

Gestion en réseau du risque phytosanitaire : Faire des expérimentations techniques des objets de politique locale.

Anne BELBÉOC'H, José-Frédéric DEROUBAIX

*CEREVE-ENPC, 6-8, avenue Blaise Pascal, Cité Descartes, 77455 MARNE LA VALLEE Cedex,
01 64 15 37 62 - belbeoch@cereve.enpc.fr – jfd@cereve.enpc.fr*

Depuis bientôt une décennie, quelques collectivités territoriales, gestionnaires de réseaux d'infrastructures de transport se penchent sur la « question phytosanitaire » en milieu urbain. L'origine de cette préoccupation, les motivations de ceux qui la portent demeurent pourtant largement méconnues.

On peut certes évoquer la « croissance des préoccupations environnementales », la « demande sociale accrue pour un meilleur cadre de vie », pour expliquer ce phénomène. Cependant, ces explications journalistiques ne permettent pas de comprendre les contraintes auxquelles sont soumis les acteurs urbains qui se saisissent de cette question, ni les bénéfices qu'ils peuvent retirer de leur implication dans la maîtrise des produits phytosanitaires.

Pourquoi seulement certaines collectivités territoriales se saisissent-elles de cette question, se présentant dès lors comme de véritables « scènes locales » au sein desquelles le « risque phytosanitaire » devient pensable et parfois gérable ? Les solutions expérimentées sont-elles reproductibles ? Finalement, quels sont les facteurs qui vont permettre de transformer les politiques locales et d'intégrer la « question phytosanitaire » dans une gestion alternative des espaces publics communaux ?

Il nous a semblé intéressant d'examiner la manière dont certaines collectivités se sont saisies du problème ainsi que de tenter de cerner les réseaux d'acteurs, internes comme externes à la collectivité, qui peuvent soit, être à l'origine de ces démarches innovantes, soit les accompagner lorsqu'elles ont été initiées.

Cet examen s'est fait sur la base de trois analyses socio-politiques en Ile de France, en Bourgogne et en Bretagne (De Soras, 2002, Drouet et Belbéoc'h, 2003, Belbéoc'h et Deroubaix, 2004). Dans chacun des cas, nous avons procédé à des entretiens semi-directifs avec des élus locaux (pour la plupart des maires adjoints en charge des questions environnementales) et des techniciens territoriaux (chefs de services espaces verts et chefs d'ateliers). Au total, une soixantaine de personnes ont été interviewées.

Les contextes proposés dans ces trois enquêtes sont assez différents et permettent en cela de développer la problématique initiale autour des innovations locales en matière de gestion des produits phytosanitaires.

La première enquête portant sur la ville de Paris et une Direction Départementale de l'Équipement de province s'intéresse à la mise en œuvre volontaire d'actions de réduction des produits phytosanitaires en milieu urbain. Dès lors, les questions qui se posent sont les suivantes : *Comment émerge la préoccupation phytosanitaire sur une scène locale en l'absence de réglementation ? Quelles innovations en résultent pour tenter de réformer les pratiques d'utilisateurs en milieu urbain ?*

La deuxième étude se situe dans un contexte d'une politique d'incitation à la réduction du recours aux produits phytosanitaires dans des communes d'un bassin versant d'Ile de France initiées par le Service Régional de Protection des Végétaux et la Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles. *Une politique d'information suffit-elle à changer les mentalités et donc les pratiques ? Une politique de sensibilisation et d'incitation, comme celle mise en place par le SRPV, est-elle suffisante pour engendrer des pratiques plus rigoureuses, voire même pour mettre en place des solutions alternatives ?*

Enfin, la dernière enquête s'inscrit dans un contexte où la question de la qualité de l'eau est, en Bretagne, bien qu'à des degrés divers, politisée. La protection de la ressource en eau est durablement inscrite sur l'agenda politique local : des programmes d'actions pour la réduction des pollutions d'origine agricole et non agricole existent et sont périodiquement reconduits¹, des articles traitant du problème des phytosanitaires sont publiés dans certaines gazettes municipales², un contentieux se développe autour de l'alimentation en eau potable³. Il s'agit alors de s'interroger sur les formes que prend l'action publique en matière de régulation des usages des produits phytosanitaires dans ce contexte de politisation : *Est-ce le prix de l'eau élevé en Bretagne qui incite les acteurs locaux à s'engager dans une démarche de réduction des phytosanitaires ? Quels sont les différents degrés d'implication des acteurs dans une telle démarche ? Comment les élus locaux gèrent les risques liés à l'usage des produits phytosanitaires et le risque politique induit par l'inscription de la problématique phytosanitaire sur l'agenda politique local ?*

De ces trois études, il se dégage quelques grands principes d'action qu'une politique publique d'incitation à la réduction des risques liés à l'usage de produits phytosanitaires en ville doit respecter pour produire quelques effets notables.

Si on se place dans la perspective d'une transformation volontariste des pratiques, alors différents éléments socio-politiques doivent être pris en compte :

La réduction des risques liés à l'usage des produits phytosanitaires ne peut se réduire à un changement purement « technique ».

Il ne saurait y avoir de transformation durable des pratiques des agents municipaux sans existence d'un réseau d'échanges et d'une politique d'information et d'incitation en direction du grand public.

¹ Alors que la première phase du programme BEP (1990-1994) concernait essentiellement l'assainissement dans les communes littorales, BEP II (1995-1999) avait l'ambition de mobiliser l'ensemble des acteurs d'un bassin versant afin de restaurer la qualité de la ressource en eau et de réduire la pollution par les nitrates et les produits phytosanitaires. Ces actions ont été prolongées et étendues dans le cadre de BEP 2000-2006.

² Cf. Enquête « Peut-on désherber sans risque ? » in *L'info métropole, le magazine de l'agglomération rennaise* – avril/mai 2002. Ou encore la présence de supports d'information à l'accueil des mairies ou des services techniques (comme par exemple les brochures de Bretagne Eau Pure « Comment entretenir votre jardin sans polluer ? »).

³ En avril 2001, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement se voit condamné par le Tribunal Administratif de Rennes pour avoir failli à sa mission de protection de l'eau contre la pollution par les nitrates. La Lyonnaise des Eaux avait porté plainte en 1997 après avoir elle-même été condamnée en 1996 par le Tribunal de Grande Instance de Guingamp en raison du taux de nitrates excessif dans les eaux de captage. La Lyonnaise des Eaux n'avait pas fait appel de cette décision, jugeant légitime la plainte de l'association Eau et Rivières de Bretagne. L'Etat est condamné pour avoir laissé ses préfets accorder des autorisations d'exploitations ou d'extensions d'exploitations d'élevages de volailles (+ 378% entre 1970 et 1988), cf Deroubaix - 2003

La constitution d'un réseau entre différentes collectivités semble primordiale pour débattre publiquement du problème lié aux usages urbains des pesticides et aussi pour construire l'exemplarité de certaines expérimentations. En créant un tel lieu d'échanges, les communes peuvent connaître les démarches qui ont été (ou sont) mises en œuvre dans d'autres communes et appréhender la manière dont elles peuvent transposer et s'approprier ces mêmes démarches. Ainsi, des collectivités locales plus « avancées » que d'autres peuvent servir d'exemples dans la lutte contre les pollutions par les pesticides.

A *contrario* de l'Île de France, et comme l'ont montré les études réalisées en Bretagne, *le bassin versant apparaît être un territoire d'action pertinent* pour la coordination, le suivi et la diffusion des actions de réduction et/ou de maîtrise des pesticides initiées par les collectivités locales. En effet, l'existence d'une « structure de bassin » (syndicat des eaux ou structure intercommunale) permet de fédérer ces actions, d'accompagner les initiatives locales. Elle constitue un lieu d'échanges entre les collectivités locales inscrites dans la même démarche. Elle permet également de valoriser les actions mises en place sur un même bassin versant et ainsi de « stimuler », d'inciter les collectivités du bassin qui ne sont pas encore inscrites dans une telle démarche de le faire. De plus, la constitution d'un tel réseau permet de collectiviser l'information et donc de diminuer son coût.

Toutefois, pour que ce réseau, ce « lieu d'expériences », fonctionne, il nécessite d'être coordonné par une structure facilement identifiable. A titre d'exemple, nous pouvons citer pour le cas francilien, le rôle du Syndicat Marne Vive. Créé en 1993, son objectif principal est de restaurer, à terme, une qualité de l'eau de la Marne compatible avec la baignade. Ses agents conseillent les communes sur les bonnes pratiques à adopter en matière d'utilisation des produits phytosanitaires. La volonté du syndicat est bien d'être le moteur et le catalyseur de bonnes démarches. En Bretagne, le porteur du contrat de bassin (généralement un syndicat des eaux ou un groupement de communes) conseille et sensibilise les acteurs, qu'ils soient agriculteurs, particuliers ou collectivités, notamment en ce qui concerne la pollution par les pesticides. Un animateur Bretagne Eau Pure chargé de suivre les actions de réduction des phytosanitaires menées au niveau local est également présent. Dans le cas du Morbras, il semble manquer aux communes une identité territoriale liée à l'eau qui permette de donner un sens global aux initiatives ponctuelles visant à changer les pratiques. La construction de ce territoire politique et d'une institution correspondante serait le moyen de mettre en évidence les bénéfices que les décideurs politiques locaux peuvent retirer d'une publicisation du risque.

Tous les élus ne sont en effet pas également réceptifs aux discours sur le risque et la construction du problème en objet politique suppose qu'on mobilise d'autres acteurs. Pour que les initiatives se pérennisent, il est nécessaire que soient mises en place de véritables scènes locales du risque, au sein desquelles « *des intérêts se constituent, se focalisent et finalement « portent » le risque* »⁴.

Ainsi, la création d'un lieu où les acteurs institutionnels puissent échanger leurs expériences est nécessaire pour que les changements de pratiques se pérennisent. Mais on constate également que les changements durables de pratiques et de techniques doivent être accompagnés d'une action de sensibilisation auprès des habitants de la commune. Les associations jouent ici un rôle fondamental de médiation en direction de la population. Comme dans d'autres politiques environnementales, « *Elles assurent une fonction culturelle de formation qu'aucune autre institution n'accomplit. [...] Elles effectuent un travail majeur de proposition pour l'action publique, de suivi de l'application des lois et*

⁴ Sur cette notion de scène locale du risque, voir Decrop G., Doullens C. et Vidal-Naquet P. - 1997.

de dénonciation de ses violations » (Lascoumes – 1994). En Bretagne, des associations telles que la Maison de la Consommation et de l'Environnement ou encore Eaux et Rivières de Bretagne font partie intégrante du dispositif d'information et de sensibilisation du programme régional Bretagne Eau Pure. De la même manière, la plupart des élus bretons engagés dans des réformes de leurs pratiques s'appuient sur de véritables « croisés » de la lutte anti-phytosanitaire, paysagistes ou naturalistes à la retraite qui ont fait du problème lié à l'utilisation des pesticides leur « cheval de bataille ».

La construction du risque et de sa gestion en projet politique, dépassant la simple adoption de techniques alternatives, passe également par des projets d'éducation populaire en direction des plus jeunes (dans le cadre des institutions scolaires et para scolaires). Les acteurs interviewés développent ici une véritable stratégie « d'évangélisation » du grand public à la lutte contre les effets néfastes des produits phytosanitaires : Les enfants et adolescents deviennent à leur tour des relais des bonnes pratiques, notamment vis-à-vis de leurs parents.

Enfin, *plus le réseau d'acteurs et d'échanges autour duquel « transite » la problématique phytosanitaire est vaste et hétérogène, plus les initiatives locales de réduction des pesticides seront importantes et pérennes*. Il est d'autant moins coûteux et moins politiquement risqué pour un élu local de rendre visible le risque, et d'engager sa commune dans une démarche visant à le gérer, qu'il existe des associations, des structures inter ou supra communales, des « croisés de la lutte anti-phytosanitaires » qui se mobilisent ou sont susceptibles d'être mobilisées. Car il ne suffit pas que l'acteur politique donne sa bénédiction, il demeure un élément clé et doit jouer un rôle actif dans l'inscription durable de la problématique sur l'agenda politique et administratif.

L'inscription durable de la problématique phytosanitaire sur l'agenda politique local nécessite un portage politique local.

Une fois la question phytosanitaire « techniquement » résolue (c'est à dire une fois les techniques alternatives expérimentées et adoptées), tout un travail politique s'impose à nouveau pour que les changements perdurent. Il y a donc une alternance nécessaire d'interventions politiques et d'innovations techniques dans la problématisation des risques phytosanitaires, qui n'est d'ailleurs pas propre à ce type de risques et se retrouve, ainsi que l'a montré Yannick Barthe, dans d'autres risques comme ceux liés au traitement des déchets radioactifs à vie longue (Barthe – 2003). « *Le « durcissement » d'une solution technique contribue par contraste à isoler une dimension sociale, psychologique, etc. du problème qui doit par conséquent faire l'objet d'une autre forme de problématisation, s'inscrire dans un champ de préoccupation différent, être pris en charge par d'autres acteurs au rang desquels les professionnels de la politique* ». La solution technique pouvant apparaître comme inacceptable aux yeux de certains agents des collectivités et riverains, le politique doit « reprendre la main » et définir un nouvel espace de discussion où sont explicités et discutés les choix techniques⁵. De cette manière, et seulement de cette manière, le discours politique va permettre une pérennisation des changements de pratiques.

Sans définition d'un nouvel espace de discussion par les élus, les programmes d'actions de réduction des phytosanitaires mis en place sur le territoire communal restent éphémères. La plupart des responsables espaces verts refusent d'endosser la responsabilité des réformes

⁵ Il est par exemple inconcevable pour les acteurs interviewés d'appliquer une gestion différenciée ou alternative pour des espaces « sacrés » comme le cimetière ou le terrain de football. De même, la gestion différenciée des espaces, qui conduit souvent les agents à utiliser les produits phytosanitaires uniquement pour traiter les centres villes, génère souvent de vives contestations de la part des populations périphériques.

organisationnelles de leur service qu'impliquent les changements de pratiques. Ils justifient la réforme des procédures de stockage et d'épandage des produits en faisant valoir l'argument de la protection de la santé des salariés, mais ont du mal à justifier « *le retour à la binette* » dans un univers professionnel où les traitements chimiques demeurent synonyme d'excellence professionnelle. Il est préférable pour ces responsables espaces verts qu'une personne « extérieure » au service technique « porte » cette politique. D'où l'intérêt d'un réseau d'échanges élargi : Si le technicien ne trouve pas d'écho à son programme d'actions dans le discours politique local, il peut alors se tourner vers la structure supra communale, à travers, par exemple, un porteur de projet du contrat de bassin. A charge pour ce dernier de valoriser et d'inciter à la construction d'une politique de gestion de la pollution par les phytosanitaires auprès des élus locaux. Il s'agit, pour l'acteur supra communal de mettre l'accent sur les avantages possibles qu'une commune peut retirer de la prise en considération de la pollution par les pesticides comme objet de politique publique. Les moyens de transformer le risque phytosanitaire en argument politique sont nombreux. Cette valorisation peut passer par la création d'un label récompensant les communes les plus motivées dans la lutte contre les pollutions phytosanitaires⁶. Il peut également s'agir d'un article de presse, relatant les bonnes pratiques (les pratiques « écologiques ») de la commune, publié dans le magazine du bassin versant concerné. Les gratifications que peuvent retirer élus et techniciens ne sont cependant pas seulement d'ordre symbolique. L'incitation se traduit également par l'octroi d'aides financières aux communes désireuses de s'inscrire dans une telle démarche. A titre d'exemple, nous pouvons citer les aides qu'apportent certaines structures de bassin en Bretagne dans la mise en place d'un Plan de Désherbage des Espaces Communaux. Il serait intéressant d'étudier finement les critères d'attribution de ces aides qui ne sont pas tant conditionnées à un degré de gestion alternative mais davantage à une évaluation par les acteurs des contraintes à surmonter pour mettre en œuvre cette gestion.

Toutefois, même lorsqu'il existe une de ces scènes du risque au sein de laquelle un système d'acteurs se met en place qui porte le risque, nous avons pu constater certaines limites dans l'appropriation de la problématique phytosanitaire. Ces limites sont de deux ordres : matériel et structurel.

Par limites matérielles, nous entendons le fait qu'une politique de diminution des phytosanitaires⁷ engendre des coûts financiers difficilement évaluables mais jugées au final non négligeables par le technicien et le politique. En effet, si la gestion différenciée fut par le passé adoptée par les services techniques communaux en raison des possibles réductions de coûts qu'elle autorisait, les responsables espaces verts rencontrés évoquent aujourd'hui le manque de main d'œuvre auquel ils sont confrontés dans la mise en place d'une meilleure politique phytosanitaire et notamment dans la mise en œuvre de techniques alternatives. L'impossibilité pour les municipalités d'avoir recours aux produits phytosanitaires détaxés (théoriquement destinés à des usages agricoles) semble avoir précipité l'adoption d'une gestion différenciée des espaces publics ; cependant l'émergence d'un marché des techniques alternatives n'a pas encore permis le développement d'outillages réellement concurrentiels.

La limite structurelle tient à la nature même de ces scènes locales du risque. La scène locale de risque phytosanitaire est marquée par une forte « contingence » des acteurs :

⁶ La seule procédure nationale de labellisation de ce type est, à notre connaissance, la procédure dite des « Villes fleuries ». Cependant les critères environnementaux ne sont, dans cette procédure, qu'un facteur d'évaluation parmi d'autres.

⁷ Nous excluons ici volontairement le cas des communes qui privilégient le « zéro phyto » et acceptent de voir ici où là de la végétation spontanée pousser.

Qu'un de ces « croisés » de la lutte anti-phytosanitaire, qu'un représentant associatif, qu'un de ces responsables espaces verts converti à la gestion alternative fasse défaut et c'est toute la scène locale du risque qui se trouve menacée. Ces scènes que nous avons été amené à étudier, à comprendre, ne tiennent en soi à cause des risques liés à l'utilisation de pesticides, ni à cause de la réglementation imposée en la matière, etc. mais grâce à l'implication personnelle de ces acteurs. Ainsi, nous pouvons aisément comprendre la fragilité de ces scènes locales de risque phytosanitaire.

De plus, elles sont toujours susceptibles d'être re-questionnées, soit par des acteurs nouveaux qui vont contester les choix de gestion opérés, soit par une nouvelle réglementation qui donne une autre définition des risques à traiter. Dès lors, des acteurs peuvent intervenir en mettant à jour les « *impensés* » du risque, notamment l'existence de zones d'incertitudes quant aux effets sanitaires des pesticides sur le long terme, le poids de l'agriculture dans les pollutions par les phytosanitaires ou encore la difficulté de connaître les nouvelles molécules, etc.

Les frontières de ce système d'acteurs (qui se construit au sein de ces scènes locales de risque) sont étroites et l'inclusion de tous les acteurs susceptibles d'appliquer des pesticides en milieu urbain, notamment les agents SNCF ou encore ceux de la Direction Départementale de l'Équipement, demeure problématique.

Enfin, nous pouvons noter certaines limites à l'institutionnalisation de ces scènes locales de risque phytosanitaire. Les acteurs s'entendent autour de la définition d'un risque acceptable, notamment par le biais de l'élaboration et de la mise en œuvre de Charte de Désherbage des Espaces Communaux, qui se déclinent en Plan de Désherbage des Espaces Communaux. Mais la force juridique de cette « codification » reste ambiguë. Le non respect des engagements souscrits par une collectivité ne s'accompagne d'aucune sanction autre que « la perte de l'honneur » lié au non respect de « la parole donnée ». Cette absence de coercition connaît cependant une exception : les normes d'usages contenues dans une charte ou dans un plan acquièrent une valeur contractuelle réelle (l'administration peut être poursuivie par un tiers en cas de non respect) lorsqu'elles sont re-traduites en objectifs de gestion dans le cadre d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

* * *

Nous présentons, en guise de conclusion, un tableau qui synthétise les principales oppositions et / ou similitudes rencontrées dans les deux derniers cas étudiés (celui du bassin versant du Morbras et celui des bassins versants bretons). La lecture de ce tableau permet de comprendre comment une gestion plus ou moins ouverte (c'est à dire plus ou moins « techniciste ») et faisant l'objet d'un traitement politique permet de construire des scènes locales du risque et de pérenniser les changements de pratiques.

Titre : Analyse comparative des gestions locales bretonne et francilienne⁸ des risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires

	Territoire breton	Territoire francilien
Territoire d'actions publiques	Bassin versant Intercommunalité ⇒ principe de subsidiarité	Communes Intercommunalités

⁸ Il s'agit de la gestion locale appliquée sur les communes du bassin versant du Morbras. Volontairement, nous n'avons pas retenu le bassin versant Marne Aval où la configuration et la logique d'approche adoptée est similaire (mais beaucoup plus récente) à celles des bassins versants bretons étudiés. Par ailleurs, ce bassin versant n'a pas fait l'objet d'une étude aussi approfondie que celui du Morbras.

Système d'acteurs :	Elargi, partenarial, « ouvert », coordination transversale, logiques d'actions similaires	Sectorisation, « désorganisé », logiques d'actions multiples et confuses, relations interpersonnelles
-Pouvoirs publics	Moyens financiers importants, notamment dans le cadre de Bretagne Eau Pure,	Manque de moyens, rôles difficilement perceptibles,
-Acteurs associatifs	Présence active (rouage des polices), quasi services extérieurs des pouvoirs publics	Actions contentieuses et partenariales
-Initiatives privées	Présence de véritables « croisés »	Inexistante
-Relations élus-techniciens	Régulières, Portage politique présent	Irrégulières, Absence de mobilisation politique,
Changements de pratiques	Stabilité et pérennisation : planification, codification, innovations	Ephémères, à la marge
Réorganisation des services techniques	Partenariat entre les espaces verts, la voirie et la propreté,	Très faible, voire inexistante
Mise en place de techniques alternatives ⁹	Limiter le développement de la végétation spontanée, Désherber sans pesticides, Anticiper, Objectif « zéro phyto »	Limiter le développement de la végétation spontanée (un seul PDEC)
Contraintes ressenties	Exigences de propreté des riverains Lobbying des firmes Manque de moyens humains et matériels	Exigences de propreté des riverains Lobbying des firmes Manque de moyens humains et matériels
Politiques de communication et d'informations	Régulière, diversifiée	Déperdition de l'information : pas de relais au niveau local, actions modestes, éphémères

Références :

[1] BARTHE Yannick, « Le recours au politique ou la problématisation politique « par défaut » », in *La politisation*, sous la direction de J. Lagroye, Editions Belin, 2003, p.475.

[2] BELBEOC'H Anne, DEROUBAIX José-Frédéric, « *Mécanismes de construction de scènes locales de risque : le cas des produits phytosanitaires en Bretagne* », 2004, 89 p.

[3] DECROP G., DOURLENS C., VIDAL-NAQUET P., *Les scènes locales de risque*, Contrat de Plan Etat-Région Rhône Alpes, Pôle Grenoblois d'Etude et de recherche sur la Prévention des Risques Naturels, INESC, EDF, octobre 1997.

⁹ Nous entendons par « techniques alternatives », des techniques allant du « simple » paillage à la pratique de l' « enherbement », en passant par le désherbage mécanique et thermique ou encore une réflexion en amont, c'est à dire dès la conception des espaces urbains.

35^{ème} congrès du groupe français des pesticides
18,19 et 20 mai 2005

[4] DEROUBAIX J-F., *Une gestion intégrée de l'eau ? Contribution à une sociologie d'une bureaucratie scientifique dans le gouvernement des milieux aquatiques*, Thèse de doctorat en sciences sociales de l'ENPC, 2003, 533p. + annexes.

[5] DE SORAS Olivier, *Sociologie des produits phytosanitaires en milieu urbain: d'une préoccupation des champs à l'innovation des villes*, 2002, 40 p.

[6] DROUET Jérémy et BELBEOC'H Anne, « *Analyse des conditions de mise en œuvre d'une politique de gestion des pollutions phytosanitaires : le cas des communes du Morbras* », 2003, 85 p.

[7] LASCOUMES P., *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, éditions La Découverte, 1994