

|

Appel à communication
6^{èmes} Journées de recherches en sciences sociales à Toulouse
School of Economics, les 13 et 14 décembre 2012

Titre de la communication

Innovation institutionnelle et technique & acceptabilité : l'exemple des mesures agro-environnementales territorialisées à enjeu eau

Auteurs

DEL CORSO Jean-Pierre, Université de Toulouse, ENFA, jean-pierre.del-corso@educagri.fr

NGUYEN Geneviève, Université de Toulouse, INP-ENSAT, nguyen@ensat.fr

KEPHALIACOS Charilaos, Université de Toulouse, ENFA, charilaos.kephaliacos@educagri.fr

Coordonnées

LEREPS, Manufacture des tabacs – 21 allée de Brienne – 31042 Toulouse

Téléphone : 05 61 12 87 80 ou 05 61 75 34 07

Fax : 05 61 75 03 09

Résumé de la communication

La communication porte sur un dispositif institutionnel particulier appelé les Mesures Agro-Environnementales Territorialisées Directive Cadre sur l'eau (MAET-DCE). Ce dispositif a été introduit par les pouvoirs publics en 2007 en vue d'inciter les agriculteurs à recourir à des pratiques davantage respectueuses de la ressource en eau. Toutefois, l'adhésion des agriculteurs à un changement de pratiques est loin d'être acquise.

Partant de ce constat, notre communication vise à montrer que le dispositif MAET peut être considéré comme une innovation institutionnelle et technique. En tant que tel, il ne pourra produire les effets escomptés, à savoir contribuer à améliorer la qualité de la ressource en eau, que s'il apparaît légitime (i.e. acceptable) aux yeux des agriculteurs. A travers l'expérience relativement réussie d'une MAET-DCE, conduite en Midi-Pyrénées, nous proposons ici d'étudier les mécanismes de légitimation à l'œuvre.

D'un point de vue conceptuel, nous mobilisons principalement des auteurs en économie qui, comme Amartya Sen (2005, 2010), Daniel Bromley (2008) et Arild Vatn (2010) considèrent que les préférences des individus sont multiples et évolutives. Ces auteurs nous offrent un cadre enrichi de la rationalité grâce auquel il est possible de mieux comprendre comment des acteurs peuvent actualiser leurs raisons d'agir.

En cohérence avec le cadre d'analyse théorique, la démarche méthodologique combine :

- Une analyse du compromis institutionnel sur lequel repose le dispositif MAET-DCE.
- Une analyse comparative des préférences (au sens "de raisons d'agir") des agriculteurs engagés et non engagés dans la MAET :
 - o Préférences constatées au travers des pratiques agricoles effectives et d'un certain nombre d'indicateurs quantitatifs de résultats observés en termes de coûts et de bénéfices privés ou collectifs.
 - o Préférences constatées au travers les discours d'acteurs, agriculteurs et conseillers MAET.

Mots-clés : MAET-DCE, innovation, acceptabilité, actualisation des raisons d'agir

JEL : O33, Q25, Q28

Communication

1. Introduction

Les travaux issus du "*Grenelle de l'environnement*" mettent en évidence que plus de 500 captages en eau sont aujourd'hui menacés par des pollutions agricoles diffuses. Il n'est donc pas surprenant, comme le relève un rapport récent du Conseil d'Etat (2010), que les pollutions diffuses d'origine agricole soient devenues un sujet de préoccupation majeure pour les Français. En réponse à ces préoccupations, les pouvoirs publics ont recours à différents instruments d'intervention, principalement de nature fiscale et contractuelle. L'instrument fiscal repose notamment sur la redevance pour pollutions diffuses introduite par la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006. Applicable depuis le 1er janvier 2008, cette redevance vise à limiter l'usage des pesticides et la contamination associée des milieux. L'instrument contractuel s'appuie essentiellement sur des mécanismes d'incitation aux pratiques agricoles innovantes raisonnées. C'est, par exemple, le cas des Mesures Agro-Environnementales Territorialisées, mesures volontaires dans le cadre desquelles les agriculteurs s'engagent à réduire les quantités de produits phytosanitaires utilisées moyennant une aide financière destinée à compenser une baisse potentielle des rendements.

Cependant, pour la Cour des Comptes (2010), l'impact effectif de ces instruments de gestion de l'eau reste somme toute très modeste. Ainsi, selon cette institution, les mesures fiscales seraient peu dissuasives. Les mesures incitatives seraient, quant à elles, insuffisamment attractives. Les Mesures Agro-Environnementales Territorialisées - Directive Cadre sur l'eau (MAET-DCE) qui seront au centre de notre attention n'échappent pas à ce manque d'attractivité, et ce malgré leur caractère territorialisé. Le Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux (CGAAER, 2009a et 2009b) dresse, par exemple, un bilan contrasté de ce type de mesure. Certes, comme le précise cet organisme, l'amélioration de la qualité de l'eau est devenue une priorité stratégique pour les différents acteurs impliqués (leaders agricoles, collectivités distributrices, opérateurs économiques, compagnies fermières, Agences de l'eau). Pourtant, la mise en œuvre effective d'actions sur le terrain se heurterait au "principe de réalité". L'efficacité des mesures agro-environnementales serait amoindrie par l'existence de "ralentisseurs", parmi lesquels : l'inertie du système de production-consommation, l'instabilité des politiques agro-environnementales, les risques économiques liés à un changement de pratiques, le manque de flexibilité des mesures proposées. Ces ralentisseurs compromettraient l'adhésion des agriculteurs aux MAET et, in fine, seraient à l'origine de leur échec relatif.

Il apparaît ainsi que les instruments de gestion de l'eau, dont les MAET, souffrent d'un déficit d'acceptabilité et donc de légitimité auprès des acteurs du monde agricole, c'est-à-dire des agriculteurs eux-mêmes et de leurs représentants professionnels et économiques. L'atteinte de cette acceptabilité semble d'autant plus compliquée qu'elle sous-tend des changements profonds dans la manière de concevoir et d'exercer le métier d'agriculteur. En effet :

- D'une part, elle exige une remise en cause par les agriculteurs de connaissances agricoles considérées jusque-là comme valides, par exemple le recours aux traitements chimiques préventifs contre les pathologies végétales, l'élimination systématique des mauvaises herbes dans les parcelles, etc. Or, comme le montrent nos travaux (Nguyen, Del Corso, Képhaliacos, sous presse) cela ne va pas de soi. Les perceptions des agriculteurs vis-à-vis des risques et des incertitudes associés à un changement de pratiques constituent des freins importants à cette remise en cause. Les exploitants agricoles craignent notamment de perdre

- la maîtrise des pathologies végétales en employant moins ou plus du tout de pesticides et, par ailleurs, d'être dans l'incapacité de lutter efficacement contre l'invasion des parcelles par les adventices en diminuant les doses d'herbicides utilisées.
- D'autre part, elle impose l'intégration de nouvelles valeurs collectives dans les choix d'action individuels et donc une prise de conscience par les agriculteurs des effets externes négatifs de leurs pratiques sur la préservation de biens publics environnementaux, comme l'eau. Cette prise de conscience passe alors par la reconnaissance de nouvelles responsabilités sociales à l'égard des autres utilisateurs de la ressource en eau et un approfondissement des relations avec ces acteurs. D'ailleurs, comme le souligne la Cour de Comptes (2010), une gestion concertée de l'eau à l'échelle d'un bassin versant et l'instauration d'une véritable "démocratie de l'eau" nécessitent un renforcement des coordinations territoriales.

En conséquence, l'acceptabilité et la légitimité des dispositifs publics de gestion de l'eau implique une restructuration des capacités et des raisons d'agir des agriculteurs, autrement dit une révision profonde de leurs préférences et de leur rationalité. Ces acteurs devront à la fois être convaincus de l'efficacité des techniques alternatives promues dans le cadre des mesures de politiques publiques, adhérer aux nouveaux devoirs moraux qu'elles véhiculent et recomposer leur identité professionnelle autour de nouvelles normes de métier.

Dans cet article, nous proposons d'examiner plus en détail les défis liés à la construction de la légitimité des MAET à enjeu eau. Dans une première partie théorique, la clarification du concept de légitimité nous permettra de mieux identifier les conditions requises à une telle restructuration. Nous soulignerons le rôle de l'action collective et de la délibération entre acteurs dans ce processus. Une deuxième partie sera axée sur l'examen d'une MAET-DCE pilotée par une coopérative agricole située dans le sous bassin versant de l'Adour Garonne. Nous décrirons comment l'action collective impulsée par cette coopérative accompagne les agriculteurs vers une actualisation de leurs raisons d'agir et contribue, par ce biais, à rendre davantage acceptables et légitimes les MAET.

2. Légitimer une politique publique : quels défis ?

Dans cette section, nous procéderons en trois temps. Nous commencerons par circonscrire le concept de légitimité. Nous mettrons en évidence qu'il s'agit d'un concept protéiforme recouvrant des dimensions à la fois réglementaire, normative et cognitive. Puis, sur cette base, nous montrerons que la légitimation d'un dispositif public nécessite une actualisation des raisons d'agir des acteurs. Nous soulignerons que c'est par le biais de celle-ci qu'une mesure de politique publique peut prendre sens pour des acteurs et devenir légitime. Enfin, nous centrerons notre attention sur la délibération entre acteurs appréhendée en tant qu'opérateur principal d'une actualisation des raisons d'agir.

2.1 Légitimité

En vue d'améliorer la gestion des ressources naturelles (eau, sol, biodiversité, etc.), les instances publiques nationale et européenne ont récemment mis en place de nouvelles mesures réglementaires et incitatives, comme par exemple la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) ou le Plan Ecophyto 2018. L'objectif est d'encourager les acteurs à adopter des pratiques davantage respectueuses du milieu

naturel. Cependant, pour atteindre l'objectif visé, ces dispositifs publics doivent bénéficier de l'adhésion des acteurs concernés, c'est-à-dire acquérir auprès d'eux un niveau suffisant d'acceptabilité ou de légitimité.

Pour Schuman (1995, p. 574) : "*Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions*". Cette définition attire l'attention sur le fait que la légitimité n'est pas une donnée a priori, mais le résultat d'un accord social qui objective des modes de comportement et des pratiques subjectivement créés (Schuman, *ibid.*). Par ailleurs, comme le relève Scott (2001), cette même définition conduit à distinguer plusieurs bases de légitimité : réglementaire, normative et cognitive.

- La base réglementaire renvoie au système de sanctions et d'incitations mis en place par les pouvoirs publics. En définissant ce qu'un individu est autorisé ou est interdit de faire, ce système contribue à légitimer certains comportements.
- La base normative a trait aux convenances morales à respecter, c'est-à-dire ce qu'un individu doit ou ne doit pas faire en certaines circonstances. Ainsi, pour Hodgson (2006) la légitimité des lois dépend principalement de la force morale que lui attribuent les membres d'une société. Pour cet auteur (*ibid.*, p. 13), il s'agit d'une condition indispensable pour que les lois accèdent au rang d'institutions, c'est-à-dire de "*[...] durable systems of established and embedded social rules that structure social interactions*". Les économistes conventionnalistes développent une idée comparable. Pour Orléans (2004), la règle ne parviendra à stabiliser les comportements et à perpétuer un équilibre de coordination que dans la mesure où elle est le produit de l'acceptation conjointe de principes normatifs communs. Aussi, Postel (2003, p. 8) considère-t-il que c'est la reconnaissance unanime de ces principes "*qui fait d'une pure convention une règle économique et sociale*".
- La base cognitive concerne le système de significations véhiculé par une institution. De fait, si l'on suit Berger et Luckmann, 1992, pp. 98-99), pour être légitime, une règle doit être dotée d'une valeur cognitive : elle doit être socialement reconnue "*en tant que solution "permanente" à un problème "permanent" de la collectivité donnée*". Dans ce cas, la règle propose des façons de faire socialement admises pour accomplir telle ou telle tâche ou organiser telle ou telle activité. Le stock de connaissances sociales contenu dans une règle fournit alors un ensemble de routines et de scripts pour l'action¹ à l'origine d'économies ou de gains cognitifs.

Condition essentielle à l'efficacité d'une mesure de politique publique et donc à sa portée opératoire, la légitimité est, par conséquent, un concept multidimensionnel. La prise en compte de ces différentes dimensions nous conduit ici à considérer que les composantes réglementaire et incitative des MAET sont en soi insuffisantes pour asseoir la légitimité de ces dispositifs publics. Ceux-ci ne pourront acquérir un niveau de légitimité suffisant que si les acteurs ciblés leur confèrent également une validité normative et cognitive. Ainsi, la légitimation des MAET implique :

- D'une part, que les agriculteurs soient convaincus de l'efficacité agronomique et économique des techniques alternatives aux traitements chimiques, telles que la lutte raisonnée contre les ennemis de culture, le désherbage mécanique, etc. Celles-ci devront leur apparaître aussi efficaces que les techniques agro-industrielles utilisées jusque-là.

¹ Berger et Luckmann (*ibid.*) parlent à ce propos de "*typifications d'actions habituelles*". Ces typifications sont des schémas pré-donnés de manières de faire.

- D'autre part, que les agriculteurs reconnaissent le bien-fondé des nouvelles valeurs morales promues par les MAET, sachant que l'impératif moral mis en avant aujourd'hui ne se résume plus, contrairement aux années 1960-1970, au slogan "Nourrir le monde", mais qu'il intègre également la préoccupation sociétale de fourniture de biens publics environnementaux (eau, sols, paysages, biodiversité) par l'agriculture.

Aussi, nous avançons que ce n'est qu'à partir du moment où elles seront investies d'une valeur normative et cognitive que les MAET deviendront pleinement légitimes pour les acteurs du monde agricole. Elles pourront alors être considérées comme de véritables innovations institutionnelles, car influençant en profondeur les comportements individuels. La règle ne sera plus alors perçue comme extérieure, mais elle sera intériorisée en tant qu'habitude de pensée. L'acteur sera convaincu de sa justesse et de son efficacité. Elle prendra sens pour lui et deviendra rationnelle, car elle sera fondée en raison. L'intériorisation de la règle est, en cela, nécessaire à la pérennisation d'un changement de pratiques au-delà de la période de contractualisation d'une MAET. Dit autrement, cela signifie que l'efficacité de l'action publique est conditionnée par un changement du statut de la MAET entre le début et la fin du contrat. De règle de contrainte (i.e. au sens d'extérieure à l'individu), celle-ci doit devenir règle rationnelle² pour les agriculteurs contractants. En corollaire, cela suppose une actualisation de leurs raisons d'agir, c'est-à-dire de ce qu'ils considèrent être raisonnable de croire et de faire. Nous développons à présent cette idée.

2.2 Légitimation et actualisation des raisons d'agir

Pour devenir légitime une mesure de politique publique impose une révision des cadres de référence normatifs et cognitifs des acteurs et, en cela, une actualisation de leurs raisons d'agir. Le concept de *point de vue positionnel* récemment introduit par Sen (2005, 2010) permet de clarifier les enjeux d'une telle actualisation.

Selon cet auteur (2010, p. 200), "*L'épistémologie, la théorie de la décision et l'éthique doivent toutes trois tenir compte de ce que les constats et les inférences d'un individu dépendent de la position de celui-ci*". Cette position d'observation n'est pas tant liée à une localisation particulière de cet individu dans l'espace. Elle est avant tout le reflet de l'état de ses connaissances à un moment donné. Les connaissances d'un individu, qu'elles soient d'origine empirique ou théorique, influenceront le point de vue moral et cognitif qu'il aura sur une situation ou une action à accomplir.

Ainsi, par exemple, sous l'emprise de leurs contraintes positionnelles, certains agriculteurs pourront percevoir différemment, par rapport à d'autres, le risque d'envahissement des parcelles par les mauvaises herbes. Cette perception pourra avoir des conséquences sur la façon d'y faire face. Les agriculteurs pourront surestimer ce risque et privilégier le recours à des traitements chimiques systématiques. Au contraire, ils pourront plutôt opter pour des techniques alternatives de désherbage mécanique, type herse étrille, si la perception de ce risque est moins élevée et si leur perspective positionnelle les conduit à prendre conscience des effets négatifs des traitements chimiques sur le milieu naturel.

² La distinction opérée entre règle de contrainte et règle rationnelle est empruntée à Jean Piaget (1995).

Fondamentalement, Sen (2005, 2010) n'attribue pas les variations des points de vue à la subjectivité arbitraire des acteurs, mais à leurs positions d'observation différentes. D'ailleurs, des acteurs observant à partir d'une même position parviendront à des observations analogues. Dans ce cas, ces observations pourront être considérées comme objectives au regard des informations dont ils disposent. Il n'en reste pas moins vrai qu'un point de vue positionnel potentiellement objectif peut s'avérer erroné. Il s'agit alors d'une "illusion objective", c'est-à-dire encore d'une "croyance objective"³. Par conséquent, surmonter les limites d'une croyance objective et du raisonnement qui la soutient passe par l'accès à un autre examen positionnel.

Cela nous conduit ici à déduire que la légitimation des MAET implique un élargissement des positions d'observation des acteurs ciblés. Un tel élargissement doit accompagner une actualisation de leurs raisons d'agir et de leurs croyances, et, partant, une ré-interrogation des savoirs considérés jusque-là comme valides. Cette actualisation concerne les perceptions de ces acteurs vis-à-vis de leurs responsabilités sociales à l'égard d'autrui (point de vue moral) et également leurs perceptions à l'égard des techniques alternatives aux traitements chimiques (point de vue cognitif).

Il va de soi que ce processus d'actualisation ne sera pas sans conséquence sur la manière de concevoir et d'exercer le métier d'agriculteur. En effet, une révision des protocoles techniques jusque-là mis en œuvre et une prise en compte des nouvelles attentes sociétales exigent parallèlement une recomposition de l'identité professionnelle autour de nouvelles normes de métier. Ainsi, par exemple, une réduction des produits phytosanitaires utilisés requiert le développement de nouvelles qualités professionnelles, au centre desquelles le sens de l'observation et la réactivité. Ainsi, il ne doit plus s'agir pour les agriculteurs de recourir à un emploi déterministe de techniques données a priori (traitements chimiques systématiques), mais de concevoir des solutions en contexte d'action, c'est-à-dire d'adapter finement les interventions aux caractéristiques de la situation à affronter ici et maintenant. De même, la réduction des intrants chimiques appelle un changement important de raisonnement économique, puisque l'optimisation des résultats d'exploitation ne peut plus seulement reposer sur la maximisation des rendements, mais également sur la maîtrise des charges en intrants. Bien évidemment, cette évolution du mode de raisonnement réclame un bouleversement profond de la culture économique des agriculteurs.

A ce point de notre réflexion une question s'impose alors : comment peut s'opérer cette actualisation ? Répondre à cette question va nous amener à nous intéresser à la délibération entre acteurs en tant vecteur des apprentissages.

2.3 Délibération entre acteurs et apprentissages

Selon Sen (2005, 2010), l'actualisation des raisons d'agir et des croyances est facilitée par la mise en œuvre d'une démarche qu'il qualifie de transpositionnelle, c'est-à-dire transcendant différentes positions d'observation. La compréhension d'un phénomène n'est plus alors dérivée d'un seul point de vue positionnel, mais en entrecroise plusieurs. Une démarche transpositionnelle repose sur la délibération entre acteurs (Sen, *ibid.*). Contribuant à enrichir l'information disponible, la

³ Le concept de croyances est aujourd'hui de plus en plus mobilisé par les économistes. Ainsi, par exemple, pour North (2005, p. 14), les croyances des acteurs correspondent à "*leurs théories sur les conséquences de leurs actes*". Selon ce même auteur, différentes croyances interconnectées forment ce qu'il appelle un système de croyances. Il peut s'agir "*d'un mélange de "croyances rationnelles" et de "croyances non rationnelles" (superstitions, religions, mythes, préjugés)*" (*ibid.*, p. 114).

délibération offre aux acteurs la possibilité de réexaminer le bien-fondé des convictions positionnelles sous-jacentes à leurs raisons d'agir.

Bromley (2008) développe une idée comparable. Il considère que les interactions avec autrui permettent à un individu particulier d'accéder à d'autres perspectives de choix. En effet, au cours de ces interactions, l'individu est amené à mettre à l'épreuve sa conviction de ce qu'il est raisonnable de faire au contact du point de vue des autres. La plausibilité (la véracité) des hypothèses sous-jacentes à ses croyances peut alors être re-questionnée et ses raisons initiales d'agir peuvent être restructurées.

Plaçant la délibération au cœur du processus évolutionnaire des croyances, cet auteur en tire des conséquences en termes de politique publique qu'il définit comme une action collective qui contraint, libère et étend l'action individuelle. Cette définition conduit ce même auteur à poser que l'un des défis de l'action collective est d'assurer une convergence des points de vue individuels. Les acteurs impliqués devront notamment partager une même perception du problème à traiter, des résultats à atteindre et des moyens les plus appropriés pour y parvenir. C'est pourquoi la délibération est appelée à jouer un rôle crucial. Elle est indispensable pour forger la "vérité" ou la "fausseté" de différentes propositions et dissiper le doute. Ainsi, pour Callon et al. (2001) le débat interactif au sein de ce qu'ils nomment un "forum hybride" offre aux acteurs un cadre approprié pour traiter les controverses générées par des incertitudes techniques autant que sociales. De ce point de vue, la mise en œuvre d'une MAET n'est pas exempte d'un certain nombre de controverses techniques et sociales. En voici quelques exemples représentatifs puisés dans notre terrain d'étude :

- La diminution des quantités d'herbicides va-t-elle ou pas compromettre la capacité à lutter efficacement contre les adventices ?
- Le recours aux techniques mécaniques de désherbage va-t-il ou pas aggraver les problèmes d'érosion en terrain vallonné ?
- Faut-il ou pas irriguer sans tenir compte de la rareté de la ressource en eau ?
- Faut-il ou pas nettoyer son pulvérisateur en déversant l'eau souillée dans le champ ?

Face à de telles controverses, l'intérêt de la délibération est de placer l'acteur dans une posture réflexive vis-à-vis de savoirs (techniques aussi bien que sociaux) qui fondent ses raisons d'agir. En effet, elle l'invite à mener un examen critique sur ses modes de raisonnement et ses pratiques. C'est pourquoi, elle peut être vue comme l'opérateur principal des apprentissages qui conduisent à la formation de nouvelles certitudes individuelles et collectives. Dès lors, Bromley (ibid., p. 9) est autorisé à affirmer : "*Throughout, the essence of deliberation is a shared discourse—with the purpose of figuring out the better course of action*". La délibération assure, à ce titre, un rôle déterminant dans l'élaboration des croyances que ce même auteur appelle des croyances établies [settled beliefs]⁴, c'est-à-dire de croyances suffisamment avérées et stabilisées, pour influencer la rationalité des acteurs. Si l'on suit cet auteur (ibid.), parvenir à la définition de croyances établies au moyen de la délibération est une condition requise pour asseoir la "vérité", et donc la légitimité, des devoirs et des possibilités d'action contenues dans une nouvelle politique publique. C'est, en effet, dans la délibération que des acteurs pourront trouver des raisons suffisantes à un changement de politique publique.

⁴ Le concept de croyance établie de Bromley (2008) peut être rapproché de celui de croyance objective de Sen (2005, 2010). Dans le deux cas, la croyance n'est jamais définitive. Elle est amenée à évoluer au contact de nouvelles expériences directement vécues ou rapportées par d'autres acteurs dans le cadre d'interactions avec eux.

En conséquence, la réussite d'un changement de politique publique impose, un niveau élevé de coopération entre acteurs. Celle-ci n'étant pas spontanée, elle va dépendre de la capacité de ces acteurs à construire un ordre adéquat pour collaborer entre eux. Pour Vatn (2010), la construction de cet ordre⁵ passe par la mise en place de compromis institutionnels appropriés, c'est-à-dire par un ensemble de principes régissant la coordination d'acteurs sur la base de la réciprocité et de l'entente. C'est grâce à cela que, selon cet auteur, il est possible d'instaurer un contexte de rationalité qu'il qualifie de coopérative ou de sociale.

Nous allons justement voir maintenant comment l'organisation économique au centre de notre attention, une coopérative agricole, est parvenue à instaurer un tel contexte de rationalité propice aux coopérations entre acteurs. Comme nous le montrerons ces coopérations autour de la mise en œuvre de MAET à enjeu eau nourrissent le débat entre acteurs et facilitent ainsi une actualisation des croyances des agriculteurs contractants. Au final, le processus collaboratif à l'œuvre contribue à la légitimation du dispositif MAET.

3. Une méthode d'étude s'intéressant à la fois au dispositif institutionnel MAET-DCE et aux pratiques des acteurs

Nous commençons par présenter l'originalité de la MAET-DCE examinée ici et nous précisons la démarche méthodologique utilisée pour conduire l'étude de ce cas. Dans les deux sections suivantes, nous centrons notre attention sur le processus de légitimation de la MAET-DCE. Nous montrons d'abord que cette légitimation repose sur un compromis institutionnel entre acteurs partie prenante à la mise en œuvre de ce dispositif. Puis, nous nous intéressons au rôle particulier joué par les interactions entre la coopérative et ses adhérents agriculteurs dans ce processus de légitimation.

3.1 L'originalité du cas examiné

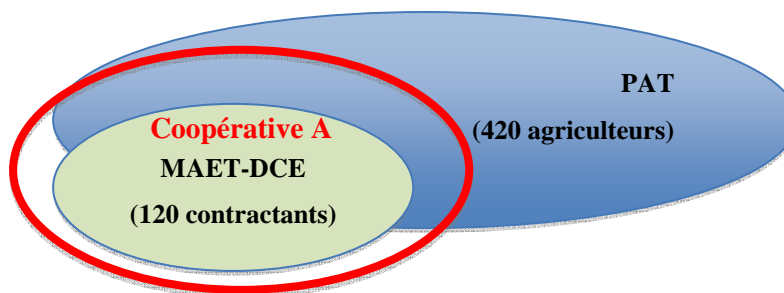
La zone d'étude se situe en Midi-Pyrénées au niveau d'un Plan d'Action Territorial (PAT), ayant pour objectif la protection de la potabilité des eaux de surface et souterraines d'un bassin versant. Le PAT mis en place en 2008 s'étend sur 29 communes de deux départements totalisant environ 8000 habitants. Il concerne une surface cultivée de 14 000 ha répartie entre quatre-cent-vingt exploitations agricoles. Les productions agricoles sont principalement des céréales à paille, du maïs, du tournesol et des cultures spécialisées comme l'ail ou le melon. Sur ce territoire PAT, nous nous sommes intéressés plus particulièrement à un dispositif de MAET-Directive Cadre sur l'Eau (MAET-DCE) visant à réduire l'usage des produits phytosanitaires sur le bassin versant (Schéma 1). Ce dispositif, dont l'étude a été suggérée par les partenaires professionnels du projet de recherche, repose sur un partenariat entre plusieurs organismes, dont l'Agence de l'Eau Adour Garonne (AEAG), les deux Chambres départementales d'agriculture, la Direction Régionale de l'Agriculture, l'Agroalimentaire et la Forêt (DRAAF).

Le caractère très innovant de la MAET étudiée réside dans son pilotage par un acteur privé, une coopérative, dont la rationalité et les modalités de fonctionnement peuvent entrer en tension plus ou moins forte avec les logiques en présence au niveau du territoire. La distinction entre la fonction commerciale et la fonction d'accompagnement d'une démarche environnementale ne va pas, de soi pour une coopérative. A une période où la contrainte environnementale s'impose et où la concurrence sur les différents marchés de la collecte, l'approvisionnement en intrants, le conseil,

⁵ Vatn (2010) assimile cet ordre une structure de gouvernance.

etc. s'intensifie, la coopérative en question, bien qu'étant un acteur de taille moyenne en volumes de céréales collectées en France, a cherché à se démarquer sur ces marchés par sa démarche combinant qualité des produits et qualité environnementale. Pour ses dirigeants, le défi posé par l'anticipation d'un durcissement des contraintes environnementales et de la baisse associée des ventes des produits phytosanitaires est négociable grâce notamment au développement d'un nouveau service de conseil agronomique personnalisé. Ce service facturé 25€/ha aux agriculteurs engagés dans la MAET-DCE est destiné à compenser la baisse du chiffre d'affaires de l'activité approvisionnement en intrants de la coopérative. Pour les agriculteurs, le paiement de la prestation de conseil est aujourd'hui indirectement couvert par les subventions (147 €/ha) obtenues dans le cadre de la MAET. Dans le cadre de cette MAET-DCE, l'objectif initial de la coopérative était d'atteindre un nombre de 90 contrats signés avant 2011, correspondant à environ 4300 ha. Début 2010, près de 120 agriculteurs ont finalement contracté la MAET. Ce succès relatif, qui déroge à beaucoup d'autres expériences du même type, nous a conduit à retenir cette MAET-DCE comme principal terrain d'étude. Il s'agissait pour nous de comprendre les raisons de cette réussite et, si possible, d'en tirer des enseignements transposables à d'autres territoires.

Schéma 1. Représentation schématique du terrain d'étude, la MAET-DCE



Notre démarche s'appuie sur 3 sous-volets d'étude de terrain et d'analyse complémentaires (Tableau 1). Dans la suite de la communication, nous présenterons avant tout les résultats associés aux sous-volets 1 et 2. Les résultats émanant du sous-volet 3 seront exposés de façon transversale aux deux autres sous-volets⁶

⁶ Concernant ce troisième sous-volet, les travaux d'exploitation sont en cours.

Tableau 1. Synthèse des différents sous-volets de l'étude

Sous-volets	Méthodes de collecte des données	Méthodes d'analyse des données
<p>Sous-volet 1. Etude sociologique de la configuration institutionnelle et territoriale du dispositif⁷</p> <p>⇒ Résultat 1</p>	<p>(1)Entretiens auprès de 15 acteurs institutionnels impliqués dans le montage du projet</p> <p>(2)Entretiens auprès de 10 agriculteurs faisant partie de la première vague de contractualisation</p>	<p>Analyse qualitative des discours pour mettre en évidence le contenu de l'action publique et la dynamique de négociation</p>
<p>Sous-volet 2. Etude des pratiques agricoles des agriculteurs adhérents et non adhérents, de leurs perceptions des risques et incertitudes liés à l'adoption de la MAET-DCE, de leurs perceptions des retombées de la MAET-DCE et des conseils techniques reçus</p> <p>⇒ Résultat 2</p>	<p>(1)En 2009-2010, entretiens auprès de 17 agriculteurs (13 contractants et 4 non-contractants)</p> <p>(2)En 2010-2011, entretiens auprès de 11 agriculteurs faisant partie de la première vague de contractualisation</p> <p>(3)En 2010-2011, enquête postale auprès de 328 agriculteurs du PAT, 70 réponses reçues (dont environ 50% sont agriculteurs contractants)</p>	<p>Construction d'une typologie d'agriculteurs contractants</p> <p>Reconstitution des itinéraires techniques des contractants</p> <p>Analyse des différences entre contractants et non-contractants en matière de croyances et de pratiques</p>
<p>Sous-volet 3. Etude des institutions discursives</p> <p>⇒ Résultat 3</p>	<p>(1)En 2009-2010, entretiens auprès de 17 agriculteurs (13 contractants et 4 non-contractants)</p> <p>(2)Entretiens auprès des conseillers techniques MAET de la coopérative</p> <p>(3)Organisations de réunions de restitution à la coopérative</p> <p>(4)Participation à des visites de terrain organisées par la coopérative dans le cadre de son conseil technique</p>	<p>Transcription partielle à totale des entretiens</p> <p>Combinaison d'analyses qualitatives des discours et d'analyses textuelles</p>

3.2 Un compromis institutionnel entre acteurs qui permet d'asseoir la légitimité de la MAET-DCE

A ses débuts, la mise en place de la MAET a posé des problèmes de coordination entre les différents acteurs institutionnels présents dans ce territoire. En effet, chacun d'eux avait sa propre rationalité et ses propres préoccupations : légitimer une expertise pour le SRPV (Service Régional de la Protection des Végétaux) ; garder le contrôle sur la maîtrise d'ouvrage des MAET pour les Chambres d'agriculture ; éviter un mélange de genres et garder le contrôle sur les projets de MAE ; garantir une efficacité pour la DDASS quant à l'objectif de préservation de la qualité de l'eau potable, opérationnaliser la mise en œuvre des PAT et légitimer ses actions sur le terrain pour l'AEAG, réorienter les objectifs de la MAET-DCE davantage vers une logique d'aménagement du territoire pour diverses associations, etc. Pour la coopérative, premier acteur privé en France à

⁷ Cette phase a fait l'objet d'une étude spécifique en sociologie menée par Camille Vila (2009) sous la direction de Didier Busca, chercheur au CERTOP (Université Toulouse - le Mirail).

porter un tel projet, la MAET-DCE représentait une fenêtre d'opportunité unique dans la mesure où elle permettait non seulement d'opérationnaliser les objectifs du plan Ecophyto 2018 mais aussi de revendiquer au niveau du territoire une certaine expertise technique dans le domaine agro-environnemental acquise grâce à des initiatives antérieures (CTE territorialisés, filière biologique).

Les différentes logiques en présence étaient de nature à perturber la lisibilité du dispositif MAET-DCE et compromettre son efficacité sur le terrain. Cet obstacle a pu être surmonté grâce à l'instauration d'un compromis institutionnel entre acteurs. Ce compromis institutionnel scelle un accord sur des réaménagements au projet initial. En permettant de lever un certain nombre d'ambiguïtés sur la façon d'interpréter la MAET-DCE et de l'appliquer, ces réaménagements ont permis de construire un sens partagé du dispositif. Comme l'illustre l'énoncé suivant d'un acteur institutionnel, l'objectif était de parvenir à s'entendre sur des "règles communes".

"Avec les avertissements, on faisait du conseil, on apportait une expertise technique qui était reconnue, et on était des interlocuteurs valables... et donc la fabrication de ce document demandait forcément une expertise, de bien connaître le terrain derrière, et les discussions sont beaucoup plus intéressantes quand on échange sur des règles communes." (acteur institutionnel enquêté et cité par Vila, 2009)

Les adaptations apportées au dispositif MAET-DCE ont ainsi contribué à le doter d'une valeur cognitive commune. C'est pourquoi, le compromis institutionnel peut être considéré ici comme un étant le premier niveau de légitimation de la politique publique mise en place. L'entente entre acteurs a porté sur plusieurs points majeurs :

- Un périmètre géographique d'application suffisamment important pour être source d'enseignements génériques. Le choix de ce périmètre n'allait pas de soi. Ainsi, la coopérative envisageait au départ d'intervenir sur l'ensemble de sa zone géographique d'influence : soit 40 000 ha. Pour des raisons financières, la DRAAF avait des objectifs beaucoup plus modestes. Elle souhaitait localiser la démarche MAET à une zone test de 200 à 300 ha. Pour la coopérative cette proposition n'était pas recevable. Elle considérait qu'une zone d'action trop restreinte ne lui permettrait pas d'évaluer réellement les effets de l'opération et de vérifier sa viabilité à moyen et long terme. Le responsable de l'animation de la MAET-DCE au sein de la coopérative interviewé en juillet 2011 expose très clairement cet enjeu : *"Nous, on voulait se mettre en condition réelle. On voulait que ce soit un site entier qui soit concerné pour voir, eh bien, comment un site dans des conditions de suivi particulières et tout, comment il pouvait réagir, quel est l'impact économique derrière sur le site par la réduction des produits phytos, quel impact sur la collecte, quel impact sur la qualité de la collecte. Donc là, on a tenu bon, on a dit : "Non, non, on veut que ce soit l'ensemble du bassin, sinon on n'y va pas". Donc, là y'a eu un petit bras de fer à un moment donné. Là, on a tenu bon, on n'a pas voulu descendre sur un sous bassin".* Au final, la coopérative a été en grande partie entendue puisque la MAET-DCE concerne l'ensemble du bassin, soit 10000 ha.
- Des objectifs à atteindre qui entrent en compatibilité avec les préoccupations économiques des agriculteurs. Ainsi, un accord s'est dessiné pour que le message transmis aux agriculteurs soit le suivant :
 - Les pratiques alternatives adoptées doivent représenter globalement et au final un bénéfice ou au moins un coût équivalent pour l'agriculteur, sachant que le temps de travail est souvent plus important.

- Les rendements et la qualité des récoltes doivent impérativement rester stables par rapport aux résultats "ante-MAET". Les responsables de la coopérative ont été particulièrement vigilants à ce propos.
- Une adaptation des cahiers des charges aux contraintes de la zone pour permettre la plus grande adhésion possible des agriculteurs : définition assouplie des parcelles contractualisées et moyennisation du calcul de l'IFT. Ainsi, contrairement à ce qu'il était prévu au départ, des compensations entre années ont été permises. Cette modalité de calcul contribue à rendre davantage acceptable l'IFT pour les agriculteurs dans la mesure où elle leur permet de lisser les risques de non atteinte de l'objectif sur toute la durée du contrat, c'est-à-dire 5 ans.
- Des possibilités de sortie du dispositif non pénalisantes pour les agriculteurs. Ainsi, la coopérative a obtenu que, lors de la première année de contractualisation, les agriculteurs se trouvant dans l'impossibilité d'atteindre les objectifs de réduction puissent se désengager de l'opération sans devoir rembourser les subventions obtenues. Pour la coopérative, il s'agissait d'une condition requise à l'adhésion des agriculteurs au dispositif. La DDT a accepté ce principe à condition que les agriculteurs concernés poursuivent leurs efforts de réduction durant les quatre années suivantes. Pour sa part, la coopérative a dû s'engager à continuer à suivre ces agriculteurs sans pouvoir leur facturer un suivi technique.

En définitive, la MAET-DCE s'apparente ici à une opération pilote pour tester un changement technique et institutionnel important à différentes échelles d'action. Chacun des problèmes soulevés par la mise en œuvre de cette innovation institutionnelle (la MAET-DCE) a fait l'objet de mesures d'adaptation. Produit de la discussion et de la délibération entre acteurs institutionnels, ces mesures ont permis d'asseoir la crédibilité du dispositif.

Nous allons maintenant voir en quoi les interactions entre la coopérative et ses adhérents est le deuxième levier de légitimation de la MAET-DCE.

3.3 La qualité des interactions entre la coopérative et ses adhérents au cœur de la légitimation du dispositif MAET-DCE

Après avoir mis en évidence l'influence des interactions conseillers-agriculteurs dans le processus d'acceptation de la MAET-DCE, nous procéderons à une comparaison des préférences entre agriculteurs contractants et non contractants..

3.3.1 Confiance, partage de risques et apprentissages collectifs : trois facteurs essentiels à l'acceptabilité de la MAET-DCE

Les nouvelles règles d'adaptation du dispositif MAET-DCE mentionnées ci-dessous trouvent leur traduction dans les stratégies de traitement préconisées par les conseillers de la coopérative dédiés au suivi des agriculteurs contractants. Cette traduction est facilitée par l'expertise technique développée par les conseillers et la reconnaissance de cette expertise par les agriculteurs. Cet atout du dispositif est d'ailleurs renforcé par la mobilisation, quand cela est nécessaire, du conseil des agriculteurs eux-mêmes, notamment ceux engagés dans la filière biologique mise en place par la

coopérative en 2002. En effet, ces derniers disposent d'une solide expérience en matière de l'utilisation de la herse étrille et de la bineuse dans une stratégie globale qui inclut également le choix de variétés résistantes, de dates de semis moins précoces et du rallongement des rotations. Le responsable de l'animation de la MAET-DCE, relate dans l'énoncé ci-dessous comment il a mobilisé trois exploitants en agriculture biologique pour inciter les agriculteurs contractants à utiliser la herse étrille.

"[...] ces trois bio, ce sont des agriculteurs qui sont passés en bio y a très peu de temps, qui étaient déjà reconnus comme de très bons conventionnels. Et ça, c'est très important : toujours une image vraiment très technique. Eh bon, le courant est passé, quoi? On s'est servi de ces trois bio pour amener des agriculteurs devant une herse étrille : comment ça marche ? Quels résultats on peut..."

La coopérative se trouve, par conséquent, au centre d'un processus d'essaimage de techniques alternatives aux traitements chimiques qui ont fait leur preuve dans d'autres exploitations. Au fil du temps, elle est parvenue à instaurer un contexte de rationalité sociale (cf. 2.3) propice à une mutualisation des connaissances et des expériences entre ses adhérents. Le niveau de confiance très élevé dont elle bénéficie de la part des agriculteurs est, en cela, un accélérateur du changement technique. En effet, il permet de réduire les coûts d'apprentissage dans la mesure où les agriculteurs n'ont pas à vérifier par eux-mêmes la validité de l'information diffusée sur les techniques alternatives. La confiance facilite le déplacement des positions d'observation des agriculteurs et l'actualisation de leurs croyances (cf. 2). D'ailleurs, ce phénomène dépasse quelquefois les espérances des responsables de la coopérative, comme nous le confie l'un d'entre eux :

"Il y en a qui ont acheté des herses étrilles, jamais on aurait cru qu'ils partent sur ce type de démarche. Ils nous disaient : "Moi, je veux pas entendre parler de ça". Et aujourd'hui, ce sont ceux qui deviennent... qui sont pris au jeu..."

La capacité de la coopérative à enrôler les agriculteurs dans la démarche est d'autant plus grande que la mise en œuvre de la MAET-DCE conduit à un partage de risques entre acteurs comme l'exprime ici un responsable de la coopérative.

"Il s'agit d'un risque partagé. [...]. Finalement on est pareil. Donc, le rapport de confiance est là. [...]. Une chambre d'agriculture n'a pas pris de risques. Elle ne met pas en péril son entreprise. Elle n'est pas liée à une collecte, pas liée... Je pense que c'est ça qui fait la différence : c'est le fait que l'on soit le prolongement de l'exploitation. Et quand on va faire réduire les produits phytos à un agriculteur, il prend un risque, mais nous aussi on prend un risque. On prend un risque de ne pas collecter, de ne pas collecter un produit de qualité, et, en plus, on ne vend pas de produits qui permettent de payer des techniciens sur le terrain".

De plus, la coopérative a réussi à impulser une dynamique d'expérimentation, d'innovation et d'anticipation propice aux apprentissages collectifs. Ainsi, l'opération MAET-DCE ne se résume pas à une simple diffusion de pratiques économes en intrants. Elle repose sur une approche agronomique et de gestion globale de l'exploitation. La MAET-DCE est l'occasion d'un réexamen critique des choix opérés, notamment en ce qui concerne les assolements. Comme l'indique un responsable de la coopérative, de nouvelles approches de conseil sont ainsi inaugurées :

"Et puis, c'est l'approche, la nouvelle approche parce qu'on est sur du travail d'anticipation, quelque chose que l'on ne faisait jamais. Certains ça les a surpris parce qu'on intervenait jusque-là pas beaucoup sur l'assolement. [...]. C'est lui qui prenait la décision est aujourd'hui, il la prend avec le technicien. Et ça c'est tout nouveau. Quelque part on s'est aperçu, en faisant ça, il se sentait vraiment seul pour prendre ce type de décision. C'est quand même très lourd à prendre. Il y a quand même l'aspect marché, il y a l'aspect agronomique, puis de travaux. C'est pas si simple que ça finalement d'établir une rotation. Donc là on est venu en appui. [...]. Et ça les a rassurés et sécurisés. Ça nous a permis également de leur montrer qu'il était possible d'éviter les traitements en évitant de se mettre dans des scénarios catastrophe".

L'énoncé précédent illustre que la prise de décision résulte d'un raisonnement construit dans l'échange entre acteurs. Cela conduit à une réduction des tensions entre la règle, vécue comme règle de contrainte, et les préférences/rationalités des agriculteurs (notamment au début de la contractualisation). La règle devient ici progressivement règle rationnelle dans la mesure où les acteurs s'en emparent pour renforcer l'efficacité de leurs actions. La règle peut être alors à l'origine de gains cognitifs (cf. 2.1) et de nouvelles opportunités pour l'action. Par exemple, la MAET est utilisée à des fins de prévision. Les enseignements tirés de la campagne agricole précédente sont mis à profit pour anticiper un certain nombre d'opérations techniques comme le déchaumage, le faux-semis, etc. nécessaires à l'installation, dans de bonnes conditions, d'une culture de colza. Il n'est donc pas surprenant qu'au final les agriculteurs contractants n'aient pas limité les changements de pratiques aux seules parcelles engagées dans la MAET, mais, qu'au contraire, ils les aient étendus à l'ensemble de leur exploitation, comme en témoigne l'énoncé ci-dessous d'un responsable de la coopérative :

"Quand on a contractualisé, on pensait que les agriculteurs allaient se dire : "Bon, je vais me polariser sur la parcelle que j'ai engagée". Alors que c'est vraiment pas ça. Dès la première année, ils nous ont dit : "Toute façon, y'a des modifications d'assolement à faire, on va dire : bon on prend l'exploitation sur son global et on essaie de voir". Alors même avec des parcelles qui sont en dehors de la zone MAE, il raisonne exploitation. Et c'est normal, un agriculteur a un système, il va pas modifier son système d'exploitation par rapport à une situation géographique".

Une analyse comparative entre agriculteurs engagés et non engagés dans la MAET doit à présent nous permettre d'évaluer plus précisément l'impact de la démarche sur le changement des préférences (au sens de raisons d'agir).

3.3.2 Une analyse comparative des préférences des agriculteurs contractants et non contractants

Les préférences constatées l'ont été au travers :

- des pratiques agricoles effectives et d'un certain nombre d'indicateurs quantitatifs de résultats observés en termes de coûts et de bénéfices privés ou collectifs.
- des discours d'acteurs, agriculteurs et conseillers MAET.

Construit à partir des données issues de l'enquête postale, le tableau 2 recense les différentes sources d'informations auxquelles ont recours les agriculteurs ayant contractualisé la MAET-DCE avec le service de conseil associé et les agriculteurs non contractants mais localisés sur le territoire

PAT. Nous distinguons l'importance accordée par les agriculteurs "MAET" aux conseils s'appuyant sur des dispositifs collectifs locaux, qu'ils soient à l'initiative de la coopérative, des négociants ou des agriculteurs eux-mêmes. A l'inverse, les agriculteurs "Non-MAET" ont de préférence recours à des formes de conseil plus individualisés, généralistes et grand public (revues techniques et internet). En effet, 73 % des agriculteurs "Non-MAET" font appel aux revues techniques et y attachent une grande importance alors que seulement 13 % des agriculteurs "MAET" disent y avoir recours. Tous montrent le même attachement aux bulletins techniques diffusés et aux réunions organisées par la coopérative.

Tableau 2. Sources d'informations mobilisées et perception de leur utilité dans le cadre d'adoption de pratiques alternatives

	Agriculteurs MAET		Agriculteurs Non-MAET	
	% agriculteurs	Importance de l'information	% agriculteurs	Importance de l'information
Conseiller technique Chambre d'agriculture	69	++	55	++
Réunions Chambre d'agriculture	69	+	55	++
Réunions coopérative	94	+++	66	++
Bulletins coopérative	90	+++	73	+++
Visites coopérative	83	+++	66	++
Réunions négociants	83	+++	45	+
Bulletins négociants	41	+	45	+
Visites négociants	25	+	52	++
Agrodoc (CETA)	55	++	25	
Voisins	76	++	52	++
Revue techniques	13	+	73	+++
Internet			11	++

Sans pour l'instant préjuger du lien de causalité direct entre le conseil technique de la coopérative (contenu et forme) et l'acceptabilité de la MAET, l'analyse des données issues de l'enquête postale met bien en évidence une différence de pratiques et de perceptions entre les deux groupes d'agriculteurs, contractants et non-contractants (Tableau 3). Pour les agriculteurs "MAET", les taux

d'adoption de la herse étrille et de la bineuse sont respectivement de 70% et 78%, alors qu'ils ne sont que de 25% et 48% pour l'autre groupe d'agriculteurs. Les premiers auraient une perception plus fine, non seulement de l'efficacité à long terme des techniques préconisées dans le cadre d'une stratégie de traitement globale, mais aussi de leurs bénéfices à long terme (Tableau 4).

Tableau 3. Pratiques culturales et perception de leur efficacité sur la réduction des IFT

	Agriculteurs MAET		Agriculteurs Non-MAET	
	% agriculteurs	Perception efficacité	% agriculteurs	Perception efficacité
Non labour	78	CT	52	
Rotation des cultures	72	CT/LT	69	LT
Herse étrille	70		25	
Binage	79	CT/LT	48	
Faux semis	66		45	
Déchaumage	59	CT	69	CT

Tableau 4. Perception des coûts et bénéfices liés au changement de pratiques

En % de l'échantillon (hors non réponse)	Agriculteurs MAET		Agriculteurs Non-MAET	
	Pas d'accord	D'accord	Pas d'accord	D'accord
Augmentation du temps de travail	10	89	11	62
Investissements en matériel	10	90	13	58
Baisse des rendements	45	52	21	51
Augmentation charges opérationnelles (hors produits phytosanitaires)	25	76	17	58
Diminution du revenu	34	61	13	58
Pas de réduction des charges opérationnelles en produits phytosanitaires	27	72	17	58

Pas de bénéfices à court terme	48	51	21	52
Gain pour la santé	14	82	10	62
Bénéfices agronomiques à long terme	34	61	31	41
Bénéfices économiques à long terme	34	57	44	27
Amélioration de la qualité de l'eau	17	74	24	44

Nous pouvons ainsi formuler l'hypothèse que cette différence de perception de l'efficacité des pratiques préconisées entre les deux groupes d'agriculteurs peut être expliquée par la différence dans le contenu des messages véhiculés. La relation d'apprentissage construite au sein de groupes peut contribuer à la production d'externalités de réseau. Toutefois, elle ne conduirait pas nécessairement à une actualisation des croyances sur l'impact à long terme des pratiques alternatives. En effet, à la différence du conseil technique fourni par la coopérative, dont l'objectif est d'amener les agriculteurs à adopter globalement des pratiques alternatives avec des objectifs de résultats déterminés par rapport à l'enjeu eau, l'information échangée de manière informelle au sein de collectifs d'agriculteurs concerne surtout des points techniques très précis : observation du résultat d'un faux-semis ou d'un passage de herse étrille sur l'envahissement des parcelles par les adventices, test de réglage matériel, etc. Ces échanges ont pour but principal de réduire les coûts de production tout en maintenant le niveau de rendement et en contrôlant les risques et incertitudes de nature agronomique. Ils ne visent pas directement l'amélioration de l'état des ressources environnementales et n'agissent donc pas sur les croyances et les valeurs de la même manière que le conseil technique de la coopérative.

4. Conclusion

Le cas de MAET examiné nous a permis de mettre en évidence l'existence d'un double niveau de légitimation de la MAET-DCE : entre acteurs institutionnels et entre acteurs directement impliqués (coopérative et agriculteurs contractants).

Comme nous l'avons vu, c'est à ce premier niveau de légitimation que les acteurs institutionnels ont réglé, en partie, la question de l'adaptation du dispositif MAET-DCE aux spécificités du contexte local d'application. Lors de cette phase, le compromis institutionnel auquel ils sont parvenus a incontestablement favorisé une meilleure lisibilité du dispositif et, partant, une plus grande crédibilité de celui-ci auprès du public ciblé, à savoir les agriculteurs. Il va cependant de soi que la concertation entre partenaires institutionnels mériterait d'être approfondie dans la mesure où elle n'a certainement pas permis de résoudre toutes les divergences existant entre eux. Il convient d'ailleurs d'ajouter que les marges de manœuvre dont disposent ces acteurs à l'échelon territorial sont assez réduites. Pour le CGEAR (2009a) cette insuffisance de marges de manœuvre au niveau déconcentré est de nature à pénaliser l'efficacité des politiques environnementales.

Le deuxième niveau de légitimation concerne plus particulièrement les responsables de la coopérative, les conseillers agricoles et les agriculteurs. A ce niveau, nous avons mis en évidence

l'importance de l'action collective dans le processus d'adhésion aux changements techniques véhiculés par la MAET-DCE. Les interactions avec les conseillers et les autres exploitants permettent aux agriculteurs d'accéder à de nouvelles expériences. Cet accès participe à élargir leurs positions d'observation et contribue à une actualisation de leurs raisons d'agir. Cela n'est cependant possible que parce que la coopérative a été en mesure d'instaurer un contexte de rationalité sociale fondée sur la réciprocité et la confiance entre acteurs. La dynamique du duo confiance-apprentissage apparaît comme un facteur essentiel de réduction de l'incertitude. La validation de l'information diffusée sur les techniques alternatives aux traitements chimiques est facilitée et la construction de valeur cognitive de la MAET-DCE par les agriculteurs en est ainsi favorisée. Le facteur confiance est donc un ingrédient crucial de la légitimation de la MAET-DCE examinée dans cet article. L'appréciation de Kenneth Arrow (1974), selon laquelle la confiance est "une institution invisible" trouve alors ici pleinement sa justification.

Du point de vue des politiques publiques, l'expérience étudiée ici fournit un éclairage différent du phénomène d'effet d'aubaine mis couramment en avant dans la littérature économique concernant les MAE. Cette littérature avance que les MAE tendent à sur rémunérer une partie des agriculteurs pour des pratiques déjà adoptées. On constate ici que les agriculteurs les plus avancés en matière de changement des pratiques jouent, via la médiation de la coopérative, un rôle majeur dans la diffusion des innovations techniques en fournissant la preuve de leur efficacité. De ce point de vue, la valeur monétaire que la littérature classique assimilerait à un effet d'aubaine, rémunère en fait, la contribution des bénéficiaires à la construction de l'institution invisible. De plus, cette dynamique collective, produit un changement des pratiques au-delà des seules surfaces contractualisées. En effet, nous avons observé et analysé que l'efficacité des innovations techniques est testée par les agriculteurs sur l'ensemble de l'exploitation. Le raisonnement économique et agronomique, ainsi induit, renforce l'efficacité de la politique publique en termes de rapport coût/bénéfice social du dispositif.

En définitive, les connaissances produites et diffusées au cours du processus délibératif sont décisives pour attribuer une valeur cognitive à la MAET et, partant, asseoir son acceptabilité auprès des agriculteurs. Un autre phénomène semble être à l'œuvre, il concerne la valeur normative conférée au dispositif. Lorsque les agriculteurs ont le sentiment de maîtriser le changement technique et les incertitudes économiques et agronomiques qu'il génère, ils semblent davantage prompts à intégrer de nouvelles valeurs collectives dans leur choix d'action. La comparaison des perceptions et des préférences entre agriculteurs "MAET" et agriculteurs "non MAET" montre notamment que les premiers sont plus confiants que les seconds dans leur capacité à améliorer la qualité de l'eau. La délibération entre acteurs du secteur agricole semble, de ce fait, faciliter l'intériorisation progressive de nouveaux devoirs moraux. Cette hypothèse nécessite néanmoins une exploration plus approfondie. Nos travaux en cours s'y emploient. Ces travaux, dans la lignée de recherches actuellement conduites dans le champ de l'économie écologique délibérative (Vatn, 2005, 2009; Spash 2007); Lo et al., 2011) visent à mieux comprendre comment le débat argumenté (i.e. la délibération) peut inciter des acteurs à se décentrer par rapport à la poursuite de leurs seuls intérêts personnels et les conduire à une entente autour de valeurs morales jugées prioritaires. La mobilisation de telles approches théoriques implique cependant un élargissement du domaine d'observation à l'ensemble des acteurs partie prenante de la gestion de la ressource en eau, acteurs du monde agricole, mais également autres usagers de l'eau, associations, collectivités territoriales, etc.

Références bibliographiques

- Arrow K. (1974). *The Limits of Organization*, W.W. Norton & Company.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1992). [1966]. *La construction sociale de la réalité*. (P. Taminiaux, Trad.). Paris: Masson/Armand Colin.
- Bromley, D. W. (2008). "Volitional pragmatism", *Ecological Economics*, 68, 1-2, 1-13.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Editions du Seuil.
- Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. (2009a). *Rapport sur la mise en œuvre des mesures agricoles dans les SDAGE et les zones soumises à contraintes environnementales*. Rapport, n°1764, mai.
- Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. (2009b). *Évaluation de la mise en œuvre 2007-2008 du PVE et des MAET enjeu EAU du programme de développement rural hexagonal*. Rapport, n°1904, mai.
- Conseil d'Etat. (2010). *L'eau et son droit*. Collection Études et documents du Conseil d'État, mars.
- Cour des Comptes. (2010). *Les instruments de la gestion durable de l'eau*. Rapport public annuel, février.
- Hodgson, G. M. (2006). What are institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1-25.
- Lo, A.Y., Spash, C. L. (2011). Articulation of Plural Values in Deliberative Monetary Valuation: Beyond Preference Economisation and Moralisation, WU Wirtschaftsuniversität Wien, Australian National, Norwegian University of Life Sciences, 31. march, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/30002/>
- Nguyen, G., Del Corso, J.P., Képhaliacos, Ch. (2012, sous presse). Rôle de l'apprentissage collectif dans l'adoption de pratiques agricoles visant à réduire l'utilisation de produits phytosanitaires : une approche par les coûts de trans-action appliquée à la mise en place d'une MAET DCE, *Économie Rurale*.
- North, D. C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Orléans, A. (2004). "Vers un modèle général de la coordination économique par les conventions", in Orléans, A. (Ed.), *Analyse économique des conventions*, Quadrige/PUF, pp. 9-48.

- Postel, N. (2003). "Conventions et régulation revisitées : vers une approche herméneutique de l'action économique", Colloque "*Conventions et institutions : approfondissements théoriques et contributions au débat politique*", La Défense, Paris, 11-12-13 décembre, pp. 1-23.
- Piaget, J. (1995). [1932]. *Le jugement moral chez l'enfant*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Schuman, M. C. (1995). "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches," *Academy of Management Review*, 20(3), pp. 571-610.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations, second edition*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Sen, A.K. (2005). [2002]. *Rationalité et liberté en économie*, Odile Jacob, Paris.
- Sen, A.K. (2010). [2009]. *L'idée de Justice*, Flammarion, Paris.
- Spash, C. L. 2007. Deliberative monetary valuation (DMV): Issues in combining economic and political processes to value environmental change, *ecological economics*, 690-99.
- Vatn, A. (2005). *Institutions and the Environment*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Vatn, A. (2009). An institutional analysis of methods for environmental appraisal, *Ecological Economics*, 68, 2207–2215.
- Vatn, A. (2010). "An institutional analysis of payments for environmental services", *Ecological Economics*, 69, 1245–1252.
- Vila, C. (2009). "*La mise en oeuvre négociée d'une mesure agri-environnementale portée par une coopérative agricole: un cas d'étude sur le bassin versant de la Gimone*". Mémoire de stage de Master 2 en Sociologie Appliquée, UTM, sous la direction de Didier Busca