

Olivier Borraz, Danielle Salomon, “Reconfiguration des systèmes d’acteurs et construction de l’acceptabilité sociale : le cas des épandages de boues d’épuration urbaines”,

in Claude Gilbert dir., *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L’Harmattan, Collection Risques collectifs et situations de crise, 2003, pp. 145-160.

Chapitre VII

Reconfiguration des systèmes d'acteurs et construction de l'acceptabilité sociale : le cas des épandages de boues d'épuration urbaines

Olivier BORRAZ

Danielle SALOMON

La notion d'acceptabilité sociale dans l'étude des risques demeure ambiguë et n'a pas fait l'objet jusqu'à maintenant de définitions précises qui permettraient de la rendre opératoire. Certains travaux ont étudié la gouvernance d'activités à risque pour montrer que l'acceptabilité du risque « *trouve son fondement dans la justification sociale de l'activité* », laquelle va au-delà de la maîtrise du risque (Trustnet, 2000, p. 6). Ces travaux s'attachent à restituer et caractériser les différents types d'action publique selon leurs modalités et leurs résultats (Denis, 1998). Une autre lignée de travaux, à la suite des réflexions sur la perception du risque, a plutôt cherché à expliquer les éléments de l'acceptation du risque ou d'une activité à risque selon différents facteurs culturels, sociaux ou psychosociologiques (Peretti-Wattel, 2001). D'autres encore, sans pour autant revendiquer directement le lien avec la question de l'acceptabilité, ont réfléchi aux conditions du renouvellement démocratique permettant d'associer savoirs experts et profanes et plus généralement de proposer d'autres formes de délibération (National Research Council, 1996 ; Callon et al., 2001).

L'étude des crispations autour de l'utilisation des boues d'épuration urbaines – c'est-à-dire les résidus de l'épuration des eaux usées – en agriculture illustre une approche de l'acceptabilité du risque qui, d'une part, s'intéresse à ce qui permet de caractériser l'acceptabilité et, d'autre part, étudie les conditions de construction d'espaces de délibération. Plus précisément, la notion d'acceptabilité sociale sera entendue de deux manières :

– comme un état de stabilité : il s'agira, en racontant une histoire, de dégager les variables constitutives de la stabilité d'une situation, notamment en étudiant les éléments qui ont contribué à sa déstabilisation.

– comme le produit de processus de délibération dans lesquels des acteurs entreprennent de se rapprocher, de produire des connaissances partagées, de prendre des engagements et d'apprendre à se faire confiance. Il

convient alors d'analyser dans ces processus le rôle joué par le risque sanitaire et environnemental parmi d'autres enjeux et de qualifier l'issue de ces processus.

L'étude des crispations autour de l'utilisation en agriculture des boues d'épuration urbaines nous conduira à montrer qu'en l'espèce le "vacarme" (Roqueplo, 1988) résulte du caractère polymorphe de cet objet. L'utilisation en agriculture des boues d'épuration urbaines, à l'image d'autres objets complexes, est porteuse d'enjeux et d'états d'équilibre distincts. Elle évolue en contexte d'incertitude dès lors qu'elle se trouve associée à la possibilité d'un risque d'ordre sanitaire ou environnemental. L'acceptabilité sociale résulte alors de processus qui se juxtaposent ou se combinent, aboutissant à l'apparition d'espaces de délibération et à une production de confiance. Les interrogations portent sur la mise en cohérence et la coordination potentielle de ces espaces et sur leur produit collectif dans la durée¹.

I. L'élargissement des sphères d'action

La montée en généralité du problème des boues peut se lire dans l'élargissement des sphères d'action avec lesquelles interfère la question de l'épandage. Celles-ci renvoient à la fois à des acteurs ou à des réseaux d'acteurs, à des enjeux qui se déclinent à plusieurs niveaux, à des règles de résolution de conflits ou d'élaboration de compromis, aux contenus possibles de ces compromis, à des registres d'action ou de négociation particuliers, enfin à des rapports de force et des lignes de conflits. En l'espèce, l'élargissement est le produit de deux processus parallèles qui s'alimentent mutuellement : des tensions locales donnant lieu à la réorganisation des épandages ; l'organisation d'une concertation nationale en vue de définir les conditions d'acceptation de l'activité.

La mise en place des filières locales

L'organisation des épandages concerne initialement un nombre restreint d'acteurs : d'un côté un producteur de boues (le gestionnaire de la station d'épuration : collectivité locale ou entreprise délégataire), de l'autre un ou plusieurs agriculteur(s) acceptant de recevoir des boues. Progressivement, cette relation s'ouvre à des intermédiaires qui entreprennent de professionnaliser la filière. Un compromis s'élabore autour des éléments suivants :

¹ Cet article s'appuie sur les résultats d'une enquête financée par différents partenaires (CNRS, Ademe, les six agences de l'Eau, le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Générale des Eaux, Lyonnaise des Eaux, SEDE et Agrodéveloppement) et réalisée par Marie d'Arcimoles, Olivier Borraz et Danielle Salomon entre juillet 1998 et juillet 2000. Cette enquête a été suivie d'une thèse de doctorat en cours de rédaction, de la réalisation d'actions de valorisation et de la mise sur pied de structures de dialogue. Le lecteur intéressé pourra se référer aux publications suivantes : Borraz (2000), d'Arcimoles (2000), d'Arcimoles (2001), d'Arcimoles, Borraz et Salomon (2001), Borraz, en coll. avec d'Arcimoles et Salomon (2000).

– Une convergence d’enjeux : les agences de l’Eau veulent améliorer l’assainissement des eaux usées et renforcer la responsabilité des communes, sans augmenter les coûts ni dégrader le processus d’épuration ; pour l’ADEME, engagée dans une politique de développement durable et de recyclage des déchets, les boues constituent un cas où environnement, économie et agronomie convergent de façon vertueuse. Ces acteurs publics possèdent des ressources pour soutenir des actions et des liens avec l’INRA engagée dans la production de connaissances qui légitiment le recours à l’épandage. De leur côté, les chambres d’agriculture hébergent des missions de valorisation agricole des déchets (MVAD²) pour promouvoir l’apport de matière organique par les boues sur des terres appauvries par des années de production intensive, ainsi que par souci de fixer les conditions d’une acceptation des boues par le monde agricole et ce faisant de contrôler leur utilisation. Entre ces intervenants se dessine une alliance forte qui, en quelques années, fait de l’épandage agricole la voie d’évacuation majoritaire des boues en France.

– Le compromis est simple : pouvoir épurateur du sol contre matières fertilisantes bon marché, pourvu que leur usage soit encadré et limité de façon consensuelle grâce à l’intervention des MVAD et des bureaux d’étude. Les boues d’épuration contiennent en effet de l’azote et du phosphore puisque l’épuration vise à retenir ces composants. Ces matières constituent la base de la fertilisation des terres mais sont associées à d’autres composants qui peuvent avoir des effets contaminants s’ils ne sont pas suivis et limités. Les termes de ce compromis fixent la valeur des boues et de leur épandage et en affectent la charge au producteur, à l’agriculteur ou aux deux suivant les cas.

– Des médiateurs légitimes (les MVAD) endogénéisent les boues au monde agricole en les valorisant comme fertilisants. Ces médiateurs sont appuyés par des auxiliaires appartenant également au monde agricole (entreprises de travaux agricoles assurant la prise, le transport et l’épandage des boues).

– L’encadrement des épandages s’appuie sur des bases scientifiques qui établissent une causalité relativement simple : les éléments trace métalliques (ETM) s’accumulent dans le sol, la toxicité de certains d’entre eux est établie, des seuils de toxicité sont énoncés permettant d’aboutir à des règles applicables (analyse des sols en ETM, analyse des ETM dans les boues, fixation de seuils d’ETM dans les boues et des flux apportés). Ainsi encadrés, les ETM ne constituent plus qu’une question environnementale, les études sur leur passage dans les plantes circonscrivant celles qui sont à risques pour la santé.

² Les MVAD sont des services ou des émanations des chambres d’agriculture. Organisées différemment selon les départements, leurs missions vont du conseil agronomique jusqu’à l’élaboration des plans d’épandage.

Ce premier compromis suppose la question du risque sanitaire et environnemental connue et réduite par la définition de seuils dans le cadre d'un accord qui concerne un petit nombre d'acteurs considérés comme avertis.

Premières manifestations d'hostilité

Au tournant de la décennie 1990, l'accroissement des quantités de boues produites joint à un état insuffisant d'organisation de la plupart des filières aboutit à des réactions locales hostiles aux épandages, souvent liées aux odeurs.

La multiplication des mobilisations a pour effet de jeter la lumière sur cette pratique et par conséquent de la rendre visible alors même qu'une condition de son efficacité était l'arrangement limité dont elle faisait l'objet. Ce faisant, le nombre des acteurs qui se sentent concernés et autorisés à se prononcer à son sujet s'étend et recouvre désormais des associations de riverains ou de protection de l'environnement, des collectivités territoriales, des acteurs du monde agricole ou des intervenants de la filière agroalimentaire. Parallèlement, les agriculteurs sont attentifs à cette question car ils sont le point de convergence de toutes les pressions hostiles aux boues, y compris celles venant de leurs propres acheteurs qui, souhaitant préserver ou conquérir des parts de marché à l'exportation, interdisent ou restreignent l'épandage de boues.

La décennie 1990 voit ainsi se multiplier les blocages locaux qui, pour des motifs divers – odeurs, refus d'une commune d'accepter l'épandage des boues d'une commune voisine, raidissements des organismes acheteurs de produits agricoles, importation de boues étrangères – contribuent à stigmatiser cette pratique en créant un amalgame à connotation négative.

Un processus réglementaire contrarié

Les blocages incitent le ministère de l'Environnement à élaborer à partir de 1996 un décret. Son objectif est de répondre aux injonctions de la Commission Européenne exigeant que sa directive de 1986 soit correctement transposée en droit français, de clarifier le statut des boues (déchet et non plus matière fertilisante) dont on pense que le flou est à l'origine des difficultés relevées localement, enfin de limiter l'importation de boues d'origine étrangère. Ce texte offre l'occasion aux promoteurs de la filière d'inscrire dans un document de portée réglementaire l'ensemble des règles de bonnes pratiques capitalisées par des années d'usage. Les représentants du monde agricole soutiennent activement cette inscription réglementaire afin de faire reconnaître le service rendu à la société par l'agriculteur qui épand, tout en le protégeant par la demande de garanties. Enfin, sur la base des travaux scientifiques engagés depuis le début de la décennie 1970 et à partir d'un rapport du Conseil Supérieur d'Hygiène Public de France (CSHPF),

l'objectif des pouvoirs publics est de définir des seuils relativement bas en matière de composés trace métalliques et organiques afin de réduire les écarts avec les pays voisins. Implicitement, l'ensemble des données qui alimentent le nouveau décret contient une définition du risque acceptable lié à l'épandage, définition partagée par le cercle étroit d'intervenants qui participent à son élaboration.

Toutefois, la préparation puis la sortie des textes coïncident avec la première crise de la vache folle (1996) et la controverse autour des OGM (1997-1998). Ces événements, qui s'inscrivent dans le prolongement de l'affaire du sang contaminé, énoncent deux principes fondamentaux :

- l'exercice de la prudence en cas de suspicion d'effets potentiels pour la santé humaine d'un produit ou d'une activité, au détriment des contraintes de gestion, surtout de la part des acteurs sans capacité d'action directe sur l'activité ;

- l'appel à la responsabilité des élus ou des fonctionnaires en cas de survenance de cas avérés de contamination.

Ils renvoient par ailleurs à l'image d'une agriculture polluante, à la responsabilité de l'agriculteur quant à ses pratiques, ses choix et leurs conséquences pour les autres ou l'environnement et, surtout, aux conséquences partagées par toute la chaîne agroalimentaire des actes d'un de ses maillons.

Ces éléments forment donc une matrice à partir de laquelle des acteurs qui n'ont pas participé à l'élaboration du décret de décembre 1997 sur l'épandage des boues d'épuration dénoncent celui-ci en établissant des liens et des comparaisons entre boues d'épuration, farines animales et OGM.

Cette dénonciation inquiète suffisamment le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture pour qu'ils organisent une concertation nationale destinée à rétablir la confiance autour de l'épandage et, ce faisant, rendre les nouveaux textes applicables.

Le monde agricole voit dans cette concertation l'occasion d'organiser le débat de société qu'il appelle de ses vœux depuis quelques années, débat censé reconnaître aux agriculteurs un rôle de dépollueur qui contrebalance leur contribution à la pollution de l'eau. A cet effet, il impose ses revendications au cœur des négociations.

La concertation regroupe un nombre élevé de participants, dont certains n'ont jamais entendu parler des boues. L'idée sous-jacente est que le partage des éléments de connaissance conduira tous les protagonistes à une conclusion commune et qu'il suffit de négocier les conditions et les contreparties demandées pour poursuivre l'activité : l'aboutissement du processus sera un risque socialement accepté.

Le Comité national sur l'épandage des boues d'épuration urbaines en agriculture se réunit pendant deux ans, produit un document de synthèse des données techniques et scientifiques concernant l'épandage ; organise deux audits, l'un comparant le coût économique et écologique des

différentes filières d'élimination des boues, l'autre proposant un aperçu de la situation dans différents pays industriels ; débat de l'instauration d'un fonds de garantie pour les agriculteurs qui verraient leur récolte atteinte ; enfin suscite un colloque national (5 juillet 2000) qui permet à trois ministres de prendre position en faveur de l'épandage. Malgré ces efforts, un accord national n'est pas signé entre les différents participants et la probabilité qu'il le soit reste très faible.

Ces différents processus d'élargissement présentent deux caractéristiques.

Les quatre mondes des boues

L'élargissement aboutit à mettre en relation des intervenants qui ne se connaissent pas ou mal et qui sont pourtant amenés à s'entendre autour d'une activité qui les concerne. Ces acteurs vont se réunir autour de données cumulées produites par la sphère publique (ADEME, agences de l'Eau, experts de l'INRA, CSHPF) et fondant le choix public explicite de l'épandage dans le cadre plus général d'une volonté de promouvoir le recyclage des déchets.

Ainsi, à l'échelon local, chacun des protagonistes de la relation initiale, à savoir le producteur et l'utilisateur des boues, doit intégrer dans sa décision d'épandre des boues en agriculture les réactions, réelles ou anticipées, d'une série d'acteurs : 1) qu'il ne connaît pas ; 2) qui sont souvent éloignés de lui géographiquement, socialement ou économiquement ; 3) qui agissent ou prennent des positions fondées sur des logiques déconnectées de ses propres contraintes de gestion. Sa méconnaissance de ces acteurs et, plus encore, des conséquences de leurs réactions peut l'inciter à se retirer.

Il en est de même au niveau national puisque la concertation met en présence des représentants d'intérêts qui n'ont jamais eu l'occasion de travailler ensemble. Plus généralement, ce sont bien des sphères d'action distinctes qui se trouvent ainsi reliées autour de la question des boues, l'élargissement mettant en évidence les règles différentes qui les caractérisent mais aussi les recompositions en cours dans chacune d'entre elles. Ces sphères sont au nombre de quatre :

– Le monde agricole, longtemps organisé autour d'une relation privilégiée de cogestion entre représentants professionnels et ministère de l'Agriculture, relayée localement par les chambres d'agriculture. Cette sphère est en recomposition sous l'effet des mises en cause des pratiques polluantes des agriculteurs, des récentes crises alimentaires, de la réforme de la PAC, des négociations mondiales, enfin du renforcement de la filière agroalimentaire sous l'impulsion des distributeurs. En outre, les propriétaires fonciers ont décidé d'utiliser les boues pour renégocier à leur profit le statut du fermage qui les exclut des décisions prises par les fermiers.

– L'agroalimentaire, caractérisé par une concurrence âpre à l'échelle mondiale des stratégies de différenciation entre industriels et entre distributeurs, des stratégies de pouvoir au détriment des fournisseurs. Les récentes crises alimentaires ont permis à la grande distribution d'accélérer le processus d'intégration en cours autour des enjeux de sécurité et de qualité. Cette période se traduit par le développement de cahiers des charges portant sur les pratiques agricoles.

– Les collectivités territoriales, insérées dans un processus de recomposition depuis les lois de décentralisation qui s'est accéléré avec : la mise en cause croissante de la responsabilité des élus pour des affaires relevant de la gestion communale ; l'augmentation des préoccupations liées à l'environnement ; le développement de l'intercommunalité ; l'expansion continue des villes au détriment des espaces ruraux et le développement du phénomène des néoruraux.

– Les industriels de l'eau, longtemps caractérisés par une organisation décentralisée au profit des agences qui étaient les interlocuteurs privilégiés des maires, et qui connaissent un mouvement d'intégration vertical au profit de structures régionales et nationales. Le modèle de gestion déléguée est régulièrement contesté pour divers motifs : la stigmatisation des cas de corruption lors des passations de contrats de délégation ; la construction d'un problème politique autour du prix de l'eau ; une plus grande sensibilité à la qualité de l'eau distribuée. Le cas des boues illustre les ambiguïtés de la délégation : le gestionnaire est responsable de la performance de l'épuration, tandis que la collectivité reste maîtresse des investissements et des décisions. En l'espèce, cette situation ne favorise pas la prise en charge active, par l'un ou par l'autre, de ce dossier.

Ces quatre sphères sont toutes caractérisées par un attachement profond à leur autonomie : autonomie de l'agriculteur sur ses terres, autonomie des acteurs économiques de la filière agroalimentaire, autonomie communale, autonomie enfin des agences locales des industriels de l'eau. Or, les recompositions en cours tendent à remettre en cause cette autonomie à des degrés divers. Dans ce contexte, la question des épandages est réinterprétée et gérée à l'aune de ces recompositions et de sa contribution à une aggravation ou, au contraire, à une amélioration de la situation des différents acteurs dans leurs sphères respectives.

Par ailleurs, un acteur se trouve à l'intersection des différentes sphères et de leurs recompositions : l'agriculteur. Or, il subit des contraintes et des pressions croissantes sur son activité (de nature sociale, économique et réglementaire) qui ne l'incitent pas à prendre des boues comme fertilisant bon marché.

Des risques à trois dimensions

Dans le cadre de cet élargissement, le thème du risque constitue l'élément fédérateur autour duquel s'organisent les discussions et les négocia-

tions. Cela se vérifie notamment au sein de la concertation nationale, dont l'objectif est d'aboutir à un accord autour des conditions d'acceptabilité d'une pratique d'élimination des boues qui pourrait présenter des risques sanitaires et environnementaux.

A l'échelon local, ce thème disparaît partiellement derrière un enjeu plus prégnant et pragmatique qui est la gestion du problème que pose l'élimination des boues produites par les stations d'épuration et pour lesquelles il faut bien trouver un débouché.

Néanmoins, dans les deux cas, les débats tentent de donner un contenu à la définition des limites socialement acceptables de l'activité. Les prises de position relevées et les arguments mobilisés montrent que ce n'est pas tant le risque sanitaire ou environnemental qui suscite des questions ou des inquiétudes, que des risques pour les différents acteurs, dérivés de l'activité d'épandage, de nature politique, économique et sociale qui sont en question.

– Le risque politique renvoie à la mise en cause potentielle de la responsabilité d'un élu ou d'un représentant de l'Etat qui pourrait se voir opposer dans l'avenir un accident sanitaire du fait d'un épandage de boues. Devant les conséquences d'une telle mise en cause, qu'elles soient pénales ou politiques, de nombreux élus ou représentants de l'Etat préfèrent se détourner de cette filière ou en maintenir l'usage en s'en désintéressant ou en conservant une opacité. Ce risque est particulièrement prégnant s'agissant des boues parce que la responsabilité publique de l'assainissement implique différents niveaux de l'Etat et de collectivités territoriales et parce qu'il est difficile de répondre à toutes les objections compte tenu de l'incertitude persistante sur les effets sanitaires de l'usage des boues.

– Le risque économique concerne les différents acteurs de la filière agroalimentaire, du producteur jusqu'au distributeur. Ce dernier, échaudé par des crises sanitaires ayant eu des répercussions sur son chiffre d'affaire, cherche par anticipation à interdire ou à restreindre chez ses fournisseurs toute pratique culturale susceptible d'avoir des conséquences sur la santé ou l'environnement, dont les boues font partie. On observe à cette occasion une confusion croissante entre qualité et sécurité sanitaire, qui se traduit par une multiplication des restrictions dans des labels, chartes et autres appellations d'origine contrôlée. L'ensemble vient ainsi conforter l'idée qu'il y a bien un danger avec les boues d'épuration et qu'il est plus prudent de ne pas recourir à leur épandage.

– Le risque social concerne les agriculteurs et plus largement le monde agricole dont les activités portant atteinte à l'environnement sont régulièrement dénoncées depuis 1990. Les agriculteurs sont soumis non seulement à des pressions sociales et politiques croissantes mais aussi à des contraintes réglementaires de plus en plus strictes. Les pressions sociales proviennent soit des riverains du fait des odeurs, soit des autres produc-

teurs agricoles. Elles sont accentuées par le fait que les élus prennent à cette occasion souvent fait et cause pour les riverains pour des raisons électorales. Au-delà, l'ensemble des organisations professionnelles redoutent de voir l'agriculture associée à l'utilisation d'un déchet, dans un contexte où, vache folle et nitrate aidant, les pratiques des agriculteurs sont considérées comme polluantes ou mortelles. Les boues sont un moyen d'échange commode puisque non nécessaire à la survie d'une exploitation. Le risque social recouvre par conséquent un rejet potentiel par la société, générale ou locale, des agriculteurs : nombreux sont donc ceux qui préfèrent boycotter ou cesser les épandages pour ne pas accroître les causes de dénonciation ou de stigmatisation et préserver ainsi leur outil de travail.

C'est bien la gestion de ces trois risques dérivés qui mobilise les différents acteurs, plus que celle du risque sanitaire ou environnemental associé à l'épandage des boues d'épuration – en l'absence de contamination avérée. Autant le risque "central" appelle essentiellement des réponses d'ordre scientifique ou technique, autant les risques dérivés touchant davantage au cœur même de l'activité des différents intervenants, leur gestion nécessite des capacités de dialogue.

Or, les représentants d'intérêts sont incités à revendiquer des garanties et des engagements importants en échange d'un accord pour accepter de courir un risque élevé à l'aune de leur activité. Dans le cadre de la concertation nationale élargie, ces demandes de garanties et d'engagements sont jugées inacceptables parce que catégorielles par leurs interlocuteurs. Ces derniers ne sont pas prêts à les accorder pour différentes raisons : leur coût, le précédent ou les conséquences qui en découleraient ; parce qu'il est plus difficile de parvenir à un compromis durable entre des représentants qui ne se côtoient pas régulièrement, dans un contexte d'extrême sensibilité aux questions sanitaires ; parce qu'ils doivent tenir compte des réactions de leurs mandants au sujet d'une pratique qui demeure source d'incertitude.

Seule une clôture du cercle de négociation limité à un nombre restreint d'intervenants peut réduire cette incertitude et ce faisant aboutir à un compromis.

II. Incertitudes et instabilité intrinsèques

Les boues et leur épandage offrent l'exemple d'un objet particulièrement instable, dont chacune des dimensions constitutives peut être l'objet de contestations.

L'instabilité qui caractérise le produit et son usage en agriculture alimente les incertitudes. Celles-ci sont utilisées et montées en épingle car l'activité interfère aujourd'hui avec les questions d'ordre sanitaire. Tout compromis suppose par conséquent de procéder à une stabilisation, même temporaire, de ces incertitudes. L'instabilité résulte de deux séries de facteurs.

L'instabilité des boues sui generis

Les boues sont en elles-mêmes un produit instable.

– En tant que produit d'origine organique, si les boues ne font l'objet que d'un traitement usuel, avec le temps le processus biologique normal de fermentation reprend. Or, ce dernier a des effets olfactifs, sources de réactions et de mobilisations. Pour les éviter, il convient de poursuivre un traitement technique adapté.

– Les boues constituent un produit instable en raison de leur très grande variabilité dans le temps et surtout dans l'espace : les boues d'une collectivité ne sont pas comparables à celles d'une collectivité voisine, de même que leur composition peut évoluer dans le temps. Cette variabilité dépend directement de la variété de la collecte des eaux usées (d'origine domestique, artisanale, industrielle, etc.), ainsi que du traitement que celles-ci subissent au stade de l'épuration. Les boues utilisées en agriculture ont des teneurs en composés trace métalliques ou organiques et agents pathogènes extrêmement variables. Seules les analyses qui sont faites permettent d'objectiver ces données, mais celles-ci circulent rarement au-delà des acteurs locaux concernés. Il est donc tentant d'amalgamer l'ensemble des boues à partir des plus polluées ; de différencier les boues des petites stations, qui seraient moins polluantes que celles des grandes ; ou d'établir une distinction entre "nos boues", supposées connues, et celles des autres, perçues comme dangereuses.

– Instables, les boues le sont encore en raison des connaissances lacunaires sur un certain nombre de composants. En tant que produit de l'activité anthropique elles contiennent tout ce qu'invente l'être humain. L'évolution des connaissances scientifiques apporte dans ce domaine de nouvelles incertitudes : les limites de détection reculent ; avec les nouvelles techniques apparaissent des composés autrefois ignorés ; les limites des connaissances concernant les composés trace organiques, dont le nombre ne cesse de grandir et dont les mélanges soulèvent des interrogations, sont plus nettes. Par analogie, les contaminations récentes survenues dans d'autres champs ne sont pas sans conséquence sur les doutes circulant à l'encontre des boues (dioxines, prions, antibiotiques, etc.).

– Il en est de même, enfin, quant au comportement des boues dans les sols et leur passage au vivant (plantes ou animaux). Malgré quelques certitudes établies depuis la décennie 1970, les évolutions scientifiques soulèvent aujourd'hui toujours plus de questions. Il est compliqué d'établir des causalités simples à propos d'un produit dont l'usage en agriculture s'intègre dans une chaîne complexe, du sol au végétal, chaque élément étant caractérisé par une grande diversité et par une connaissance lacunaire. La combinaison de ces différentes variables rend tout énoncé général extrêmement délicat et toute réglementation adaptée à l'état de ces connaissances improbable.

Les boues à la croisée des chemins

Les boues et leur épandage sont à l'intersection de plusieurs politiques : protection de l'environnement, protection de la ressource en eau, recyclage et valorisation des déchets, protection contre l'effet de serre.

En outre, leur usage s'inscrit dans de multiples dimensions politiques, sociales et économiques pour les différents acteurs concernés.

Par ailleurs, du point de vue de la sécurité sanitaire, elles sont devenues un des nombreux intrants utilisés sur les sols susceptibles de se retrouver dans la chaîne alimentaire.

Enfin, l'échelle de coordination devient problématique puisque les différents acteurs susceptibles de se prononcer au sujet des épandages n'ont pas les mêmes territoires d'intervention : local, départemental, régional, national voire européen ou mondial.

Chacune de ces dimensions implique des acteurs, des positionnements, des logiques, des choix, des réglementations et des coûts distincts. La compétition entre ces éléments ou les reconfigurations en cours dans chacune des sphères peuvent déstabiliser un compromis qui ne concerne que certains de ces facteurs.

Les processus de délibération

La stabilisation des boues en vue de leur épandage suppose d'entreprendre plusieurs processus compliqués et onéreux : 1) des processus techniques pour répondre aux nuisances notamment olfactives ; 2) des mises au point scientifiques et techniques locales pour adapter le produit aux sols et cultures, ainsi que pour tenir compte des contraintes environnementales ; 3) la poursuite des travaux de recherche pour accumuler des connaissances dans des champs qui dépassent celui des boues ; 4) des actions de normalisation et de réglementation pour stabiliser les conditions de production, de traitement, de transport, d'épandage et de suivi des boues ; enfin d'une manière plus générale, 5) la constitution d'espaces de délibération entre les divers protagonistes.

Les efforts publics ont en effet été complétés de deux manières : par des négociations locales ; par des actions entreprises par les professionnels de l'eau et de l'épandage. C'est ainsi que des conseils généraux ou des structures intercommunales ont entrepris des processus de concertation débouchant sur des accords techniques et politiques. De leur côté, les industriels de l'eau et les professionnels de l'épandage ont mis en place des processus de dialogue avec les industries agroalimentaires et la grande distribution, les propriétaires fonciers, les assureurs, et ont conçu une certification de la filière d'épandage qui est l'occasion d'informer largement les parties intéressées des dispositifs existants.

Le premier point commun entre toutes ces actions est de porter sur l'utilité sociale de l'activité. Partant, il est possible d'introduire une logique

pragmatique découlant du caractère incontournable de l'existence même des boues et de la nécessité de la gestion de leur évacuation.

Le second consiste à ouvrir des espaces de délibération reconnaissant d'emblée l'existence de points de vue et de préoccupations distincts qu'il s'agit de rendre compatibles. L'objectif n'est pas forcément de parvenir à un accord explicite mais de poursuivre la diffusion des éléments de connaissance et d'interconnaissance entreprise par les acteurs publics.

Dans le courant de ce processus de négociation, l'imprévisibilité qui caractérise le comportement des différents acteurs se gère et se trouve réduite simultanément avec l'incertitude qui entoure les boues. Les questions soulevées sont l'occasion pour les différents protagonistes d'intégrer leurs contraintes respectives, d'exprimer des inquiétudes et sur cette base de prendre des engagements mutuels, de nouer des relations de confiance.

Au niveau national, la participation de chaque membre des professions de l'agroalimentaire (industries et grande distribution) permet d'organiser la non-différenciation sur un sujet qui intéresse tous les membres d'une même communauté, au lieu de produire une inflation de mesures restrictives par anticipation des positions du concurrent.

A l'échelon local, la fragilité des liens qui unissent les différents intervenants devient un facteur de coopération dans un contexte où chacun est soumis par ailleurs, à travers les liens qui l'unissent à ses acheteurs ou à sa hiérarchie, à des contraintes fortes. Cette fragilité garantit une forme de faiblesse permanente des relations ainsi nouées, qui ne constituent dès lors pas une menace pour les parties en présence ; le compromis est d'autant plus acceptable qu'il n'est pas perçu comme fortement contraignant. En même temps, son maintien devient un enjeu pour les signataires car il leur garantit une liberté au sein de leurs sphères respectives.

Le troisième point commun entre ces échanges tient à leur contenu, qui se fonde sur la disponibilité des connaissances produites par l'Ademe, les agences de l'Eau, l'INRA, le CSHPF et le ministère de l'Environnement.

Enfin, quatrièmement, ces processus de délibération permettent de compléter le dispositif officiel et public en opérant des clôtures. Ils ont pour effet d'organiser la construction de la confiance à travers un dispositif lisible, compréhensible qui intègre des enjeux catégoriels et les contraintes réciproques des participants. En outre, ce dispositif reste potentiellement mobilisable en cas de nouvelle déstabilisation. Le succès de ces démarches repose par conséquent sur le processus d'interconnaissance qui le précède et des relations de confiance qui prennent en compte (tout autant qu'elles contribuent à) une situation d'interdépendance.

Cette stabilisation par négociation équivaut donc à : 1) réduire le risque perçu et attribué aux boues, par la construction de certitudes ou au moins de causalités et de convictions autour de leur valeur et de leur innocuité ; 2) construire une définition du risque socialement acceptable, c'est-

à-dire des conditions et des contreparties à mettre en place par les différents participants ; 3) obtenir des engagements réciproques.

Quelle place pour le droit et la science ?

L'action publique comme les travaux de recherche occupent dans cette histoire une position similaire. Ni l'une, ni l'autre ne sont capables de stabiliser seuls et durablement la question des boues : tout nouvel événement ou toute nouvelle contrainte comme la révision de la directive européenne sont susceptibles de déstabiliser une fois de plus la filière en soulevant des inquiétudes ou des interrogations. Ils ne disposent pas de la légitimité nécessaire à emporter les doutes, ni des résultats suffisants pour établir des certitudes.

Leur mobilisation dans le cours des négociations par les différents acteurs révèle toutefois les conditions de leur efficacité. La réglementation définit des repères qui deviennent le point de départ des engagements : les parties conviennent de respecter et de faire respecter la réglementation, en palliant les défaillances des moyens de police par un recours à la certification ; par ailleurs, les règles définies dans le cadre de ces compromis vont souvent au-delà des limites réglementaires. On est ici très clairement face à un processus de normalisation dans lequel l'engagement volontaire et négocié des parties est plus fort que le simple respect de la réglementation. En même temps, ce processus s'organise autour ou en fonction de la réglementation. Les travaux de recherche, quant à eux, alimentent les échanges : autant en soi ces travaux n'apportent que des éléments partiels de garantie ou d'assurance, autant intégrés dans des négociations ils nourrissent le processus de connaissance en permettant que se forment des certitudes et des convictions communes.

Conclusion

Le cas des boues d'épuration urbaines illustre le lien entre les deux acceptations de l'acceptabilité sociale : les processus de délibération permettent d'atteindre un nouvel état (toujours fragile) de stabilité.

Il a été établi que ces processus ne sont pas le fait de l'Etat pas plus que de la science seuls. Ils reposent au contraire sur des dispositifs hétérogènes, s'inscrivant à différents niveaux d'intervention et portés par des acteurs variés. Ces espaces ont pour objet de mettre en relation des intervenants qui ne se connaissent pas, autour d'une activité qui présente de nombreuses inconnues.

Cette mise en relation suscite deux types de réaction : l'une produit de la confiance, organisée autour de la concordance entre les résultats scientifiques, l'inexistence de contaminations et des modalités de suivi et d'analyses ; l'autre, par contraste, permet à des acteurs isolés de souligner les

incertitudes persistantes dans les travaux scientifiques pour justifier leur retrait ou leur refus des épandages.

Dans le premier cas, on assiste à une stabilisation du compromis parce que les conditions de la discussion politique rendent possible l'émergence d'un consensus, en l'absence d'accidents. La logique de gestion et le pragmatisme l'emportent sur les autres considérations ; à moins que ce ne soit le coût trop élevé d'une abstention ou l'absence de toutes les garanties voulues qui force la négociation. Celle-ci porte à la fois sur les garanties ou les contreparties nécessaires à un accord ainsi que sur le fait d'énoncer un discours commun au sujet de l'activité proprement dite et les différentes facettes du risque qui lui sont associées. La construction d'une croyance dans un risque limité ainsi que son expression fondent l'acceptation du risque et permettent aux acteurs réunis de s'attacher ensuite à en réduire la portée et de parvenir à un accord pérenne. Cette élaboration est directement fonction du degré de confiance qui règne parmi les participants à la négociation ainsi que des engagements respectifs pris et de la certitude qu'ont les intervenants de leur respect par chacune des parties. Elle résulte autant d'une démarche de négociation que d'un processus d'interconnaissance.

Dans le second cas, lorsque les acteurs restent isolés ou les sphères d'action étanches, les lacunes ou les incertitudes sont mises en avant lorsqu'il s'agit d'évoquer les boues d'épuration. L'incapacité de l'Etat à faire respecter sa propre réglementation sera soulignée pour justifier un refus des épandages. Ce sont alors les conséquences d'une crise qui sont redoutées, plutôt que l'idée de contaminations et la recherche de leur réduction. Or, une négociation qui se limite aux conséquences devient rapidement inacceptable car chacun exige des garanties ou des engagements que ne sauraient accepter ou supporter les autres. Dès lors, face à de multiples inconnues, la stratégie la plus rationnelle est de s'abstenir ou de se retirer, plutôt que de mettre au centre de l'activité sociale ladite incertitude et les conditions organisationnelles de souplesse nécessaires à sa détermination et sa gestion. Mais ces dernières supposent des moyens d'action et des modifications du fonctionnement institutionnel coûteuses, donc improbables.

Cette règle d'action se vérifie d'autant plus que l'on est dans un contexte général de crises sanitaires, marqué par une stratégie publique de retrait au nom du principe de précaution ; le risque politique est particulièrement aigu dans la mesure où l'apprentissage des précédentes crises a conduit les acteurs politiques à intérioriser et anticiper les décisions des acteurs-clefs du processus qui les concerne.

Lorsqu'un processus de délibération est initié, il présente cependant de nombreuses fragilités, qui toutes ont à voir avec l'incertitude qui entoure l'activité au cœur des discussions. Qu'une découverte remette en cause l'état des connaissances, qu'un intervenant extérieur qui dénonce

l'activité parvienne à se faire entendre ou qu'un accident associé (à tort ou à raison) à l'activité intervienne, et c'est l'accord dans son ensemble qui est rendu caduc. Ce qui signifie que l'activité ou le produit en question conservent toujours une part d'incertitude, qui n'est pas réductible aux jeux d'acteurs mais qui suppose que ces derniers construisent un processus de gestion souple capable de s'adapter.

Ainsi, lorsque les intervenants acceptent de s'entendre au sujet d'une activité qui présente des incertitudes, celles-ci sont finalement la condition même de leur accord. C'est ainsi que les boues, dont l'avenir se terminait une fois l'épandage effectué conformément à la définition réglementaire du déchet, sont devenues un intrant dans la chaîne alimentaire. Ce faisant, les découpages entre secteurs se sont modifiés, entraînant des recompositions. Mais la faiblesse des liens entre les différents intervenants et les contours eux-mêmes aléatoires des configurations qu'ils dessinent sont constitutifs de l'incertitude avec laquelle il faut compter. Tout accord qui se noue à cette occasion suppose de gérer en permanence et d'accepter cette part d'incertitude : en s'ajustant, en réévaluant les connaissances, en reconsidérant les alliances.

Les incertitudes émergentes recèlent la potentialité d'une renégociation et elles engagent les différents intervenants dans le respect des garanties données. Plus le compromis engage les signataires, plus il est susceptible d'amortir les conséquences d'une crise qui, en temps normal, ferait voler en éclat les accords existants et déstabiliserait un secteur d'activité. Cela suppose donc un travail de construction d'une croyance en la solidité du dispositif mis en place, qu'il s'agisse des données disponibles au sujet des boues, des moyens de gestion et de suivi de la filière, ou des engagements pris par les différents intervenants. La force de ce mécanisme explique, a contrario, la difficulté avec laquelle il se réalise concrètement. Il n'en demeure pas moins qu'il constitue la seule voie de pérennisation des épandages.

Dans ces processus complexes où responsabilités publique et privée se mêlent, la seule intervention publique n'est pas suffisante bien qu'elle demeure nécessaire. Organiser des concertations entre le national et le local, entre acteurs publics et privés dont les intérêts ne sont pas forcément convergents, entre administrations souvent opposées, prendre en main la médiation dont tout sujet portant potentiellement sur la santé humaine fait l'objet, énoncer des discours rassurants, nécessitent des compétences loin d'être acquises. Toutes les crises sanitaires récentes montrent que la décision politique se rabat sur une position de retrait et la prévalence de la suspicion. Cette réaction constitue un précédent visible qui incite les acteurs en situation de pré-crise à anticiper la crise, et les décisions politiques dont elle fera l'objet.

Toutefois, en l'absence de crise aiguë, la question demeure des effets de la multiplication des négociations et des différentes formes de stabilisa-

tion opérées. A nouveau, l'action publique demeure déficitaire. On est en effet dans un cas où la redondance est à la fois nécessaire, puisque l'efficacité d'un accord entre un nombre limité d'intervenants suppose qu'il ne reste pas isolé mais qu'au contraire d'autres accords viennent le compléter, et simultanément source potentielle de conflits, chacun des compromis pouvant comporter un volet qui externalise le coût de l'arrangement sur une tierce partie ou un territoire voisin. Ces conflits potentiels ne contribuent pas à l'apaisement du climat au sujet des épandages de boues. Plus fondamentalement, ils soulignent l'absence de procédure ou d'instance susceptibles de coordonner les différents processus entre eux.

L'analyse de ces processus de délibération aboutit à mettre en évidence un facteur essentiel de leur réussite : la capacité d'initiative permettant d'engager, d'une part, un processus de production et d'acquisition de connaissances communes par les différentes parties intéressées et, d'autre part, une dynamique de mise en cohérence et éventuellement de coopération, là où prévalaient oppositions, incompréhensions et mobilisations. Aucun acteur n'a aujourd'hui le monopole de cette capacité ; celle-ci constitue un enjeu des nouvelles formes de gouvernance.

Références bibliographiques

- d'Arcimoles M. (2001), " L'utilisation agricole des boues d'épuration urbaines : construction et réajustement des compromis territoriaux ", *Annales des Ponts et Chaussées*, n°97, pp. 68-77.
- d'Arcimoles M., Borraz O., Salomon D. (2001), *Les mondes des boues. La difficile institutionnalisation des filières d'épandage des boues urbaines en agriculture*, Angers, ADEME/CNRS.
- Borraz O., en coll. avec d'Arcimoles M. et Salomon D. (2000), *Un risque socialement inacceptable ?*, Rapport pour le Programme Risques Collectifs et Situations de Crise du CNRS, Paris, CSO-CNRS.
- Borraz O. (2000), " L'utilisation des boues d'épuration en agriculture : les ressorts d'une controverse ", *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n°41.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil.
- Denis H. (1998), *Comprendre et gérer les risques sociotechnologiques majeurs*, Montréal, Editions de l'Ecole Polytechnique de Montréal.
- National Research Council (1996), *Understanding Risk. Informing Decisions in a Democratic Society*, Washington D.C., National Academy Press.
- Peretti-Wattel P. (2000), *Sociologie du risque*, Paris, Armand Colin.
- Roqueplo P. (1988), *Pluies acides : menaces pour l'Europe*, Paris, Economica.
- Trustnet (2000), *Une nouvelle perspective sur la gouvernance des activités à risque*, Propositions et conclusions du séminaire européen Trustnet, Commission Européenne, 4^e programme RTD.