

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

POLITIQUES RÉGLEMENTAIRES ET POLITIQUES VOLONTAIRES : UN COUPLE DE PRESCRIPTIONS EFFICACE POUR LIMITER LES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE ?

La mise en œuvre récente de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)¹ a réactivé le débat sur le choix entre politiques réglementaires ou politiques volontaires pour traiter des pollutions et nuisances issues de la production agricole. Les politiques réglementaires ont vocation à être nationales. Néanmoins, elles laissent une marge de manœuvre conséquente au niveau départemental. Celle-ci permet de prendre en compte les stratégies de la profession agricole qui suscitent ou confortent des politiques volontaires visant la modification des pratiques culturales. Ces politiques ont pour mission d'inciter les agriculteurs à atteindre les objectifs assignés par la société, dans différents contextes d'échelles géographiques, de temps ou de secteurs de production. Nous formulons l'hypothèse que les politiques réglementaires et les politiques volontaires - mises en place par la profession agricole - forment des systèmes prescriptifs à partir desquels les agriculteurs élaborent des normes d'action. A partir d'une démarche historique et ethnologique, cette hypothèse est testée dans deux contextes différents : Dordogne et Seine-et-Marne.

Politiques réglementaires et politiques volontaires : un système prescriptif fonctionnel ?

De l'encadrement des élevages à celui des exploitations céréalières, les dispositifs de gestion des pollutions et nuisances déclinent l'éventail des politiques disponibles.

Des politiques réglementaires occupant l'ensemble du champ prescriptif : l'encadrement des porcheries

En Dordogne, la production porcine, encadrée depuis longtemps par les textes et emblématique des nuisances environnementales, illustre les objectifs des politiques réglementaires. Limitées jusqu'en 1976, les prescriptions des arrêtés d'autorisation sont, depuis, marquées par l'édition d'instructions techniques plus exigeantes. Elles visent essentiellement la préservation de la ressource en eau en reprenant les méthodes validées dans d'autres secteurs économiques : chimie, agroalimentaire...

La gestion des lisiers est une préoccupation centrale des textes. Si la distance des installations ou des épandages aux tiers - question ancienne - a tendance à être réduite en prenant en compte l'usage de techniques limitant le dégagement des odeurs, une planification des épandages, qui suppose des contraintes temporelles et spatiales, est ins-

taurée. Le passage de surfaces d'épandage à des plans d'épandage, puis à plus de rigueur sur la définition de ces plans, peut aussi faciliter un éventuel contrôle administra-

Deux contextes différents

En Dordogne, des élevages dispersés, aux pollutions considérées comme ponctuelles, peuvent être encadrés par des textes issus d'une histoire longue et définissant des exigences précises (les porcs) et d'autres, concentrés dans une commune enquêtée depuis plus d'une décennie, laissent une marge de manœuvre plus large aux éleveurs (les veaux).

Un bassin de grandes cultures en Seine-et-Marne dont l'aquifère est stratégique pour l'alimentation en eau de l'agglomération parisienne. Une partie des pollutions - considérées comme diffuses - y est cadrée par une Directive laissant une marge importante à la négociation.

Dans les deux contextes, la pression sociale est soutenue par la recomposition des espaces ruraux : emprise du tourisme en Dordogne et importance de l'urbanisation en Seine-et-Marne. Sur leurs exploitations, les agriculteurs gèrent alors trois dimensions parfois malaisées à mettre en cohérence : la qualité des produits avec l'aval, les nuisances et pollutions avec la société locale et, à une échelle plus petite, les objectifs de qualité des milieux négociés avec les pouvoirs publics par l'intermédiaire de la profession organisée.

¹ les expressions soulignées sont définies dans le glossaire

tif. De nouvelles normes - capacité et étanchéité des fosses - encadrent la récupération et le stockage des lisiers. L'autre axe de protection de la ressource en eau consiste à séparer les eaux usées et pluviales des lisiers, à l'image des réseaux de gestion des eaux des agglomérations.

La mise en œuvre technique de ces exigences suppose des ouvrages, des aménagements et l'élaboration de documents. Un dispositif financier d'incitation individuelle accompagne cette évolution : le Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). Séparation des eaux usées et stockage du lisier sont éligibles à des subventions et contrôlables. La planification des épandages ne requiert pas de subventions et son contrôle ne peut être que formel.

Depuis deux siècles, le champ prescriptif s'est sédimenté en ne laissant aux politiques volontaires qu'une place étroite, essentiellement tournée vers des négociations symboliques. En effet, dans ce département, les élevages de porcs sont des installations prioritaires aux yeux des services administratifs, car ils sont perçus comme extérieurs à la représentation locale des terroirs. Ce qui n'est pas le cas des élevages de veaux, encadrés juridiquement, mais peu suivis par les services administratifs.

En dehors des élevages, les politiques réglementaires côtoient des politiques volontaires formelles et informelles, plus ou moins strictement articulées.

Des politiques réglementaires et volontaires articulées

La question de la qualité de l'eau, centrale en Seine-et-Marne, est traduite dans une série de normes prescriptives énoncées par la réglementation comme par les politiques volontaires. Les politiques réglementaires appliquées ici sont une déclinaison en droit français de la directive Nitrate, résultant de négociations départementales avec la profession agricole, dans le cadre du code de bonnes pratiques agricoles. Les politiques volontaires sont initiées à la fin des années 1980, dans une stratégie d'évitement réglementaire. Contre un classement de tout le département en zone vulnérable, à l'initiative de la profession agricole, quatre dérogations aux dispositions nationales, portant notamment sur les dates d'épandages et les pratiques culturales, sont obtenues en 1996.

La crédibilité de cette stratégie d'évitement réglementaire s'appuie sur la mise en place d'opérations Ferti-Mieux. Leur objectif vise la réduction de la charge en nitrate par une modification des pratiques culturales respectant les résultats économiques des exploitations. En 1995 est initiée l'opération *des Morins à la Marne*, une des plus importantes de l'hexagone, qui s'étend sur 200 000 hectares et concerne 1 200 agriculteurs. Elle obtient le label Ferti-Mieux en 1999.

Cette opération est assise sur la construction d'outils d'objectivation des pratiques culturales et des risques de dégradation de la qualité des eaux. Des éco-bilans azote sont réalisés ; une grille des risques est construite à partir des pratiques relevées et de la sensibilité des sols au lessivage. Un réseau de 120 fermes de référence est mis en place, où les pratiques et les résultats des parcelles représentatives des risques de la zone sont suivis. L'ensemble est concrétisé par l'élaboration d'un système d'information géographique (SIG). La référence au dis-

Glossaire

Ferti-Mieux : programme volontaire initié par la profession agricole au niveau national (Chambres d'agriculture, Développement agricole, Instituts techniques,...) et visant à améliorer les pratiques de fertilisation, notamment azotée. Il se traduit par de nombreuses opérations localisées.

Normes : les normes sont ici des préceptes d'actions construits par l'ensemble des acteurs locaux, à partir de conflits et au travers de leurs réseaux. Elles régissent les conduites des agriculteurs, en réponse aux exigences locales, qui exigent un meilleur respect de la dimension environnementale. Le respect de ces normes participe à un processus de négociation qui vise à une cohabitation acceptable de populations aux attentes distinctes.

Politiques volontaires : dispositifs non obligatoires, formels ou informels, mis en place par les agriculteurs et/ou la profession agricole pour réduire les pollutions et les nuisances issues de leurs productions, avec la participation d'autres acteurs.

Système fonctionnel : ensemble de pratiques et de normes d'actions construites et légitimées par les acteurs, qui tiennent compte des textes, en les respectant ou en progressant vers eux. Dans ce champ, les **systèmes prescriptifs** désignent l'ensemble organisé de ce qui est imposé à des acteurs pour orienter leurs actions : réglementation, cahiers des charges, référentiels, normes... Systèmes prescriptifs et fonctionnels ont tendance à se diversifier en se territorialisant.

TGAP : en agriculture, elle ne concerne que les produits phytosanitaires depuis le 1/1/2000.

positif national Ferti-Mieux, où sont réunis la profession, les pouvoirs publics et la recherche, donne une légitimité aux acteurs locaux. La construction du dispositif local, dans lequel la Chambre d'agriculture côtoie les organismes stockeurs (OS), les producteurs d'eau et les collectivités locales, a des effets organisateurs qui recomposent les stratégies de la profession agricole. Une culture commune, débordant les objectifs professionnels, s'y forge peu à peu. Le comité de pilotage et les réunions techniques deviennent des lieux de production de connaissances consensuelles - y compris pratiques - où les représentants agricoles technicisent leurs discours et leurs références, en tenant compte des données avancées par leurs partenaires. De ce point de vue, *des Morins à la Marne* légitime la construction d'un corps de compétences et d'expertises, négocié entre des partenaires hétérogènes. La réunion technique débouche sur l'accord prescriptif officiel qui est diffusé auprès des 1 200 exploitants de la zone d'action. Le message Ferti-Mieux, homologué par les partenaires, peut alors être saisi par les exploitants pour discuter les conseils en fertilisation, dispensés par les techniciens agricoles. Cependant, les effets d'image de l'agriculture et de qualité de l'eau, recherchés par tous les partenaires, ne peuvent être pérennisés qu'à condition de déboucher sur des résultats concrets et vérifiables. Au-delà de l'opération *des Morins à la Marne*, l'engagement réel des prescripteurs comme le rôle de la Chambre d'agriculture aboutissent alors à la construction d'outils de gestion de territoires, à partir d'instruments d'objectivation - références et SIG - construits depuis les années 1980. C'est aussi le cas de la qualification d'exploitation Qualiterre, dispositif départemental en construction reposant sur le principe de la certification d'entreprise et concernant notamment les pratiques environnementales de ces exploitations (fertilisation, gestion des déchets, irrigation). *Des Morins à la Marne* acquiert alors un sens qui dépasse les

limites tracées au départ. Il fonctionne comme modèle de réponse aux pressions réglementaires. Comme objet, il s'impose aux acteurs institutionnels qui projettent des dispositifs similaires à propos des phytosanitaires.

Ces systèmes d'orientation de l'action des agriculteurs - textes prescriptifs rigides (Dordogne-porc) ou largement négociables (Dordogne-veaux et Seine-et-Marne) pouvant être combinés avec des dispositifs volontaires (Seine-et-Marne) - visent une modification des pratiques agricoles. On peut alors s'interroger sur leur incorporation dans la construction des normes d'action mises en œuvre par les exploitants.

Des normes d'actions reformulées à partir des prescriptions

Dans une situation où l'action administrative est focalisée - faute de moyens - sur les situations les plus difficiles, les agriculteurs transforment les politiques et les prescriptions en normes d'action contextualisées.

Un encadrement des élevages de porcs à peine modifié par les exigences des contextes locaux

Depuis 1976, au travers de l'encadrement des porcheries, circulaires et arrêtés étendent la palette des normes applicables aux élevages. Cette pression normative apparaît diversement déclinée. La procédure d'autorisation implique la réalisation d'une étude d'impact qui pourrait se présenter comme un guide d'action pour l'éleveur. Cependant, sa complexité suppose le recours à un bureau d'étude, ce qui limite notablement sa valeur pédagogique. La dimension financière du dispositif d'aide à la maîtrise des pollutions (PMPOA) oriente par contre l'action technique de l'éleveur, en l'inscrivant dans une perspective de compétitivité de son outil de production. Ici, une fosse étanche de capacité adaptée, des bâtiments rénovés, voire une station d'épuration, constituent un gain normatif conséquent mais aussi concurrentiel, vis-à-vis des autres élevages non éligibles aux aides. Cependant, la mise en œuvre sur le terrain du plan d'épandage prescrit se heurte autant à des contraintes techniques que sociales. La taille et l'éloignement des parcelles, la multiplication des transports et l'accroissement du nombre des riverains affectés cantonnent d'autant son application à une surface restreinte, souvent négociée informellement au sein de la société locale. Parfois, les interpellations conduisent les éleveurs à reconfigurer en partie leurs normes d'action. Qu'il s'agisse de plaintes ou de consignations sur un livret d'enquête publique, les éleveurs tiennent compte des pressions locales émises. Leur attention est alors orientée vers ces exigences, dont la prise en compte permet le déroulement quotidien et éventuellement le développement de leurs activités. Ici, la création d'une bande enherbée le long d'un ru permet de s'allier les pêcheurs. Ailleurs, le retrait de parcelles du plan d'épandage permet une cohabitation plus sereine. A contrario, d'autres parcelles sont surépandues. Les avantages octroyés peuvent apparaître surtout symboliques, mais de telles actions ne constituent-elles pas les ressorts de la vie collective ?

Des élevages de veaux, moins soumis aux contrôles administratifs, suscitent l'émergence de normes d'action territorialisées

En prenant l'exemple des pratiques environnementales de l'ensemble des éleveurs de veaux d'une commune, on

peut observer comment, au-delà des prescriptions, des normes d'action collectives sont produites. Ici, la recomposition de la population depuis le début des années 80, l'agrotourisme et la montée sociétale de l'interpellation environnementale exercent une pression croissante envers les agriculteurs. Les élevages, essentiellement de veaux, subissent une attention administrative faible et ont été soumis plus tardivement - par les arrêtés de 1992 - à des exigences techniques.

La pression sur les éleveurs s'exprime au travers des réseaux locaux, mêlant agriculteurs et non agriculteurs : association de parents d'élèves, de chasse, comité des fêtes... Les pratiques de sociabilité de ces réseaux conduisent souvent à dépasser les objets qui les fondent et à aborder d'autres sujets de préoccupation locaux. Les réseaux assurent la transmission des doléances et fournissent un cadre aux négociations. C'est en leur sein que les éleveurs répondent d'abord aux interpellations. Ils suppriment, limitent ou prêtent attention aux épandages sur certaines parcelles. Face à la gêne résiduelle, ils offrent des contreparties, ancrées dans les pratiques agricoles : fourniture d'amendements, aides culturales... Certaines possèdent parfois une forte valeur démonstrative : vidage et épandage de fosses septiques des résidents voisins avec une tonne à lisier...

Bien que réduit depuis une vingtaine d'années, le fonctionnement des agriculteurs en réseaux professionnels (CUMA, association d'irrigants...) permet d'ajuster leurs réponses. Elles tendent alors à s'harmoniser, tout en tenant compte de contextes différenciés. Pour parfaire le dispositif, le maire, représentant de l'ensemble des réseaux et des territoires de la commune plutôt que des sensibilités politiques, peut les utiliser comme outils d'influence. L'élu local donne ainsi cohérence et garantie aux négociations des réseaux et à leurs traductions mises en œuvre par les éleveurs.

Des normes d'action élaborées à partir des politiques volontaires en Seine-et-Marne ?

La manière dont l'opération *des Morins à la Marne* est appropriée par les exploitants peut être approchée à partir d'un sondage réalisé auprès de 240 des 1 200 agriculteurs visés par l'opération, complété par des entretiens auprès d'agriculteurs aux exploitations représentatives des risques de la zone.

Les 120 agriculteurs des fermes de référence considèrent très positivement le dispositif Ferti-Mieux, car il permet d'améliorer l'expertise pratique sur les parcelles. La recherche de la performance technique, d'abord motivée par des ressorts économiques, est en cohérence avec les orientations des politiques volontaires. Au-delà de ce groupe, la grande majorité des exploitants déclare avoir modifié ses pratiques. Pour les exploitants, l'opération *des Morins à la Marne* est également invoquée comme facteur déterminant, mais après les OS et les discussions dans les groupes d'agriculteurs.

Pour les agriculteurs des fermes de référence, l'opération est crédible dans la mesure où elle ne contredit pas la démarche des organismes stockeurs, mais donne à l'exploitant les instruments techniques d'une plus large autonomie, pouvant aller jusqu'à l'agriculture raisonnée. Cette démarche globale est de plus en plus partagée par les exploitants rencontrés. Il faut certainement y voir le

résultat de l'engagement des organisations professionnelles - dont les publications sont lues par les enquêtés - et le tournant pris par les coopératives vers la traçabilité et les produits de qualité. Cependant, dans les pratiques de l'exploitant, ces engagements ne concernent qu'une part de la SAU et restent très souvent limités au raisonnement strictement économique. C'est pourquoi la pratique de l'interculture - question centrale pour les nitrates - est peu fréquente. En effet, les cultures intermédiaires pièges à nitrates, qui représentent un véritable investissement en temps, ne sont systématiques ni dans le temps, ni dans les exploitations enquêtées. Enfin, difficulté supplémentaire, les exploitants notent que la multiplication des épandages consécutifs au fractionnement en trois ou même quatre apports - préconisés par tous les prescripteurs - augmente les difficultés avec le voisinage non agricole qui y voit, à l'inverse, une augmentation des pratiques polluantes.

Au total, pour les agriculteurs des fermes de référence, Ferti-Mieux est un objet dont l'appropriation est limitée. Il offre une série d'opportunités pouvant être d'autant mieux saisies que les dispositions individuelles des exploitants sont combinées avec des contextes productifs (conditions pédologiques, capacités d'investissement) plus porteurs. De plus, le rapport plus ou moins direct au consommateur final joue un rôle dans le choix des objets démonstratifs de qualité de production évoquant une attention à celle de l'environnement. Les exploitants distribuant eux-mêmes leurs produits (très minoritaires dans le département) ont choisi de donner à voir des objets techniques. Ils associent le plus souvent l'image traditionnelle de l'agriculture véhiculée dans l'imaginaire urbain avec les outils de la modernité : laboratoire, conduite électronique d'atelier, gestes prophylactiques. Les efforts consentis pour la qualité des eaux, qui passent par une plus grande maîtrise technique de la fertilisation - mais restent invisibles pour les riverains et le consommateur final - ne sont pas mis en avant. Chez ceux qui produisent essentiellement en direction des filières (très majoritaires en Seine-et-Marne), *des Morins à la Marne* est d'abord un stimulant des efforts techniques, la résultante d'un calcul coût/bénéfice, et

conduit rarement à la mise en visibilité d'efforts individuels pour désamorcer les critiques du voisinage.

Lorsque le cadre réglementaire est rigide (pour les élevages), il y a toujours place pour une adaptation locale et une appropriation par les acteurs, même si c'est de l'ordre du symbolique. Lorsqu'il est largement négociable, les politiques volontaires peuvent se déployer pleinement, elles sont saisies effectivement par les exploitants dans la mesure où elles constituent des opportunités techniques et économiques. Au final, les limites de l'action administrative obligent à tenir compte de normes élaborées en dehors de la sphère réglementaire. Ce faisant, ces normes d'action se traduisent par des pratiques plus respectueuses de l'environnement et s'inscrivent ainsi dans la perspective des textes, même lorsqu'elles prétendent s'y substituer.

Conclusion : un risque d'éclatement territorial des normes d'action ?

Les textes et l'interpellation environnementale de la société ont une efficacité complémentaire sur le processus d'activation des réponses volontaires. Certes, ces dernières s'inscrivent dans une stratégie d'évitement réglementaire, mais elles sont aussi des filtres par où les politiques réglementaires percolent sur le terrain. L'ensemble produit des systèmes prescriptifs fonctionnels, suscitant des normes qui tendent à se territorialiser en fonction des situations locales. A partir des contextes analysés, la question du rapport entre politiques réglementaires et politiques volontaires est moins celle de leurs contradictions, que celle des différenciations territoriales issues de la diversité des exigences environnementales que ces politiques peuvent induire. Aujourd'hui, cette dernière question n'est pas tranchée. Le cumul des disparités dans le suivi administratif, dans les pressions locales des populations et dans l'implication des exploitants comme de la profession agricole, peut jouer à l'encontre des politiques réglementaires nationales et conduire, à terme, à l'apparition de territoires de relégation environnementale. A l'inverse, le couple prescriptif politiques volontaires/politiques réglementaires peut aussi produire une meilleure prise en compte, diversifiée, mais généralisée, des aspects environnementaux de la production agricole.

Christian Nicourt et Jean-Max Girault, INRA-STEPE, Ivry
nicourt@ivry.inra.fr et jean-max.girault@ivry.inra.fr

Pour en savoir plus

Cahart, P ; Bénétière, J.J. ; Burgard, L.R. ; Gravau, A. ; Joly, A. ; Le Bail, P. ; Rogeau, C. ; Volgler, J.P. (1999) - *Rapport d'évaluation sur la gestion et le bilan du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole*. CPCI, IGF, CGGREF. 2 tomes.

Conseil national de l'Évaluation - Commissariat général au Plan (2001) - *La politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine*. Paris : La Documentation Française.

Jollivet, M. ; Mathieu, N. (1989) - *Du rural à l'environnement*. Paris : L'Harmattan.

Nicourt, C ; Girault, J.M. ; Bourliaud, J. (2001) - *L'implication environnementale des agriculteurs. Entre prescriptions réglementaires et politiques volontaires. Etudes de cas en Dordogne et Seine-et-Marne*. Rapport pour le programme Risques collectifs et Situations de crise. Ivry : INRA.