

Dossier « Écologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles »

Introduction. L'écologisation, une voie pour reconditionner les modèles agricoles et dépasser leur simple évolution incrémentale

Naoufel Mzoughi*, Claude Napoléone

Économistes, INRA, UR0767 Écodéveloppement, F-84914 Avignon, France
Économiste, INRA, UR0767 Écodéveloppement, F-84914 Avignon, France

Depuis quelques décennies, politiques, scientifiques, environnementalistes ou représentants de la société civile se sont élevés, avec des arguments parfois perçus comme alarmistes, pour dénoncer la dégradation de l'environnement naturel, son caractère irréversible, ses conséquences notamment sur la santé humaine et ainsi mettre en évidence le potentiel destructeur de l'homme vis-à-vis de son milieu (Portney, 2000). En effet, la menace ne semble plus cantonnée à certains écosystèmes, mais concerne à terme la survie de l'espèce humaine comme en témoignent les débats relatifs au réchauffement planétaire. Malgré les incontestables progrès réalisés au sein du modèle industriel, le bilan de l'impact de l'homme sur la nature tend à devenir incommensurable (Stern, 1998) et milite pour une réorganisation de la production sur des bases écologiques (Deverre et de Sainte Marie, 2008). En rupture avec la notion de verdissement postulant qu'il est possible de mieux produire sans changer les conditions de la production, la notion

d'écologisation se réfère à l'hypothèse que seul un reconditionnement des activités de production pourra les rendre réellement durables au regard des contraintes écologiques et sociales. Dans cette perspective, l'agriculture est un secteur d'activité illustratif des interrogations sur les conditions qui prévalent à l'écologisation des pratiques productives et à leur encadrement institutionnel. Il s'agit d'une activité qui repose sur la mise en valeur de processus naturels, dotée d'encadrements réglementaires anciens, recevant des concours financiers publics importants et qui a une dimension territoriale et sociale marquante. Son modèle de production dominant, fondé sur l'utilisation d'intrants de synthèse et s'exonérant des bénéfices qu'il pourrait tirer des processus naturels, est aujourd'hui interrogé politiquement¹ et socialement du fait des dommages environnementaux (pollution de l'eau, érosion de la biodiversité, etc.) inhérents à certaines pratiques productives et à leurs impacts négatifs sur la santé des consommateurs (Lairon, 2009). Les perspectives scientifiques pointent également des perturbations majeures qui conduisent à s'interroger sur la pérennité

Auteur correspondant : N. Mzoughi,
nmzoughi@avignon.inra.fr

* Les auteurs tiennent à associer à ce travail Cyril Agreil qui a fortement participé à l'organisation du colloque dont sont issus les articles de ce dossier. Les auteurs tiennent aussi à remercier Claire Lamine, Mireille Navarrete, Natacha Sautereau et Marc Tchamitchian pour leurs efforts considérables dans la relecture et la sélection des articles.

¹ Les ministères français en charge de l'Agriculture et de l'Environnement ont ainsi commandité une étude en 2005 sur l'utilisation des pesticides en agriculture, leurs impacts environnementaux et les moyens qui peuvent être mis en œuvre pour y remédier (Aubertot *et al.*, 2005). Suivront les plans Eco-phyto issus du Grenelle de l'environnement, puis en 2012 un appel à « Produire autrement » inscrit à l'agenda politique du ministère de l'Agriculture.

des solutions industrielles actuelles (Zapata et Roy, 2004 ; Paillard *et al.*, 2011).

La dichotomie sémantique entre verdissement et écologisation rend donc compte de la diversité des choix du secteur agricole eu égard à sa relation à l'environnement. D'un côté, une réponse possible de l'agriculture aux injonctions politiques comme aux contraintes techniques consiste en un changement incrémental, par exemple, au niveau des intrants utilisés pour la protection des cultures. L'hypothèse sous-jacente est qu'une évolution des techniques associée au progrès incorporé suffira à annihiler les effets négatifs du modèle agricole actuel sur l'environnement. D'un autre côté, l'hypothèse alternative est qu'une évolution incrémentale ne suffira pas à annihiler ces effets négatifs et qu'un reconditionnement du secteur est à réfléchir à partir d'un modèle borné par les contraintes naturelles et sociales fixées d'une manière exogène (choix social). Il s'agit d'un changement plus radical des modèles de production agricole, tel que peut le suggérer par exemple l'agroécologie (Buttel, 2000 ; Rosset et Altieri, 1997).

Dans ce cadre, le rôle de la recherche académique est d'apporter des éléments de connaissances utiles au débat, qu'il s'agisse de notions théoriques ou d'études de cas relatant des expériences exemplaires. D'où le colloque organisé par l'unité Écodéveloppement² de l'Inra en mars 2011, sur l'écologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles. Ce colloque a réuni plusieurs centaines de personnes, chercheurs et praticiens, qui ont fait un état des connaissances et des enjeux liés à l'écologisation de l'agriculture. En substance, il est apparu assez clairement que la notion d'écologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles tend à interroger transversalement l'ensemble des champs de l'action publique et privée. Elle s'exprime dans la sphère politique et institutionnelle nationale (Grenelle de l'environnement, stratégie nationale de la biodiversité, actions des collectivités locales, etc.) comme internationale (Convention pour la diversité biologique, Millennium Ecosystem Assessment, etc.), mais elle interpelle également l'action de chaque individu confronté aux normes de production, aux questions de droits sur les sols, etc. La notion d'écologisation génère ainsi des politiques agricoles qui affichent la volonté de changer les pratiques et l'encadrement de l'agriculture afin de les rendre plus respectueuses des dynamiques naturelles (Mzoughi, 2011). En contrepoint, des modèles agricoles écologisés ainsi que des outils

d'accompagnement ont été décrits et peuvent être mobilisés, sachant que les transitions vers ces modèles sont des processus qui s'inscrivent dans un temps long (Lamine *et al.*, 2009) et qui ne peuvent s'exonérer des conditions antérieures de production³ (Schnaiberg *et al.*, 2002). En revanche, il est également apparu qu'il n'existe pas de consensus ou de connaissances suffisamment partagées permettant l'adaptation à court terme des modes d'actions et des pratiques aux échelles de l'action publique. Parmi les connaissances et les expériences qui peuvent concourir à répondre à l'objectif social d'écologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles, la compréhension des liens entre les politiques et les pratiques agricoles est centrale. Que ce soit dans le sens de la décision institutionnelle vers l'action individuelle, à travers l'évolution des pratiques générées par les normes, ou dans le sens de l'incidence des contraintes privées sur le format ou le mode de mise en œuvre des politiques publiques, il y a là un champ d'investigation à développer afin de mieux saisir les dynamiques politiques, techniques et sociales induites par ces interactions croisées.

Nous avons choisi dans ce dossier d'attirer l'attention sur cinq points concernant l'écologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles : (1) les sources du concept d'écologisation, (2) ses processus de mise en politique, (3) le rôle des experts dans les transitions vers des systèmes écologisés, (4) les comportements des producteurs conformément ou en réaction à l'objectif d'écologisation des pratiques et (5) un exemple de modèle candidat à l'écologisation des pratiques agricoles (l'agriculture biologique). Le tableau que nous proposons ici est évidemment un éclairage qui reste à compléter. Plus qu'une discussion académique autour d'une notion, les arbitrages que la société pourrait avoir à rendre dans un avenir proche sur les modes industriels de production agricole ne pourront que s'enrichir des argumentations et controverses autour de la question de l'écologisation. Notre seule certitude est que si des arbitrages drastiques doivent être réalisés eu égard au reconditionnement des modèles agricoles, un socle minimal de connaissances faisant consensus est nécessaire. Les contributions proviennent à la fois de chercheurs en sciences sociales étudiant la formalisation du concept d'écologisation et ses effets sur la politique agricole ou sur la mise en politique des savoirs, et de chercheurs en sciences biotechniques menant des travaux sur la qualification des pratiques agricoles et leur articulation avec les processus biologiques pilotés, ainsi que les interactions des pratiques agricoles avec les objets et objectifs écologiques. Par ailleurs, nous avons tenu à diversifier les modes d'expression, en proposant pour ce

² Organisé par l'unité Sad-Écodéveloppement de l'Inra, le colloque fut soutenu par le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, la CDC-Biodiversité, l'ASRDLF, les parcs nationaux de France, la Fédération nationale des conservatoires d'espaces naturels, l'Acta, l'Apc, les Civam et les parcs naturels régionaux de France (<http://www4.paca.inra.fr/ecodeveloppement/Colloque-2011>).

³ Voir par exemple Deverre et de Sainte Marie (2008) sur les transitions vers un modèle de production agricole écologisée, ou encore Meynard et Girardin (1991) sur la stratégie d'assurance contre le risque de perte de rendement que revêt l'emploi systématique des pesticides et d'autres intrants de synthèse.

dossier cinq articles scientifiques et deux « Regards » donnant une vision plus personnelle du sujet.

Les sources du concept d'écologisation

Étant donné le caractère récent de la notion d'écologisation des politiques et des pratiques agricoles (Deverre et de Sainte Marie, 2008) et les discussions sémantiques qui ne sont pas totalement apurées, notamment lorsque l'on se confronte à la traduction de la notion, il nous a semblé important de faire un point sur sa délimitation et sa construction, ainsi que sur les mécanismes qui lui sont associés. Dans cette perspective, Guillaume Ollivier et Stéphane Bellon s'intéressent à l'émergence de différentes qualifications de l'agriculture développées dans la littérature internationale, permettant d'illustrer la variété des formes d'écologisation des sciences de l'agriculture. Il apparaît ainsi que la notion d'écologisation se décline sous plusieurs formes, malgré une relative convergence paradigmatique liée à ses emprunts à la pensée écologique. Cette déclinaison multiforme de la notion d'écologisation en agriculture ne facilite d'ailleurs pas son appréhension par le grand public, ni même son intégration dans les politiques publiques.

Les processus de mise en politique des savoirs

Nous avons voulu illustrer ce vaste champ d'analyse en retenant trois exemples d'action publique, visant à l'écologisation des politiques : les services écosystémiques, l'intensification écologique et une politique locale de l'eau.

Dans l'arène politique et scientifique internationale, la notion de services écosystémiques a joué un rôle central dans la production d'un référentiel international de politiques publiques en devenant un outil essentiel pour appréhender la biodiversité, les questions climatiques, la sécurité alimentaire, la gestion de l'eau, etc. Marie Hrabanski apporte ici un éclairage particulier sur son développement et les changements induits sur les modes de sélection des experts scientifiques internationaux au sein du Millennium Ecosystem Assessment, avec une attention particulière à l'implication des experts scientifiques français. Ces modes de sélection et de participation aux instances internationales ne sont pas anodins. Ils influencent les résultats et les catégorisations qui seront retenus et qui joueront un rôle essentiel pour concevoir de nouvelles politiques, comme celles visant à créer des « quasi-marchés » (parfois internationaux) pour certains services environnementaux.

L'intensification écologique est une notion moins opérante au niveau global, mais qui induit des effets visibles sur des politiques plus localisées. Le « Regard » proposé par Steve Joncoux revient sur cette notion et l'illustre par un exemple de valorisation des déchets organiques. Il montre comment le modèle sous-tendu fait plus appel à l'industrie et au marché qu'aux politiques publiques, par l'évolution d'une « logique déchet » vers une « logique produit ». Évoquant le cas de la transformation des déchets urbains de la ville de Majunga (Madagascar), l'auteur introduit également une dimension sociale et le principe d'équité par rapport à la notion d'écologisation, la transformation proposée devenant la source d'inégalités entre les différents mondes agricoles et provoquant une « écologisation sélective » qui exclut une large partie des agriculteurs. Il suggère finalement que l'écologisation de l'agriculture peut devenir une variable stratégique au niveau local, susceptible d'être instrumentalisée par différents groupes d'intérêts. Au-delà des résultats obtenus en termes environnementaux, elle peut donc avoir des effets discriminants (parfois non anticipés) sur les dimensions humaines, économiques et sociales.

Enfin, une étude de cas détaillée illustre la façon dont l'écologisation des politiques publiques peut être mise en œuvre au niveau local. Florence Hellec, Fabienne Barataud et Laura Martin retracent ainsi la construction et l'évolution d'un dispositif local de protection de l'eau fondé sur une contractualisation entre les agriculteurs d'une zone de captage et une ville. Elles montrent que les processus de mise en politique des savoirs sur l'écologisation s'inscrivent dans des échelles très locales autour de processus de négociation ou de conflits entre institutions et agriculteurs. Ces processus revêtent également une dimension individuelle de représentation de la problématique de la qualité de l'eau et les moyens à mettre en œuvre pour l'appréhender. Il s'agit ici d'insister sur la nécessité d'une temporalité et d'investissements individuels pour l'émergence de trajectoires de convergence et de construction de dispositifs opérationnels. Même lorsqu'un problème est clairement identifié (qualité de l'eau), aboutir à un arrangement opérationnel génère des coûts de transaction.

Le rôle des experts dans les transitions vers des systèmes écologisés

La mobilisation de la science dans différentes politiques de gestion et le rôle des experts associés sont bien sûr des éléments clés de la diffusion de la notion d'écologisation. Le « Regard » proposé par Georges Serpantié, Philippe Méral et Cécile Bidaud montre, par une analyse comparative entre plusieurs politiques à

finalité d'écologisation des pratiques agricoles (par exemple, les paiements pour services environnementaux, l'agriculture de conservation), l'importance du rôle des experts scientifiques dans l'émergence et l'efficacité des notions utilisées. Ce regard se focalise sur Madagascar et présente donc l'intérêt d'apporter un éclairage particulier sur la mise en œuvre de la notion d'écologisation dans un pays du Sud. Les auteurs mettent en perspective le rôle déterminant des experts par rapport aux politiques d'écologisation et montrent comment ils influencent profondément les trajectoires et les instruments préconisés, d'où l'importance de leur sensibilisation aux multiples effets des options envisagées. Une sur-orientation vers une ou plusieurs dimensions de l'écologisation, traduites par des prescriptions strictes, pourrait occulter des effets secondaires ou collatéraux aux conséquences imprévues.

Les comportements des producteurs conformément ou en réaction à l'objectif d'écologisation des pratiques

L'écologisation de l'agriculture s'est quelquefois traduite sur le terrain par des actions collectives, c'est-à-dire des dispositifs de collaboration ou d'échanges entre des agriculteurs, des représentants de la société civile et la sphère marchande. Ces dispositifs visent, du moins dans leur affichage, à intégrer les objectifs environnementaux dans les modèles de production agricole. Jean-Marc Barbier et Frédéric Goulet décrivent ainsi l'écologisation sous l'angle de l'« innovation par retrait », avec un questionnement théorique sur les concepts et les frontières entre les disciplines agronomique et sociologique. En considérant que l'écologisation repose notamment sur la substitution d'opérations et d'objets techniques par des processus et des auxiliaires naturels, les auteurs pointent la nécessité pour l'agronomie de considérer en tant que telle l'action induite par les dynamiques naturelles, et non plus seulement celles inhérentes aux choix de l'agriculteur. Ils soulignent également, face à ces innovations fondées non plus sur l'ajout mais sur le retrait d'objets techniques, l'importance pour les sociologues de documenter les dynamiques sociotechniques présidant à ce retrait. Il s'agit d'un élargissement du champ d'analyse de l'agronomie modifiant quelque peu le rôle prêté aux dynamiques naturelles. Cela correspond, d'une certaine façon, à déplacer le centre de gravité de l'agronomie vers un point moins anthropocentré. La notion d'innovation par retrait revient alors à reconnaître les vertus « oubliées » de certaines dynamiques naturelles, en admettant que les substitutions effectuées par l'homme n'ont souvent été que partielles.

Un exemple de modèle candidat à l'écologisation des pratiques agricoles (l'agriculture biologique)

Les modèles issus d'un objectif d'écologisation suscitent des controverses qui concourent également à l'évolution de la notion. Dans cette perspective, Geneviève Teil propose d'examiner les controverses qui animent les différents « courants » de l'agriculture biologique, en mettant l'accent sur les solutions que les acteurs élaborent. Deux interprétations sont proposées. La première cherche à expliciter et à objectiver une « qualité » bio définie qui peut servir de support à une certification garantie par un contrôle de conformité. La seconde, à l'inverse, insiste sur les impasses qui en découlent : un refus de réduire la notion de bio à « quelque chose » et une préférence pour la mise en œuvre d'un engagement ou d'une philosophie cadrés par quelques pratiques ou critères fondamentaux. En examinant ces controverses, il apparaît que les résultats peuvent dépendre des trajectoires adoptées. Plus précisément, l'opposition de différents univers est opérante car elle permet un enrichissement mutuel et constitue un garde-fou contre d'éventuelles dérives. Cette opposition conduit à un rapprochement potentiellement fructueux entre la logique industrielle qui cherche à définir ou à mesurer pour être conforme à la norme et la logique de vie qui privilégie une définition plus englobante qui ne saurait se réduire à une suite de spécifications et qui engage ses porteurs.

Références

- Aubertot, J.N., Barbier, J.M., Carpentier, A., Gril, J.-J., Guichard, L., Lucas, P., Savary, S., Savini, I., Voltz, M., 2005. *Pesticides, agriculture et environnement : réduire l'utilisation des pesticides et limiter leurs impacts environnementaux*. Rapport d'expertise pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche et le ministère de l'Écologie et du Développement durable, Inra et Cemagref.
- Buttel, F., 2000. Ecological modernization as social theory, *Geoforum*, 31, 1, 57-65.
- Deverre, C., Sainte Marie, C. (de), 2008. L'écologisation de la politique agricole européenne : verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires ?, *Revue d'Études en Agriculture et Environnement*, 89, 4, 83-104.
- Lairon, D., 2009. La qualité des produits de l'agriculture biologique, *Innovations Agronomiques*, 4, 281-287.
- Lamine, C., Meynard, J.-M., Perrot, N., Bellon, S., 2009. Analyse des formes de transition vers des agricultures plus écologiques : les cas de l'agriculture biologique et de la protection intégrée, *Innovations Agronomiques*, 4, 483-493.
- Meynard, J.-M., Girardin, P., 1991. Produire autrement, *Le Courrier de l'Environnement de l'Inra*, 15, 1-19.

- Mzoughi, N., 2011. Farmers adoption of integrated crop protection and organic farming: Do moral and social concerns matter?, *Ecological Economics*, 70, 1536-1545.
- Paillard, S., Treyer, S., Dorin, B., 2011. *Agrimonde: Scenarios and Challenges for Feeding the World in 2050*, Versailles, Quae.
- Portney, P., 2000. Environmental problems and policy: 2000-2050, *Journal of Economic Perspectives*, 14, 1, 199-206.
- Rosset, P., Altieri, M., 1997. Agroecology versus input substitution: A fundamental contradiction of sustainable agriculture, *Society and Natural Resources*, 10, 3, 283-295.
- Schnaiberg, A., Pellow, D.N., Weinberg, A., 2002. The treadmill of production and the environmental state, in Mol, A., Buttel, F. (Eds), *The Environmental State under Pressure*, London, Elsevier Science, 15-32.
- Stern, N., 1998. Rapport sur l'économie du changement climatique (http://www.hm-treasury.gov.uk/d/stern_longsummary_french.pdf, consulté le 10/09/13).
- Zapata, F., Roy, R.N., 2004. *Utilisation des phosphates naturels pour une agriculture durable*. Division de la mise en valeur des terres et des eaux, FAO, Rome.