptées, et même pouvoir proposer un dispositif de mesure des effets de ces changements de pratique sur le milieu. Ces conditions sont rarement remplies de manière complète. Les évaluations de l'environnement sont souvent globales et les alternatives techniques encore imprécises. Du côté des agriculteurs, deux phénomènes jouent un rôle important. D'un côté, ils peuvent avoir des conceptions particulières des mécanismes écologiques : pour certains, le sol est un filtre et il est inconcevable qu'il ne joue pas son rôle ; pour d'autres, les nappes sont comme des réservoirs et les nitrates qui s'y échappent s'y déposent simplement "au fond" : la pollution résulte alors, à leurs yeux, d'années de sécheresse exceptionnelle et elle disparaîtra avec le retour de pluies normales. D'un autre côté, la reconnaissance des pollutions est souvent liée à l'existence de réseaux sociaux qui permettent aux agriculteurs de saisir cette pollution comme un problème pour d'autres venant d'un univers familier : un mauvais état des puits ou de la distribution locale, constaté par la municipalité, des relations privées avec des citadins de la ville qui est alimentée par la nappe, la présence de touristes qui expriment un intérêt pour le paysage sont quelques-unes des modalités par lesquelles les données écologiques prennent un sens "plausible" pour les exploitants.

Enfin la contrainte de vérification de l'efficacité des mesures proposées est très souvent laissée dans l'ombre ou différée : elle est par exemple plus difficile pour l'état floristique des prairies (dont l'évolution peut être lente) que pour l'entretien des haies qui sont visibles et font d'ailleurs partie souvent du paysage perçu par les agriculteurs.

Un deuxième ordre de contraintes se trouve dans les incertitudes économiques. Réductions de production et pertes de revenu peuvent-elles être estimées *a priori* ? L'article 19, qui visait des zones définies et désignées comme sensibles, souvent quelques parcelles d'une exploitation, parcelles marginales de surcroît, a pu connaître un succès puisqu'il ne concernait souvent que des parties réduites de l'exploitation. Mais dès qu'on élargit, par exemple, les actions à la gestion des intrants, le facteur décisif devient pour l'agriculteur le degré auquel ces changements de pratique affecteront son revenu. Ici, l'exploitation ne peut plus être découpée simplement en parcelles et pratiques indépendantes les unes des autres. Cette contrainte est à la fois une contrainte de système (l'exploitation est-elle modifiée ou seulement certaines pratiques et parcelles marginales ?) et une contrainte de réversibilité (le retour aux pratiques habituelles est-elle possible ?). Cette contrainte économique est moins

monétaire que stratégique, alors même que les compensations proposées sont exclusivement monétaires et calculées sur des évaluations de pertes de production. On peut alors comprendre comme également logiques des réactions contradictoires : certains n'acceptent que des mesures qui ne concernent que des pratiques limitées (et réversibles) et sur des parcelles déterminées ; d'autres, au contraire, n'acceptent que des mesures qui supposent une reconversion complète de l'exploitation vers un autre système de production et ils exigent des compensations plus larges (par exemple des aides à l'investissement, des périodes longues). On ne doit pas s'étonner alors des réactions très diversifiées des agriculteurs : selon qu'on est jeune et en période d'investissement ou au contraire âgé et sans perspective de succession, selon qu'on a déjà réalisé une reconversion en fonction de la réforme de la Pac, les "calculs stratégiques" peuvent être très différents. Les réseaux d'encadrement professionnel, capables de proposer des techniques nouvelles, ou des perspectives de reconversion jouent alors un rôle crucial.

Le troisième champ d'incertitude est proprement social ou socio-politique. Car chaque mesure comporte, implicitement, une définition du métier agricole, de son identité et du champ relationnel dans lequel cette identité est reconnue, identité vue ici comme un champ de relations dans lequel l'individu est reconnu, avec ses compétences, et les biens et services qu'il propose. Certaines mesures ne mettent pas ou peu en cause les identités professionnelles des agriculteurs. Mais les mesures agri-environnementales contiennent trois voies possibles de redéfinition identitaire pour les agriculteurs. Dans une première perspective, c'est d'améliorations techniques qu'il s'agit, d'un produire mieux et plus efficace, ce qui a des avantages écologiques et économiques à la fois. La réduction des intrants peut être interprétée dans ce sens, pariant qu'une agriculture plus propre sera aussi plus efficace. L'agriculteur est ici un technicien de la production et de la gestion auquel il manque simplement les techniques. Cette vision passe par les réseaux socio-professionnels spécialisés et elle maintient les agriculteurs dans un contrat social productiviste et forcément sélectif : seuls les meilleurs survivront et s'engager dès maintenant dans cette recherche d'innovation est un bon pari. Tout autre est la perspective qui fait de l'agriculteur quelqu'un qui contribue à l'entretien de la nature, du paysage ou de l'environnement. Là, c'est à une autre échelle – celle d'un milieu local ou régional – que doit se définir le réseau de valorisation et que la demande doit être formulée. Si l'agriculteur est en contact familier avec des chasseurs, il peut saisir la contribution des bandes de prairies extensives à la faune. Et c'est bien à la mise en forme de cette demande, de moins en moins spontanée du fait de l'urbanisation, que les dispositifs doivent procéder. Une troisième perspective a été observée qui fait de l'environnement une manière de refaire une image de marque des produits agricoles quand ceux-ci sont distribués dans des circuits courts ou sous des

labels. Là, c'est par le produit et l'activité marchande que l'agriculteur peut relier l'environnement et son activité propre.

Ces trois modes de redéfinition des identités agricoles correspondent, grossièrement, à des stratégies économiques, mais ils ne s'y résument pas car ces identités correspondent aussi à des réseaux socio-professionnels (Bouchat D. et Mormont M., 1994.) L'attitude des agriculteurs à l'égard des mesures, et des questions d'environnement en général, est largement liée aux réinterprétations possibles qu'ils peuvent en faire à partir de l'information et des messages qu'ils reçoivent par ces réseaux. Des céréaliers intensifs qui privilègient une information technique et gestionnaire sont plus spontanément portés à l'interpréter dans le cadre du premier modèle, et des éleveurs de région marginale se retrouvent plus spontanément dans les autres modèles, pour autant que des partenaires agricoles ou non agricoles les leur proposent.

Comme on le verra à travers divers exemples, chaque dispositif mis en place pour réduire ces incertitudes va se traduire dans un zonage particulier, où il s'agit de connecter les espaces définis par l'enjeu écologique (la nappe, le paysage), les espaces des systèmes de production (zone céréalière, zone d'élevage) et ce qu'on appellera les espaces d'intervention, à savoir le territoire sur lequel s'applique la mesure. Dans la mise en œuvre, dans les programmes mis en place, les faits sociaux sont aussi importants que les données techniques et scientifiques : on peut choisir, par exemple, une zone d'intervention simplement parce qu'on pense que les agriculteurs y sont plus disposés à négocier. Dans d'autres cas (Mormont, 1994a), c'est dans un espace secondaire pour les uns et les autres qu'agriculteurs et naturalistes vont expérimenter de nouvelles pratiques de gestion. Les gestionnaires de ces dispositifs procèdent en fait toujours à des anticipations quant aux réactions des agriculteurs (notamment quant aux incitants efficaces) : ces dispositifs supposent donc toujours une sociologie spontanée des agriculteurs, laquelle découle de processus de communication sur lesquels nous reviendrons plus loin.

Typologie des dispositifs

On peut alors mener l'analyse des mesures environnementales à l'égard de l'agriculture en distinguant quatre types de dispositifs selon la manière dont se réduisent les incertitudes. Le tableau 2 détaille les éléments qui sont constitutifs de chacun d'eux. Nous analysons ensuite la logique interne de chacun en privilégiant certains éléments.

Tableau 2. Typologie des dispositifs

DISPOSITIF				
Éléments	Réglementaire (professionnel)	Écologique négocié	Innovation technique	Développement territorial
Argumentation	Légalité	Patrimoine	Efficacité	Appartenance
Expertise	Générale scientifique	Écologique	Agricole	Partagée multiple
Zonage	Scientifique ou aucun	Scientifique	Agricole (systèmes de production)	Social
Modalité	Normes	Contrat	Innovation	Projet
Objet	Intrants équipements pratiques	Convention	Technique	Système local
Action	Conformité des moyens	Ajustement des pratiques	Expérimentation	Intégration
Incertitude(s) centrale(s)	Faisabilité efficacité	Écologique durée adhésion	Technique diffusion	Multiples
Réseau principal	Professionnel	Partenariat avec naturalistes	Filière	Réseaux locaux
Espace d'identification	Profession	Spécifique	Métier	Territoire

Un dispositif réglementaire-professionnel

Le dispositif qui consiste à imposer une mise aux normes des bâtiments d'élevage est un dispositif qu'on peut appeler réglementaire. Il fixe des normes générales, applicables quelles que soient les circonstances locales au nom du respect de la loi (justification civique). Il se définit par des techniques qui sont mesurables. Ce dispositif articule de manière directe, par le fait de la norme, une pratique agricole à une pollution ; il est compatible, nous semble-t-il, avec un "encadrement" de l'agriculture qui emprunte son modèle à l'industrie : il comporte une norme, une spécification technique, un contrôle possible, un régime d'autorisations (installations classées) et de taxes ou de redevances. Il ne postule pas une évaluation de son efficacité sur la ressource en eau, et il n'impose donc à l'agriculteur aucune contrainte sur le résultat, mais uniquement d'adopter une technique de stockage des lisiers et fumiers. Il s'évite ainsi, au moins à court terme, une contrainte d'évaluation des résultats : même si on ne sait pas quel sera l'état futur de la nappe, on postule que l'application de cette norme annule un certain nombre de rejets et l'agriculteur – éleveur est, par le fait même, dispensé de sa responsabilité en ce qui concerne cette pratique. L'incertitude principale de ce dispositif est alors déplacée vers le coût ou le risque financier qui doit être compensé par des aides ou subventions. Sommairement résumé, ce dispositif peut mobiliser les agriculteurs en leur donnant une double assurance : celle du respect de la norme qui les innocent en quelque sorte, celle de leur effort financier qui ne constitue pas pour eux un risque économique. L'agriculteur est vu comme agent rationnel qui est censé anticiper sur le coût futur et ainsi réaliser l'investissement à bon escient. Il suppose que l'agriculteur a une vision à long terme (de reproduction de son exploitation) mais cela est cohérent avec

l'idée que ceux qui ne réaliseront pas cette opération se condamnent à disparaître et avec eux leur exploitation et donc la source du risque.

Le zonage n'est pas crucial dans ce type de dispositif qui place toutes les exploitations sur le même pied (à l'exception des jeunes en période d'installation qui sont favorisés), sauf quand il s'agit de protéger des zones de protection. Ce n'est que dans des cas précis qu'on va se préoccuper de "localiser" des programmes. Dans ce cas, c'est par exemple une Agence de Bassin qui va souhaiter qu'une priorité soit accordée à telle zone plus fragile ou plus menacée. Mais le zonage ne descend jamais jusqu'au niveau de la gestion de l'exploitation et de la parcelle : on laisse donc dans l'ombre les pratiques réelles des agriculteurs et donc la question de l'efficacité de ces mesures. En effet, tout comme les normes de chargement à l'hectare (nombre d'unités de gros bétail à l'hectare qui donnent lieu à des primes), la mise aux normes des bâtiments ne garantit aucunement que les pratiques d'épandage seront correctes. Il est en effet possible que certains agriculteurs concentrent celles-ci sur certaines terres qu'ils utilisent intensivement. Les risques de sureté de fertilisation demeurent donc réels, au moins en partie, ce qui laisse ouverte la possibilité de revendications futures de la part de gestionnaires de l'eau.

Le dispositif écologique-contractuel

A cette voie de normalisation des équipements agricoles, on peut opposer les dispositifs de protection des zones sensibles du point de vue de la flore et de la faune. Ces dispositifs sont de type "écologique-négocié". Ici c'est la pratique sur un terrain donné (réputé sensible) qui est visée. On caractérise l'espace par la présence d'un élément naturel (faune, flore) qui, même s'il n'a pas la même valeur pour tous, est néanmoins observable et

vérifiable sur le terrain et, généralement, par des acteurs locaux. On peut voir l'orchidée, le héron cendré, encore plus la haie. Parfois, ce sont des institutions internationales et des scientifiques qui viennent confirmer l'importance nationale ou européenne de la protection de ces espèces ou espaces dont la réalité n'est pas toujours évidente. Une seconde étape consiste à définir les pratiques agricoles correspondantes : ce sont souvent des pratiques qu'on pourrait appeler de retrait agricole en ce sens qu'il s'agit de réduire la "pression" de l'agriculture sur le milieu ; parfois, à l'inverse, il s'agit de maintenir une activité agricole pour éviter l'embroussaillement ou la reforestation. Selon les cas, l'une ou l'autre des interprétations est possible. Une fois établies ces "certitudes", le dispositif doit surtout résoudre d'autres incertitudes.

- La première concerne le devenir écologique de ces zones sensibles : rien ne garantit que les délimitations des zones sont suffisantes, ni que les biotopes ne vont pas évoluer et continuer à se dégrader. Cette question est le plus souvent éludée par les programmes parce que les agriculteurs ne la posent pas et que les acteurs écologiques espèrent que ces mesures auront des effets positifs, au pire nuls.

- La deuxième incertitude tient principalement à l'adhésion des agriculteurs aux objectifs : s'il s'agit de maintenir des pratiques agricoles, on pourrait espérer un soutien des agriculteurs alors que des pratiques de retrait seraient moins attractives. Dans certains cas, le maintien n'intéresse pas les agriculteurs qui préféreraient abandonner ces terres pour intensifier ailleurs, alors que dans certains cas, c'est l'intensification de ces terres qui est empêchée et provoque le rejet. Dans un cas, il faudrait subventionner pour maintenir des pratiques (anciennes) et dans l'autre, il faudrait subventionner pour compenser les pertes de revenu liées à des pratiques moins intensives (fauchage tardif) ou induites par la non-intensification (simple maintien des pratiques existantes, telles que la mesure de maintien de faibles densités d'élevage). Ces dispositifs connaissent donc des difficultés parce que le modèle de la protection de l'espèce et de l'espace peut connaître des traductions contradictoires pour les agriculteurs. Il existe alors plusieurs manières de réduire cette difficulté : soit en accordant des primes suffisamment attractives pour que l'agriculteur consente (par intérêt financier immédiat) à ces pratiques, soit en opérant sur des zones très marginales pour les agriculteurs (en termes économiques, ces terres ne sont qu'une part très faible de leur exploitation) soit encore en constituant ces terres en patrimoine, qui peut être retraduit en intérêts locaux, symboliques ou touristiques, de manière à donner à ces pratiques un sens d'intégration locale aux agriculteurs. Ces difficultés sont importantes dès qu'on étend les surfaces et qu'on y intègre des exploitations entières qui deviennent ainsi dépendantes d'un système de subventionnement. Alors, la réduction de la première incertitude accroît la seconde. Le zonage est donc un moment crucial de ces dispositifs : plus on étend les zones protégées, plus on doit prendre en considération

non plus seulement telle parcelle, mais l'ensemble de l'exploitation, et donc le "système de production" de l'exploitant, voire de la région agricole.

- Enfin une troisième incertitude est politique : nul ne sait et ne semble vouloir garantir que ces modes de financement dureront au-delà de quelques années. C'est ici que l'engagement des institutions publiques locales ou régionales joue un rôle décisif car elles seules peuvent rendre crédible une pérennité des programmes. On passe alors au modèle de développement territorial.

Le modèle implicite qui sous-tend ces dispositifs (et justifie leur appellation) est celui d'une rémunération des agriculteurs pour des pratiques de "production" ou d'entretien d'espaces auxquels on donne une valeur écologique qui dépend de ces pratiques agricoles. Il suppose donc une reconnaissance de ces valeurs (écologiques, paysagères) par des institutions. S'agissant de biens non marchands et à forte spécificité locale, la rémunération ne peut qu'être négociée, inscrite dans un contrat.

Des dispositifs d'innovation technique

Tout autres sont encore les dispositifs technico-économiques qui se centrent sur les innovations techniques agricoles proprement dites. Ces dispositifs ne requièrent pas forcément un diagnostic environnemental précis au départ. Il suffit que soit acceptée l'idée d'un excès et d'un risque liés aux pratiques agricoles contemporaines. Ce risque est généralement aussi appuyé sur des diagnostics environnementaux généraux : risques liés aux excès de nitrates, aux pesticides. Une fois ceux-ci reconnus, le pari (et la demande des agriculteurs) est de pouvoir mettre au point des techniques qui permettent une production à la fois rentable et non polluante, ce qui impliquerait, par exemple, un dosage plus fin des intrants. Ici l'agriculteur n'est supposé avoir ni attache locale, ni même identité professionnelle spécifique : c'est un entrepreneur qui calcule son intérêt à long terme et, qui, dans cette même logique de calcul, est censé accepter un principe de précaution implicite qui consiste à ne pas accepter un risque, même si celui-ci n'est pas prouvé pour autant et qu'il existe des alternatives économiquement viables ou même économiquement intéressantes à terme. Cette voie de l'innovation technique est une voie qui déplace les risques de manière originale : elle préfère finalement parier sur l'innovation technique. Elle suppose des agriculteurs conscients des risques, donc sensibles à l'opinion publique. Elle suppose aussi des agriculteurs qui acceptent un jeu concurrentiel à l'intérieur de la profession, jeu où le plus innovateur gagne. Ce sont les réseaux agricoles les plus spécialisés qui s'y engagent et demandent des investissements de recherche et d'innovation. Cette voie de l'innovation technique suppose des réseaux d'encadrement où scientifiques et techniciens jouent un rôle prépondérant et partagent ces mêmes croyances dans l'innovation.

Dans ces dispositifs, le zonage tient à la distribution spatiale des "systèmes de production" (zone de production du maïs par exemple) dont on veut améliorer les techni-

ques, et les zones de risque (zone d'alimentation en eau potable) pour déterminer des cibles. Mais comme on est dans une phase de recherche, les zones choisies le sont plus souvent en fonction de l'évaluation qui est faite de l'adhésion des agriculteurs : on cherchera des zones d'intervention, même si elles ne sont pas cruciales pour les ressources en eau, où on suppose une "ouverture" suffisante des agriculteurs de manière à produire des références techniques et des initiatives exemplaires pour la profession agricole.

Ces dispositifs tournés vers l'innovation technique sont en fait soumis à une forte contrainte : ils devront être capables de trouver des solutions techniques économiquement efficaces et adaptées aux pratiques des agriculteurs, par exemple être capables de donner aux agriculteurs des moyens techniques de mieux adapter leur fertilisation à la croissance des plantes.

Des dispositifs de développement territorial

Certains programmes de plans de développement durable (PDD) s'apparentent d'un certain côté à des dispositifs centrés sur l'innovation, mais il s'agit rarement d'une innovation technique au sens de la création d'une technique nouvelle. Il s'agit plutôt d'innover en matière de méthodes de production adaptées à des situations locales dont la définition est variable et comprend un mélange de protection des ressources en eau, de protection des paysages et de stratégies de reconversions économiques. Leur caractère exemplaire, et à notre sens prometteur, vient au contraire de ce sens du bricolage individuel face à des contraintes et des opportunités multiples où l'agriculteur chercherait sa sécurité dans une combinaison très particulière de reconnaissance sociale, d'innovation technique, de réponse à la demande de nature ou de paysage et d'insertion dans un réseau de développement local. Ici l'incertitude est en un sens maximale puisque l'exploitation individuelle est entièrement ouverte à tous les risques, mais c'est une démarche qui paraît sécurisante à certains parce qu'elle permet précisément, en descendant au niveau de la parcelle et des modes de travail, de la famille et du projet professionnel, le maximum de combinaisons nouvelles. Cette large incertitude n'est acceptable qu'en proportion des opportunités qui sont envisageables et qui sont garanties par un réseau d'encadrement complexe et diversifié incluant aussi bien l'encadrement classique que les milieux environnementalistes ou les réseaux de développement local. C'est seulement si l'éventail des possibilités est largement ouvert par ces réseaux qu'elle est acceptable et permet d'élaborer des scénarios d'évolution de l'exploitation qui sont des choix de stratégies et non de simples adaptations à des normes. Il est vraisemblable que les plans de développement durable connaîtront des applications fort diverses : certains ne conduiront qu'à des adaptations mineures, alors que d'autres s'inscriront réellement dans des processus de reconversion agricole et rurale capables de proposer de nouveaux systèmes de production. Et cela dépendra vraisemblablement de la capacité des dis-

positifs de réellement intégrer les diagnostics environnementaux et les diagnostics agro-économiques, bref de faire de réelles traductions à l'échelle de l'exploitation.

L'analyse de deux dispositifs d'expérimentation de PDD en Lorraine nous permet de suggérer les mécanismes suivants :

– ces dispositifs sont efficaces à la condition de permettre une véritable mise en relation négociée des exigences environnementales et des objectifs agricoles au niveau de l'exploitation elle-même : pour cela, il faut effectivement un contact direct de l'agriculteur avec les deux "conseils" ou les deux porte-parole, et il faut ménager un espace de négociation qui peut prendre la forme d'un tiers-arbitre ;

– ces dispositifs sont efficaces s'ils sont capables d'intégrer des zonages différents (celui de la région agricole, celui de l'espace environnemental, celui des parcelles de l'exploitation) et ceci suppose que ces zonages ne soient pas figés dans des normes mais s'inscrivent plutôt dans des projets collectifs ; en termes d'encadrement, ces dispositifs supposent donc un double encadrement de l'exploitant agricole (Mormont, 1995) ;

– ces dispositifs permettent, d'une part, une individualisation des diagnostics et des "traductions". Cela prend en compte la diversité des rapports que les exploitations entretiennent avec le milieu naturel, le fait par exemple que deux exploitations voisines et semblables peuvent très bien avoir des impacts différents sur un milieu selon la localisation des bâtiments d'exploitation. Ils permettent, d'autre part, de prendre en compte la diversité des situations et des projets socio-économiques des exploitations.

Dans cette dynamique, le zonage est aussi une opération complexe : il faut articuler un nombre plus grand encore de "zones". Il revient au diagnostic écologique de définir les enjeux environnementaux, et au diagnostic agronomique de situer pour chaque exploitation, jusqu'au niveau de la parcelle, les modifications possibles des pratiques agricoles. On remonte alors au niveau de l'exploitation pour voir comment la stratégie de l'exploitant peut s'infléchir en fonction de ces exigences. Dans certains cas, cela conduit à une réorientation complète du système de production, ce qui renvoie alors à la région agricole ou au groupe professionnel et au système d'encadrement qui peut soutenir cette reconversion technico-économique. On passe ainsi logiquement d'un niveau à un autre. C'est cependant l'espace social d'intervention qui est décisif, à savoir le fait que certains agriculteurs puissent se reconnaître dans une image de la région, trouver des partenaires dans les institutions régionales ou locales, et constituer de nouveaux réseaux de producteurs. La région est définie par des caractéristiques sociales – le sentiment d'une menace de déclin par exemple – mais aussi par des caractéristiques naturelles qui ont un sens – un paysage, par exemple. Le fait que les agriculteurs associent les deux éléments est décisif parce que cela permet d'articuler le zonage et les enjeux écologiques au zonage et aux enjeux agricoles.

Dispositifs et communication

Chaque dispositif a sa logique interne : une mesure ne peut être effective et acceptée que si elle coordonne bien enjeu écologique, données techniques, projets socio-économiques et identités. Et l'adhésion des agriculteurs repose finalement sur des processus de communication qui nous semblent remplir quatre fonctions principales :

- assurer la crédibilité des diagnostics scientifiques
- constituer des réseaux de traduction socio-technique
- redéfinir les identités agricoles
- fixer les engagements des acteurs.

Ainsi un diagnostic de la qualité des eaux souterraines ou de la valeur d'un biotope vaut-il moins par la précision scientifique de ses constats que par le type d'échange social (du plus conflictuel au plus coopératif) dans lequel il est formulé. Dans certains cas, des diagnostics globaux de la dégradation de l'eau ou de la nature, appuyés sur une culture ou une histoire qui les valorisent, peuvent suffire à convaincre les agriculteurs, mais dans d'autres cas il est nécessaire de construire des réseaux mettant en relation producteurs d'eau ou naturalistes, voire utile de mener la recherche et l'évaluation avec eux. La crédibilité des données et des modèles scientifiques est un phénomène interactif : elle suppose non seulement que soit reconnue l'autorité des scientifiques, mais aussi que les utilisateurs (de l'eau, de la nature, de l'espace) soient identifiés et reconnaissent eux-mêmes la réalité et la complexité des pratiques agricoles.

Ces processus de communication sont des modes de réduction des diverses incertitudes : des agriculteurs peuvent plus facilement accepter un diagnostic écologique, même très vague, quand il est formulé par des acteurs locaux avec lesquels ils se sentent des intérêts communs. De même, un programme agri-environnemental dans une zone où s'exercent des pressions écologiques ou touristiques peut être l'occasion pour les agriculteurs de réaffirmer leur présence et leur poids dans la gestion d'un espace rural qui leur échappe.

Une deuxième dimension de communication des dispositifs est que leur mise en œuvre (définition d'un programme local, des niveaux des primes ou d'autres incitations) postule ce qu'on a appelé une sociologie spontanée des agriculteurs qui peuvent être définis et classés en fonction de leurs compétences techniques, de leurs raisonnements économiques supposés, ou d'autres critères : s'il est difficile de définir un profil type de l'agriculteur qui adhère à une mesure comme l'article 19 (Barrué et al., 1995), c'est que sa mise en œuvre, selon des modalités très diverses, repose sur des anticipations très différentes de ce que veulent ou peuvent accepter les agriculteurs. On peut alors comprendre que chaque mesure (sauf les subventions uniformes comme la prime à l'herbe), comportant un certain degré de changement ou d'infléchissement de ces identités, opère tendanciellement une sélection différentielle des agriculteurs et des réseaux agricoles. Les agriculteurs les plus prompts à s'engager dans des dispositifs territoriaux sont sans doute des agri-

culteurs qui prennent distance par rapport à la politique agricole. Ceci explique pourquoi les mesures agri-environnementales ont un impact plus important au plan symbolique qu'au plan pratique, écologique ou économique : elles sont un puissant vecteur communicationnel de redéfinition des identités professionnelles. En revanche les dispositifs d'innovation technique sont plus attractifs pour ces agriculteurs au profil d'entrepreneur qui privilient l'efficacité économique et le calcul, et qui peuvent être plus sensibles à des progrès qui cumulent réduction des pollutions et réduction des coûts à travers une meilleure gestion des intrants.

De même, c'est un processus de communication – à l'échelle locale, régionale ou sectorielle – qui permet de rendre vraisemblables des scénarios de changement qui peuvent se centrer sur les seules techniques de production ou s'élargir au contraire à des projets plus territoriaux de reconversion agricole.

Les modalités les plus concrètes de ces dispositifs – le zonage avant tout, mais aussi la durée des opérations et des contrats – constituent les facteurs décisifs de cette communication. Ainsi une durée de contrat de cinq ans peut-elle être interprétée, dans une vision stratégique de reconversion de l'exploitation, comme une durée trop courte parce qu'elle ne signifie pas un engagement à long terme des pouvoirs publics. Mais elle peut aussi être interprétée comme trop longue par des agriculteurs qui ont une vision opportuniste des subventions et veulent garder leur liberté d'adhérer, année après année, sur des parcelles limitées. Ce qui est ici en cause, c'est bien une mesure des "engagements" que prennent les partenaires des opérations. La notion d'engagement est également empruntée à Wynne (1992) pour qui les indéterminations (ou incertitudes sociales) ne peuvent être réduites que par des *commitments* institutionnels qui sont les facteurs déterminants des réactions des acteurs sociaux aux risques.

Des études de cas ont montré (Mormont, 1994a) que ces engagements ne peuvent se décrire et qu'ils nécessitent à la fois du temps et des modes particuliers de gestion, et il est parfois nécessaire que la relation entre agriculteurs et naturalistes s'établisse progressivement, dans un contexte d'expérimentation qui permet aux acteurs de tester réciproquement leurs intentions et leur solidité. C'est pour la même raison que souvent les promoteurs de ces expériences choisissent les zones d'intervention moins en fonction de la gravité des problèmes de pollution qu'en fonction de la résistance supposée des agriculteurs.

Enfin, cette dimension d'engagement se combine avec celle des identités professionnelles quand il s'agit de relier les mesures de régulation à la politique agricole. Très souvent, les agriculteurs vont interpréter les subventions au titre de l'environnement comme des formes déguisées de politique de réduction de la production agricole. Quand on sait que le comité STAR, chargé à Bruxelles d'évaluer et d'avaliser les programmes agri-environnementaux nationaux, fait explicitement de la diminution de production un critère *sine qua non* de

sélection, il est difficile de faire comprendre aux agriculteurs que certaines mesures, par exemple d'extensification, qui viennent simplement confirmer des pratiques agricoles existantes, constituent une politique qui valoriserait à long terme une agriculture artisanale pour les services qu'elle rend à la gestion du territoire. Ce n'est donc que par une mobilisation souvent locale, impliquant des collectivités territoriales et/ou des acteurs représentant les usagers (habitants, touristes, citadins), que la stabilisation d'un nouveau modèle peut se faire. Ceci conduit (voir aussi Osti, 1992) à accorder une grande importance à la composition des comités de pilotage, des commissions départementales ou régionales qui élaborent ou suivent les programmes agri-environnementaux.

Conclusion

Face à la diversité des mesures de régulation environnementale de l'agriculture, nous avons esquissé un modèle d'analyse. La notion de dispositif nous a permis de montrer comment s'articule la réduction des différentes incertitudes constitutives des questions d'environnement.

En premier lieu, vient la composante écologique qui définit le risque ou le bien d'environnement qui requiert protection, mais qui s'appuie aussi sur des processus de reconnaissance sociale et politique. Les modèles économiques, qui sont la deuxième composante, définissent les actions possibles, les changements de pratique envisageables, les incitants. La troisième composante est ce que nous appellerions un modèle "social" qui n'est autre qu'une "sociologie" de l'agriculteur qui tend à définir les réactions possibles, les groupes réceptifs, les identités des acteurs concernés.

La dynamique des dispositifs nous paraît tenir à un jeu de réduction et de déplacement simultané et coordonné des différentes incertitudes. Une mesure de régulation, pour être effective, est dès lors soumise à une double contrainte :

- une contrainte de cohérence qui impose d'inclure la mesure dans la logique interne d'un dispositif ;
- une contrainte de communication qui impose l'élaboration de réseaux qui assurent la crédibilité des messages et des engagements des acteurs.

Marc MORMONT • Unité de Sociologie de l'Environnement, Fondation Universitaire Luxembourgeoise, Arlon, Belgique. Tel +32 63 230868.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Alphandéry P. et Deverre C. *La politique agri-environnementale communautaire et son application en France*. Recherches en Économie et Sociologie Rurales, 1994, n° 7, pp. 2-3.
- Barrué M., Billaud J.-P., Deverre C. et Alphandéry P. *Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux : les enjeux de l'article 19*. Rapport Final, PIREN, 1995, p. 659 et sq.
- Billaud J.-P. et Pinton F. *Enquête sociologique sur les conditions de mise en place des mesures environnementales au sein de la Politique Agricole Commune*. Rapport National, Paris-Nanterre, 1996, 70 p.
- Bonny S. et Carles R. *Perspectives d'utilisation de l'emploi des engrains et des phytosanitaires dans l'agriculture française*. Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales, 1993, n° 26, pp. 29-62.
- Bouchat D. et Mormont M. *Les circuits d'information des agriculteurs et l'environnement*. Rapport de recherche (multigraphié), FUL, Arlon, 1994.
- Dubgaard A. *Danish Policy Measures to Control Agricultural Impacts on Environment*. Report 52, Statens Jordbrukskonomiske Institut, Kopenhagen, 1990, 34 p.
- Lowe P.D. et Buller H. *The historical and cultural contexts*. In Lowe P.D. et Bodiguel M. (eds), *Rural Studies in Britain and France*, Belhaven, London, 1990.
- Mormont M. *Vers un encadrement environnemental des agriculteurs : comparaisons régionales France-Belgique*. Rapport au Ministère Français de l'Environnement, Fondation Universitaire Luxembourgeoise, Arlon, 1995, 238 p.
- Mormont M. *Incertitudes et engagements : les agriculteurs et l'environnement*. In Blanc M. et al, *Vie quotidienne et démocratie*, L'Harmattan, Paris, 1994a, pp. 209-234.
- Mormont M. *La agricultura en el espacio rural europeo*. Agricultura y Sociedad, 1994b, n° 71, pp. 17-49.
- Osti G. *Co-operative regulation : contrasting organizational models for the control of pesticides. The Case of North-East Italian Fruit-Growing*. Sociologia Ruralis, 1992, n° 1, pp. 163-177.
- Seymour S., Cox G. et Lowe P. *Nitrates in Water : The Politics of the 'Polluter Pays Principle'*. Sociologia Ruralis, 1992, 32, 1 : 82-103.
- Storper M. *La géographie des conventions : proximité territoriale, interdépendances non marchandes et développement économique*. In Rallet A. et Torre A. (eds), *Economie industrielle et économie spatiale*, Economica, Paris, 1995.
- Whitby M. (ed) *The European Environment and CAP Reform. Policies and Prospects for Conservation*. CAB International, Oxon, 1996, 271 p.
- Wynne B. *Uncertainty and Environmental learning : Reconceiving Science and Policy in the Preventive Paradigm*. Global Environmental Change, 1992, 2, 2, pp. 11-127.