La construction du caractère « diffus » des pollutions agricoles

Magalie Bourblanc et Hélène Brives

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8988>

DOI : 10.4000/etudesrurales.8988

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 24 septembre 2009

Pagination : 161-176

Référence électronique

Magalie Bourblanc et Hélène Brives, « La construction du caractère « diffus » des pollutions agricoles », *Études rurales* [En ligne], 183 | 2009, mis en ligne le 01 janvier 2011, consulté le 08 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8988> ; DOI : 10.4000/etudesrurales.8988

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ETRU&ID_NUMPUBLIE=ETRU_183&ID_ARTICLE=ETRU_183_0161

La construction du caractère « diffus » des pollutions agricoles

par Magalie BOURBLANC et Hélène BRIVES

| Editions de l'EHESS | Études rurales

2009/1 - n° 183

ISSN 0014-2182 | ISBN 9782713222061 | pages 161 à 176

Pour citer cet article :

— Bourblanc M. et Brives H., La construction du caractère « diffus » des pollutions agricoles, Études rurales 2009/1, n° 183, p. 161-176.

Distribution électronique Cairn pour Editions de l'EHESS .

© Editions de l'EHESS . Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LA CONSTRUCTION DU CARACTÈRE « DIFFUS » DES POLLUTIONS AGRICOLES

Magalie Bourblanc et Hélène Brives

PARMI LES MULTIPLES MISES EN CAUSE de l'agriculture intensive dans les phénomènes de pollution, les pollutions aquatiques que génère l'élevage intensif, tout particulièrement en Bretagne, sont les premières à être apparues sur le devant de la scène. Ces pollutions sont considérées comme « diffuses ». Nous entendons par là qu'elles semblent ne jamais être avérées avant que les nombreuses interactions avec les divers éléments du milieu naturel ne transforment des sources potentielles de pollution en pollutions réelles.

Impossibles à observer à l'œil nu, ces pollutions dites diffuses apparaissent comme une entité évanescence dont les origines restent impossibles à établir de manière précise. Même la connaissance scientifique semble trébucher sur la complexité des phénomènes en jeu, et, jusqu'à ce jour, les chercheurs sont dans l'incapacité de tracer rigoureusement le cheminement des pollutions agricoles diffuses, depuis leurs origines jusqu'à la ressource en eau [Bourblanc 2007].

Le problème de la pollution agricole des eaux, inscrit sur l'agenda des pouvoirs publics,

représente, à maints égards, un problème insaisissable dans la mesure où il paraît précisément irréductible à ce caractère instable et fuyant, se dérochant constamment aux savoirs – quels qu'ils soient – cherchant à l'appivoiser.

Le point de vue que nous souhaitons défendre dans cet article tend à s'émanciper de cette croyance dans le caractère intrinsèquement diffus de ces pollutions agricoles. Nous voulons montrer qu'elles sont tout autant un objet social et politique qu'un phénomène naturel [Latour 2006].

Nous ne discuterons pas ici la validité scientifique du caractère diffus des pollutions d'origine agricole mais nous focaliserons sur l'arène politicosociale, où la pollution diffuse se traduit par l'impossibilité d'imputer des responsabilités individuelles, impossibilité qui renforce à son tour le caractère diffus. En cela, l'empreinte sociale se mêle étroitement au caractère objectivé du problème au point de se confondre souvent avec lui.

Dans cette perspective, nous envisageons les pollutions diffuses comme un objet « construit », au sens latourien du terme. Ces pollutions fusionnent deux ordres d'influence, à savoir des influences sociales autour des stratégies déployées par les représentants agricoles pour maintenir le périmètre diffus autour de l'objet « pollutions agricoles » ainsi que des influences naturelles objectives attachées au type de pollutions en question. Nous montrerons comment ces représentants agricoles, suivis en cela par l'action publique, sont parvenus à réifier ce caractère diffus en propriété indépassable, et ce en dépit des avancées de la connaissance scientifique qui pouvaient à bon droit être attendues en la matière.

Ce caractère diffus permet en outre de faire valoir l'intérêt d'un dispositif pédagogique, parce que le traitement agronomique de la question ainsi définie s'inscrit dans le travail long de l'activité de conseil et parce

Dans les années 1970, les représentants agricoles refusent de reconnaître l'existence d'un problème de pollutions agricoles, dont les dommages sur le milieu, notamment aquatique, commencent pourtant à se faire sentir. Afin de valider leur stratégie de déni du problème soulevé par les associations environnementales bretonnes, ils s'attachent à construire une argumentation qui consiste principalement à mobiliser le caractère diffus de ces pollutions. Pour commencer, ils contestent le fait que la hausse des taux de nitrates dans les cours d'eau, repérée par les services de la DDASS, soit significative ou annonciatrice d'un phénomène de pollution¹. Puis, quand, à la fin des années 1980, l'inscription du problème sur l'agenda devient inévitable, ils contestent leur propre responsabilité dans l'apparition de ce phénomène, avant de la

1. Le préfet des Côtes-du-Nord, influencé par les groupes d'intérêts agricoles, déclare ainsi : « Rien n'indique que les taux de nitrates vont continuer à augmenter. »

diluer parmi d'autres, accusant d'autres franges de « la Profession », comme les céréaliers du Bassin parisien, grands consommateurs d'engrais chimiques. Au début des années 1990, quand la pression s'accroît sur les éleveurs de porcs bretons, l'Union des groupements de producteurs de viande en Bretagne (UGPVB) dénonce :

La directive « Nitrates » ne [prend] en compte que les pollutions liées aux déjections animales, agissant sans doute sous l'influence du puissant lobby de l'industrie chimique. En Bretagne, 50 % des nitrates dus à l'agriculture sont d'origine minérale. Et dans les 50 % restants, les porcs, toujours au banc des accusés, n'en représentent que le quart, soit 12 % des apports totaux d'azote agricole. Les groupements de producteurs n'accepteront de lutter contre la pollution que dans un contexte global et au même rythme que les autres activités économiques (collectivités locales, industries agroalimentaires)².

L'UGPVB évoque ici également, et de façon implicite, les pollutions diffuses engendrées par les dysfonctionnements des stations d'épuration dont les collectivités locales ont la responsabilité. De fait, pendant toute la décennie 1990, la profession agricole n'aura de cesse que de discuter sa part de responsabilité. Elle y parviendra d'autant mieux qu'un halo d'incertitude entoure cette question. D'abord, le terme « pollutions » fait l'objet de contestations. Les représentants agricoles précisent qu'il ne convient pas d'associer les lisiers, fumiers et fientes à des pollutions car il s'agit là d'engrais nécessaires à la croissance des cultures. Plus qu'un polluant, le lisier serait un fertilisant. Ainsi

la profession agricole ne manque pas de souligner au passage l'absurdité de l'action publique qui voudrait dénoncer ces prétendus polluants dans un contexte mondial de pénurie de fertilisants naturels. Même aux États-Unis, ces fertilisants pourraient venir à manquer vu l'augmentation des surfaces en maïs destinées à la production d'éthanol ; de même, au Brésil, où le lisier est un excellent fertilisant des plants de caféiers³. Les conseillers agricoles des Chambres d'agriculture vont d'ailleurs s'employer, tout au long des années 1990, à convaincre les agriculteurs de remplacer au maximum l'emploi d'engrais azotés chimiques par des épandages de lisier pour limiter les excédents d'effluents d'élevage.

En fait, seuls peuvent être considérés comme polluants potentiels les surplus de lisier par rapport aux besoins des plantes. Or, les quantités d'azote absorbées par les plantes ne sont pas faciles à quantifier : elles dépendent des contextes pédoclimatiques locaux et des successions culturales sur chaque parcelle.

Le suivi de la dynamique du lessivage des nitrates doit être envisagé à l'échelle de la rotation, rotation que l'exploitant peut décider de modifier en fonction du contexte politico-économique⁴. En conséquence, les besoins

2. Entretien avec Marcel Corman, président de l'UGPVB, *Le télégramme de Brest*, 11 décembre 1993.

3. Entretien avec le directeur du marché du porc breton de Plérin, octobre 2006.

4. En clair, la rotation décidée au début d'une campagne culturale peut évoluer en fonction des prix agricoles, des stocks fourragers et des inquiétudes sur le climat.

des plantes sont très difficiles à prévoir, et donc l'ajustement parfait de la fumure pour éviter l'excédent polluant, quasiment impossible à réaliser. La valeur fertilisante des fumiers et lisiers varie elle-même beaucoup d'un élevage à l'autre. C'est pourquoi certains agriculteurs sont réticents à utiliser l'azote d'origine animale sur leurs cultures et lui préfèrent l'azote minéral qui apporte des résultats plus fiables en termes de croissance des plantes. Ainsi, au lieu de recycler les déjections animales comme fertilisants pour leurs cultures, ils préfèrent un fertilisant d'origine chimique, reléguant du coup l'ensemble des déjections animales, et pas seulement l'excédent, au rang de déchets polluants.

La frontière entre substance fertilisante et substance polluante n'est donc jamais stabilisée : elle fluctue en fonction des habitudes des exploitants agricoles. Du fait de l'impossibilité de traquer l'origine précise des pollutions qui se manifestent au niveau des cours d'eau et du fait de la difficulté à chiffrer précisément le niveau de cette pollution, la substance à réglementer (le lisier) ne se laisse pas aisément définir. Sa nature s'avérant difficile à appréhender – tour à tour polluant ou fertilisant, nuisible ou bénéfique –, on peut dire que les « pollutions » agricoles des eaux apparaissent diffuses en ce sens-là également : ce sont des entités évanescences.

Dans d'autres cas, cette nature diffuse des pollutions semble avoir été habilement sollicitée, voire délibérément entretenue, par les représentants agricoles majoritaires pour freiner l'action publique.

Entretenir le caractère « diffus » via le choix d'un indicateur

La volonté des professionnels agricoles de tirer parti des incertitudes technico-scientifiques qui entourent le phénomène des pollutions agricoles n'est pas non plus négligeable dans le processus de l'action publique.

La négociation sur la redevance « pollution agricole » versée aux Agences de l'eau en atteste. En effet, un des premiers temps de l'action publique en matière de lutte contre les pollutions agricoles a consisté à mettre en place une redevance afin d'impliquer le secteur agricole dans le financement des Agences de l'eau. Ainsi, la première réponse apportée à ce problème a été un programme de financement destiné à accompagner de nouvelles pratiques agricoles : il s'agit du Programme de maîtrise pour les pollutions d'origine agricole (PMPOA), qui a fait l'objet de discussions techniques pour établir des indicateurs permettant d'asseoir la redevance. Au début des années 1990, un groupe de travail se constitue autour de représentants agricoles et de techniciens des Agences de l'eau. Très vite émerge la difficulté qu'il y a à cerner les multiples sources de ces pollutions agricoles. À la différence des pollutions ponctuelles ou accidentelles, celles-ci sont dispersées sur le territoire et concernent des portions très vastes, de sorte que ce sont en réalité des territoires dans leur globalité qu'il faut considérer.

De plus, les mécanismes de transfert des polluants, depuis leurs sources d'émission jusqu'au milieu pollué, s'avèrent eux-mêmes très complexes et ne répondent jamais à de simples schémas de cause à effet. Même si les

pollutions dans les ressources en eau peuvent être très importantes, les origines de celles-ci sont souvent de faible intensité si bien qu'il est malaisé de parler d'une source flagrante de pollution, localisable en un point précis du territoire.

Ainsi, la première difficulté consistait à trouver une définition adéquate à cette pollution agricole qu'on ne pouvait voir. Les ingénieurs agronomes des Agences de l'eau considéraient qu'en théorie quatre paramètres pouvaient être responsables des pollutions agricoles diffuses : l'azote, le phosphore, les matières organiques et les matières en suspension. À cette occasion on avait réalisé des expérimentations dans les champs et détecté du phosphore en sursaturation dans les sols. Toutefois la profession agricole avait choisi d'évincer ce paramètre bien qu'il ait été retenu par les autorités publiques d'autres pays européens, notamment les Pays-Bas. Le chef du groupe de travail mentionné plus haut se souvient que les discussions ont duré près de trois ans :

Très vite « la Profession » a réagi en disant qu'il n'était pas question de mettre un coefficient de redevance sur le phosphore. Dans la négociation, on en est arrivé à considérer que le sol était un épurateur suffisant, que l'abattement du phosphore serait donc rapporté à 100 % et qu'il n'y aurait pas de coefficient sur ce critère-là. Lorsqu'on a fait des analyses, on a estimé que le phosphore était un élément qui pouvait être en sursaturation dans le sol, qu'il y avait certes un excédent de phosphore mais que, sauf si le phosphore était lessivé jusqu'aux cours d'eau, cela ne posait pas de problème⁵.

Ingénieurs des Agences de l'eau et techniciens agricoles prennent la mesure de la dimension technique et politique de la question :

On aurait pu taxer le phosphore et la matière organique mais « la Profession » ne voulait pas : elle les considérait comme des éléments enrichissant le sol. La difficulté avec le phosphore, c'est qu'il n'y a pas que l'agriculture qui est en cause, les municipalités aussi ; toutes les stations d'épuration à cette époque n'étaient pas aux normes. Parfois il était clair que la pollution ne pouvait venir que de l'agriculteur ; parfois ça l'était moins. Les agriculteurs disaient : « On a besoin de phosphore dans nos terres. Toutes les lessives aussi utilisent trop de phosphore. Vous ne pouvez pas nous imposer un critère à nous et pas aux autres. » Ils disaient aussi : « Prouvez-nous qu'il y a pollution avec le phosphore seul. » Et c'est vrai que c'est bien la combinaison des deux, l'azote et le phosphore, qui est responsable des pollutions, de l'eutrophisation des rivières. On a essayé de faire valoir le fait qu'aux Pays-Bas c'était le phosphore qui était taxé⁶.

Même s'il pollue les sols, le phosphore est donc écarté d'emblée au motif que son rôle dans la pollution des eaux est controversé. En ne retenant que le critère « azote », le groupe de travail ne se facilite pas la tâche. En effet, l'azote est un élément extrêmement volatil et

5. Entretien téléphonique avec le chef du groupe de travail, mai 2005.

6. Entretien téléphonique avec le chef du groupe de travail, octobre 2007.

lessivable, stocké dans les sols sous différentes formes et dans l'air à l'état gazeux. Seule une partie de l'azote en excédent se transforme en polluant des milieux aquatiques ; une autre partie est retenue dans les sols ; le reste s'évapore. La complexité du cycle de l'azote en fait un « traceur de pollution » peu approprié [Buson et Toubon 2003], et les flux d'azote répondent difficilement à des normes réglementaires fixes. C'est en partie pour ces raisons que les Pays-Bas ont longtemps fondé leur réglementation des pollutions agricoles sur le paramètre « phosphore » plutôt que sur le paramètre « azote » [Bourblanc 2007].

La profession agricole s'assure ainsi que le plus grand flou subsiste. L'évaluation de la surcharge éventuelle des terres en azote implique un calcul compliqué, basé sur des informations difficiles à obtenir pour les Agences de l'eau, qui devront, dès lors, compter sur la collaboration des agriculteurs. Ce calcul requiert un bilan complexe entrées/sorties d'azote et suppose que l'on ait accès aux pratiques d'épandage, qui doivent être consignées dans un registre puisqu'elles ne peuvent être contrôlées en temps réel. Autant dire que la faisabilité de la mesure de cette pollution n'a pas été la préoccupation première : « la Profession » préfère certains indicateurs à d'autres pour qu'en pratique on ne puisse déterminer ni l'origine ni l'ampleur de la pollution agricole.

Le choix de retenir le critère « azote » va ainsi autoriser la « réification » des pollutions agricoles en pollutions agricoles diffuses⁷, sur lesquelles on a peu de prise étant donné la connaissance lacunaire que l'on a de ces

phénomènes. Par ailleurs, le thème de la fertilisation s'inscrit dans l'histoire longue du conseil en agriculture. L'appareil d'encadrement est directement interpellé par l'inscription de ce problème sur l'agenda public, et ce au niveau de son savoir-faire. Il va y trouver l'occasion d'un redéploiement de ses activités de conseil.

Remobiliser l'appareil professionnel d'encadrement

Dans les années 1990, lorsque la question de la pollution de l'eau est mise à l'ordre du jour, le dispositif de développement, déjà maintes fois questionné dans son histoire, semble à bout de souffle : utilisateur de fonds publics, il ne bénéficierait qu'à une minorité de producteurs et, surtout, son principal objectif, la diffusion du progrès technique aux exploitations agricoles, est épuisé. Les Chambres d'agriculture doivent s'inventer un nouveau projet pour perdurer, et l'intrusion des questions environnementales dans la sphère agricole leur offre, de ce point de vue, un nouveau créneau d'intervention [Brives 1998].

En Bretagne, l'essor des filières avicoles et, dans une moindre mesure, des filières porcines nécessite un encadrement très rapproché des producteurs, en amont comme en aval, de la part des agents technico-commerciaux des firmes privées et des organismes coopératifs.

7. Nous entendons par « réification » le fait que la mise en place d'un dispositif d'action publique autour de cette question va définitivement faire passer les pollutions agricoles dans la catégorie des pollutions « diffuses », c'est-à-dire faire en sorte qu'aucun retour en arrière ne soit possible ou, du moins, envisageable facilement.

Concurrents traditionnels des conseillers des Chambres, ces agents sont beaucoup plus nombreux sur le terrain que les conseillers et ont à leur disposition toute l'infrastructure (centres de recherche, services commerciaux, etc.) de groupes industriels qui ne cessent de gagner en importance. Pour autant, dans le Morbihan des années 1960 et 1970, les « groupes de développement », collectifs d'agriculteurs organisés à l'échelle du canton et animés par des conseillers de la Chambre, font preuve d'un fort dynamisme et bénéficient d'une large audience, comme dans les autres départements de l'Ouest français. Toutefois, malgré cela, les comptes rendus d'activité de ces groupes révèlent que leurs réflexions et leurs interventions ne concernent que la production laitière et les cultures qui lui sont associées, et délaissent totalement les productions régionales phares que sont alors l'aviiculture et les productions porcines [Brives 2008].

Se croisent donc, dans le Morbihan, deux organisations d'encadrement technique des éleveurs concurrentes, soutenues par des réseaux très différents : d'un côté, le réseau commercial des firmes intégratrices, privées ou coopératives ; de l'autre, le réseau de la Chambre d'agriculture, avec un conseiller par canton, bénéficiant d'une certaine antériorité sur le terrain et, surtout, de la légitimité qu'octroie le rattachement à un organisme de défense des intérêts professionnels. Ces deux réseaux ne s'adressent pas à des catégories d'éleveurs distinctes mais à des productions différentes, souvent présentes sur une même exploitation : aux firmes et coopératives reviennent les productions hors-sol ; aux Chambres, les productions encore liées au foncier, à savoir le lait

et les cultures. L'émergence de la question de la pollution permet aux Chambres de réinvestir le champ du hors-sol d'où elles étaient quasiment exclues, certes par la petite porte, à une période où le public des « groupes de développement » décline dangereusement⁸.

L'obligation de s'adresser à l'ensemble des producteurs agricoles ainsi que le problème de l'eau, à la fois territorial et dépassant la logique des filières, font de la pollution un nouveau champ d'intervention pour les conseillers des Chambres. Le caractère diffus des pollutions renforce et étend la mission de service public de la Chambre d'agriculture telle qu'elle est perçue par les conseillers : il s'agit de convaincre tous les agriculteurs sans exception et non plus seulement de « travailler avec les plus dynamiques » d'entre eux.

Dans leurs interventions les plus diverses (formations, visites individuelles, démonstrations, interventions auprès de groupes, etc.), les conseillers ne cessent de promouvoir le lien entre solutions au problème de pollution et raisonnement de la fertilisation des cultures. De leur point de vue, la pollution est rejetée du côté de l'excès ou de l'accident climatique (une pluie qui suivrait un épandage). En effet, raisonner la fertilisation des cultures correspond à équilibrer les apports en azote et les besoins des cultures. C'est là un élément essentiel sinon la clef de voûte de l'ensemble des dispositifs de conseil qui sont mis en

8. Le nombre d'adhérents à l'Union départementale des groupes de vulgarisation et de développement agricole a perdu plus de la moitié de ses adhérents en moins de dix ans. Voir les statistiques de cet organisme, disponibles à la Chambre d'agriculture du Morbihan.

place pour tenter de rduire la pollution de l'eau par les nitrates. ce titre, il est significatif que lorsque, en 1992, les questions environnementales sont officiellement devenues un sujet d'tude pour les conseillers de la Chambre du Morbihan, le dossier ait t confi un conseiller en agronomie et non un spcialiste de la production porcine, par exemple.

Prsenter la question de la pollution comme un problme d'agronomie permet aux conseillers (et leur employeur) d'inscrire la prise en compte de la pollution dans la continuit de leur long travail sur le raisonnement de la fertilisation, travail men depuis les annes 1970 dans une perspective conomique. Ainsi, la question de la pollution n'entre pas en contradiction avec leur activit habituelle mais entre dans le prolongement de celle-ci, et le traitement des pollutions d'origine agricole entre naturellement dans leur domaine de comptences, qui s'en trouve par l-mme renforc [Brives 2006]. Ce qui justifie galement d'accorder beaucoup de moyens la recherche de solutions dans une dmarche pdagogique accompagnant la voie rglementaire. Seule une dmarche pdagogique accompagnant la rglementation environnementale peut permettre aux conseillers d'exister en tant que tels.

Il devient ainsi possible de dfinir de « bonnes pratiques », des normes environnementales pour conduire les cultures. Ce n'est alors pas le systme de production hors-sol qui est questionn de manire gnrale mais les pratiques agronomiques (du stockage des effluents jusqu' leur pandage). Le modle de l'levage intensif dpendant des cultures de mas (trs consommatrices d'intrants) n'a

donc pas lieu d'tre remis en cause. C'est seulement ponctuellement, proximit immdiate d'un point sensible la pollution, tel un point de captage, que des cultures pourront tre interdites au profit de la mise en herbe de la zone. On sort l du cas de figure o les pollutions sont considres comme diffuses pour apprhender un risque immdiat. Des pollutions diffuses peuvent se transformer en pollutions ponctuelles en fonction de l'chelle d'observation que l'on se donne.

Ce sont l les termes d'une nouvelle mission confie aux conseillers des Chambres, nomms « animateurs agricoles » d'un bassin versant dans le cadre du programme « Bretagne Eau Pure 2 »⁹. On a slectionn des bassins versants « de dmonstration », de petite taille (Frmeur et Miny dans le Morbihan), et mobilis un maximum de moyens humains et financiers en vue d'obtenir des amliorations chiffrables, susceptibles d'tre la vitrine de l'activit environnementale des Chambres. L'approche collective du conseil et du dveloppement est donc remise au got du jour, ce

9. En juillet 1995 est sign le deuxime programme rgional « Bretagne Eau Pure », dit BEP 2, entre l'tat, la rgion Bretagne, les quatre dpartements bretons et l'Agence de l'eau Loire-Bretagne. L'objectif principal de ce programme est de montrer que « la reconqute de la qualit de l'eau » en Bretagne est possible. Cinq bassins versants pilotes sont choisis sur chacun des quatre dpartements. Sur chacun de ces bassins, un contrat, renouvelable tous les ans, est sign entre un « porteur de projet » local (collectivit locale, association ou syndicat) et les financeurs de « Bretagne Eau Pure ». La Chambre d'agriculture dpartementale est dsigne comme matre d'uvre pour partie ou pour la totalit du volet agricole du programme d'action.

qui a pour effet de remobiliser les conseillers des Chambres, concurrencés par les conseillers des organismes économiques. Aussi, non seulement les pollutions diffuses permettent-elles aux Chambres de ne pas engager les responsabilités individuelles des exploitants, retransférées derrière une responsabilité collective et professionnelle, mais elles justifient, en outre, des formes collectives d'intervention et de conseil qui relancent l'encadrement.

La question de la pollution renforce plus qu'elle n'interroge l'activité des conseillers des Chambres en réactivant des formes collectives et territorialisées d'intervention, formes chères aux conseillers des années 1960 à 1980 mais mises à mal et déclassées par les réorganisations successives des services de développement. En effet, depuis les années 1980, les Chambres tentent de faire face au déclin des « groupes de développement » en se plaçant sur le terrain de leurs concurrents du secteur économique, c'est-à-dire en proposant de plus en plus de prestations individualisées et payantes au détriment des actions collectives, originellement organisées au sein des « groupes de développement » cantonaux. La légitimité des Chambres à intervenir dans le domaine du conseil individualisé est cependant fortement contestée par les organismes économiques, qui considèrent cette activité comme leur chasse gardée [Bourblanc 2007].

Concrètement, le fait que les Chambres se repositionnent sur ces actions de démonstration collective liées au traitement des pollutions diffuses permet d'apaiser les tensions.

Instituer le caractère « diffus » via le dispositif de gestion des pollutions agricoles

Ce travail politique sur le caractère diffus des pollutions autorise également une plus grande marge de manœuvre au niveau du choix de la démarche générale d'action publique et des possibilités d'évaluation des différents instruments d'action publique mis en œuvre.

LA RECHERCHE DE LA COOPÉRATION PLUTÔT QUE LA SANCTION

Dans le souci d'entretenir l'incertitude autour des pollutions agricoles, le maintien du critère « azote » présente un deuxième avantage, non plus pour ce qui est du suivi des émissions dans les champs, mais pour ce qui est du suivi des effets de la réglementation en vigueur et des normes d'immixtion (l'azote transformé en nitrates dans les ressources en eau).

Les pollutions diffuses induisent un pas de temps plus long de l'action publique, qui, bien sûr, profite aux agriculteurs les plus « polluants » et pour lesquels la mise en place d'une action publique prend à revers le fonctionnement même du modèle agricole intensif et de l'élevage hors-sol. Ainsi, les représentants professionnels défendent l'idée que la teneur en nitrates d'un cours d'eau est un mauvais indicateur des pratiques agricoles sur un bassin versant. Selon eux, les taux de nitrates dans les rivières ne sont que le reflet de pratiques de fertilisation qui peuvent être plus ou moins anciennes.

Cependant, la spécificité de la situation bretonne par rapport à d'autres régions est qu'elle permet d'observer assez rapidement

les fruits du changement des pratiques, étant donné que l'eau potable provient en grande partie des eaux superficielles et non des eaux souterraines. La profession agricole n'en soutient pas moins que toute amélioration des pratiques ne peut diminuer les taux de nitrates dans les rivières que progressivement et sur le long terme, dans une fourchette de temps comprise entre dix et quinze ans. Elle se ménage ainsi une position avantageuse dans les négociations avec les pouvoirs publics. Elle parvient à convaincre de l'impossibilité de mesurer les résultats des changements de pratique au niveau des ressources en eau : les taux de nitrates ne peuvent être, à court terme, un critère d'évaluation de l'efficacité de l'action publique.

Puisque le lien entre changement de pratiques et concentration des nitrates est loin d'être direct mais dépend de nombreuses interactions avec des éléments non maîtrisables, il n'y a d'autre solution que de faire évoluer globalement et collectivement les pratiques agricoles. Qui, mieux que « la Profession », pourrait prendre en charge ce dossier ? Puisque l'évolution des concentrations en nitrates dans les ressources ne constitue pas un témoignage fidèle des efforts consentis par les agriculteurs, il paraît légitime de s'en remettre à leur bonne volonté et de leur faire confiance.

Au total, la profession agricole aura donc réussi non seulement à régler le pas de temps de l'action publique sur son propre calendrier mais aussi à imposer le mode même de l'action publique. Lors de la mise en place des premiers dispositifs de lutte contre les pollutions agricoles, il n'est d'emblée question que d'incitation. Tout instrument contraignant, pourtant

utilisé dans d'autres secteurs, est soigneusement écarté [Larrue 1989]. Lorsque les Chambres d'agriculture se voient confier, par l'administration agricole, l'application des tout premiers arrêtés de la directive « Nitrates », celles-ci ne s'engagent que sur un dispositif de « conseil et accompagnement » basé sur le volontariat et la pédagogie. Du coup, bien que l'administration leur ait délégué rien de moins que la mise en œuvre d'une directive européenne, les Chambres d'agriculture ne s'engagent que sur des changements de pratiques et sur les moyens qu'elles mettront en œuvre pour y parvenir (mobilisation de leur personnel, conseil, formation, expérimentation, campagnes d'information, etc.) plutôt que sur des résultats en termes de diminution effective des taux de nitrates dans l'eau [Brives 2001 : 135]. Mais, même en matière de moyens, les Chambres considèrent que les bonnes pratiques agricoles qu'elles sont censées promouvoir sont certes « obligatoires mais non sanctionnables » [*ibid.* : 134].

« La Profession » n'a jamais cessé de marteler l'idée que l'« on ne peut pas mettre un flic derrière chaque agriculteur ». Il n'est pas possible, selon elle, de contrôler l'ensemble de la population agricole, et encore moins de contrôler, même pour une partie seulement des agriculteurs, la totalité de leurs pratiques à long terme, vu que ce n'est pas une pratique en particulier qui entraîne une pollution, mais l'accumulation de différentes pratiques. Le caractère incontrôlable des pollutions diffuses peut aussi être, à certains moments, savamment entretenu. Il en est ainsi, par exemple, quand les Chambres d'agriculture obtiennent que les données individuelles,

recueillies par leurs soins, ne soient remises à l'administration que sous forme agrégée et avec la garantie de préserver l'anonymat. Le fait d'agir en aveugle, sans repères sur lesquels axer l'action publique, autorise alors le maximum de concessions aux intérêts agricoles, leurs représentants pouvant s'imposer d'autant plus facilement que l'administration est dans l'incapacité, politique certes, mais aussi technique, de proposer une alternative crédible pour une gestion publique des pollutions diffuses.

Ces caractéristiques obligent à rechercher la collaboration des agriculteurs par une démarche incitative plutôt qu'autoritaire, laquelle serait, de toute façon, impossible à mettre en œuvre. Il serait en effet contre-productif d'imposer des mesures réglementaires aux agriculteurs vu que l'administration ne dispose d'aucun atout pour ce faire : dès lors, autant leur accorder une pleine confiance.

BROUILLER LES TERMES D'UNE ÉVALUATION EFFICACE DE L'ACTION PUBLIQUE

Au début des années 2000 cependant, la pression de la Commission européenne s'accroît sur plusieurs États membres, dont la France, pour hâter la mise en œuvre de directives¹⁰ concernant directement le traitement des pollutions agricoles des eaux. Les autorités locales françaises se lancent alors dans une procédure réglementaire plus classique qu'auparavant¹¹. À cette occasion, le fait de tout focaliser sur le caractère diffus des pollutions a rendu crédible le choix du canton comme échelle d'intervention alors que celle du bassin versant aurait été plus pertinente d'un point de vue écologique.

Ainsi, le jeu sur le caractère diffus des pollutions contribue non seulement à une stratégie de filtrage de l'information¹² mais aussi, et plus largement, à une complexification de l'action publique.

En effet, cette approche cantonale permettant d'échapper à la responsabilisation individuelle va provoquer des problèmes de compatibilité entre la démarche retenue pour traiter les pollutions diffuses et les réglementations existantes en matière de lutte ou de prévention des pollutions agricoles. La réglementation sur les installations participant à la « protection de l'environnement », adoptée en 1976, s'appuie, quant à elle, sur l'exploitation individuelle, comme, du reste, à peu près toutes les réglementations en matière agricole. La référence cantonale collective déroge donc aux habitudes de travail et risque de déboucher sur des litiges. Cette fragilité juridique et les incohérences entre réglementations ne manqueront pas d'ailleurs d'être exploitées par certains agriculteurs [Bourblanc 2007].

Plus fondamentalement, en recourant à une échelle ayant peu à voir avec un raisonnement écologique – le canton correspondant à un découpage administratif du territoire, essentiellement utilisé dans le recensement général agricole –, les textes portant sur la résorption

10. Nous faisons ici plus particulièrement référence aux directives « Eaux brutes » de 1975 et « Nitrates » de 1991.

11. Les directions départementales de l'agriculture ébauchent alors différents arrêtés d'application de la directive « Nitrates ».

12. Nous pensons ici au refus de délivrer des informations nominatives évoqué dans la section précédente.

des excdents de lisier gnent fortement toute dynamique d'apprentissage du changement, la fois pour les agriculteurs et pour les agents de l'tat. Juxtapos aux autres rglementations individuelles, ce raisonnement une chelle cantonale collective rend le dossier complexe et fait qu'il est avant tout affaire de chiffres : il renvoie une logique plus arithmtique que gographique ou territoriale puisque les agriculteurs devant tre soumis telle ou telle obligation (rsorption ou pandage de lisier) sont dtermins en fonction non pas du niveau de pollution mais de la taille de l'exploitation (volume de production). Ce raisonnement totalement dconnect de la rfrence au milieu ne mnage pas les conditions d'un apprentissage de la rationalit cologique dans la lutte contre les pollutions.

L'chelle cantonale rpond galement un cadrage idologique du dbat, qui revient en fait proposer un raisonnement solidariste pour rsoudre le problme. Ainsi, cette chelle trahit une volont de faire front collectivement [Bourblanc 2007] en ce sens que l'on ne va pas uniquement s'intresser aux exploitations excdentaires en lisier mais s'intresser aussi aux exploitations « dficitaires », savoir les levages laitiers qui disposent de terres pandables que l'on peut solliciter pour rsorber les excdents. La rfrence cantonale s'impose car c'est seulement cette chelle qui fournit des informations sur les exploitations laitires « dficitaires ». Ds lors, les dcideurs publics vont pouvoir organiser une redistribution et une « mutualisation » des terres entre « petits » et « gros » producteurs hors-sol, partir du recensement gnral agricole, canton par canton.

En dpit de ce cadrage idologique, l'affinit entre chelon cantonal et « pollutions diffuses » est, de toute faon, manifeste : cette proprit « diffuse » a, elle seule, largement facilit le recours la rfrence cantonale en lui donnant une base logique susceptible, mme de manire superficielle, de la justifier. Ainsi, par son souci de penser le traitement de la question suivant un schma collectif, dict ici par les incertitudes techniques entourant les pollutions diffuses, ce dispositif droge la rglementation prexistante et impose le canton comme chelon administratif de rfrence. Or, la gnralisation de cet chelon a t l'origine de complications rglementaires extrmes, interdisant aux gestionnaires du dossier « pollutions agricoles » toute valuation efficace et, par voie de consquence, toute rvision de la rglementation en place.

En brouillant toute possibilit d'apprcier objectivement l'efficacit du systme de lutte contre les pollutions, « la Profession » conserve le plein contrle de la situation au dtriment d'une action publique incapable de recourir des sanctions en l'absence de rsultats mesurables et individualiss. La profession agricole peut donc d'autant mieux dfendre, son propre bnfice politique, une dmarche d'accompagnement qui prfre la coopration la coercition.

Conclusion

Ce jeu autour du caractre diffus des pollutions agricoles s'inscrit dans une ligne suivie de longue date par le syndicalisme majoritaire, savoir « l'unit paysanne » quand la responsabilit individuelle risque de la mettre mal. Cependant ce jeu ne prsente pas que

des avantages pour les organisations professionnelles ; il comporte également son lot de contraintes que les représentants majoritaires ont dû arbitrer. Laisser entendre par exemple que, pour ce qui est de la ressource en eau, les efforts réclamés à chaque agriculteur seront noyés dans le bénéfice global n'est pas forcément porteur. Outre de ne jamais pouvoir récolter les fruits de leurs propres efforts, les agriculteurs seront pénalisés si l'un des leurs décide de ne pas respecter les nouvelles règles en matière d'épandage. Défendre le caractère diffus des pollutions comporte le risque de couvrir les mauvaises pratiques d'une petite minorité au détriment de la majorité. Nous avons montré toutefois que les avantages que procure cette posture dépassent largement les inconvénients pressentis.

Nous avons également souligné le fait que les représentants agricoles ne vont pas se contenter de solliciter adroitement cette propriété « diffuse » préconstituée. Ils vont s'en saisir et la travailler. À tel point que ces pollutions vont très vite prendre plus d'ampleur qu'elles n'en avaient. Le potentiel de départ a donc bien été exploité, mais il l'a été bien au-delà de ses possibilités « naturelles » propres. En ce sens, on peut parler de pollutions diffuses consolidées sous l'action des professionnels agricoles, si bien qu'on ne sait plus vraiment à quel point le caractère « diffus » est une propriété intrinsèque des pollutions agricoles générées par l'élevage intensif ou si cette propriété ne s'est pas surtout créée au cours du processus d'action publique. Les pollutions diffuses sont donc bien, pour reprendre les termes de Bruno Latour, un « objet hybride », avec des dimensions à la fois sociales et naturelles, enchevêtrées [2005].

L'attitude collaborative qui a prévalu entre décideurs publics et agriculteurs ne fait pas de l'agriculture un cas isolé. En examinant la manière dont d'autres secteurs industriels ont traité la question de la pollution de l'eau, on s'aperçoit que les accords dits de branche, négociés, à partir de 1972, avec les acteurs de la papeterie, la cimenterie, de la chimie et autre pétrochimie ont manqué d'efficacité alors que c'est cette efficacité même qui est la raison d'être de ce type d'accords [Lascoumes 1993]. Néanmoins, à en juger par le temps considérable qu'il a fallu pour que le secteur agricole soit pleinement intégré dans le système de redevances des Agences de l'eau – en 2006 seulement, avec la loi sur l'eau, la première directive remontant pourtant à 1975 –, il semblerait que les accords aient été plus difficiles à conclure dans ce secteur que dans les autres, et l'on peut s'interroger sur le niveau des concessions accordées aux agriculteurs.

Le caractère diffus des pollutions, spécificité du secteur agricole quand les autres secteurs ont à traiter de pollutions essentiellement accidentelles et ponctuelles, n'est pas seul responsable d'un tel délai. En réalité, de nombreux choix, et, en particulier, le calibrage collectif du dispositif d'action publique, auraient considérablement grevé les chances de succès de ce dispositif, comme en attestent les condamnations de la France par les instances européennes, en mars 2001 et juin 2007.

Or, comparer les politiques du lisier menées en Bretagne avec les politiques menées aux Pays-Bas permet de remettre en cause le caractère inéluctable de ce cadrage collectif.

En effet, mme si le degr de proximit entre reprsentants agricoles et lites administratives est tout aussi fort en France qu'aux Pays-Bas¹³, autorisant ainsi de gnreuses concessions aux acteurs agricoles, on constate cependant que chez nos voisins nerlandais, les dcideurs publics ne se sont jamais lancs dans une structuration collective des

programmes de rsorption des pollutions : le maintien d'une responsabilit individuelle stricte a toujours prvalu dans ce pays [Bourblanc 2007].

13. On parle d'« *iron triangle* » pour caractriser l'osmose qui a longtemps prvalu au sein de cette communaut [Frouws et van Tatenhove 1993].

Bibliographie

Arts, Bas et Pieter Leroy eds. — 2006, *Institutional dynamics in environmental governance*. Dordrecht, Springer Verlag Publishers.

Bourblanc, Magalie — 2007, « Les politiques de reconqute de la qualit de l'eau face aux pollutions agricoles. Changement et stabilit dans les arrangements institutionnels en Ctes-d'Armor (France) et dans le Noord-Brabant (Pays-Bas) ». Thse de doctorat en science politique et science du management, sous la direction de Daniel Boy et de Pieter Leroy. Sciences Po/Radboud Universiteit Nijmegen.

Brives, Hlne — 1998, « L'environnement, nouveau pr carr des chambres d'agriculture ? », *Ruralia* 2 : 73-83. — 2001, « Mettre en technique. Conseillers agricoles et pollution de l'eau en Bretagne ». Thse de doctorat en sociologie, sous la direction de Nicole Eizner. Universit Paris X-Nanterre. — 2006, « Les conseillers agricoles et l'environnement : quelles comptences ? », in J. Rmy, H. Brives et B. Lemery eds., *Conseiller en agriculture*. Dijon, ditions Educagri/INRA : 169-182. — 2008, « L'volution du Conseil agricole et des Chambres d'agriculture », *POUR* 196-197 : 208-219.

Buson, Christian et Patrick Toubon — 2003, *Gestion des risques sant et environnement. Le cas des nitrates*. Liffr, ditions de l'Institut scientifique et technique de l'environnement.

Frouws, Jaap et Jan van Tatenhove — 1993, « Agriculture, environment and the State. The development of agro-environmental policy-making in the Netherlands », *Sociologia Ruralis* 33(2) : 220-239.

Larrue, Corinne — 1989, « Protection des eaux et agriculture en France, Suisse et Belgique », in N. Mathieu et M. Jollivet eds., *Du rural l'environnement. La question de la nature aujourd'hui*. Paris, Association des ruralistes franais/L'Harmattan : 209-217.

Lascombes, Pierre — 1993, « Ngocir le droit. Formes et conditions d'une activit gouvernementale conventionnelle. Un exemple de nocorporatisme dans les politiques d'environnement : contrats et accords de branche et d'entreprise », *Politiques et Management public* 11 (4) : 47-83.

Latour, Bruno — 2005, *La science en action. Introduction la sociologie des sciences*. Paris, Gallimard (« La Dcouverte »). — 2006, *Changer de socit. Refaire de la sociologie*. Paris, Gallimard (« La Dcouverte »).

Résumé

Magalie Bourblanc et Hélène Brives, *La construction du caractère « diffus » des pollutions agricoles*

Cet article traite des pollutions agricoles que génèrent, en Bretagne, les exploitations d'élevage intensif, pollutions qui affectent les ressources en eau. Celles-ci sont désignées par un terme savant : « pollutions diffuses ». Laissant de côté la constitution originelle, d'un point de vue scientifique, de ces phénomènes, les auteures s'intéressent à la prise en compte et au traitement de ces pollutions dans la sphère sociopolitique. Elles mettent en lumière les différentes stratégies qu'autorise le jeu sur le caractère « diffus » des pollutions agricoles. L'examen du processus d'action publique montre comment « la Profession » s'emploie à entretenir le flou qui entoure cette question pour retarder l'inscription du problème sur l'agenda public, comment elle se sert de la difficulté qu'il y a à trouver des indicateurs pour déterminer les responsabilités et comment elle fait, in fine, de ce caractère « diffus » une propriété indépassable. Ainsi l'action publique institue-t-elle au moins autant les pollutions d'origine agricole en pollutions « diffuses » qu'elle hérite de cette identité préétablie.

Mots clés

Bretagne, objet « hybride », politiques publiques, pollutions « diffuses », profession agricole

Abstract

Magalie Bourblanc and Hélène Brives, *The construction of a “diffused” agricultural pollution*

In Brittany, France, intensive farming operations have produced a so-called “diffused” pollution of water resources. Leaving aside this phenomenon's scientific aspects, attention is turned to the way social and political circles see and handle this sort of pollution, and to the strategies which this “diffuse” pollution from farming allows for. An examination of public actions shows how the agricultural “profession” tries to remain vague about this question in order to put off the moment when it reaches the public agenda, how it exploits the difficulty of finding indicators for allotting responsibility and how it turns this “diffused” trait into an essential property of this pollution. Actions by public authorities do not simply inherit this pre-established definition but, instead, help turn this agricultural pollution into a “diffuse” sort of pollution.

Keywords

Brittany (France), “hybrid” object, public policies, “diffuse” forms of pollution, agricultural occupations