

Oppositions et gestions des oppositions à l'installation ou au développement des élevages. Des éleveurs dans des enquêtes publiques

Christian NICOURT et Jean-Max GIRAULT

INRA, Unité STEPE, Ivry

Oppositions et gestions des oppositions à l'installation ou au développement des élevages. Des éleveurs dans des enquêtes publiques

Les Enquêtes Publiques réalisées lors de l'implantation ou du développement des élevages de porcs relevant du régime de l'autorisation sont des procédures - souvent conflictuelles - qui interpellent fortement les éleveurs. Le texte s'interroge sur ces conflits et analyse en quoi ils initient aussi des outils pour gérer la montée en qualité environnementale des élevages. Nous nous appuyons sur des cas d'élevages de porcs en Dordogne, haut-lieu du tourisme, célébré par les représentations urbaines structurant aujourd'hui l'image attendue de l'agriculture. Ces élevages sont emblématiques des nuisances agricoles.

Le texte caractérise ce qui distingue les oppositions provenant de la commune d'implantation de l'élevage de celles de sa périphérie. Il montre que, dans la première configuration, les éleveurs gèrent les situations problématiques sur le long terme et de manière informelle, en s'appuyant sur les réseaux locaux. Dans la seconde, les exploitants mettent ponctuellement en avant des éléments formalisés, inscrits dans leurs pratiques, débordant souvent leur interpellation environnementale.

Le texte conclut que le moteur de l'évolution des bonnes pratiques et de leur reconnaissance sociale demeure dans l'ancrage territorial des éleveurs et leurs relations aux marchés. Dans ces deux dimensions, les filières peuvent être motrices des évolutions. Relations sociales locales et relations aux marchés peuvent trouver ici des intérêts communs, profitables au final aussi aux éleveurs, s'ils sont partie-prenante et moteurs dans la construction de ces normalisations.

Opposition and the management of opposition when creating or developing a rearing facility. Farmers during public environmental inquiries

In France, public environmental inquiries are conducted for rearing facilities, either at their creation or for their development, when there are more than 450 pigs. The procedures often contain conflicting aspects which are a cause for concern for farmers. This text examines these conflicts and analyses in which way they can also provide tools with which to manage the increase in the environmental quality of pig farms.

Our analysis was based on cases of pig breeding in the Dordogne region of France, which is a special area for tourism, celebrated by urban conceptions, today constructing the expected picture of farming. These rearing facilities are symbolic of farming pollution.

The text distinguishes between the opposition from the area where the farm is located from the opposition at the periphery of the farm. It shows that, in the first case, breeders manage problems in the long term and in an informal way, relying on local networks. In the second, when required they highlight specific methods used in the management of the farm, which often go beyond what is required for the environmental protection.

The text concludes that the evolution of good practices and the fact that they are recognised by the population depends on where the breeders are located and their relationships with the market. For both of these factors professional channels can be instigators of evolution. Social and market pressures may therefore find common interests, which can also be to the advantage of farmers, if they play a full part in the development of the system.

INTRODUCTION

Comme dans le domaine industriel, des Enquêtes Publiques (EP) sont réalisées lors de l'implantation ou du développement des élevages de porcs relevant du régime de l'autorisation. Ces procédures, souvent conflictuelles, interpellent fortement les éleveurs. On peut alors s'interroger sur ces conflits, et voir en quoi ils initient aussi des outils pour gérer la montée en qualité environnementale des élevages.

Nous avons montré que les oppositions aux élevages sont paradoxalement moins nombreuses sur la commune de l'éleveur que sur celles de son pourtour (NICOURT, GIRAULT, 2001a). Cette distinction souligne l'existence de deux populations d'opposants, relevant d'échelles différentes. Les plus proches sont liées à l'éleveur par des relations de voisinage ou/et d'appartenance identitaire à une même commune. Au-delà, les opposants sont le plus souvent mus par des stratégies qui dépassent le cadre de la relation à l'élevage. Les ressorts du conflit entre les acteurs ne reposent pas sur des distances physiques, mais plutôt sur des distances sociales (LEVY-LEBOYER et NATUREL, 1989) et plus singulièrement encore sur des distinctions identitaires. Ici, nous voudrions avancer l'hypothèse que certains éleveurs s'appuient sur ces distinctions pour différencier leurs réponses et que l'interaction de ces réponses introduit une dynamique de construction de la qualité environnementale qui s'inscrit dans leurs méthodes de production.

Notre analyse s'appuie sur des cas d'élevages de porcs de Dordogne. Dans ce département, haut-lieu du tourisme et de la gastronomie, célébré par les représentations urbaines qui structurent aujourd'hui l'image attendue de l'agriculture, ces élevages sont emblématiques des nuisances agricoles. Ici, les interpellations lors des EP s'adressent à des éleveurs dont la faiblesse numérique et l'isolement spatial les contraignent à fournir des réponses construites. Ces interpellations sont parfois assez étoffées pour fournir un matériau d'analyse conséquent. Les arguments en présence et la connaissance de ceux qui les émettent - les consignataires sur le livret d'EP font mention de leur domiciliation et le plus souvent se nomment - permettent d'identifier les oppositions et les enjeux qui les sous-tendent. Ils sont précisés par des entretiens avec des consignataires et des représentants d'associations de défense de l'environnement impliquées. L'intervention des éleveurs au cours de l'EP, leur « Mémoire en Réponse » et leurs interrogations permettent d'appréhender leurs explications et leurs stratégies.

Nous caractériserons dans un premier temps ce qui distingue les oppositions provenant de la commune d'implantation de l'élevage de celles de sa périphérie. Nous verrons ensuite que, dans la première configuration, les éleveurs gèrent les situations problématiques sur le long terme et de manière informelle, en s'appuyant sur les réseaux locaux. Dans la seconde, ils mettent ponctuellement en avant des éléments formalisés inscrits dans leurs pratiques, qui débordent souvent leur interpellation environnementale. Nous pourrions alors nous interroger sur l'interaction de ces deux registres de réponses et ses potentialités à s'articuler et à s'inscrire dans des dynamiques de développement de la qualité environnementale des méthodes de production.

1. DES OPPOSITIONS SPATIALEMENT DISTINCTES

Les EP illustrent les différences d'action des opposants souvent rencontrées lors des conflits à propos de l'implantation de nouveaux élevages. La distinction porte d'abord sur le niveau et la forme des mobilisations selon les communes, puis se prolonge dans les argumentaires développés. On peut illustrer cette problématique au travers d'un cas, où dix communes sont concernées par le périmètre d'une EP en 1998.

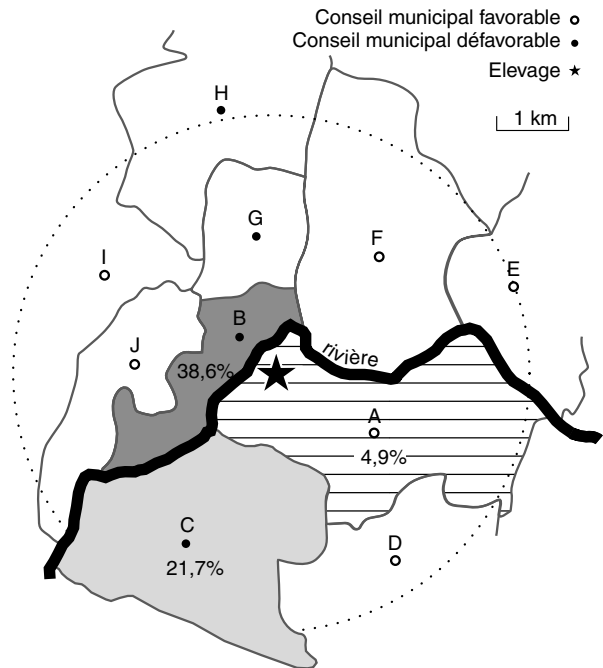


Figure 1 - Différenciation des mobilisations communales : part des intervenants dans la population des ménages des communes

1.1. Des mobilisations différenciées

Dans l'aire définie par l'EP, on constate (voir figure 1) d'abord l'absence totale de participation des habitants de certaines communes, bien que comme l'exige la procédure, chaque Conseil Municipal prenne position. Dans les autres, le nombre des interpellants, rapporté à la population des ménages de chaque commune, varie considérablement.

Dans ce cas, la localisation des intervenants met en évidence trois populations. Malgré une situation conflictuelle conséquente, allant jusqu'à faire intervenir deux associations et les médias régionaux (presse, radio et télévision), les habitants de la commune - les premiers concernés - interviennent peu : 4,9 % des ménages prennent position. Ensuite, dans sept des dix communes du périmètre, aucun individu ne prend part à l'enquête publique. Les interventions se concentrent sur deux communes. Dans l'une 38,6 % des ménages interviennent. Dans l'autre, 21,7 % sont impliqués.

Dans ces deux dernières communes, des pétitions ont circulé à l'initiative de conseillers municipaux. Elles laissent entrevoir des enjeux concurrentiels au sein des équipes municipales. Dans l'une, les pétitionnaires constituent la grande majorité de ceux qui interpellent l'élevage. Dans l'autre, les interventions sont nombreuses au-delà de la pétition et soulignent l'influence de

l'élu. Dans la commune du site de l'élevage, les mobiles de ceux qui interviennent ne prennent pas de dimension collective.

1.2. Une montée en généralité différenciée et complexe de l'argumentaire d'opposition

Les arguments développés par les adversaires différencient aussi la commune du site et celles de son pourtour. La question des odeurs est toujours mentionnée dans la première situation, alors que l'on ne la retrouve pas dans les communes périphériques. Cependant, la tentative d'interpréter cette distinction, comme l'expression d'une montée en généralité chez les opposants périphériques, telle que l'on peut l'observer dans de grands dossiers conflictuels (grandes infrastructures, nucléaire, ...) et qui suppose une argumentation reposant sur des idéaux-type (BOLTANSKI et THEVENOT, 1991), doit être nuancée. Ici, les critiques restent toujours situées et font référence à des faits précis. Toutefois, la montée en généralité se retrouve dans la démarche de participation à l'enquête. Elle apparaît ensuite dans les arguments repris et véhiculés par une mobilisation élargie : pétitions, tracts ou entretiens dans les médias. Elle est enfin reformulée et formatée par et dans les propos de certains acteurs représentatifs (élus et associations) qui visent, au travers de la portée publique du conflit, à accroître leur influence départementale, ou à s'inscrire dans une perspective de promotion dans le champ politique : communal, cantonal, ...

Les réponses des éleveurs sont élaborées à partir de ces distinctions qui soulignent les relations différenciées entretenues avec les deux populations impliquées. Les éléments qui participent de ces réponses dessinent des stratégies, à l'intersection des préoccupations des deux publics concernés.

2. DES RÉPONSES ORIENTÉES VERS DEUX POPULATIONS DIFFÉRENTES

L'éleveur calque ses réponses sur la distinction spatiale des oppositions. Au niveau local, sa défense s'appuie sur « l'histoire » de son comportement professionnel et social. Il met en avant des pratiques connues et s'adjoint des défenseurs reconnus. A la périphérie, à défaut de tels arguments, il ne peut que s'appuyer sur des signes formels, pour attester un comportement « civique ». Cette distinction est renforcée par le fait que les deux échelles territoriales correspondent à deux registres temporels. La courte durée de négociation de l'EP implique l'usage de preuves formalisées, quand la longue durée du travail de l'éleveur sur le territoire renvoie d'abord à une expérience polymorphe, partagée, et largement dépendante de considérations sociales.

2.1. Répondre à un jugement des pratiques dans la commune du site

Sur la commune du site de l'élevage, l'EP se déroule sur une courte période, durant laquelle l'action de l'éleveur

sur le long terme est évaluée publiquement. Ici, ses concitoyens jugent sa manière de vivre comme celle de travailler. Ce jugement, qui affecte l'éleveur, déborde la reconnaissance de l'utilité sociale de son action comme producteur, pour lui reconnaître une utilité sociale élargie, comme acteur multiforme de la collectivité¹. Il s'ancre dans l'existence et la dynamique de ses relations sociales. L'appartenance à une même communauté sociale et une identité commune limitent alors la critique à des points précis, jugés solubles. L'EP offre aussi l'opportunité de négocier de nouveaux équilibres... C'est à l'aune de cette « bonne cohabitation », faisant intervenir toute l'épaisseur des relations sociales, qu'est pesé le jugement porté et que sont émises les critiques, écrites les consignations, et les courriers adressés au CE.

Ici, l'éleveur fonctionne pour une large part selon un modèle de gestion localisé des nuisances issues d'élevages mis en évidence auprès d'éleveurs de veaux, concentrés sur une commune (NICOURT et GIRAULT, 2001 b). Ce modèle repose sur l'usage des réseaux de sociabilité comme outils d'information et de négociation, l'offre de services « compensatoires des nuisances » par les éleveurs et l'action du maire, garante de la mise en œuvre de pratiques acceptables, parce que territorialement négociées. Il trouve ses limites lorsque des acteurs extérieurs doivent intervenir pour en maintenir la régulation, notamment l'inspecteur des Installations Classées. Ce modèle doit être nuancé dans le cas des élevages de porcs. En effet, l'isolement sociétal (une production souvent stigmatisée) et professionnel (isolement de la filière) introduit des spécificités sensibles.

L'isolement des élevages et l'absence de réseaux locaux de producteurs², qui caractérisent le département observé, privent les éleveurs de l'usage de réseaux d'information et de négociation en temps réel. Cette situation peut être renforcée par un développement d'exploitation reposant sur une croissance multisites. Alors, la relation aux réseaux locaux peut être celle d'une insertion forte, qui traduit le comportement plus large de l'éleveur, et conduit à retrouver un modèle de situation proche de celui observé auprès des éleveurs de veaux. A défaut, l'usage des réseaux est limité à celui du pouvoir local : la mairie. Certes, ce réseau est, comme nœud des réseaux de l'échelon communal, le plus efficace en terme d'information, mais les négociations tendent à y prendre la forme de rapports de forces, qui peuvent être défavorables à l'éleveur.

L'importance des liens de sociabilité que l'éleveur aura su nouer détermine fortement la perception que les populations riveraines ont de ses méthodes de production. Mais cette perception est le fruit d'une construction de long terme, étayée par la rémanence des micro-conflits et débats entrelacés aux histoires de vies, qui tissent la trame de la mémoire communale.

¹ Ce type de jugement correspond à un débordement de celui « d'utilité » de la psychodynamique du travail (DEJOURS, 1995), qui permet d'analyser comment un sujet est affecté sur le plan individuel par le regard d'autrui sur son travail.

² Les réseaux d'éleveurs fonctionnent ici à l'échelon du groupement de producteurs ou au travers de pratiques collectives (CUMA) et impliquent d'emblée une échelle départementale ou presque.

2.2. A la périphérie, donner des preuves formelles d'un travail respectable

Sur les communes périphériques de l'EP, l'interconnaissance des individus et la capacité des réseaux auxquels participe l'éleveur à servir d'outils de gestion des problèmes sont très limitées. Les réponses sont alors dictées par la nécessité d'être crédible, voire de convaincre des inconnus sur une courte période (cinq semaines), face à des interpellations dont les fondements, s'ils ne sont pas motivés par des dommages précis et situés (potabilité de l'eau distribuée, pollution chronique, ...), reposent le plus souvent sur une vision du monde (élevage intensif) et/ou territoriale (où est déniée la légitimité de l'élevage) différente. Les arguments dont dispose l'éleveur ne peuvent alors se fonder que sur des outils socialement validés et formalisables, plutôt que sur des pratiques et des relations sociales.

L'absence de connexion avec les réseaux sociaux périphériques conduit à une stratégie de territorialisation, pour retrouver une insertion sociale à une autre échelle : celle qu'offrent pour la production agricole des outils formels de reconnaissance de territoires (AOC, IGP, ...). Au-delà, d'autres signes de contribution au développement territorial peuvent être mis en avant : ainsi de l'emploi « local »... A géométrie variable, la notion de local permet un enrôlement identitaire élargi, alors que l'échelon communal est strictement défini. Une stratégie complémentaire vise à se faire admettre comme éleveur précautionneux, par exemple en proposant des mesures de protection complémentaires visibles et faisant partie de revendications notoires (bande enherbée, ...), ou en se posant comme producteur aux compétences distinguées (label Rouge, ...).

Ces stratégies s'appuient sur des signes de reconnaissance formels de qualités, qui tendent à étendre le champ soumis à l'appréciation, et à les mobiliser au titre de l'environnement. De prime abord, on peut s'étonner que les éleveurs tirent parti des contours controversés du champ environnemental (GODARD, 1992) dans leur argumentation. Mais ce faisant, ils s'inscrivent dans la perspective de l'extension des attributs de qualité (environnement, éthique, ...), qui touche aujourd'hui les produits mis en marché et singulièrement ceux de l'agriculture (CODRON, 2002). L'inscription territoriale de la production et la qualité du produit fini peuvent alors être utilisées dans l'argumentaire des éleveurs pour devenir de nouveaux signes de qualité environnementaux. Cette stratégie trouve un écho sur le marché, où la distinction (au sens de BOURDIEU, 1979) des signes de qualité permet une segmentation visant des consommateurs territorialisés et des marchés segmentés : IGP, AOC, label Rouge, AB, Agriculture Raisonnée, Code de Bonnes Pratiques Agricoles, Chartes, certification, ... Dès que l'on sort du cadre communal l'interpellant - qui est aussi consommateur - ne peut être indifférent à de tels signes.

2.3. Une complémentarité des réponses qui interroge les stratégies des filières

Les réponses des éleveurs s'inscrivent alors dans deux registres. Le premier est celui de l'insertion acceptable et

acceptée dans un groupe social situé : un territoire. Le second est déontologique. C'est celui du bon praticien, qui rencontre le « bon père de famille » du code civil, car l'usage de l'espace comme bien collectif est en jeu. Dans ces deux registres, seuls des signes formels peuvent compenser l'absence de relations sociales et se traduire en confiance. De telles stratégies ont d'autant plus d'aptitudes à faire évoluer les pratiques, que les outils de certifications et de distinctions incluent des éléments environnementaux reconnus par les riverains et les associations. De ce point de vue, les multiples références possibles (AOC, AB, AR, CBPA, Chartes, Certifications) ne fonctionnent pas comme un empilement de références mais, selon le choix et les stratégies productives développées par l'exploitant, comme un cadrage global de ses activités, en les inscrivant dans des références techniques qui sont aussi environnementales. Dès lors, le champ de la négociation avec les interpellants, proches ou lointains, est largement dépendant d'une inscription dans les filières professionnelles et, des stratégies de relation des filières à la société, au plan national. La capacité de mobiliser des références techniques pour répondre aux interpellations lors des enquêtes publiques est alors, pour une large part, conditionnée par l'inscription même de la filière dans ce champ.

CONCLUSION

Dans le cadre des EP, les éleveurs sont amenés à faire le lien entre leurs pratiques situées, difficilement formalisables, qui préviennent leur interpellation locale, et des exigences définies par des cadres prescriptifs formalisés, qui leur permettent de se défendre au-delà. Les stratégies qui en découlent portent sur l'émission de signes de qualité. Elles ne peuvent souvent acquérir toute leur pertinence aux yeux du public que dans le cadre de politiques de filières. En ce sens, les associations professionnelles ou les groupements de producteurs qui suscitent des visites d'élevages confortent leur ancrage local et fournissent des réponses aux interrogations périphériques. Plus avant, les réponses portent sur l'usage de signes formels de qualité. Certains certifient les méthodes de production (AB, AR). Quand d'autres distinguent le produit (label Rouge), d'autres encore valorisent aussi le territoire de l'élevage, et participent ainsi à la patrimonialisation (IGP, AOC). Ces signes convergent comme un faisceau de présomptions pour assurer la défense des éleveurs. On peut certes multiplier ces signaux formels en renforçant leurs exigences ou/et en les centrant sur les pratiques de production. Mais le moteur de l'évolution des bonnes pratiques et de leur reconnaissance sociale demeure l'ancrage territorial des éleveurs et leurs relations aux marchés. Dans ces deux dimensions, les filières peuvent être motrices des évolutions. Désormais, sur le marché, consommateurs et distributeurs convergent pour exiger de nouveaux critères distinguant des méthodes de production acceptables pour les produits exhibant des signes de qualité. Cette évolution, traduite le plus souvent dans des cahiers des charges de distributeurs, s'articule alors à l'ancrage territorial de l'éleveur tandis que son passage par la procédure réglementaire, notamment lorsqu'elle

suscite un débat public, accélère le mouvement de cadrage de ses méthodes de production. Relations sociales locales et relations aux marchés, notamment lorsqu'ils sont internationaux et réclament des signes de qualité

normalisés (de type ISO 14000³), peuvent trouver ici des intérêts communs, profitables au final aussi aux éleveurs, s'ils sont partie prenante et moteurs dans la construction de ces normalisations.

³ Ici, on pourrait s'interroger sur une déclinaison de l'ISO de type 14000, plus appropriée aux exigences de travail des éleveurs et de gestion environnementale de leurs contextes de production, c'est-à-dire prenant en compte un questionnement territorial.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BOLTANSKI L., THEVENOT L., 1991. De la justification. Les économies de la grandeur. Paris , Gallimard.
- BOURDIEU P., 1979. La distinction. Critique sociale du jugement. Paris , Ed. de Minuit.
- CODRON J. M., 2002. Qualité environnementale et sociale des produits alimentaires : offres de signaux et perception des consommateurs. Ecole Chercheur « Construction de la Qualité ». La Grande Motte : INRA, 13/17 mai 2002.
- DEJOURS C., 1995. Le facteur humain. Que sais-je. Paris , PUF.
- GODARD O., 1992. L'environnement, une polysémie sous-exploitée. Dans JOLLIVET M. (dir) : Sciences de la nature, sciences de la société : les passeurs de frontières. Paris , CNRS, pp. 337-345.
- LEVY LEBOYER C., NATUREL V., 1989. Bruits de voisinage, facteurs de la gêne et des réactions aux bruits gênants. CNRS, Université Paris V.
- NICOURT C., GIRAULT J. M., 2001a. Interpellations centrales et périphériques d'éleveurs au cours d'enquêtes publiques. Actes du colloque : « Dynamique rurale, environnement et stratégies spatiales ». UMR Mutations des Territoires en Europe , Montpellier, pp. 145-153.
- NICOURT C., GIRAULT J. M., 2001b. Interpellations environnementales et réponses de proximité en zone rurale : vers des normes d'action agricoles localement négociées ? Actes du colloque : « Nouvelles croissances et territoires, III^{èmes} journées de la proximité ». Paris, 13 et 14 décembre 2001.

