

DISCUSSION

Jacqueline Bonnamour¹. – Deux remarques : regret que la 1ère conférencière ne nous ai pas donné l'explication de la légende des couleurs, ce qui a nui à la clarté de l'exposé. Je me permets de remercier le dernier conférencier de nous avoir fait entendre une autre musique grâce à sa profonde réflexion sur son expérience de terrain

G. Paillotin². – J'ai été très sensible à l'analyse fort pertinente que vous avez faite de la « démocratie participative ». Je pense que nous devrions revisiter plusieurs de nos séances consacrées au développement durable, car diverses formes de démocratie locale y ont été évoquées. La plus caricaturale, mais pas la moins utilisée, consiste à faire discuter par des groupes « *had hoc* » la mise en œuvre de mesures prises ailleurs. Cette discussion n'a qu'un aspect formel : retrouver les apparences « d'un marché ». Ce processus porte un nom : la gouvernance. Tout cela porterait à sourire, s'il n'y avait pas là un risque fort de dégradation de la démocratie.

P. Steyaert. – Je ne partage pas ce point de vue et voit plutôt un risque de dégradation de la démocratie dans le mouvement croissant et puissant de normalisation des pratiques et des comportements humains au nom de l'écologie, mouvement que l'on peut rapprocher du mouvement sécuritaire. Ce risque est d'autant plus grand que ce mouvement semble faire peu de cas des incertitudes inhérentes aux problèmes d'environnement et que, ce faisant, il peut à terme perdre toute crédibilité auprès de ceux qui doivent mettre en œuvre les changements.

Je me suis tout d'abord intéressé à l'analyse des dispositifs de concertation dans une perspective d'accroissement de l'efficacité écologique des politiques publiques. Je reste convaincu que celle-ci ne peut s'obtenir que par l'adaptation de mesures générales aux spécificités écologiques et agronomiques des territoires et que cette adaptation n'est possible qu'en réalisant un travail de construction des préconisations dans différents formats de discussion articulés entre eux, entre partenaires de l'action publique environnementale, et en mobilisant différentes formes de connaissances. Par cette analyse, je me suis rendu compte de la plus grande capacité de ces situations de construction à générer les changements attendus car il s'y opère des processus d'appropriation et d'apprentissage, au contraire de la normalisation qui est souvent perçue comme une contrainte et ne modifie que faiblement les cadres de pensée des acteurs du changement. Ceci ne veut pas dire que la « démocratie participative » (je préfère utiliser la notion, moins connotée politiquement, de « démocratie technique » introduite par M. Callon) est l'alternative, car elle donne aussi lieu à des débordements et à des résistances, voire à l'inaction. Elle est, selon moi, une forme complémentaire de l'action publique qu'il convient d'articuler avec les formes plus traditionnelles de prise de décision.

¹ Membre de l'Académie d'Agriculture, professeur émérite à l'Université de Paris I, directrice honoraire de l'École normale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud.

² Secrétaire perpétuel de l'Académie d'Agriculture de France, président du Conseil général de l'Institut national agronomique Paris-Grignon, président de l'Agence française de Sécurité sanitaire environnementale.

J.M. Boussard³. – Une remarque de l'avocat du diable : vous avez très bien décrit comment il était possible de moduler des objectifs généraux pour les adapter au contexte local. Mais la vraie question n'est pas là. Le Bien Commun, ce n'est pas celui d'un petit groupe d'agriculteurs et de chercheurs plus ou moins auto-mandatés travaillant ensemble. Il ne peut être défini que par rapport à l'Humanité toute entière, et surtout aux générations futures. C'est seulement en pensant à ces dernières que la préoccupation de conserver la nature peut se justifier! Or n'est ce pas cette question là qui est loin d'être tranchée, alors que la question de savoir comment implémenter telle ou telle méthode pour "conserver la nature" reste secondaire ?

P. Steyaert. – Je constate que l'enjeu de conservation de la nature a pénétré la sphère publique et privée, qu'il est de plus en plus institutionnalisé par des conventions et lois nationales et internationales, et qu'il devient un cadre dont l'activité agricole doit tenir compte aujourd'hui. Un véritable processus « d'écologisation » des activités humaines est à l'œuvre, dont témoigne par exemple l'émergence et la mobilisation accrue du concept de paysage. Peut-on parler de la nature comme Bien Commun si celle-ci ne figure que dans de grands textes sans que ceux-ci soient traduits en actions concrètes ? De mon point de vue, l'analyse de l'institutionnalisation de l'enjeu de conservation de la nature ne peut être séparée de celle de son application. Cela met en jeu à la fois des questions de responsabilité et de légitimité pour décider et pour agir, à différents niveaux d'organisation emboîtés. De petits groupes d'acteurs travaillant ensemble ne sont bien sûr pas légitimes pour dire s'il faut ou non préserver la nature ni pour déterminer ce qu'il faut préserver. En revanche, ils ont une plus grande capacité à définir comment cet enjeu peut être intégré dans leurs propres activités. Raisonner ce travail en référence à la notion de Bien Commun, tel que je l'ai défini dans mon intervention, permet de mieux comprendre comment des pratiques, des normes et des valeurs peuvent se transformer et comment elles s'inscrivent dans un cadre d'action plus englobant.

F. Papy. – Je souhaiterais apporter des précisions sur les « dispositifs territoriaux d'apprentissage collectifs », pour reprendre l'expression de Patrick Steyaert ; ces précisions vont répondre partiellement à Jean-Marc Boussard qui s'interroge sur la manière de moduler des objectifs généraux et de les appliquer à un contexte local.

Très souvent les questions à traiter mettent en jeu différents niveaux de dispositifs territoriaux traitant de problèmes qui situent à plusieurs échelles d'espace et de temps. C'est particulièrement vrai pour les questions de maîtrise du ruissellement érosif dont a parlé Alexandre Joannon. A l'échelle du département de la Seine Maritime, afin d'apporter des solutions aux inondations catastrophiques qui ont connu une recrudescence depuis les années 80, une décision importante a été prise par le préfet de constituer 22 syndicats de bassins. Cette décision du pouvoir régalién est intervenue après une longue période d'études et d'interventions qui ont fait prendre conscience à l'ensemble des partenaires que le niveau pertinent d'organisation était le grand bassin versant. Débutée en 1984 par une « opération pilote » qui a officialisé la coopération entre scientifiques, administratifs, experts, élus et professionnels, cette période s'est poursuivie par la constitution d'un pôle de compétence, animé par le DRAF, qui a, tant bien que mal, réussi à coordonner des recherches et interventions sur le terrain. L'un comme l'autre peuvent être considérés comme des dispositifs territoriaux d'apprentissage collectif à l'échelle de l'ensemble du Pays de Caux. A l'échelle de chacun des grands bassins, où sont établis des programmes à long terme et donc des

³ Membre de l'Académie d'Agriculture de France, directeur de recherches de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), Laboratoire de politique économique, CIRAD, 45bis, avenue de la Belle-Gabrielle, 94736 Nogent-sur-Marne. Courriel : boussard@ivry.inra.fr

priorités d'aménagements, le syndicat constitue un autre dispositif. L'échelle la plus locale est celle du petit bassin qui a fait l'objet de l'intervention d'Alexandre Joannon ; c'est celle de la coordination entre agriculteurs voisins pour réduire le ruissellement. Chaque échelon a son niveau de responsabilité : le plus local ne peut assumer la responsabilité des conséquences d'événements catastrophiques qui relèvent de la responsabilité régionale.

La coordination dans le partage des responsabilités entre niveaux est essentielle. Elle se construit entre scientifiques, experts et praticiens par une confrontation de ce qui est souhaitable à ce qui est possible. Le concept de « marges de manœuvre » dont a parlé Alexandre Joannon permet cette confrontation ; il faut entendre par ce terme : les possibilités de faire autrement pour obtenir des objectifs dans un champ de contraintes donné. En proposant, sur l'ensemble d'un bassin versant, une cartographie des marges de manœuvre individuelles des agriculteurs pour introduire des itinéraires techniques d'interculture dans leur succession de cultures, les auteurs de cette communication ouvrent des voies pour explorer les possibilités de réduire le ruissellement érosif à l'aval du bassin sans modifier les assolements.

P. Lacombe⁴. – Pour repérer des possibilités de coordination entre des opérations culturales, à quelles formes de proximité sociale vous intéressez-vous ? Il n'est pas exclu en effet que certaines proximités sociales s'opposent à cette coordination, comment alors avez-vous défini les proximités sociales susceptibles de faciliter des coordinations ?

Anne Mathieu. – La première question que vous posez est une question de recherche : j'essaie de trouver une méthode pour décrire le fonctionnement social d'un bassin versant, dans le but de raisonner les possibilités de coordinations d'opérations culturales. Pour cela, je relie deux choses. D'abord, j'analyse la diversité des façons de produire dans un bassin versant à partir des conceptions des agriculteurs. Et je demande à ces derniers de classer leurs voisins dans ces différents types. Ces types sont définis par des pratiques marquantes, des façons de les justifier, et des positions sociales. Ensuite, j'étudie les réseaux de relations des agriculteurs entre eux et avec les différents porteurs de prescriptions. C'est à la fois ces relations et ces positions sociales liées à des pratiques qui donnent pour moi une photographie des proximités sociales des agriculteurs dans un bassin versant à un moment donné.

Ces connaissances sur les proximités sociales peuvent être utilisées pour initier une démarche de coordination, par exemple pour déterminer une liste de personnes à convoquer à une réunion. Elles ne peuvent en aucun cas, avant la mise en œuvre, être une prédiction de la façon dont se déroulera une coordination. Je procède pour le moment par une démarche itérative : le suivi de la mise en œuvre des coordinations d'opérations culturales permettra de revenir à l'effet des proximités sociales ainsi définies, à l'analyse de leur effet, et éventuellement à une amélioration de la façon de les définir. Notons de plus, ce qui complique la prédiction, que cette question de la coordination des agriculteurs est posée pour la maîtrise du ruissellement et de l'érosion, et que l'apparition de cette relativement nouvelle problématique peut entraîner localement des recompositions des positions sociales ou des réseaux de relations, et qu'il faut travailler sur les dynamiques de leur changement.

P. Lacombe. – Oui, le processus d'apprentissage est souvent plus décisif que le produit obtenu, ici des préconisations environnementales. D'où l'importance des questions de concertation, de négociation, d'échanges opportunément étudiés aujourd'hui. Ce constat suggère deux constats délicates, aussi bien sur le plan intellectuel que sur le plan opérationnel :

⁴ Membre de l'Académie d'Agriculture de France, directeur scientifique à l'Institut national de la recherche agronomique, direction société, économie et décision, 147, rue de l'Université, 75338 Paris cedex 07.
Copyright Académie d'Agriculture de France. Séance du 11 janvier 2006.

Comment définir la population légitime pour participer à ce processus de négociation ? qui participe, qui est exclu ?

Dans quelles circonstances, de telles procédures de concertation et d'apprentissage qui sont lourdes et coûteuses doivent-elles être préférées à d'autres, plus immédiatement normatives mais plus rapides et moins coûteuses ?

P. Steyaert. – La question de la légitimité pour participer à un processus délibératif est délicate. Il me semble qu'elle ne peut être traitée indépendamment des niveaux de décision et du contenu des décisions comme des niveaux d'action et de ses modalités : un agriculteur qui prend des décisions et agit au niveau de son exploitation ne peut décider quelle espèce sauvage est à préserver ; une ONG environnementaliste qui participe à la conception d'une politique européenne ou nationale ne peut définir quelle modalité pratique est à mettre en œuvre et comment au niveau d'une exploitation. De manière théorique, pour un niveau et un type de décision donné (par exemple concevoir un cahier des charges d'une mesure agri-environnementale), c'est la nature du problème à traiter et la nature des activités concernées par ce problème qui définit les acteurs à mettre autour de la table. Mais cette conception est confrontée aux réalités politiques et sociales qui organisent le fonctionnement et le système de décision de nos sociétés : ainsi par exemple, dans le cas des MAE en marais de l'Ouest, ce sont surtout des céréaliers draineurs, principale force de représentation dans les instances agricoles locales, qui ont participé à la construction de cahiers des charges destinés aux éleveurs. Elle est aussi confrontée au fait que le problème ne peut être circonscrit au départ et qu'il se transforme sous l'effet des délibérations qui ont lieu. Dans le même exemple, la gestion individuelle et collective de l'eau, la chasse, la gestion des réserves naturelles sont autant d'activités qui sont apparues et ont été questionnées au fil des débats.

La deuxième question renvoie d'une part au caractère d'urgence du risque encouru et à l'incertitude du problème à traiter et d'autre part, à l'efficacité comparée des conceptions normative et délibérative du changement qui, à ma connaissance, est rarement évaluée.

Dans le cas d'une crise sanitaire, même s'il y a incertitude sur les relations de cause à effet, il convient d'interdire et de prescrire et cela bien que les conséquences économiques et sociales restent pour la plupart imprévisibles. Dans le cas des problèmes d'environnement, l'incertitude, qui concerne autant les causes de ces problèmes que les diverses conséquences de leur prise en charge, atténue le caractère d'urgence, ou du moins, rend celui-ci très controversé. Dans ce cas, le cadre d'action publique ne peut, selon moi, être pensé seulement sur le mode prescriptif mais doit aussi créer les conditions de prise en charge et de « construction » de ces problèmes, notamment par l'exploration systématique de ces controverses. C'est là que les procédures délibératives peuvent prendre tout leur sens. Dans le cas des marais de l'Ouest, il aurait sans doute été plus efficace, sur le plan écologique, d'interdire par arrêté préfectoral le retournement des prairies et de laisser ouverte la question de leurs modalités de gestion en la liant aux enjeux de viabilité économique des activités d'élevage. Dans la pratique, la pression environnementale et administrative sur l'usage de ces surfaces (cahiers des charges, nombre de dossiers à remplir, procédure de contrôle) a accru les contraintes d'exploitation déjà très fortes (faible potentiel de production d'herbe et difficultés d'exploitation) sans pour autant provoquer, chez les agriculteurs, l'intégration des enjeux de conservation de la nature dans la manière de concevoir leur activité.

J.P. Deffontaines⁵. – « faire du paysage un territoire » (paysage au sens écologique) oui, mais ne faut-il pas prolonger et faire du territoire un paysage (au sens du paysage vu, perçu) pour un

⁵ Membre de l'Académie d'Agriculture de France, directeur de recherches émérite de l'Institut national de la recherche agronomique.

apprentissage territorial et surtout faire participer au-delà des agriculteurs, les différents acteurs d'un projet territorial, d'un projet de paysage. Il y a une correspondance constante entre les deux approches paysagères.

F. Papy. – Oui, bien sûr, il y a une correspondance entre les deux. Valérie Viaud a montré combien le paysage était le résultat d'une organisation sur le territoire des activités agricoles. C'est justement parce qu'il en est ainsi, parce que l'évolution des activités humaines, sur les différents territoires où elles s'organisent, entraîne des évolutions du paysage (et, par suite, des processus écologiques) que l'on doit s'interroger s'il ne faut pas faire, en retour, dans certains cas, de la gestion du paysage un projet de territoire.