

En eaux troubles : tensions et réappropriations autour des politiques agro-environnementales publiques dans le Southland, Nouvelle-Zélande

Thèse présentée à la Faculté des lettres et sciences humaines
Institut d'ethnologie, Université de Neuchâtel
pour l'obtention du titre de docteur ès sciences humaines et sociales

par

Ismaël Tall

Membres du jury :

Directeur :

Prof. Jérémie Forney, Université de Neuchâtel, Neuchâtel, Suisse

Rapporteurs :

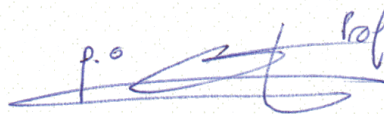
Dr Béatrice Hibou, CNRS - Sciences Po, Paris, France

Prof. Peter Andrée, Carleton University, Ottawa, Canada

Soutenue le 18 septembre 2025

IMPRIMATUR

La Faculté des lettres et sciences humaines de l'Université de Neuchâtel, sur les rapports de M. Jérémie Forney, directeur de thèse, professeur, Université de Neuchâtel ; Mme Dre Béatrice Hibou, directrice de recherche, CNRS, Paris ; M. Peter Andrée, professeur, Department of Political Science, Carleton University, Ottawa, Ontario, Canada autorise l'impression de la thèse présentée par M. Ismaël Tall en laissant à l'auteur la responsabilité des opinions énoncées.

 Prof. L. Kloetzler

Neuchâtel, le 18 septembre 2025

La doyenne
Kristina Schulz

À mes parents Jeanet et Mahmoudou

À Djeny, Cyril, Yasmine et Matthias

À Clara

À Louisa

Résumé

Ce travail est une étude du déploiement de l'action publique agro-environnementale et son impact auprès des agriculteurs dans la région du Southland en Nouvelle-Zélande.

La Nouvelle-Zélande constitue un contexte particulièrement pertinent pour plusieurs raisons interdépendantes. D'abord, les enjeux économiques de l'agriculture sont majeurs ; le pays s'est forgé une identité d'exportateur de denrées alimentaires et encore aujourd'hui, il dépend fortement de ses exportations. De plus, le pays est touché par un problème de pollution de l'eau qui anime le débat public ; cette situation en fait un terrain d'étude privilégié pour analyser un problème complexe, tant par la multiplicité des acteurs impliqués que par la difficulté de sa «résolution». Le caractère diffus de cette pollution la rapproche par ailleurs à d'autres problèmes environnementaux, tels que le dérèglement climatique. Enfin, la Nouvelle-Zélande est un pays marqué par son adhésion frontale à un projet néolibéral, qui a notamment impacté sa politique agricole ; cette caractéristique néolibérale est précisément la raison pour laquelle le pays avait intégré la réflexion du projet du Fonds national suisse («New directions in agri-environmental governance: re-assembling food, knowledge and autonomy», portant sur l'étude de la gouvernance agro-environnementale à travers une diversité de pays et de contextes économiques) dans lequel cette thèse s'inscrivait. L'étude de l'action publique dans le Southland en particulier me permet de m'intéresser à un mode de gouvernance spécifique, le déploiement de politiques publiques, et de réfléchir au retour de l'État dans un environnement où ce dernier s'était *a priori* désengagé.

J'ai réalisé un travail de terrain dans le Southland impliquant des entretiens avec les destinataires des politiques publiques (à savoir les agriculteurs), des représentants de l'autorité régionale, ainsi que des répondants clés ayant une expertise dans l'environnement ou l'agriculture. J'ai notamment effectué des observations de meetings d'agriculteurs ou des rencontres entre ces derniers et les autorités ; une grande partie de mes observations a concerné les auditions publiques pendant lesquelles les parties prenantes s'exprimaient face aux autorités régionales. Mon enquête est complétée par le recours à l'analyse de nombreux documents, notamment des articles de journaux et des *submissions* (i.e. des documents de consultation d'une politique publique néo-zélandaise). La thèse utilise un ensemble théorique mettant en lumière les données issues du terrain de recherche. L'approche «good farmer» théorisée par Burton (2004a) s'intéresse à la compréhension des pratiques et attitudes des agriculteurs et montre la prévalence de pratiques visant à générer un

capital symbolique. Cette approche, couplée aux notions d'habitus et d'hystérésis théorisées par Bourdieu pour comprendre l'inertie des pratiques et représentations, représente un point d'entrée pour la compréhension des dispositions des agriculteurs et des attentes à leur égard formulées par la société civile et les autorités. De plus, mon intérêt à comprendre le rôle de l'État me fait puiser dans la sociologie de l'action publique et l'analyse des politiques publiques, qui théorisent le caractère construit du cycle des politiques publiques et mettent en lumière le rôle crucial des groupes-cibles ou destinataires des politiques publiques qui s'approprient ces dernières. Enfin, dans le milieu agricole, les normes environnementales génèrent communément une opposition : face à ce constat s'ajoutent des réflexions sur ce que signifie résister et sur l'origine du ressentiment provenant du monde rural.

Après l'introduction, cette thèse se divise en deux parties. Dans un premier temps, je contextualise ce que j'entends par politiques publiques environnementales, en commençant par la construction du problème public, puis en montrant comment s'opérationnalise la réponse. La campagne «dirty dairying» menée au début des années 2000 a déclenché un vaste débat public sur le rôle de l'agriculture, en particulier de l'élevage laitier, dans la dégradation de la qualité de l'eau douce. La question de la pollution diffuse des eaux devient une priorité nationale avec le National Policy Statement on Freshwater Management, l'incarnation d'une volonté gouvernementale d'agir sur le problème identifié. Et à travers les dispositions du Resource Management Act, adopté en 1991, cela signifie que les régions se doivent de mettre en œuvre des politiques visant à améliorer la qualité de l'eau sur leur territoire. Dans le Southland, l'action publique s'incarne à travers le proposed Southland Water and Land Plan (pSWLP). Chapeauté par le conseil régional (nommé Environment southland), il s'agit d'un instrument visant atténuer les effets d'une agriculture en renforçant le contrôle des autorités sur certaines pratiques ou en rendant plus sévère l'octroi de certaines autorisations. Je m'intéresse également à aux normes non explicites du pSWLP : il s'agit d'un instrument qui s'inscrit dans une conception managériale de l'agriculture où les agriculteurs se doivent d'agir en «PDG». En outre, la mise en œuvre du pSWLP met en lumière des questions liées à la dépolitisation, particulièrement visibles dans la conception technocratique de la gestion des ressources naturelles au sein du plan régional.

Dans un second temps, je mets en avant la réponse des destinataires des politiques publiques, à savoir les agriculteurs du Southland. En puisant dans l'approche «good farmer» et en m'inspirant des réflexions théoriques sur l'habitus et l'hystérésis, je montre d'abord qu'il existe un décalage entre les aspirations des agriculteurs, se caractérisant par le maintien d'une forme d'agriculture

productive, autonome et familiale, et les normes et attentes incarnées par les nouvelles exigences environnementales et réglementaires dans les politiques publiques. L'agriculture néo-zélandaise dépend presque exclusivement du marché : elle constitue aujourd'hui une puissance industrielle importante, mais demeure sujette à une forte volatilité. Parallèlement, le soutien indirect de l'État favorise certaines formes de production. Dans ce cadre néolibéral marqué, la génération de capital économique chez les agriculteurs prend le pas sur les autres formes de capital. L'apparition de nouvelles normes est aussi facteur d'inégalités au regard des capacités des agriculteurs à intégrer la «paperasse» et le travail administratif en général dans leur métier. Pour un certain nombre d'agriculteurs, une politique environnementale qui implique l'adoption de nouvelles normes techniques représente un pas de plus vers une forme de «corporatisation» de l'agriculture, désincarnée et sans réel ancrage territorial. Aussi, une partie des agriculteurs adhère à une évolution de leur métier : dans cette perspective, posséder une exploitation agricole est un business comme un autre s'adaptant à des nouvelles réalités économiques, où l'écologie, à travers un nouvel environnement normatif, s'apparente à un signal à intégrer.

Le discours des agriculteurs se caractérise également par une opposition qui se situe à un niveau identitaire et moral. Il existe un fort sentiment de traitement inéquitable. La constitution de la catégorie des agriculteurs comme groupes-cibles de politiques publiques est perçue comme une attaque injuste envers le groupe qui effectue un métier essentiel, pilier de l'économie du pays. De plus, l'image renvoyée par l'action publique environnementale, telle qu'elle est reçue, est celle de l'éleveur-pollueur, une image contestée à laquelle une partie des agriculteurs renvoient celle de l'agriculteur-victime. En parallèle, une partie du discours des agriculteurs s'apparente à une opposition d'un «nous» rural contre un «eux» associé à la ville, où s'entremêle aussi l'image de la bureaucratie. Je fais également un parallèle entre ces «graines» de ressentiment avec les révoltes paysannes qui ont marqué certains pays occidentaux ces dernières années. Si le discours est musclé, pourtant, une fois que l'on quitte l'arène médiatique pour le terrain, une réalité plus nuancée apparaît : les relations quotidiennes entre les agriculteurs et le personnel d'Environment Southland sont souvent respectueuses. Par exemple, les employés du conseil régional effectuant des visites de conseil sur les exploitations sont tenus en haute estime. Ce contraste avec un discours d'opposition affirmé montre que ce dernier s'inscrit dans une véritable politique de tensions, voire de ressentiment.

Le travail se conclut avec une discussion sur les thèmes parcourus dans mon enquête ethnographique. Je mets également en avant des histoires d'agriculteurs ne se conformant pas à la

moyenne des profils d'agriculteurs que j'ai rencontrés, afin de rappeler la diversité des figures et des pratiques agricoles. Puis, je finis par ouvrir des pistes de changements structurels, sous forme de recommandations politiques applicables en Nouvelle-Zélande. Ainsi, j'aborde les questions de la production qualitative, du changement institutionnel, et de la transformation ontologique de la production agricole.

Mots-clés : gouvernance agro-environnementale, Nouvelle-Zélande, Southland, agriculture, environnement, politique agricole, politique environnementale, pollution des eaux, néolibéralisme, «good farmer», résistance, opposition, ressentiment.

Abstract

This work is a study of the development and deployment of public agri-environmental policy and its impact on farmers in the Southland region of New Zealand.

New Zealand constitutes a particularly relevant setting for this study for several interrelated reasons. First, the economic stakes of agriculture are major; New Zealand has forged an identity as a food-exporting country and the country depends heavily on its exports. Furthermore, the country is severely affected by water pollution, a topic stirring a public debate; this situation makes it an ideal case study for analysing complex issues, both in terms of the multiplicity of actors involved and the difficulty of resolving the problems. Beyond the specificity, this kind of problem is also analogous to other issues such as climate change. Finally, New Zealand is a country marked by its frontal adherence to a neoliberal project, which has notably impacted its agricultural policy; this neoliberal characteristic is precisely the reason why the country was integrated into the Swiss National Science Foundation project (“New directions in agri-environmental governance: re-assembling food, knowledge and autonomy”, focusing on the study of agri-environmental governance across a diversity of countries and economic contexts) in which this thesis was part of. The study of public action in Southland in particular allows me to focus on a specific mode of governance and set of public policies, and to reflect on the return of the State in an environment where the latter had a priori disengaged.

I conducted fieldwork in Southland involving interviews with farmers (i.e., actors impacted by public policy), representatives of the regional authority, as well as key informants with expertise about environmental issues or agriculture. I carried out observations of farmers’ meetings and meetings between farmers and authorities; a large part of my observations concerned public hearings during which stakeholders spoke to regional authorities. My research is supplemented by the analysis of numerous documents, in particular submissions commenting on a public policy and newspaper articles. The thesis draws on a theoretical framework that aims to highlight data from the fieldwork. The “good farmer” approach theorised by Burton (2004a) focuses on understanding the practices and attitudes of farmers and shows the prevalence of practices aimed at generating symbolic capital. This approach, coupled with the notions of habitus and hysteresis theorised by Bourdieu to understand the inertia of practices and representations, represents an entry point for understanding farmers' dispositions and what is expected of them by civil society and authorities. In

addition, my interest in understanding the role of the State leads me to draw on the sociology of public action and public policy analysis, which theorise the constructed aspect of the public policy cycle; they highlight the crucial role of target groups, or recipients of public policies, who appropriate them. Finally, in the agricultural world, environmental standards generally generate opposition: in response to this observation, I reflect on what it means to “resist” and on the question of rural resentment.

After the introduction, the thesis is divided into two parts. First, I contextualise what I mean by environmental public policies, starting with the construction of the public problem, then showing how the response is operationalised. The “dirty dairying” campaign in the early 2000s initiated a major public debate on the role of agriculture, particularly dairy farming, in the degradation of freshwater quality. The issue of diffuse water pollution became a national priority; the National Policy Statement on Freshwater Management became the embodiment of a governmental desire to act on the identified problem. Through the provisions of the Resource Management Act 1991, regions must implement policies aimed at improving water quality in their territory. In Southland, public action unfolded through the proposed Southland Water and Land Plan (pSWLP). Overseen by the regional council (named Environment Southland), it is an instrument aimed at mitigating the effects of agriculture by strengthening the authorities' control over certain practices or by making the granting of specific authorisations more stringent. I am also interested in the implicit standards of the pSWLP: it is an instrument that is part of a managerial conception of agriculture where farmers must act as “CEOs”. Furthermore, the implementation of the pSWLP brings to light issues related to depoliticisation, notably visible in the technocratic framing of natural resource management within the regional plan.

Secondly, I highlight the response of the recipients of public policies, namely Southland farmers. Drawing on the “good farmer” approach and inspired by theoretical reflections on habitus and hysteresis, I first show that there is a gap between farmers' aspirations, characterised by the maintenance of a productive, autonomous, and family-oriented form of agriculture, and the norms and expectations embodied by new environmental and regulatory requirements in public policies. New Zealand agriculture depends almost exclusively on the market and is now a major industrial power, but it remains subject to high volatility. At the same time, indirect government support favours certain forms of production. In this neoliberal context, the generation of economic capital among farmers takes precedence over other forms of capital. I also show that the emergence of new standards is also a factor of inequality in terms of farmers' ability to integrate paperwork and

administrative work in general into their profession. For a certain number of farmers, an environmental policy which implies the adoption of new technical standards represents a further step towards a form of “corporatisation” of agriculture, disembodied and without real territorial anchoring. Some farmers welcome the change in their profession: in this perspective, owning a farm is a business like any other adapting to new economic realities, where ecology, through a new normative environment, is akin to a signal to be integrated.

The farmers’ discourse is also marked by an opposition rooted in questions of identity and morality. There is a strong feeling of unfair treatment. The establishment of the category of farmers as target groups for public policies is perceived as an unfair attack on the group that carries out an essential profession and is a pillar of the country's economy. Moreover, the image conveyed by public environmental action, as it is received, is that of the polluter-farmer, a contested image to which some farmers return that of the victim-farmer. At the same time, part of the farmers' discourse resembles an opposition of a rural “us” against a “them” associated with the town/city, where the image of bureaucracy is also intertwined. I also draw a parallel between these “seeds” of resentment and the revolts originating from farmers that have marked certain Western countries in recent years. While the rhetoric is forceful, once we leave the media arena and head for the field, a more nuanced reality emerges: day-to-day relationships between farmers and Environment Southland staff are often respectful. For example, regional council employees who conduct farm visits are highly valued. This contrast with a strong oppositional discourse shows that the latter is part of a genuine politics of tension, even resentment.

My thesis concludes with a discussion of the themes explored in my ethnographic research. I also highlight stories of farmers who do not conform to the average farmer profile I encountered, in order to show the diversity of agricultural figures and practices. I then conclude by opening up avenues for structural change, in the form of policy recommendations applicable to New Zealand. Thus, I address the issues of qualitative production, institutional change, and the ontological transformation of agricultural production.

Keywords: agri-environmental governance, New Zealand, Southland, agriculture, environment, agricultural policy, environmental policy, water pollution, neoliberalism, “good farmer”, resistance, opposition, resentment.

Remerciements

Enfin !

L'exercice de la thèse est un véritable périple, à la fois joyeux et tortueux, jalonné de défis, de rencontres et de moments humainement et intellectuellement précieux. Aux prix de sacrifices, j'ai pu terminer ce travail de longue haleine et cette tâche n'aurait pas été possible sans le soutien salvateur de nombreuses personnes envers qui je suis profondément reconnaissant. D'abord, je voudrais remercier mon directeur de thèse, Jérémie Forney, pour l'accompagnement (et la patience !) tout au long de ce cheminement. Comme tout travail de longue durée, il y a eu des hauts, des bas et des questionnements ; tes mots, tes conseils et tes inspirations ont aiguillé mon cheminement avec bienveillance. Un grand merci également à mes collègues Thomas Vetter et Dana Bentia, qui participaient aussi à l'aventure du projet FNS. Nos discussions, nos réflexions et nos soirées ont été véritablement enrichissantes.

Cette thèse n'aurait pas été possible sans le soutien du Centre of Sustainability / Kā Rakahau o Te Ao Tūroa, de l'Université d'Otago à Dunedin. Un grand merci à Hugh Campbell, pour son mentorat «officieux», pour les visites de fermes, les excursions, les repas et pour le soutien général à ma recherche. Je remercie aussi les directrices du Centre Janet Stephenson et Caroline Orchiston pour avoir accepté la collaboration et pour le chaleureux accueil qui m'a été donné.

Mon terrain de recherche m'a fait rencontrer une diversité de personnes qui m'ont accordé de leur temps. Je remercie tous mes interlocuteurs, les agriculteurs, le personnel d'Environnement Southland et tous les autres intervenants pour ces moments d'échange. Un grand merci aux éleveurs de m'avoir reçu chez eux, de m'avoir offert un café ou un thé et de m'avoir fait visiter les alentours. Je suis également reconnaissant à Environment Southland de m'avoir accueilli pour que je puisse présenter mes objectifs et de m'avoir suggéré des contacts précieux. Cela a notamment été l'occasion d'accompagner les *land sustainability officers*, une expérience riche d'enseignements.

Même si mes bureaux, partagés entre Pierre-à-Mazel, Dunedin et Lausanne, m'ont mis à distance physique avec l'Institut d'ethnologie ; il demeure un lieu de passages et de partage de savoirs propice à des discussions et rencontres qui m'ont beaucoup apporté. A travers des séminaires doctoraux, sorties ou encore ateliers d'écriture, merci à vous Alex, Nicolas, Pierre, Amanda, Robin,

Wiebke, Louisa M pour les nombreux échanges. Merci à Ellen Hertz pour les conseils et recommandations de lecture. Et un merci à Patricia et Fassaleh pour l'indispensable soutien logistique.

Plus qu'un bureau, mon séjour au Centre of Sustainability a été une aventure qui résonne toujours en moi aujourd'hui. Les mots me manquent pour qualifier cette expérience ! Évidemment, des rencontres et des nouvelles amitiés, mais aussi des enseignements, des séminaires, des jeux de société, des soirées inoubliables, des activités culturelles, des chansons en maori, et un *morning tea* quotidien gravé dans ma mémoire ! Merci à vous Gilles, Kitty, Will, Carsten, Rudi, Jefferson, David, Katy Ann, Karly, Ben, Shakti, Abbi ainsi que les autres visiteurs Katharina, James, Lillian. Merci aussi à Susan, Gwenda, Nicki qui ont grandement facilité mon séjour au Centre et qui m'ont apporté une précieuse aide logistique.

Mes réflexions et inspirations théoriques ont été influencées par de nombreux colloques et rencontres académiques. Ces discussions ont été une grande aide, surtout pour moi qui parfois cherchait mon chemin dans la discipline. Merci à Terry Marsden, Gisela Welz, Katja Neves, Steven Wolf rencontrés à l'occasion de notre workshop à Neuchâtel. Merci également à Angga Dwiartama, Steven Emery, Christoph Oberlack, Nadine Arnold, Michael Carolan, mais aussi à Sophie Bond, Tor Håkon Inderberg et Rob Burton pour les discussions personnelles et inspirations de lectures. Merci à Pierre Stassart, Chris Rosin à l'occasion de notre colloque et excursion dans le Southland ; merci également à Julia Haggerty, pour le partage des travaux préliminaires sur le Southland. Je remercie également membres du jury de thèse Béatrice Hibou et Peter Andrée pour vos précieux commentaires, notamment lors de notre «petit colloque». Enfin, la réalisation d'une thèse passe par de nombreuses et riches rencontres à l'occasion de conférences ; une pensée particulière va pour les organisateurs et participants de l'inoubliable Agrifood Conference XXIV à Bandung.

La thèse est une aventure collective, mais profondément solitaire à la fois. Pendant de nombreuses années, amis et famille m'ont vu porter ce fardeau parfois un peu trop lourd. A mes amis, je vous remercie pour m'avoir soutenu moralement et ne pas avoir trop demandé où j'en étais dans ma thèse ! Merci en particulier à Adriano, Laure, Vincent et Jessica pour votre visite aux Antipodes. Et merci à mes colocos Jonathan, Maximilian, Auriane, Chloé et tous les autres pour m'avoir longtemps supporté au quotidien ! Un énorme merci à ma famille, Jeanet, Mahmoudou, Djeny et Yasmine, mais aussi Cyril et Matthias, pour votre soutien inconditionnel. Vous m'avez toujours encouragé et m'avez permis de m'accrocher.

Enfin, je voudrais remercier chaleureusement, et avec le plus grand respect, ma douce compagne Louisa. Tu m'as accompagné pour cette deuxième partie de la thèse et tu as été d'un soutien sans faille. Toi qui étais passée par des chemins similaires pouvait comprendre les obstacles qui se dressaient devant moi. Not only you helped me set up a plan (the importance of deadlines and the joy of making lists :-)), you also helped me focus on what mattered. Avec tes mots, ta présence auprès de moi et ta bienveillance, tu m'as donné la force d'avancer. Quelle chance j'ai eu de t'avoir à mes côtés ! A toi ainsi que ma famille, jamais je n'oublierai votre soutien.

Ismaël Tall

Table des matières

Index des figures.....	25
Index des tableaux.....	27
Liste des acronymes.....	29
Partie I – Cadre la problématique agro-environnementale.....	33
Avant-propos.....	33
Chapitre 1 – Introduction.....	37
1.1 Questionner et comprendre la construction d’une politique publique agro-environnementale	37
1.1.1 Les agriculteurs au cœur du débat public.....	40
1.1.2 Néolibéralisme et diversité des modes de gouvernance.....	44
1.2 Contexte de la recherche.....	46
1.3 Position du chercheur.....	48
1.4 Structure de la thèse.....	51
Chapitre 2 – Inspirations théoriques.....	55
2.1 Les approches centrées sur la compréhension des politiques publiques.....	56
2.1.1 Du problème privé au problème public.....	59
2.1.2 Le rôle des destinataires dans la compréhension de l’action publique – effets matériels et symboliques.....	65
2.2 La notion de «good farmer» et le sens du jeu.....	68
2.2.1 Les débuts du succès du «good farmer».....	68
2.2.2 Les théories derrière le concept et l’habitus bourdieusien.....	70
2.2.3 «Good farmer», «good farming» et règles du jeu : des notions dynamiques.....	73
2.2.4 La résistance du fait d’un décalage entre normes.....	74
2.2.5 Utilité du concept.....	76
2.3 Résistance des agriculteurs.....	77
2.3.1 Résistance ou opposition ?.....	77
2.3.2 Ressentiment et morale : définitions.....	80
2.3.2.1 Ressentiment et <i>resentment</i>	80
2.3.2.2 Ressentiment et populisme.....	84
2.3.3 Le ressentiment comme une volonté de justice.....	85
2.3.4 Détours par la psychologie sociale : relations et conflits inter-groupes.....	89
2.3.5 Ressentiment et morale : en résumé.....	91
2.4 Synthèse des dimensions théoriques.....	92
Chapitre 3 – Méthodologie.....	95
3.1 Considérations générales.....	95
3.2 L’exploration de l’action publique dans le Southland.....	96
3.3 Étude de cas: le <i>proposed Southland Water and Land Plan</i> (et le Waituna Lagoon).....	98
3.4 Récolte des données.....	100
3.4.1 Déroulement des entretiens.....	101
3.4.2 Déroulement des observations.....	106
3.4.3 Déroulement de l’analyse documentaire.....	107
3.4.4 Note sur le périmètre de la recherche : la place de la décolonisation et des perspectives maories.....	108

Partie II – Entre problèmes et solutions : gouvernance agro-environnementale en Nouvelle-Zélande et au Southland.....	111
Chapitre 4 – Émergence d'un problème public de qualité des eaux en Nouvelle-Zélande.....	113
4.1 La collision de deux mondes.....	113
4.1.1 La campagne « <i>dirty dairying</i> » et le rôle de Fish and Game.....	114
4.1.2 L'anticipation et les réponses de l'industrie.....	119
4.2 L'essor du l'élevage laitier à la fin du 20ème siècle.....	123
4.2.1 Débuts et évolution de l'élevage laitier.....	123
4.2.2 Les conversions à l'élevage laitier.....	125
4.2.3 La naissance de Fonterra.....	128
4.3 L'action gouvernementale immédiate en réaction au « <i>dirty dairying</i> » – AEG au début du 21ème siècle.....	131
4.3.1 Une première tentative peu fructueuse : <i>Sustainable Water Programme of Action</i>	132
4.3.2 Le rapport du PCE : <i>Growing for Good</i>	133
4.3.3 Volonté de collaboration inter-secteurs : Land and Water Forum.....	134
4.3.4 Trois NPSFM, trois nouveautés.....	135
4.4 La qualité de l'eau : un problème de nature complexe et multidimensionnelle.....	137
4.5 Ce que la lutte contre la pollution des eaux signifie.....	143
4.5.1 La politique de délégation de la gestion des ressources.....	143
4.5.2 La réduction de la problématique environnementale à la gestion de l'eau.....	144
4.5.3 Le rassemblement de deux mondes par l'usage d'images.....	147
Chapitre 5 – Le déploiement d'une politique régionale : l'AEG dans le Southland.....	153
5.1 Présentation du <i>Resource Management Act</i>	153
5.1.1 Genèse de la loi.....	153
5.1.2 Structure de la loi.....	155
5.1.2.1 But de la loi : la gestion durable des ressources.....	156
5.1.2.2 Un partage de compétences entre autorités centrales et régionales.....	157
5.1.2.3 L'outil phare du RMA : les <i>resource consents</i>	159
5.2 RMA : une mise en œuvre pas à la hauteur de ses ambitions ?.....	162
5.3 Le pSWLP – exemple d'une réponse publique à un problème environnemental.....	166
5.3.1 Le Southland en bref.....	166
5.3.2 Le contexte d'adoption du pSWLP.....	170
5.3.3 Contenu du pSWLP en bref.....	173
5.3.3.1 Partie introductive du pSWLP.....	174
5.3.3.2 Enjeux et zones physiographiques.....	175
5.3.3.3 Objectifs et <i>policies</i> du pSWLP.....	177
5.3.3.4 Les règles et appendices du pSWLP.....	179
5.3.3.5 Phase de consultation et changements apportés dans la version 2018 du pSWLP	183
5.3.4 Le pSWLP aux mains de la justice.....	187
5.3.5 Pollution de l'eau dans le Southland – le cas Waituna.....	189
5.4 L'environnement à travers le prisme de l'administration.....	192
5.4.1 Primauté de la science.....	193
5.4.2 Principe de gestion administrative des ressources.....	195
5.4.3 Respect des traditions maories et du processus d'inclusion maori dans l'élaboration du plan.....	196
5.5 Une gouvernance agro-environnementale bureaucratique.....	198
5.5.1 Les attentes procédurières implicites du pSWLP.....	199
5.5.2 Les attentes implicites sur le rôle des agriculteurs.....	202
5.5.3 La dépolitisation de l'action publique.....	206

5.5.3.1	Entre externalisation et technicisation : les facettes de la dépolitisation des politiques publiques.....	206
5.5.3.2	L'action environnementale régionale néo-zélandaise à travers le prisme de la dépolitisation.....	210
5.5.3.3	Un processus relativement long.....	211
5.5.3.4	L'automatisation des <i>resource consents</i>	214
Partie III – L'opérationnalisation du décalage entre agriculteurs et autorités.....		217
Chapitre 6 – Les mesures environnementales comme frein et opportunité au développement		223
.....		
6.1	Une opposition basée sur des raisons pratiques et financières.....	224
6.1.1	Les coûts environnementaux face aux contributions économiques de l'agriculture.....	225
6.1.1.1	«You have to be in the black to be green» : une pression économique supplémentaire.....	226
6.1.1.2	« <i>Backbone of the economy</i> » : les contributions financières de l'agriculture.....	233
6.1.2	Coûts administratifs : critique d'une forme de bureaucratie.....	239
6.1.2.1	L'augmentation du travail administratif : l'exemple des <i>resource consents</i>	242
6.1.2.2	Le moteur de la corporatisation de l'agriculture ?.....	246
6.1.2.3	Le travail administratif : coûts psychologiques et symboliques.....	248
6.2	La persistance des pratiques de gestion productive et autonome.....	253
6.2.1	Le maintien de l'ensemble <i>lifestyle</i> – entreprise – activité productive.....	256
6.2.1.1	La pratique agricole comme style de vie.....	257
6.2.1.2	La volonté d'une pratique d'une production optimisée et optimisable.....	260
6.2.1.3	Faire grandir son <i>business</i>	266
6.2.1.4	Perpétuer un idéal productif.....	269
6.3	La force capitalistique de l'agriculture.....	270
6.3.1	L'établissement d'une colonie portée sur l'agriculture jusqu'à un «âge d'or».....	271
6.3.2	«Rogernomics» ou le coup de canon néolibéral.....	276
6.3.2.1	Un soutien financier étatique d'ampleur.....	277
6.3.2.2	Déroulement des réformes économiques.....	278
6.3.2.3	Les raisons des réformes.....	279
6.3.2.4	Réactions aux <i>Rogernomics</i> : une critique sur la forme, une acceptation du principe.....	281
6.3.3	La redéfinition entrepreneuriale de l'agriculture familiale.....	283
6.3.4	Dette et financiarisation de l'activité agricole.....	287
6.3.5	Un secteur fait de superlatifs – le boom laitier néo-zélandais au 21ème siècle.....	289
6.3.5.1	Fonterra – un géant international.....	289
6.3.5.2	La puissance de l'industrie laitière en détails.....	291
6.3.6	Une forme de soutien indirect.....	296
6.3.6.1	L'habilitation à produire et capitaliser offerte par l'État.....	299
6.3.6.2	Une politique d'accords de libre-échange.....	300
6.3.6.3	Les mécanismes de financement directs.....	302
6.3.6.4	Intervention directe de l'État – le cas d'Environment Canterbury.....	303
6.3.6.5	Une activité de production contrôlée dans la loi.....	306
6.3.7	Entrée dans le néolibéralisme et changement social.....	307
6.3.8	Les agriculteurs comme capitalistes néolibéraux ?.....	310
6.4	Des dispositions de l'habitus compatibles avec les normes environnementales.....	314
6.4.1	Le « <i>good manager</i> » selon Environment Southland.....	315
6.4.2	Un business comme un autre – la nécessité de s'adapter.....	316
6.4.3	Une adhésion aux mesures «ayant du sens».....	322
6.4.4	La paperasse comme source d'inégalité.....	324

6.4.5 Forgés par la pratique réglementaire – les éleveurs laitiers mieux préparés que les éleveurs de moutons.....	325
6.4.6 Les mesures environnementales comme nouveaux symboles de «good farming» ?.....	328
Chapitre 7 – L’opposition des agriculteurs comme conflit moral et expression d’un ressentiment.....	333
7.1 Un sentiment de traitement inéquitable.....	334
7.1.1 «Nous» contre «eux» – Le rural contre l’urbain ?.....	334
7.1.2 «Nous» contre «eux» – l’élevage laitier contre l’élevage de moutons.....	339
7.1.3 «Nous» contre «eux» – Légitimité des Southlanders et de leur culture.....	342
7.2 Une opposition au «mythe» de l’agriculteur-pollueur.....	345
7.2.1 La mise en avant de facteurs explicatifs alternatifs.....	347
7.2.2 Le recours aux connaissances directes.....	348
7.2.3 Se référer à un passé plus «sale».....	350
7.2.4 La remise en question des modèles scientifiques.....	353
7.3 Les relatives bonnes relations entre agriculteurs et Environment Southland.....	357
7.3.1 Un respect mutuel.....	358
7.3.1.1 Les bonnes relations évoquées par les agriculteurs.....	358
7.3.1.2 Le bon rapport agriculteurs – Environment Southland à travers les résultats des sondages.....	361
7.3.1.3 Quelques rares cas de contrat cassé.....	364
7.3.2 Le soutien appuyé aux <i>land sustainability officers</i>	366
7.3.3 Conclusion – Une incompréhension respectueuse.....	368
7.4 Que signifie s’opposer ? Le recours à une opposition manifeste et ouverte.....	370
7.4.1 Une dominance de la <i>voice</i> ou l’opposition manifeste : teneurs et évolution.....	371
7.4.1.1 « <i>Weapons of the Strong</i> ».....	371
7.4.1.2 Une opposition de plus en plus musclée.....	374
7.4.2 L’opposition par le contournement des règles.....	376
7.4.3 Un respect des règles potentiellement variable.....	379
7.5 Les éléments constitutifs du ressentiment.....	382
7.5.1 La construction de l’image du « <i>dirty farmer</i> » et ses conséquences.....	383
7.5.1.1 Une réponse à l’image du « <i>dirty farmer</i> » : le concept de l’« <i>agribashing</i> ».....	385
7.5.1.2 Le rural contre l’urbain, au-delà des images.....	389
7.5.2 «What about... ?» – L’esquive des enjeux environnementaux.....	391
7.5.3 L’expression d’un patriotisme singulier.....	394
7.5.4 Le ressentiment comme expression politique partisane.....	396
Chapitre 8 – Discussion conclusive : quelles trajectoires pour l’agriculture néo-zélandaise ?	399
8.1 Retour sur l’opposition des agriculteurs.....	399
8.2 Retour sur l’usage du concept de «good farmer».....	405
8.3 Vouloir pratiquer une agriculture différente.....	407
8.3.1 Désenchantements – L’histoire de Frank.....	407
8.3.2 Transformation écologique radicale – L’histoire de Joy et Harry.....	410
8.3.3 Les limites de la croissance économique – L’histoire de Rowan.....	414
8.4 Pistes de changements structurels.....	418
8.4.1 Développer une production qualitative.....	420
8.4.2 Quel rôle pour l’État dans le changement des pratiques ?.....	425
8.4.3 Une transformation ontologique.....	428
Bibliographie.....	431
Textes de lois, documents relatifs au pSWLP et rapports «Compliance Monitoring».....	467

Annexes.....	471
A.1 Histoire de la politique agricole en Nouvelle-Zélande jusqu'aux années 1970.....	471
A.1.1 Colonisation européenne et établissement d'une «ferme» géante aux accents britanniques.....	473
A.1.2 Développement colonial et transformation du paysage.....	474
A.2 Tournant du 20ème siècle et institutionnalisation d'une véritable politique agricole.....	477
A.3 Mesures de soutien pré-réformes.....	478
A.4 Historique environnemental : le jardin Aotearoa transformé.....	482
A.4.1 Impact maori sur l'environnement.....	482
A.4.2 Un bouleversement à l'arrivée des Européens.....	483
A.4.3 Activisme environnemental et maori.....	484
A.5 Conséquences des réformes sur la production agricole.....	485
A.5.1 Changements dans la production agricole.....	485
A.5.2 Le déclin nuancé de la filière moutons / bœufs.....	486
A.5.3 L'élevage de moutons et bœufs aujourd'hui – présentation chiffrée.....	489
A.5.4 La nouvelle orientation de la production arboricole.....	490
A.6 Opposition au pSWLP – données des <i>submissions</i>	492
A.6.1 Observations sur les <i>submissions</i>	495
A.6.2 Commentaires généraux.....	500
A.6.3 Résultats issus des données sur les déposants.....	503

Index des figures

Figure 1: Vue des plaines centrales du Southland.....	34
Figure 2: Triangle des acteurs.....	62
Figure 3: Image satellite du parc national de Taranaki (Île du Nord).....	150
Figure 4: Carte des régions et territoires en Nouvelle-Zélande.....	158
Figure 5: Carte du Southland.....	167
Figure 6: Part de l'agriculture au PIB régional / valeur de l'agriculture de PIB par habitant.....	169
Figure 7: Carte des zones physiographiques identifiées dans le Southland.....	175
Figure 8: Exemple d'une <i>submission</i> , avec positions du déposant, ici écrite à la main.....	184
Figure 9: Evolution des exportations de biens agricoles (par valeur) depuis 2007.....	291
Figure 10: Evolution du type de produits laitiers exportés en millions de tonnes.....	292
Figure 11: Type de biens exportés en Chine.....	294
Figure 12: Évolution du nombre de vaches et exploitations laitières.....	295
Figure 13: Part de la Chine dans les exportations.....	301
Figure 14: Graphique et extrait issus d'un blog d'agriculteurs.....	348
Figure 15: Article de journal sur la journée d'explication d'Environment Southland auprès des agriculteurs.....	369
Figure 16: Conformité aux règles dans le Southland.....	380
Figure 17: Evolution de la destination des exportations des biens agricoles néo-zélandais.....	479
Figure 18: Évolution des dépenses sous forme de subventions via le SMP par filière.....	481
Figure 19: Evolution des dépenses du MAF entre 1960 et 1992.....	483
Figure 20: Evolution de l'usage des terrains agricoles par surface.....	488
Figure 21: Positions des déposants pour les règles les plus commentées.....	497
Figure 22: Estimation personnelle de la composition du profil des déposants pour le pSWLP 2016	504

Index des tableaux

Tableau 1: Résumé des entretiens et des principaux thèmes abordés.....	103
Tableau 2: Profil des agriculteurs interviewés (nombre d'intervenants pendant l'entretien, catégorie d'âge, genre, production, superficie, animaux).....	105
Tableau 3: Réalisations du «Dairying and Clean Streams Accord».....	121
Tableau 4: Fusion des coopératives laitières pendant les années 90.....	129
Tableau 5: Types de <i>resource consent</i> définis dans le RMA.....	160
Tableau 6: Catégories de <i>policies</i> du pSWLP (2016).....	178
Tableau 7: Catégories de règles du pSWLP (2016).....	180
Tableau 8: Nombre de positions par groupes de déposants.....	201
Tableau 9: Catégories des cas de figure traités par le Southland Rural Support Trust pour les années 2015-2018.....	250
Tableau 10: Catégories des secteurs concernés pour chaque cas de figure traité par le Southland Rural Support Trust pour les années 2015-2018.....	250
Tableau 11: Liste non exhaustive de la législation impactant l'agriculture.....	251
Tableau 12: Accords bilatéraux en vigueur en Nouvelle-Zélande.....	301
Tableau 13: Pourcentage d'approbation de l'action d'Environment Southland, différenciés entre résidents et agriculteurs pour les années 2016 à 2019.....	363
Tableau 14: Pourcentage d'approbation de l'action d'Environment Southland, différenciés entre résidents et agriculteurs pour l'année 2019.....	363
Tableau 15: Mesures de soutien à l'agriculture.....	481
Tableau 16: Résumé du nombre de positions de soutien, opposition et amendement souhaités pour les 18 objectifs, 47 <i>policies</i> et 79 règles du pSWLP.....	496
Tableau 17: Occurrences de certains thèmes dans les commentaires de <i>submissions</i> classifiés comme à portée «générale».....	500
Tableau 18: Extraits illustratifs des catégories construites à partir des commentaires de <i>submissions</i> classifiés comme à portée «générale» (sur l'ensemble du plan).....	502
Tableau 19: Nombre de positions par groupes de déposants.....	504
Tableau 20: Déposants ayant le plus souvent exprimés un soutien aux dispositions du pSWLP....	505

Liste des acronymes

ACT	Association of Consumers and Taxpayers
AEG	Agri-environmental governance
AERU	Agribusiness and Economics Research Unit
AES	Agri-environmental schemes
ARGOS	Agricultural Research Group on Sustainability
CEE	Communauté économique européenne
CER	Closer Economic Relations
CAG	Controller and Auditor-General
CEO	Chief Executive Officer
CSAFE	Centre for the Study of Agriculture, Food and Environment
DIRA	Dairy Industry Restructuring Act
DOC	Department of Conservation
DSCA	Dairying and Clean Streams Accord
DSIR	Department of Scientific and Industrial Research
Ecan	Environment Canterbury
ES	Environment Southland
EU	European Union
FEMP	Farm Environmental Management Plan
FMU	Freshwater Management Unit
FNS	Fond national suisse
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FTA	Free trade agreement
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GlobalGAP	Global Good Agricultural Practice
LAWF	Land and Water Forum
LGA	Local Government Act
LIC	Livestock Improvement Corporation
LIS	Livestock Incentive Scheme
LSO	Land Sustainability Officer
LTP	Long-term plan
MAF	Ministry for Agriculture and Fisheries

MfE	Ministry for the Environment
MLTI	Māori Land Trusts and Incorporations
MPI	Ministry for Primary Industries
MS	Milk solid
NDA	National Development Act
NES	National Environment Standards
NGP	Nouvelle gestion publique
NIWA	National Institute of Water and Atmospheric Research
NOF	National Objectives Framework
NPM	New Public Management
NPS	National Policy Statement
NPSFM	National Policy Statement on Freshwater Management
NWASCO	National Water and Soil Conservation Organisation
NZ	New Zealand
NZD	New Zealand dollar
NZDB	New Zealand Dairy Board
NZKMB	New Zealand Kiwi Marketing Board
NZSD	New Zealand Sustainability Dashboard
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
PC	Politically correct
PAC	Politique agricole commune
PCE	Parliamentary Commissioner for the Environment
PGP	Primary Growth Partnership
PIB	Produit intérieur brut
PSA	<i>Pseudomonas syringae</i> pv. <i>actinidiae</i>
pSWLP	proposed Southland Water and Land Plan
QEII	Queen Elisabeth II National Trust
RBFC	Rural Banking and Finance Corporation
RBNZ	Reserve Bank of New Zealand
RMA	Resource Management Act
RNZ	Radio New Zealand
RPS	Regional Policy Statement
RWP	Regional Water Plan

SAC	State Advances Corporation
SDWA	Sustainable Dairying : Water Accord
SFF	Sustainable Food and Futures Fund
SMP	Supplementary Minimum Prices Scheme
SNSF	Swiss National Science Foundation
SRST	Southland Rural Support Trust
ss	sections
SSE	Société suisse d'ethnologie
SWPoA	Sustainable Water Programme of Action
TCPA	Town and Country Planning Act
TPPA	Trans-Pacific Partnership Agreement
UK	United Kingdom
WaL2020	Water and Land 2020 & Beyond
WCO	Water Conservation Orders

Partie I – Cadrer la problématique agro-environnementale

Avant-propos

«I used to think the top global environmental problems were biodiversity loss, ecosystem collapse and climate change. I thought that with 30 years of good science we could address these problems. But I was wrong. The top environmental problems are selfishness, greed and apathy, and to deal with these we need a spiritual and cultural transformation, and we scientists don't know how to do that.» (James Gustave Speth, activiste et avocat environnemental)¹

Nourrir huit milliards de personnes et sauver la planète ! Cela ressemble à un slogan, mais il s'agit en somme de ma motivation, certes légèrement caricaturale, à explorer l'interface agriculture et environnement, dans un contexte où les enjeux climatiques, de biodiversité, de protection des écosystèmes, d'extinctions d'espèces, de pollution, de pénurie de matières premières et j'en passe, deviennent de plus en plus urgents. En parallèle, une explosion démographique sans précédent, ainsi qu'une amplification de la classe moyenne à l'échelon mondial, représentent des moments uniques dans l'histoire de l'humanité. La révolution verte, les progrès technologiques les gains de productivité accompagnent ces bouleversements démographiques. Rien que de poser ce constat sur la table est vertigineux... Pourtant, c'est précisément cette complexité qui m'a poussé à aller au-delà du simple constat, à chercher des réponses et à comprendre comment ces défis peuvent être abordés. Explorer cette interface n'a à mon avis jamais été aussi importante. Comment concilier deux objectifs qui, à première vue, semblent souvent antagonistes : produire suffisamment pour répondre aux besoins alimentaires mondiaux tout en préservant les écosystèmes dont dépend notre survie ? Cette question, à la croisée des préoccupations agricoles et environnementales, constitue le fil conducteur de ma démarche.

Et alors j'ai décidé de m'intéresser à la Nouvelle-Zélande (et d'y passer quelques temps...). Pourquoi ? Ce pays qu'on qualifie volontiers d'«occidental», bien qu'il se trouve quelque part dans le Pacifique Sud, marie à la fois une agriculture qui forgé son identité (et, de façon littérale, ses

1 <https://www.bbc.co.uk/programmes/b03bqws7> (13 juillet 2025)



Figure 1: Vue des plaines centrales du Southland (Source: photo personnelle)

paysages) et une problématique environnementale conséquente découlant directement de l'exploitation intensive des ressources naturelles.

Dans ces prochaines lignes, je vais décrire le cheminement initial qui m'a amené à vouloir rédiger une thèse. Mon intérêt premier est de comprendre la capacité à une politique (publique) d'amorcer un changement dans une situation donnée. Et la situation qui m'intéresse en particulier est la dégradation environnementale opérée par les activités humaines ainsi que le défi de durabilité qui s'impose dans un monde aux ressources limitées. La *volonté* de protection de l'environnement est un enjeu qui me tient à cœur ; les enjeux climatiques, de biodiversité, de protection des eaux et plus largement la capacité des êtres humains à perpétuer leur existence sont des objets étudiés et analysés depuis un certain nombre d'années. Les politiques environnementales qui découlent d'une problématisation de l'environnement existent aussi depuis un certain temps (on peut remonter à des temps anciens où déjà la gestion des ressources naturelles ou la protection contre les aléas de la nature avaient cours), mais par simplicité, on peut remonter au temps où l'environnement intègre la sphère politicienne-administrative en tant qu'objet nécessitant une attention, comme concept subissant les conséquences d'une activité humaine, dont la protection devient un impératif (du moins en termes de discours) pour une diversité de raisons. Seulement, malgré leur longue existence, il apparaît que ces politiques environnementales n'ont pas l'effet escompté, la situation écologique planétaire apparaissant plus ou moins à celle d'un désastre collectif, particulièrement

causé par l'activité économique de la société dite moderne. La construction des enjeux environnementaux dans les sociétés occidentales s'est dès lors souvent opposée à l'activité économique, l'un des mondes empêchant l'autre de tourner, pour le dire simplement.

Je tourne à présent mon regard sur l'activité économique et à ce sujet, l'agriculture attire mon attention. L'agriculture et ses agriculteurs représentent à mon avis parfaitement l'activité économique fondamentale dont on ne peut se passer (dans la mesure où ce sont les agriculteurs qui produisent de la nourriture, une donnée qui peut être amenée à changer dans le futur, voir par exemple le chapitre sept de Burton et al. 2021). Mon attrait pour les questions d'agriculture et de production de nourriture peut être une façon pour moi d'aborder quelque chose de concret, peut-être pour compenser le fait d'avoir avant tout travaillé dans des bureaux ? Qui sait...

La Nouvelle-Zélande, en tant que *hotspot* écologique où se développe une puissante industrie agricole (une combinaison qui a des allures d'oxymore, mais elle résume finalement bien la situation observée dans le pays), représente le contexte idéal de compréhension d'un *clash* entre politique environnementale et économie. Le contexte a des particularités fascinantes : d'abord, le pays est considéré par d'aucuns comme un laboratoire du (néo)libéralisme par l'étendue de ses réformes économiques pendant les années 80 ; puis, à propos de l'agriculture, peut-être comme conséquence du point susmentionné, il n'y a pratiquement pas de contributions financières gouvernementales, faisant de la Nouvelle-Zélande le pays le moins versé dans une politique de paiements directs parmi tous les pays de l'OCDE, avec l'Australie, son voisin des Antipodes à la trajectoire assez similaire. Néolibéralisme, puissante industrie agricole exportatrice, absence de paiements directs s'inscrivent dans une situation écologique d'un pays aux caractéristiques écologiques uniques et extrêmement fragiles. Au départ, je dois avouer avoir abordé l'agriculture néo-zélandaise avec un regard empreint de mes connaissances et yeux suisses, un regard nourri par l'idée d'une agriculture souvent perçue comme en souffrance. En Suisse, nous savons à quel point les exploitants agricoles peuvent être confrontés à des défis complexes : pression sur les prix, exigences environnementales croissantes, et parfois une réelle difficulté à joindre les deux bouts (et la liste est loin d'être exhaustive). Même si j'avais passablement étudié le contexte néo-zélandais avant de m'y rendre, je m'attendais donc, un peu naïvement et inconsciemment, à retrouver des échos de ces vulnérabilités. Mais, comme on le verra en détails, j'ai été frappé par une réalité différente, surtout en termes d'échelle et en termes financiers. J'y reviendrai.

Ainsi, je cherche à comprendre l'articulation entre environnement et économie et la capacité transformative des politiques publiques à travers le prisme de la mise en œuvre de l'action publique environnementale par le monde agricole néo-zélandais. Ce sera alors l'occasion de comprendre les tensions et les oppositions existantes. La littérature montre en effet que le déploiement de politiques environnementales rencontre des oppositions, par exemple en termes d'application de normes, et, concernant les agriculteurs, qu'une certaine réticence s'exprime parmi ces derniers à joindre des programmes agro-environnementaux. Je reviendrai évidemment sur ces travaux plus loin.

Chapitre 1 – Introduction

Ce premier chapitre est une introduction situant la problématique adressée dans ma thèse. Je vais aborder l'objet précis de ma thèse, le contexte de son élaboration et ma position en tant que chercheur. Je reviens également sur la situation générale de la Nouvelle-Zélande, afin de donner quelques clés de compréhension. Dans cette partie, ce premier chapitre sera suivi du chapitre consacré à la base théorique et la méthodologie employée. C'est ici l'occasion pour moi d'évoquer la structure générale de la thèse : elle se compose de huit chapitres, regroupés en trois parties. Chacun des chapitres regroupe une unité cohésive autour d'un thème et les parties regroupent les chapitres ayant une orientation similaire entre eux. Le contenu des parties et chapitres suivants sont discutés dans la structure de la thèse au sous-chapitre 1.4.

1.1 Questionner et comprendre la construction d'une politique publique agro-environnementale

La gouvernance agro-environnementale (AEG, pour *agri-environmental governance*) désigne l'ensemble des processus et mécanismes caractérisant la prise en compte, par les acteurs publics et privés, des enjeux environnementaux dans les systèmes de production agricole. Le concept a été au cœur du projet FNS dans lequel la thèse s'inscrivait (je reviens sur ce contexte au point 1.2). Parler d'AEG en Nouvelle-Zélande, c'est avant tout se greffer à un champ d'études particulièrement investi par le monde académique (une sélection de travaux : Blackstock et al. 2010; Burton 2004a; Dixon 1999; Emery 2014; de Loë, Murray, et Simpson 2015; Lowe et al. 1998; McGuire, Morton, et Cast 2013; Prager et Nagel 2008; de Sainte Marie 2014). La mise en parallèle d'enjeux de production agricole et de protection de l'environnement reflète une situation de tension existant plus largement entre les mondes de l'économie et de l'environnement.

L'opposition (qui est en réalité construite et critiquable) entre économie et environnement et la volonté publique d'y trouver un équilibre à travers des politiques et mesures agro-environnementales trouve un écho particulier en Nouvelle-Zélande (et dans la région rurale du Southland dans laquelle j'ai effectué mon terrain) où la puissance de l'agriculture se confronte à un écosystème unique et fragile. J'explorerai plus loin en quoi ce pays et cette région en particulier sont des contextes pertinents pour comprendre les enjeux de l'AEG.

Commençons par une mise en bouche sur la situation agri-environnementale de la Nouvelle-Zélande. Le pays, comme colonie de peuplement, s'est construit économiquement autour de la production et l'exportation massives de biens agricoles. Par sa situation géographique et son isolement, il s'agit d'une contrée ayant des paramètres écologiques uniques (notamment en termes de biodiversité). Politiquement, la Nouvelle-Zélande est aussi connue pour son tournant néolibéral amorcé de façon précipitée à partir des années 80. Ces différents éléments font de la Nouvelle-Zélande un contexte où s'entre-croisent donc à la fois les enjeux de l'impact de l'agriculture sur l'environnement et l'économie et le rôle de l'action publique dans un contexte a priori dérégulé.

Depuis la fin du 20ème siècle, le pays est traversé par une intensification de l'agriculture (en particulier l'élevage laitier) et la saisie des enjeux environnementaux par les autorités publiques, qui cherchent à répondre aux défis perçus. Le cadre de la gouvernance agro-environnementale en Nouvelle-Zélande est témoin d'une affirmation apparente de l'État central qui a commencé à adopter des instruments cherchant à répondre à un problème croissant. Depuis son adoption en 1991, le *Resource Management Act* (RMA) soumet les régions à réguler la gestion environnementale et le mode d'action privilégié, bien que légalement optionnel, a été le plan régional (*regional plan*). Si une large réflexion existe déjà à propos du RMA, notamment sur sa capacité à répondre aux problèmes de pollution facilement dont les sources sont facilement identifiables (Knight 2018a), il n'en va pas de même pour les problèmes de pollution diffuse qui ont émergés dans le débat public. Ce nouveau type de problème questionne alors les limites du RMA et les politiques publiques qui en découlent.

Si les régions sont l'échelon où se situe les principales compétences de conduite de la politique environnementale (de fait, la gestion des ressources naturelles), une nouvelle direction provenant de l'État central prend forme au début du 21ème siècle. L'adoption de différents instruments à partir de 2011 vient changer la donne et impose de nouvelles dispositions progressivement adoptées par les régions. La structure, le déploiement et la réception de tels actes est un sujet peu abordé par la littérature scientifique néo-zélandaise, si ce n'est par les commentaires juridiques (par exemple Warnock et Baker-Galloway 2015, Palmer 2015) ; la législation est relativement nouvelle et à même de prendre une importance croissante à mesure que les défis environnementaux grandiront eux-aussi. La planification régionale est peut être passée sous les radars du fait de son caractère «gris» et administratif, mais aussi, on le verra, de son potentiel manque de portée réelle. Ces turbulences gouvernementales sont une surprise après des années de laissez-faire / dévolution et interroge la responsabilité entre centre et régions des enjeux environnementaux. Dans un contexte néolibéral,

cette nouvelle mission de l'État est d'autant plus intéressante : les réponses apportées permettent de comprendre que signifie le rôle de l'État par rapport à cette idéologie.

Cette thèse entreprend d'analyser la construction de politiques publiques en s'inspirant largement de théories issues de la sociologie rurale et de la sociologie de l'action publique. Ma volonté d'intégrer au mieux le discours des agriculteurs fait que je puise mon inspiration dans le concept de «good farmer» (Burton et al. 2021 ; je reviendrai en détails sur le concept dans la partie théorique ou chapitre 2), qui a déjà accompagné un grand nombre de travaux sur l'AEG, aussi en Nouvelle-Zélande. Mon intérêt pour la problématisation et de la construction d'une politique publique (et particulièrement la relation entretenue entre cette dernière et les administrés ou groupes-cibles) ont abouti à ces questions de recherche générales :

- Comment s'est construit le problème public agro-environnemental et en particulier le problème de pollution diffuse des eaux en Nouvelle-Zélande ?
- Comment s'est construite la réponse politico-administrative au problème identifié ?
- Quelle forme prend l'opposition des groupes-cibles face aux interventions publiques ?

Précisons que ces questions sont ma portée d'entrée sur des processus politiques plus singuliers. Si à l'origine, la Nouvelle-Zélande en tant qu'entité générale suscitait mon intérêt, pour des raisons économiques et structurelles, mon attention s'est vite portée sur le Southland, région traversée par l'élaboration de politiques publiques agro-environnementales riches d'enseignements. Dans les grandes lignes, et comme on le verra, le problème cimente l'association entre agriculture et pollution diffuse et induit à la saisie des enjeux par les autorités publiques. La réponse s'incarne à travers le déploiement d'instruments nationaux qui, en vertu de la loi environnementale, enjoignent les régions à proposer des nouvelles politiques publiques, dont les dispositions sont étroitement dépendantes de cette dite loi. Les groupes-cibles (ou destinataires) réagissent par une forme d'opposition sur les dispositions matérielles et symboliques et révèlent par ailleurs cette double nature des politiques publiques. Grâce à la compréhension de ce qu'est un «bon agriculteur» et l'habitus bourdieusien, il est possible d'identifier et de mesurer un décalage plus ou moins important entre des dispositions productivistes et un nouveau régime réglementaire. Une opposition sur des critères moraux s'exprime en parallèle s'apparentant à un ressentiment ouvertement manifesté, rappelant encore une fois le rôle des symboles dans l'action publique. Dans ce jeu

d'oppositions, la dimension néolibérale de la Nouvelle-Zélande joue un rôle de catalyseur et vient exacerber les tensions, par la puissance d'une agriculture pleinement enchevêtrée dans une logique de marché et à travers une bureaucratie environnementale qui habite l'action publique et, par extension, les instruments qui en découlent.

Ces questions de recherche sont ouvertes et favorisent avant tout les approches inductives. Avant d'introduire successivement les inspiration théoriques et les méthodes de recherche employées, je reviens dans les deux points suivants (1.1.1 et 1.1.2) sur la position particulière des agriculteurs dans mon travail et le soubassement idéologique qu'entretiennent de telles questions.

1.1.1 Les agriculteurs au cœur du débat public

L'agriculture intensive est à l'origine de nombreux problèmes environnementaux et sanitaires dans tout le pays, tels que la pollution des cours d'eau. Pourquoi s'engager avec les acteurs collectivement responsables de tous ces problèmes ? C'est en partie à l'aune de la dialectique entre gouvernants et gouvernés que ma recherche s'inscrit. La voix des agriculteurs et surtout l'interface entre agriculteurs et autorités publiques sont des éléments clés de mon enquête ethnographiques et qui fait intervenir les cadres théoriques de l'AEG, de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie rurale. Busca indique dans une thèse aux objectifs similaires qu'«il ne peut y avoir de politique publique environnementale dans le domaine agricole, sans l'assentiment des agriculteurs destinataires et de leurs organisations professionnelles qui sont à la fois parties prenantes dans la mise en œuvre concrète des programmes et le relais d'intérêts professionnels» (Busca 2003, p.4).

Les agriculteurs sont en fin de compte les acteurs qui mettent en œuvre les exigences demandées. Dans le contexte néo-zélandais cadrant les questions de qualité de l'eau et d'irrigation, les agriculteurs «interprètent, traduisent et répondent aux mesures conçues pour atténuer la pollution diffuse» (Blackstock et al. 2010, p. 5632, traduction personnelle). D'un point de vue pragmatique, une meilleure compréhension de leur point de vue est utile pour saisir les écarts latents entre la politique et la mise en œuvre et le potentiel de transformation des initiatives agro-environnementales. En outre, il est d'autant plus important de se concentrer sur les agriculteurs du fait de l'importance économique de l'agriculture en termes d'exportations et de part du PIB régional et national.

La littérature en sociologie rurale souligne la résistance des agriculteurs face aux initiatives environnementales de diverses natures. C'est dans ce domaine qu'est apparu le concept de «bon agriculteur» («good farmer»). Dans le contexte des paysages européens, Burton (2004a) montre que les agriculteurs valorisent avant tout des aspects productifs tels que de bons rendements, une belle production (cultures ou animaux), un paysage propre et ordonné (Burton 2004a ; Burton, Kuczera, et Schwarz 2008 ; Burton et al. 2021). En résumé, «[r]egular landscapes that to us may symbolise the worst excesses of the modern agricultural industry to farmers can tell a completely different story ; one of success in the struggle with nature, of a divine providence as custodians of the land, and of skill as a farmer in all the myriad tasks that are required for successful commercial agriculture» (Burton 2004a, p.210). Par ailleurs, Burton et Paragahawewa 2011 plaident pour une reconnaissance de la «durabilité culturelle» par les décideurs politiques (voir aussi Burton 2018).

Cette approche utilise notamment le concept bourdieusien de capital culturel que les agriculteurs génèrent et qui leur permet d'être reconnus par leurs pairs. Les actions et les perceptions des agriculteurs sont modulées par leurs relations avec d'autres agriculteurs ; ils se comparent à leurs pairs et sont fiers de leur travail. Les symboles de la bonne agriculture s'ancrent dans l'habitus ; le concept cherche donc à expliquer que la ligne de base du monde agricole s'aligne mal sur celle des politiques publiques ou des initiatives cherchant à promouvoir une agriculture plus durable. Dans le contexte européen et britannique faisant l'objet de ces recherches, de nombreux travaux se concentrent sur le paiement des services écosystémiques, qui permet à certaines exploitations de bénéficier d'un revenu externe à condition que les agriculteurs adoptent des pratiques écologiques, ou sur les subventions agro-environnementales directes. C'est dans cette configuration que la «durabilité culturelle» est mise en avant par les chercheurs. La réappropriation des nouvelles valeurs par les agriculteurs devient un paramètre crucial conditionnant le cheminement vers une agriculture durable.

De tels paiements ou tout autre type de subventions visant à préserver et à conserver les paysages n'existent pas en Nouvelle-Zélande (en dehors des zones de conservation administrées par le Département de Conservation), mais cela ne signifie pas que les questions relatives à la culture agricole ne sont pas présentes. Du point de vue de la colonisation européenne, la Nouvelle-Zélande présente une histoire agricole courte. Cependant, malgré sa brièveté et son intensité, l'agriculture a forgé l'identité de la Nouvelle-Zélande en tant que pays et lui a permis de devenir un acteur clé du commerce international des biens agricoles. Alors que les nombreuses études déjà évoquées sur la culture issue du champ agricole sont associées à la conservation et à la biodiversité dans un contexte

européen, elles peuvent aussi éclairer les programmes agro-environnementaux en Nouvelle-Zélande ; leur approche est tout aussi pertinente même si ces programmes fonctionnent avec des mécanismes différents (voir Blackstock et al. 2010).

Je ne souhaite pas dépeindre une image trop simpliste d'une culture agricole fondamentalement opposée à des programmes environnementaux qui seraient bien conçus, formulés par des experts qui sauraient comment résoudre les problèmes identifiés, mais je veux montrer que ces programmes évoluent dans un monde conflictuel et ont des conséquences imprévisibles qui ne sont pas nécessairement prises en compte, d'où l'importance de donner aux agriculteurs la possibilité de s'exprimer. Les agriculteurs constituent le groupe-cible ultime qui donne directement effet aux politiques et le fait de se concentrer sur ce groupe permet de mieux comprendre l'applicabilité de certaines règles environnementales.

Les agriculteurs agissent dans des «sites de lutte» et ne sont pas seulement liés à leurs valeurs «productives» et «traditionnelles» (Haggerty, Campbell, et Morris 2009) ; leur comportement s'inscrit dans un cadre d'économie politique large, en particulier celui qui promeut une forme de néoproductivisme (Jay 2007, Jay et Morad 2007, Rosin 2008, Burton et Wilson 2012). A cela s'ajoute une «mentalité» de pionnier corrélée à une attitude utilitariste et le soutien indirect (et parfois direct) de l'État pour repousser les limites (écologiques).

Depuis les années 2010, certains chercheurs néo-zélandais mettent en avant le *point de vue des agriculteurs* face aux évolutions de la politique environnementale, en particulier la politique climatique (Cooper et Rosin 2014) ou la politique de l'eau (Duncan 2013, 2014, 2016 ; Collins 2018 ; Collins et Gray 2018 ; Kirk 2015 ; Kirk, Brower, et Duncan 2017). La littérature montre que les politiques environnementales se heurtent à des difficultés lorsqu'elles interfèrent avec le monde agricole. Dans sa recherche sur les perceptions des producteurs laitiers dans la région de Canterbury, Duncan a mis en évidence les «modes de connaissance» («*ways of knowing*») des agriculteurs qui s'opposent à la modélisation de la pollution diffuse par les décideurs politiques et à leur promotion des outils de modélisation du bilan des nutriments (comme le logiciel Overseer). Les points de vue des agriculteurs et les connaissances des experts sont «désynchronisés», ce qui entraîne une détérioration des relations entre les agriculteurs et les autorités.

En ce qui concerne la réglementation et la politique climatique, Cooper et Rosin (2014) explorent la subjectivité environnementale des agriculteurs et montrent que «la priorité donnée aux règles du

marché en tant que principe d'organisation, l'engagement en faveur du productivisme et la valorisation de la production alimentaire, l'inévitabilité de la pollution en tant que conséquence de l'agriculture, et la méfiance à l'égard du potentiel de changements capricieux dans la politique gouvernementale» (traduction personnelle) sont des thèmes émergents.

Collins (2018) montre dans sa recherche doctorale que les réponses des agriculteurs aux politiques de qualité de l'eau sont influencées par leurs relations avec d'autres agriculteurs. En outre, la résistance dont ils font preuve a moins à voir avec la volonté d'améliorer la qualité de l'eau qu'avec la remise en cause des politiques, perçue comme une menace pour leur autonomie, leur identité de «bons agriculteurs» et leurs propres connaissances ; elle est également alimentée par un certain niveau de méfiance entre les agriculteurs et leur conseil régional (dans ce cas, *Horizons Regional Council* de la région de Manawatū-Whanganui).

Comme on le verra, mon travail prend directement appui sur la théorie sous-jacente à la conception du «good farmer», il montre alors une confrontation structurelle et culturelle entre les dispositions de travail agricole productif et les dispositions de type managérial de la gestion des ressources propre aux mesures agro-environnementales. Il cherche à mettre en lumière subjectivité des agriculteurs (surtout les éleveurs laitiers et ovins au cœur du débat public) dans une perspective proche de l'*experience-near* de Geertz (1974) et intègre une réflexion autour du rôle, du point de vue et des actions des agriculteurs comme récepteurs d'une politique environnementale, tout en essayant de se garder d'une interprétation trop lâche des effets concrets des *attitudes* des agriculteurs (voir Burton 2004b) qui rappelle la nécessité de séparer les actions effectives des agriculteurs de leurs «attitudes» concernant un objet).

À noter enfin que la relation agriculture-environnement en Nouvelle-Zélande a été l'objet du projet ARGOS (Agricultural Research Group on Sustainability) débuté en 2003. Le projet a mis en relation institutions académiques, instituts de recherche nationaux et entreprises privées au service de la recherche sur la durabilité dans l'agriculture, surtout la production fruitière et de viande. Il fut suivi par le *New Zealand Sustainability Dashboard* (NZSD) de 2012 à 2018 qui a continué l'ambition d'ARGOS. Le NZSD a mis au cœur de sa réflexion et de son projet le développement d'indicateurs de durabilité dans différents secteurs agricoles. Le monitoring environnemental mis en avant fut pensé pour une application par les entreprises des différents secteurs étudiés. Il est sorti de ces projets une grande quantité de rapports et d'articles permettant la compréhension des enjeux

environnementaux et plus largement de durabilité spécifiquement dans l'agriculture néo-zélandaise².

1.1.2 Néolibéralisme et diversité des modes de gouvernance

Ma recherche s'inscrit également dans le prolongement de travaux ayant mis à jour le caractère néolibéral de l'État néo-zélandais. Avec les réformes drastiques des années 80, dans le sillage de la Nouvelle gestion publique, la Nouvelle-Zélande est perçue comme le laboratoire du néolibéralisme (Kelsey 1995). C'est l'une des raisons de la présence de la Nouvelle-Zélande dans le projet FNS encadrant à l'origine ma thèse (j'y reviens au point 1.3) ; la quasi-absence de paiements directs versés aux agriculteurs en fait un «paradis» libéral, parfois célébré dans les médias ou par certaines organisations comme un exemple de réussite sans l'intervention de l'État (voir par exemple (Lambie 2005, The Times 2017) ; nous verrons que la situation est tout autre), une célébration faisant partie intégrante du discours des lobbys agricoles néo-zélandais (Cloke 1996, Campbell 2020) et des agriculteurs.

Le néolibéralisme fait l'objet de nombreuses définitions (Harvey 2005, Castree 2010, Crouch 2011), parfois contradictoires (Venugopal 2015), qui s'étendent dans de nombreux domaines. Le texte fondateur de Peck et Tickell (2002) montre que le néolibéralisme prend deux formes distinctes : un néolibéralisme *roll-back* et un néolibéralisme *roll-out*. Le premier renvoie à un désengagement de l'État (privatisation, dérégulation, introduction de mécanismes de marché dans les administrations publiques). La seconde, plus récente, désigne non pas un retrait ou une négation des institutions existantes, mais la création d'un nouveau cadre restrictif et disciplinaire et d'une action gouvernementale adhérant à un projet néolibéral, qui fait alors écho à la bureaucratie néolibérale (Hibou 2012). Le néolibéralisme est le phénomène selon lequel l'État, loin d'être monolithique, a un rôle divergent selon avec la classe avec qui il a affaire :

«[The neoliberal Leviathan] is uplifting and 'liberating' at the top, where it acts to leverage the resources and expand the life options of the holders of economic and cultural capital; but it is castigatory and restrictive at the bottom, when it comes to managing the populations destabilised by the deepening of inequality and the diffusion of work insecurity and ethnic anxiety.» (Wacquant 2012, p.74)

2 Voir le site d'ARGOS et du NZDB : <http://www.argos.org.nz/> et <https://www.nzdashboard.org.nz/> (31 janvier 2025)

La dimension punitive et le contrôle exercé à l'encontre des classes dominées est l'autre penchant du néolibéralisme ; l'État n'est de loin pas en retrait (voir Wacquant 2012).

La réforme néo-zélandaise des années 80 rentre dans le cadre du néolibéralisme *roll-back* ; quant au *roll-out*, il caractérise par exemple le système d'audit mis en place dans les filières fruitières, notamment le kiwi (Campbell 2005, Rosin 2008). D'un point de vue agro-environnemental, les systèmes d'audit tels que GlobalGAP, qui regroupe des grands distributeurs du monde entier, appartiennent aux «approches dirigées» (Rosin, Dwiartama, et Hunt 2012) où l'adoption de mesures est dictée par le marché, en l'occurrence les distributeurs, ce qui force l'industrie à adopter de nouvelles mesures. Cette logique de création de nouvelles normes a également atteint le monde de l'élevage ovin et bovin (Haggerty, Campbell, et Morris 2009) dans un contexte où l'image «propre et verte» du pays revêt une importance considérable au niveau international, en ce qui concerne les exportations de biens agricoles et le tourisme.

Ces approches dirigées émanant d'une autorité extérieure se sont particulièrement développées dans l'horticulture, alors que le monde de l'élevage laitier a connu un parcours différent (Rosin 2008). Face aux pressions environnementales générées par l'élevage intensif et en accord avec le Ministère de l'Agriculture, Fonterra avait décidé de mettre en place un programme dédié à l'adoption de mesures visant à réduire l'impact de l'élevage laitier, afin d'éviter une réglementation plus stricte de la part des autorités centrales. Le *Dairying and Clean Streams Accord* débuta en 2003 et se termina en 2012. L'accord mit l'accent sur la protection des cours d'eau, mais il fut critiqué comme étant un outil de marketing et pour des objectifs et des moyens de suivi ne reflétant pas la volonté de protéger les cours d'eau (Deans et Hackwell 2008, Holland 2015). Au-delà de l'efficacité d'un tel projet, l'origine de l'impulsion (industrie privée) questionne le champ d'intervention dédié à la mise en œuvre des politiques de l'eau douce. L'intervention d'un acteur privé sur le terrain pour combler l'absence de (et éviter) les initiatives des autorités centrales illustre la mise en œuvre d'un néolibéralisme *roll-out*.

L'un des points de discussion de ma recherche est la compréhension des initiatives gouvernementales dans le cadre du projet néolibéral. De fait, les autorités régionales ont dirigé et contrôlé la gestion des ressources naturelles, comme le prévoit le RMA, sans orientation centrale. Cette dévolution de la gouvernance aux autorités locales est pour McCarthy et Prudham (2004) un symptôme du recul du néolibéralisme : le désengagement de l'État se fait à la fois par la dévolution de la gouvernance environnementale à l'échelon inférieur et à une échelle supérieure (par exemple

les institutions internationales) ; et le traitement à l'échelon régional relève d'une dépolitisation de la gestion environnementale, en d'autres termes le maintien du statu quo. A l'heure où de nouvelles directives nationales, et *in fine* régionales, apparaissent et se concrétisent, il convient d'interpréter l'action publique sous l'angle du projet néolibéral, ou du moins de la dépolitisation³ apparente inhérente à ce dernier ; mon enquête devrait permettre de comprendre le néolibéralisme dans la pratique quotidienne de la programmation politique et la réception par les agriculteurs et d'apporter les nuances quant à la qualification (néo)libérale du pays.

1.2 Contexte de la recherche

L'objet de cette thèse est la compréhension et l'analyse des effets de l'action publique agro-environnementale dans le contexte néolibéral de la Nouvelle-Zélande. Elle s'intéresse en particulier à l'étude de programmes environnementaux étatiques régionaux en prenant comme angle d'attaque la réception de ces programmes par les groupes-cibles concernés, à savoir les agriculteurs.

A l'origine de la thèse se trouve le projet FNS «New directions in agri-environmental governance : Re-assembling food, knowledge and autonomy» (n°157414)⁴. Ce dernier consistait à mettre en lumière les pratiques de gouvernance agro-environnementales dans différents contextes dans une perspective de dialogue entre les études de cas en mettant l'accent sur les dimensions alimentaires, de savoirs et d'autonomie (*food, knowledge, autonomy*). Plus concrètement, le projet cherchait à effectuer une typologie d'instruments découlant de modes de gouvernance agro-environnementale préférentiellement établis et analyser leur étendue, à travers différentes études de cas et utiliser ces dernières comme base permettant ainsi «an analytic and prospective exploration of the transformative potential of AEG practices, looking at how they alter the assemblage and dynamics of the networks in which they develop» (Forney 2014). Les trois enjeux principaux d'alimentation, savoir et autonomie étaient alors mis en avant pour mieux comprendre les manières de se diriger vers des systèmes agricoles et d'alimentation plus durables (Forney 2016). En résumé, il s'agit d'un projet partant du constat de l'inadéquation des systèmes agro-environnementaux à répondre aux défis actuels et visant à déterminer les différents instruments, modes de gouvernance et pratiques de

3 J'aborderai la question de la dépolitisation des politiques publiques dans ma thèse. Il s'agit d'une notion dont le nom est déjà contestable ; toute activité est fondamentalement politique et dès lors, la dépolitisation est un discours cachant, consciemment ou inconsciemment, une idéologie.

4 <http://p3.snf.ch/project-157414>

gouvernance agro-environnementale et enfin mettre en lumière le potentiel de transformation de ces dernières.

Le projet explorait ces modes de gouvernance dans des contextes différents et impliquait donc le croisement de recherches effectuées dans plusieurs pays. Les pays impliqués furent la Suisse, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et un contexte transnational (la région du Danube). Impliquant deux doctorants, une post-doctorante et le Professeur Jérémie Forney, le projet débuta en juin 2015 et se termina en juin 2019 ; il fut prolongé par un autre projet dédié à la numérisation dans l'AEG jusqu'en 2021. Si les objectifs du projet initial et de ma thèse diffèrent, la contextualisation première de ma recherche et l'inflexion mise sur les agriculteurs en découlent. C'est par ailleurs la vision proposée par le projet – une volonté primaire de dénicher des initiatives proposant des modalités autour d'une agriculture durable – qui a attiré mon attention et m'a fait rejoindre l'aventure. Cette contextualisation première est présentée au long de cette introduction.

Dans le projet FNS, la Nouvelle-Zélande fut entre autres choisie en raison de son caractère néolibéral. Il mettait en en son sein la *gouvernance* agro-environnementale ; elle fut le point de départ de mes premières réflexions et mon cheminement vers une approche plus centrée sur les *politiques publiques* agro-environnementales. De même, je reviendrai sur la notion de gouvernance plus tard dans l'introduction en évoquant le cadre théorique.

C'est dans un vaste terreau conceptuel porté sur la gouvernance d'abord, puis sur la notion d'agencement (Forney, Rosin, et Campbell 2018 ; Tall et Campbell 2018 ; Forney, Bentia, et Dwiartama 2025), que nous avons pu mettre en avant une diversité d'initiatives agro-environnementales et théorisé la pratique de sa gouvernance (Forney 2021, Bentia 2021, Vetter 2020, Vetter 2022). Donc, à l'origine de ma recherche se trouve aussi la volonté de mettre à jour la diversité de l'action agro-environnementale. C'est ensuite en me rendant en Nouvelle-Zélande que mon angle d'attaque s'est précisé, à mesure que je comprenais les dynamiques en cours, pour se resserrer sur l'action des différents niveaux de l'État, ce qui semble paradoxal du fait que, dans le projet, la Nouvelle-Zélande fut choisie *a priori* pour l'approche néolibérale (au sens de désinvestissement de l'État) qu'elle affichait. L'angle des politiques publiques que j'ai choisi pour ma thèse, trouvant l'État à l'origine, n'est qu'une partie d'une toile qui composerait la gouvernance agro-environnementale. De là, j'ai cherché à comprendre les tensions entre une catégorie sociale construite (les groupes-cibles) et les acteurs à l'origine de programmes (agro-)environnementaux.

1.3 Position du chercheur

Mon parcours académique ne m'a pas spécialement destiné à m'intéresser de près à l'agriculture. Mes grand-parents, des deux côtés de ma famille, avaient une activité plus ou moins agricole (la production de tomates aux Pays-Bas d'un côté, l'élevage de vaches au Sénégal de l'autre). Mais pour moi, ces mondes étaient quelque peu éloignés.

Mon cheminement académique a commencé par un bachelor en sciences sociales à l'Université de Lausanne, où j'ai développé un intérêt particulier pour l'ethnologie et l'étude des dynamiques sociales. J'ai ensuite poursuivi avec un master en politique et management publics, également à Lausanne, mettant l'accent sur les politiques publiques et leur mise en œuvre. Ce double parcours m'a permis d'acquérir une perspective à la fois analytique et compréhensive sur les interactions entre les structures institutionnelles et les pratiques sociales. Par mon parcours, je me suis avant tout intéressé à l'analyse des politiques publiques, dans toutes leurs dimensions, économiques, politiques, juridiques. Déjà, je voulais satisfaire une soif d'interdisciplinarité. De plus, ayant acquis une petite expérience journalistique en marge de mes études, je développais un intérêt pour l'enquête, la prise de contact avec des intervenants et la pratique des entretiens. Je crois que j'ai toujours eu un esprit quelque peu matérialiste : ce qui me motivait, c'était de comprendre les effets concrets d'une loi, projet, directive. L'activité politique est fascinante, mais quels sont les effets de sa production dans le réel ? En plus de tout ça, le défi de la durabilité s'est progressivement ancré en moi, à l'instar de nombreux représentants de ma génération, et les défis environnementaux planétaires sont devenus un enjeu sur lequel je voulais avoir prise, d'une manière ou d'une autre. La question environnementale est un enjeu majeur qui guide mes choix, académiques et personnels.

Ce doctorat constitue donc pour moi une convergence idéale de ces champs d'intérêt. Il me permet d'explorer les politiques publiques dans le contexte spécifique de la gouvernance agro-environnementale, tout en adoptant une approche ethnologique pour mieux comprendre les expériences, les perceptions et les pratiques des agriculteurs néo-zélandais. Et je dois ajouter que j'ai dû lutter pour embrasser des approches théoriques plus consistantes lors de l'élaboration de mon travail. Ma formation et mes expériences professionnelles ont favorisé chez moi une approche pragmatique des choses (Problème ? Solution !) voulant systématiquement simplifier le réel en le catégorisant en éléments manipulables, comme des petites pièces de puzzle. Cela a toujours été, et demeure encore aujourd'hui, un effort continu et exigeant de ma part d'appréhender pleinement la

complexité et les subtilités du réel. Cet engagement se manifeste particulièrement dans ma tentative de comprendre les situations humaines dans toute leur richesse, leur diversité et leurs multiples dimensions, grâce à l'exercice, je l'espère, d'une ouverture d'esprit permanent et une volonté réaffirmée d'apporter des nuances au sujet des grandes affirmations sur le fonctionnement de la société.

En tant que Suisse menant des recherches en Nouvelle-Zélande, mon statut d'étranger a joué un rôle central dans ma positionnalité sur le terrain. Ce statut a facilité souvent des échanges plus ouverts avec les agriculteurs et les autres intervenants, qui pouvaient percevoir ma position extérieure comme une opportunité de partager leurs expériences sans craindre de jugement ou d'interférences dans leurs relations locales. Être perçu comme un «étranger» me plaçait dans une position où les agriculteurs étaient plus enclins à exprimer des opinions ou des préoccupations qu'ils n'auraient peut-être pas exprimés à un chercheur néo-zélandais. De plus, je me positionnais comme quelqu'un à qui on devait parfois expliquer des choses qui paraissaient évidentes à un initié ; cette explication me permettait d'obtenir des informations supplémentaires et mon statut d'étranger favorisait ce côté illustratif.

Cependant, cette distance culturelle et géographique peut également générer des biais. Mon regard est inévitablement informé par ma compréhension du fonctionnement des institutions suisses et de la réalité agricole en Suisse. Cela a affecté ma perception des pratiques et des institutions néo-zélandaises, que je comparais inconsciemment à celles de mon pays d'origine. De plus, la nature de mon engagement auprès des agriculteurs a pu faire que je prenais sans le vouloir cause envers eux, en réduisant inconsciemment les agriculteurs à un statut de victime d'un imbroglio bureaucratique. La question de la domination est aussi entrée en question : j'avais évidemment été sensibilisé à la violence symbolique palpable dans les situations d'entretiens ; lorsqu'un universitaire, provenant du monde parfois obscur des sciences sociales, mène une enquête auprès d'interlocuteurs, un décalage peut survenir. En réalité, j'ai pris conscience que les situations de domination sont éminemment complexes, tout simplement en remarquant que je m'adressais à des chefs d'entreprise brassant des millions⁵.

Je me suis efforcé d'adopter une posture réflexive et critique pour éviter de projeter mes propres attentes ou normes sur les réalités que j'observais. Il m'a fallu un certain temps et une certaine

5 On le verra, la situation est complexe, car d'une part le critère financier n'est pas le seul à prendre en compte et car d'autre part, réfléchir en termes de brassage d'argent ne dit rien de la vulnérabilité économique et financière.

accommodation pour lentement intégrer les composantes de la vie politique néo-zélandaise. Il s'agit de choses très concrètes comme l'importance légale et culturelle des relations avec les Maoris, la recherche de consensus ou encore le *tall poppy syndrome*, des éléments, qui, écrits dans ces lignes, peuvent sembler stéréotypés et essentialisés, mais qui reflètent néanmoins une certaine réalité non accessible à première vue. Mon objectif a été de produire une recherche qui respecte et reflète la complexité des contextes sociaux et institutionnels en Nouvelle-Zélande, tout en tenant compte des apports et des limites de ma propre position.

Un autre élément structurant de mon activité de chercheur fut l'importance que j'accordais au public de ma thèse. A qui s'adresse-t-elle ? Cette question n'a cessé de remonter à la surface au cours de son écriture. Conduire à un travail de terrain dans un pays aux Antipodes de la Suisse et dans une région spécifique à ce pays sur des processus politiques encore plus particuliers a de quoi interroger. L'un des objectifs du projet relevait de la mise en parallèle des modes de gouvernance dans les différents contextes nationaux, dans le but de montrer en premier lieu la diversité des possibilités de mettre en œuvre une agriculture se souciant de l'environnement, mais je vécus un certain flou quant au but fondamental d'accomplissement de ce travail.

L'orientation générale était sans surprise corrélée à ma présence physique en Nouvelle-Zélande. En faisant ensuite partie intégrante du CSAFE, en m'intéressant en profondeur à l'étude des politiques publiques agro-environnementales du Southland et tout simplement en vivant dans ce pays, mon objectif a évolué. De plus en plus, j'avais l'impression qu'il fallait alors rendre des comptes aux acteurs avec qui j'avais interagi. D'abord, aux agriculteurs pour lesquels je pensais devoir synthétiser mes travaux et en faire le résumé de mes résultats : quand une partie importante de mon travail donne la voix aux agriculteurs, il s'agissait pour moi de leur rendre un retour (quand bien même cela ne faisait pas partie du «contrat» que j'ai passé avec eux pour obtenir un entretien). Puis, aux acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques publiques : ma recherche sur les études de cas a potentiellement apporté des connaissances utiles sur la conduite des politiques publiques concernées. Les éléments comme le retour des agriculteurs et le travail sur la synthèse des commentaires issus des *submissions* (voir chapitre 3 sur la méthode) sont des points importants. Dans une orientation plus appliquée, mon éthique de travail était centrée sur l'idée de produire des recommandations politiques (*policy recommendations*) aux autorités concernées. Puis, je suis revenu en Suisse... Alors qu'il me restait encore un grand chantier d'analyse et d'écriture, et à mesure d'une lente réappropriation du mon objet de thèse, plus éloignée des objectifs du projet, j'ai recentré l'orientation générale sur la volonté de produire des connaissances sur le mode particulier

de la gestion *publique* agro-environnementale. Cette redéfinition stratégique a été amplifiée à mesure que mon cadre théorique prenait de l'importance ; ma réflexion venait alors nourrir et discuter une proposition théorique conceptuelle et mon propos devenait alors plus généralisable. Ceci m'a permis d'ouvrir des questions et réponses plus globales : la gouvernance néolibérale environnementale, l'effet de catégorisation d'acteurs comme les agriculteurs, l'usage de symboles et messages dans la conception des politiques publiques. Et de réapproprier lentement le fait parfois oublié que la thèse répond aussi à un souhait personnel.

1.4 Structure de la thèse

Cette introduction, ou chapitre 1, a permis de résumer les raisons qui m'ont poussé à réaliser cette thèse à savoir l'intégration à un projet qui me tenait à cœur, la volonté de mettre en évidence le renouveau de l'État dans un contexte néolibéral et, plus naïvement peut-être et dans un contexte environnemental global sous tension, de proposer des solutions sociales sur la conduite des politiques publiques environnementales. J'ai également expliqué dans les grandes lignes la situation agro-environnementale en Nouvelle-Zélande et les opportunités de recherche sur la construction de politiques publiques qui en découlent, qui correspondent à mon intérêt d'articuler les concepts de «good farmer» et «good farming». J'ai introduit plusieurs points qui prendront une consistance véritable dans le reste de la thèse, c'est le cas de l'histoire agricole et environnementale de la Nouvelle-Zélande / Southland.

Dans cette partie I, le chapitre 2 concerne le cadre théorique. Il s'articule autour de la relation entre destinataires (ou groupes-cibles) et politiques publiques, ainsi que de l'approche «good farmer» ; je cherche d'abord à comprendre le décalage qui existe *a priori* entre les agriculteurs et les autorités publiques. L'action publique environnementale que je vais tâcher de décortiquer est un révélateur de tensions existant entre des autorités publiques et ses administrés. Les concepts d'habitus et d'hystérésis (Bourdieu 2000) et d'ordre moral (Farrell 2015) viennent apporter leur éclairage quant à l'opposition des agriculteurs, en tant que destinataires ou groupes-cibles d'un plan régional incarnant la nouvelle volonté gouvernementale de renforcer le cadre légal régissant la protection des eaux. Il s'agit pour moi de comprendre les normes et raisons qui animent les agriculteurs lorsque ces derniers évoquent leur activité et de mettre en parallèle ce discours dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique à visée environnementale, incarnant elle-même un système de normes. L'opposition des agriculteurs, en tant que forme, m'intéresse également. A l'aide du

concept de ressentiment (Fassin 2013), je cherche à caractériser la résistance ou plus précisément l'opposition des agriculteurs en tant que moyen d'expression. Le chapitre 3 propose ensuite la méthodologie utilisée ; je présente brièvement mon étude de cas, un plan régional dans la région du Southland, et mon cheminement vers celui-ci. Une note sur l'absence d'approfondissement de la thématique de décolonisation conclut ce chapitre méthodologique.

La partie II est consacrée à la construction du problème public et à la réponse régionale qui en découla. Premièrement, je reste à l'échelle nationale et reviens sur la collusion récente de la politique environnementale et de la politique agricole. Dans le chapitre 4, ma réflexion tourne autour de la construction d'une politique publique en suivant la logique de «*naming, blaming, claiming*» (Felstiner, Abel, et Sarat 1981) adaptée aux institutions : l'identification et le cadrage d'un problème public, des acteurs pensés comme à l'origine du problème, et des solutions. Dans le langage de l'analyse des politiques publiques, il s'agit d'une mise en évidence de la mise à l'agenda et de la programmation politique, les étapes premières du cycle des politiques publiques. Comme nous le verrons, les deux mondes «agriculture» et «environnement» ont une trajectoire quasi-autonome jusqu'au 21ème siècle où ils collisionnent de façon durable dans l'arène publique avec la médiatisation du «*dirty dairying*» en 2001 et le déploiement du premier instrument «agro-environnemental» d'envergure nationale en 2011. L'échelle d'analyse est la Nouvelle-Zélande au chapitre 4, puis se concentre sur le Southland, qui a développé le plan régional qui m'intéresse, dans le chapitre 5. D'abord descriptif, ce chapitre s'attarde sur l'étude de cas que j'ai choisi d'analyser, à savoir le plan régional nommé *proposed Southland Water and Lan Plan* (pSWLP), et en fait l'analyse de son déroulement. Il commence par une présentation du *Resource Management Act*, étape nécessaire pour se saisir des dispositions du plan régional. Le chapitre se termine par l'évocation plus analytique des significations dont le plan régional est porteur.

La partie III représente le cœur de l'analyse. Dans le chapitre 6, je m'intéresse particulièrement au discours des agriculteurs, en croisant les différentes sources de données que j'ai accumulées. D'abord, je montre en quoi le discours des agriculteurs s'articule en opposition aux enjeux environnementaux en exposant les thèmes principaux (les coûts financiers et administratifs perçus). Par miroir à un discours critique, je montre alors ce qui anime, voire passionne les agriculteurs dans leur travail et cherche à exposer les dispositions de l'habitus des agriculteurs orientant la pratique de la production nourricière couplée à la volonté d'exercice de direction d'entreprise et les placer dans le prolongement de normes de production structurelles particulièrement présentes dans la Nouvelle-

Zélande et le Southland. Bien qu'un décalage existe, je montre aussi les possibles adaptations aux nouvelles règles que peuvent entreprendre les agriculteurs.

Dans le chapitre 7, l'opposition des agriculteurs aux politiques environnementales est discutée et analysée à travers le prisme d'une montée du ressentiment et du populisme dans les démocraties occidentales et du contexte néolibéral de la Nouvelle-Zélande. Ce discours issu des agriculteurs fait référence à l'apparition dans le débat public (francophone) du terme controversé de «l'*agribashing*», qui fait référence à la fois à l'existence supposée d'une critique médiatique et institutionnelle à l'encontre des agriculteurs et aux attaques et infractions dont ils font face. Je discute également ici de la notion d'opposition en comparaison avec celle de résistance. J'isole les éléments qui s'apparentent à la construction d'un «nous» versus «eux» et met en perspective les affirmations venant contredire un discours scientifique sur les mécanismes de pollution des eaux. Je discute de la relation entre agriculteurs et Environment Southland, une relation qui met en perspective la négativité du discours et la portée de ce dernier quant à la relation administrés – autorités.

Enfin, dans une discussion conclusive au chapitre 8, je fais un retour réflexif sur les concepts mobilisés dans mon analyse et cherche à développer une réflexion sur les capacités de changement que ce cadre d'action publique propose, en racontant les récits de plusieurs agriculteurs dont l'expérience sort des sentiers battus. Je reviens finalement sur un des objectifs initiaux, ou du moins sur une éthique personnelle première concernant ma recherche, qui est la ou les recommandation(s) politique(s) qu'une telle recherche peut apporter au débat. J'indique ici les pistes de changement systémiques potentielles en Nouvelle-Zélande et montre quels enseignements principaux du contexte néo-zélandais peuvent apporter une réflexion sur la politique agricole en Suisse.

Chapitre 2 – Inspirations théoriques

Le renouveau étatique dans le domaine environnemental en Nouvelle-Zélande me permet d'évoquer le prisme théorique que j'appliquerai. A vrai dire, le départ de mon enquête s'est réalisé sur un ancrage théorique faible, dans une perspective proche de la *grounded theory* (Glaser et Strauss 2017), puis s'est étoffé dans une dialectique constante à mesure que mon enquête progressait. Mon corpus théorique est en réalité une véritable mosaïque conceptuelle qui puise dans plusieurs recoins que je vais tenter d'introduire dans les prochaines lignes.

Premièrement, parler des agriculteurs comme destinataires et faiseurs de politiques publiques m'a fait plonger dans la littérature ayant conceptualisé le «good farmer». Ce concept, que je décrirai plus loin en détail, regroupe une constellation d'approches et de théories ayant pour but de comprendre le sens que les agriculteurs mettent dans leur pratique ; il s'inscrit dans la compréhension des dimensions socio-culturelles de la pratique agricole et leur adaptation face au changement social. Il permet de théoriser le sens qui se dégage de l'activité professionnelle des agriculteurs, particulièrement dans les sociétés occidentales⁶. En mettant l'accent sur le sens, il permet de comprendre ce qui structure l'activité et l'identité d'agriculteur, ce qui met en lumière l'adaptation ou la résistance au changement. Il s'intègre ainsi particulièrement bien à la conceptualisation du changement qui s'incarne par exemple dans l'intensification des questionnements environnementaux dans le débat public. Le concept du «good farmer» permet de penser le décalage existant entre un état actuel et un changement sociétal. Je mettrai un accent particulier sur le décalage, en reprenant notamment le concept d'hystérésis de Bourdieu, par ailleurs utilisé dans la littérature AEG.

Ensuite, penser le décalage entre un ensemble des normes, pratiques, attitudes d'agriculteurs au sein du régime agro-environnemental existant demande de comprendre ce qui compose ce régime et le changement potentiel qui le traverse. Pour cela, je me tourne plutôt vers un ensemble théorique porté sur la compréhension des politiques publiques. Il s'agit en réalité moins d'une théorie plutôt que d'une approche visant à comprendre d'une part l'émergence d'un cadre spécifique et d'autre part les règles qui le régissent. La construction sociale d'un problème public vient apporter un

6 La naissance du «good farmer» dans son acceptation scientifique actuelle et la littérature en faisant usage s'inscrit dans un contexte occidental avant tout ; Burton (2004a) à l'origine de cette nouvelle orientation conceptuelle a par ailleurs utilisé le concept pour analyser une situation agro-environnementale au Royaume-Uni. Beaucoup de travaux subséquents s'en inspirant touchent alors au contexte britannique et européen, puis plus largement occidental. En soit, il peut s'appliquer à décrire des situations plus diverses.

éclairage. Il s'agit d'une approche constructiviste regroupant plusieurs théories, comme la mise à l'agenda (Felstiner, Abel, et Sarat 1981), le croisement des courants (Kingdon 1984) ou la production d'un ordre symbolique (Gusfield 1981), axée sur le fondement politique qui structure l'émergence puis la saisie des problèmes publics. Cette compréhension est nécessaire pour aborder alors l'analyse du comportement de destinataires d'une politique publique, elle-même cherchant à répondre à un problème public en ciblant un groupe particulier, dans mon cas les agriculteurs. Je reviens aussi sur le rôle des destinataires, à travers qui on peut cerner une politique publique. La relation que ces derniers ont avec l'action publique révèle ce qui constitue réellement une politique publique, à savoir ses aspects matériels et symboliques (Edelman 1964).

Enfin, je me tourne vers la compréhension du sentiment de décalage des agriculteurs. Les modalités du décalage n'informent pas de la façon dont il s'exprime. Souvent, la littérature AEG fait référence à une résistance des agriculteurs, par l'expression d'attitudes ou le refus de rejoindre des projets agro-environnementaux. Cette dimension permet de répondre aussi à l'une des critiques portant sur l'habitus et l'hystérésis, à savoir le manque de considération de la capacité des acteurs à se mobiliser ou influencer le cadre dans lequel l'habitus se prolonge. En effet, les politiques publiques (*policies*) créent de la politique (*politics*) dans un mouvement de feedback que peut recontextualiser une situation. Pour analyser cette dimension, j'utilise les concepts de ressentiment et d'ordre moral.

Je vais à présent présenter ces éléments théoriques en détail et leur relation. Pour reprendre le fil de mes questions de recherche présentées au point 1.2, je commence par évoquer l'approche constructiviste des problèmes publics, puis continue avec l'approche «good farmer» en explicitant particulièrement le concept d'hystérésis et termine avec la résistance des agriculteurs. Puis, je synthétise ces différentes approches dans un récapitulatif.

2.1 Les approches centrées sur la compréhension des politiques publiques

En parlant d'AEG, je me suis d'abord emparé de la question de la gouvernance en partant la littérature sur les modes de gouvernance dans l'anthropologie du développement (Olivier de Sardan 2008, 2009, 2010 ; Blundo 2002). Si cette littérature prend pour contexte les pays dits en développement, le contenu proposé met en avant l'articulation généralisable des normes pratiques avec les normes administratives.

La gouvernance en soi est une construction conceptuelle polysémique, qui s'étend de l'analyse de pratiques politiques mises en œuvre par des acteurs définis à l'injonction normative (la «bonne gouvernance»). Le concept de gouvernance est depuis les années 90 un vaste champ d'étude ; Kersbergen et Waarden 2004 proposent neuf définitions qui montrent la capacité d'acteurs à agir sans prendre en compte l'État ou une autorité hiérarchique supérieure («*governing without government*») et l'importance des réseaux d'action (de plusieurs types : pluricentrique, multicentrique, par exemple). La gouvernance représente un processus à la fois multi-niveaux et horizontal, caractérisé, selon Kersbergen et Waarden (2004), par la négociation, l'accommodation, la concertation, la coopération ou la formation d'alliances et se détache des approches plus traditionnelles *top-down* de coercition et *command-and-control*.

Les définitions sont nombreuses. D'un point de vue anthropologique, je reprends celle d'Olivier de Sardan (2009) qui la conçoit comme «une forme organisée quelconque de délivrance de biens et services publics ou collectifs selon des normes et logiques spécifiques» (Olivier de Sardan 2009, p.4). La gouvernance est un système de fonctions de délivrance de biens, traditionnellement exercés par l'État ou une autorité publique, puis transférée à d'autres institutions et organisations. La gouvernance est de fait consubstantiel à la pluralité, de biens délivrés et d'acteurs impliqués : «Cette délivrance de biens et services publics ou collectifs peut s'effectuer de façon libérale ou bureaucratique, centralisée ou décentralisée, clientéliste ou despotique, formelle ou informelle, orientée par le marché ou par l'État. Elle peut être efficiente ou non, porter sur des biens et services de qualité ou non.» (p.4-5).

La gouvernance comme cadre de la diversité des services provenant d'institutions se veut une réponse aux approches de l'anthropologie des politiques publiques (voir Shore et Wright 1997) qui met la domination, d'inspiration wéberienne ou foucaldienne, au cœur de son projet théorique. De cette littérature se dégage la volonté des auteurs d'analyser le rôle de l'État au-delà d'une vision purement disciplinaire et de contrôle des corps et promeut une analyse de la diversité des services prodigués par les autorités :

«Les dispositifs administratifs et les services publics assurent également (plus ou moins bien, plus ou moins efficacement, avec plus ou moins de justice) des fonctions de protection, d'assistance, de développement, d'arbitrages de conflits, de création d'infrastructures, de mise en œuvre de politiques publiques, administration au quotidien, de bureaucraties d'interface (ou «street-level

bureaucraties» et d'interactions avec les usagers, d'expertises professionnelles, d'action collective, de fonctionnement d'organisations, de gestion de programmes et de budgets, de réformes institutionnelles, etc.» (Olivier de Sardan 2010, p.7).

Du point de vue méthodologique, cette littérature évoque la nécessité de réaliser une enquête du bas vers le haut, en couplant une analyse ethnographique classique dans le prolongement d'une «socio-anthropologie [qui] incite à privilégier les interfaces locales entre ceux qui délivrent des biens et services publics ou collectifs et les usagers ou destinataires de ces biens et services» (Olivier de Sardan 2010, p.5). L'étude de la gouvernance dans les contextes de pays en développement permet selon Olivier de Sardan de renouveler des connaissances sur la conduite de l'État et autres acteurs impliqués dans la délivrance de biens et services. Toujours selon lui, la gouvernance présente un terrain de recherche original en socio-anthropologie qui mise sur un travail empirique :

«(a) sur l'ensemble des institutions étatiques et non étatiques, à tous niveaux, qui délivrent ces biens et services et leur fonctionnement quotidien ; (b) sur leurs relations avec leurs publics, leurs usagers, leurs citoyens ; (c) sur la mise en œuvre nationale ou locale des actions publiques (qui inspirent, organisent ou financent en grande partie cette délivrance), quels que soient les acteurs (État, agences de développement, municipalités, secteur associatif, clercs, entreprises privées) qui conçoivent, mettent en œuvre ou utilisent ces actions publiques ; (d) sur les écarts et discordances qui existent entre les normes officielles de délivrance des biens et services publics ou collectifs et les normes pratiques qui régulent les comportements des acteurs en charge de cette délivrance.» (Olivier de Sardan 2009 p.5)

Dans ce cadre, l'ajout de l'adjectif «agro-environnemental» à la gouvernance fait d'elle un sous-champ qui rassemble les mesures d'action environnementale dans l'agriculture. C'est à partir de là que j'ai choisi de me concentrer sur un mode de gouvernance particulier, qui est l'action publique gouvernementale.

Ces considérations théoriques montrent comment un problème public est à la fois une construction et un sujet soumis à des étapes et des pratiques particulières qui font passer une question d'un état totalement invisible ou isolé dans la sphère privée à un monde plus visible de contestation et de conflit politiques.

2.1.1 Du problème privé au problème public

Un problème public ne va pas de soi. La tradition de l'analyse politique s'intéresse aux étapes de problématisation par lesquelles les problèmes privés se traduisent en faits sociaux et politiques⁷. Ce processus suit la célèbre formule «naming, blaming, claiming» (Felstiner, Abel, et Sarat 1981) qui résume de façon succincte et efficace le processus de mise à l'agenda d'un problème public. Sur la question des litiges, les auteurs montrent comment une expérience préjudiciable non perçue devient une expérience perçue. Cette transformation implique de reconnaître une situation en nommant l'expérience négative, de blâmer un acteur ou un groupe considéré comme responsable, et enfin de revendiquer une solution. Ce mécanisme peut s'extrapoler à émergence des problèmes publics. Un problème public est la façon dont nous décrivons un problème privé qui a réussi à atteindre l'arène publique (Knoepfel et al. 2007, Hassenteufel 2010, Garraud 1990, Gusfield 1981). Tous les problèmes privés ne se transforment pas en faits sociaux. Ils nécessitent une organisation d'acteurs ; et un fait social doit être mis à l'ordre du jour afin d'être traité par les autorités. Garraud estime que trois conditions cadrent un problème public : «(1) la constitution d'une demande émanant de groupes sociaux particuliers (2) le développement d'une controverse ou d'un débat public et (3) l'existence d'un conflit entre les groupes sociaux organisés et les autorités politiques» (Garraud 1990 in Knoepfel et al.2007, p.130, traduction personnelle). Le problème privé identifiée peut devenir un problème social (Knoepfel et al. 2007, Kingdon 1984) qui représente un ensemble de situations privées ayant un point commun. A ce stade, le problème social n'a pas encore l'attention qui le transformera en problème public. On observe une étape cruciale de transformation du fait privé au problème public : c'est la saisie d'enjeux par des acteurs se chargeant de théoriser un enjeu. Un problème public n'en devient un «que lorsque des acteurs mobilisés parviennent à l'inscrire dans l'espace politique, c'est-à-dire lorsqu'il fait l'objet d'une attention, voire d'une controverse et que des positions se confrontent pour en caractériser les composantes, l'ampleur et les causes» (Lascoumes et Le Galès 2007, p.69).

7 La sociologie des problèmes publics est une discipline ayant émergée avant tout aux États-Unis, sous l'influence de Becker (1963) et de l'école de Chicago. L'analyse des problèmes sociaux, de la déviance, des injonctions morales ont cadré la problématisation et fondé une sociologie de la déviance. Dans une approche constructionniste assumée, les travaux de Spector et Kitsuse (1973) ont mis en avant l'importance des acteurs dans le processus de problématisation ; chez Gusfield (1981), un problème public est une construction symbolique destinée à effacer les alternatives. Les analyses ont alors intégré une littérature florissante sur les analyses des politiques publiques (voir Neveu 1999). En France, les travaux de Foucault ont également une influence sur la compréhension constructiviste des phénomènes sociaux, notamment à travers le concept même de problématisation, qui lui permet de comprendre l'engagement des institutions à contrôler des phénomènes comme la sexualité, la folie ou la criminalité.

L'identification ou le fait de nommer une situation est d'abord une question amenant à comprendre qui crée l'opération mentale de catégorisation. La littérature en sociologie ou en science politique a souligné à plusieurs reprises le rôle joué par les «entrepreneurs» dans la mise en évidence des problèmes publics. On peut penser à Becker qui développe le concept d' «entrepreneurs de la morale», expression caractérisant les groupes qui parviennent à dénoncer des problèmes au nom d'une vertu supposée ; il montre comment les causes morales génèrent des politiques qui permettent de mettre hors la loi des groupes considérés comme déviants (Becker 1963). Il existe des «entrepreneurs de cause» (Lascoumes et Le Galès 2012) issus de la société civile ou des entrepreneurs de politique publique (Kingdon 1984), inscrivant un problème dans le calendrier politique. Cette identification et ce rôle d'acteurs s'incarnent aussi dans des collectifs (Sabatier 1998, Lascoumes et Le Galès 2012) s'organisant autour d'une cause. Ils jouent également le rôle de traduction, en faisant parler des entités, ou actants, qui ne peuvent s'exprimer (Neveu 2017). La mobilisation d'acteurs autour d'enjeux se réalise dans un espace concurrentiel où une compétition d'intérêts, d'interprétation et de légitimité constituent une véritable arène de confrontation. Dans les stratégies utilisées par les acteurs, Neveu (2017) montre que la revendication démocratique, l'appel à l'émotion ou l'appui scientifique représentent des moyens de faire parler un problème. Hannigan (2007) souligne que l'évocation d'images est particulièrement présente dans la présentation de problèmes environnementaux. De plus, le problème se pose dans un cadre existant, qui vient circonscrire le champ des possibilités. Pour Lascoumes (dans Knoepfel et al. 2007, p.149), le système dans lequel le problème s'insère est déterminant pour sa construction. Le problème, et la solution qu'il va inspirer, est une redite de cadrages existants. Dans la même idée, dans un langage s'inspirant du concept d'agencement, Li suggère que «l'identification d'un problème est intimement liée à la disponibilité d'une solution» (Li 2007a, p.7). Pour Quéré (2001), le référentiel fait qu'une attribution causale rencontre alors un succès plus qu'une autre (il donne l'exemple d'une profanation de cimetière juif en France qualifié assez vite d'acte antisémite dans un contexte de montée de l'extrême-droite, une montée servant ici de référentiel au cadrage du problème).

L'action de publicisation est un moment important du processus d'émergence du problème public. Le rôle des médias est ici prééminent, du fait que ces derniers peuvent se saisir d'un phénomène et diffuser un message à une large audience. L'accès aux ressources médiatiques par certains acteurs et la relation qu'entretiennent les médias avec leur public (choix des sujets, angle éditorial) sont alors des facteurs déterminants, dont l'analyse relève de la sociologie des médias. A noter que la publicisation peut se faire de façon «silencieuse» (Garraud 1990, dans Hassenteufel 2010), sans que l'attention médiatique ne s'opère. Dans ce cas-là, le rôle des experts et acteurs politiques est

primordial ; la réponse à un problème se fait hors de l'attention publique, mais n'est pas dénué d'effets. Au sujet de l'environnement, Hannigan (2007, p.77) identifie six facteurs qui contribuent à la «construction réussie» d'un problème : «Une autorité scientifique pouvant validation des affirmations ; l'existence de « vulgarisateurs» capables de faire le lien entre environnement et science ; une attention médiatique dans laquelle le problème est 'encadré' comme étant nouveau et important ; une dramatisation du problème en termes symboliques et visuels ; des incitations économiques à prendre des mesures positives ; le recrutement d'un sponsor institutionnel capable d'assurer à la fois la légitimité et la continuité du problème» (traduction personnelle). Hannigan souligne ici l'importance de l'appui scientifique derrière la problématisation. A l'ère de la profusion des technologies de l'information et la pléthore de données qui peut s'extraire d'une situation (particulièrement dans le champ environnemental), la manipulation de ces chiffres devient une compétence cruciale. Et pour faire parler les données, un usage de la médiation, par la visualisation ou l'isolation de variables, par exemple, devient un moyen important de publicisation.

La construction d'un problème public implique l'attribution d'une causalité. Un groupe est identifié comme à l'origine du problème. Dans le modèle de triangle des acteurs de Knoepfel et al., cela revient à établir une hypothèse causale.

«The causal hypothesis provides a political response to the question as to who or what is 'guilty' or 'objectively responsible' (that is, without subjective guilt) or able to make changes to enable the collective problem to be resolved. Thus, the definition of the causal hypothesis of a policy consists in designating the policy target groups and the end beneficiaries.» (Knoepfel et al. 2007, p.57).

Le triangle des acteurs proposé par Knoepfel et al. (2007) est également un élément fondateur pour comprendre la conceptualisation d'un problème et de ses solutions.

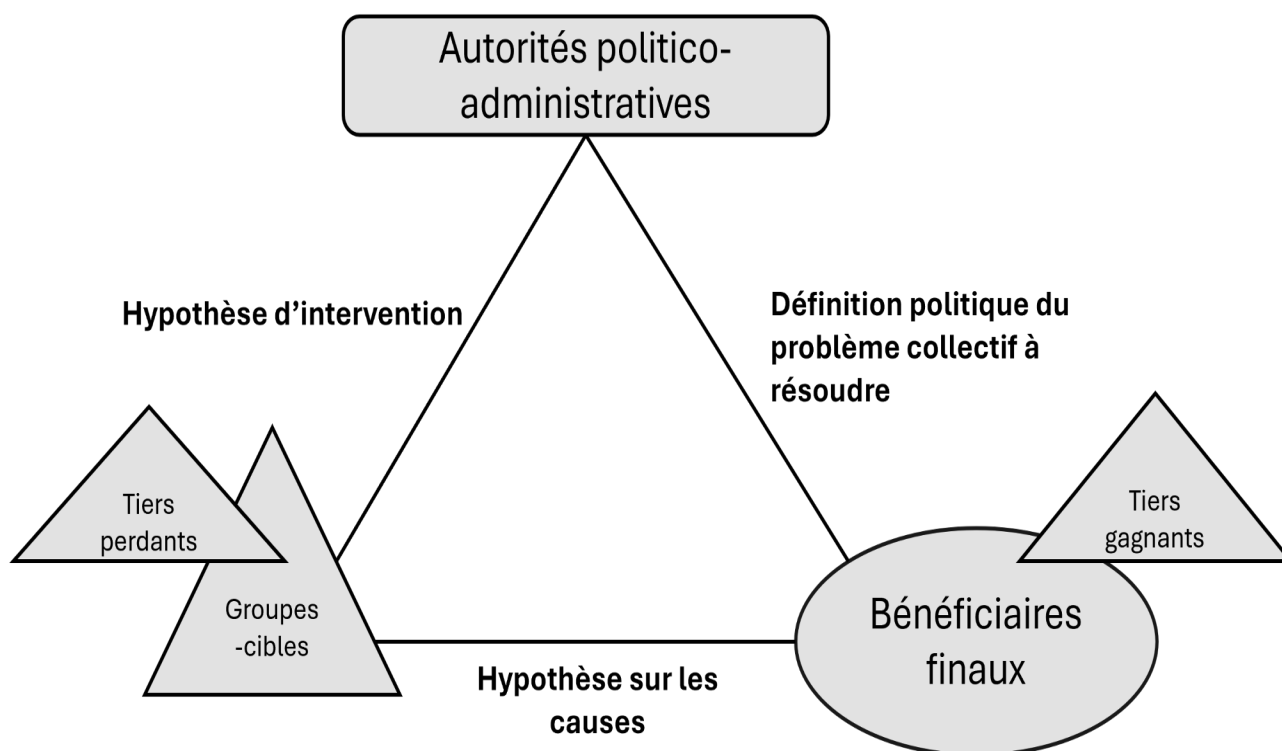


Figure 2: Triangle des acteurs (Source : Reproduction du graphique issu de Knoepfel et al. 2007)

Ce triangle est composé de trois groupes d'acteurs, les autorités politico-administratives, les groupes-cibles et les bénéficiaires finaux, formant un lien de causalité entre eux. Dans ce cadre, un problème public impactant le groupe des (potentiels) bénéficiaires est défini ; une hypothèse causale met en relation les bénéficiaires finaux souffrant d'un problème et les groupes-cibles à l'origine supposée du problème et enfin une hypothèse d'intervention représente les moyens d'actions des autorités envers les groupes-cibles. Il existe par ailleurs dans ce modèle tiers gagnants et perdants, indirectement impactés par l'action d'intervention des autorités. Évidemment ce modèle théorique est une simplification «idéal-typique» de l'exercice de l'action publique bien plus «chaotique» et diverse, comme nous le verrons, mais il comporte des éléments intéressants comme l'existence de groupes d'acteurs basés sur des hypothèses causales. Le groupe-cible identifié est rattaché à un ensemble de comportements que les autorités publiques chercheront alors à changer, à travers différents moyens (ici interviendront les différents programmes et instruments à disposition pour induire un changement). Je reviens en détail plus loin sur l'importance du groupe-cible dans cette hypothèse causale. Non seulement un groupe-cible défini est établi, mais le groupe des bénéficiaires est aussi construit ; il est celui qui bénéficierait d'un changement de comportement des groupes-cibles.

Les causalités sont des constructions aussi en compétition (Stone 1989) : à une hypothèse causale s'oppose d'autres hypothèses. Ces dernières sont de nature diverse ; Stone les catégorise selon leur degré prévisibilité des conséquences et selon si l'action des acteurs vise ou non un but précis. Un groupe peut alors être à l'origine d'un problème de façon intentionnelle, accidentelle ou négligente.

Alors vient le moment de la mise à l'agenda. Le célèbre modèle des trois courants ou flux de Kingdon (1984) est un cadre théorique utilisé pour expliquer comment les politiques publiques sont élaborées et mises à l'agenda. Selon l'auteur, trois courants (*streams*) doivent converger pour qu'une question soit inscrite à l'agenda politique : le courant des problèmes (*problem stream*) concerne l'identification des problèmes qui nécessitent une action publique, les décideurs prennent conscience de certains problèmes via des indicateurs, des événements (catastrophes, crises) ou des retours d'expérience ; le courant des solutions/politiques (*policy stream*) fait référence à la gamme de solutions possibles que les experts, les groupes d'intérêt ou les chercheurs proposent pour répondre aux problèmes identifiés, ces solutions doivent être techniquement faisables et politiquement acceptables ; enfin, le courant politique (*politics stream*) : concerne les facteurs politiques, tels que l'opinion publique, la structure des partis les changements de gouvernement, les pressions des groupes d'intérêt ou des mouvements sociaux, et les événements politiques majeurs.

Une fenêtre d'opportunité (*policy window*) s'ouvre lorsque ces trois courants se rencontrent, permettant ainsi à un problème.

«Un problème est reconnu, [qu']une solution est développée et disponible au sein de la communauté des politiques publiques, [qu']un changement politique en fait le moment adéquat pour un changement de politique et [que] les contraintes potentielles ne sont pas trop fortes» (Kingdon 1984, p.174 dans Hassenteufel 2010).

Lorsque le problème public est reconnu par les autorités publiques, elles peuvent proposer une intervention politique avec des instruments d'action politique ; ainsi, le problème public constitue une partie d'une politique publique large. Il faut noter que ce modèle d'appropriation par les autorités est hautement variable. La mise à l'agenda ne résulte pas seulement d'une publicisation réussie par des acteurs sociaux, mais est parfois le résultat d'une contrainte (Hassenteufel 2010) : on trouve par exemple des décisions de justice ou des décisions provenant d'échelons politiques supérieurs enjoignant les autorités de statuer sur un problème ou de produire une politique publique.

Même si un problème est avant tout une association causale, on peut mesurer son étendue. Knoepfel et al. (2007) présentent quatre caractéristiques au problème. Premièrement, l'intensité définit l'ampleur des conséquences du problème (un critère relatif aux acteurs concernés) ; deuxièmement, le périmètre détermine l'étendue du problème à des groupes sociaux définis ; troisièmement, la nouveauté est un facteur décisif, les nouveaux problèmes ayant plus de chances d'être pris en charge ; enfin, l'urgence du problème a une influence sur la façon dont il est traité.

Les problèmes environnementaux ont un degré de complexité variable. Les caractéristiques comme la dimension, la transversalité disciplinaire ou la controverse qu'ils génèrent participent à ce degré de complexité. La nature du problème est un enjeu déterminant dans sa mise à l'agenda, c'est le courant des problèmes de Kingdon (1984), mais comme ce dernier le montre, il n'est pas le seul facteur qui fait que le problème soit saisi par les autorités.

Les problèmes complexes sont catégorisés comme «problèmes pernicioeux» (*wicked problems*), une catégorie spécifique de problèmes popularisée notamment par Rittel et Webber (1973), dans le cadre de la planification urbaine. Les *wicked problems* présentent plusieurs caractéristiques particulières. Ils possèdent un caractère interconnecté qui dépasse leur appréhension à travers le prisme d'une seule discipline scientifique (voir aussi Latour 1999). Un seul problème a des ramifications dans plusieurs secteurs. Ils se déploient à travers des territoires et des temporalités multiples, ce qui rend difficile leur ciblage. Ils n'ont pas de définition claire, ni de solution définitive, et sont parfois sujets à des controverses scientifiques. Ils demandent alors la constitution de compromis. L'exemple le plus connu de *wicked problem* est le changement climatique, moins dans sa dimension controversée (tout en considérant les attaques possibles au consensus scientifique) que dans ses ramifications multisectorielles, ses multiples causes, l'incertitude quant à ses conséquences futures, la diversité de ses manifestations. Le changement climatique est même pour certains un *super wicked problem* du fait que s'ajoute une urgence à devoir traiter le problème à mesure que les conséquences environnementales se manifestent. Notons enfin que la qualification de *wicked* à un problème est aussi un exercice politique : un problème est défini comme inextricable pour en ralentir sa saisie par les autorités. L'inextricabilité est dès lors intimement liée à la volonté politique.

2.1.2 Le rôle des destinataires dans la compréhension de l'action publique – effets matériels et symboliques

En m'intéressant à la compréhension des politiques publiques, je me suis aussi tourné sur l'étude des groupes-cibles ou destinataires. Ce fut une amorce pour une analyse plus approfondie des relations entre politiques publiques et destinataires, qui elle-même m'induisit à considérer les aspects symboliques des politiques publiques. Dans ce sous-point, je vais explorer ce cheminement.

Le processus de problématisation met un groupe comme cœur de cible d'une intervention, ce groupe étant construit comme étant à l'origine du problème. La littérature en analyse des politiques publiques s'est beaucoup penchée sur la phase de problématisation en décortiquant les phases du processus, mais moins sur le processus de constitution des groupes-cibles. Pourtant, ils représentent l'autre pendant de l'hypothèse causale et ces derniers sont également le fruit d'une construction sociale. Inscrit dans un courant constructiviste qui a pu détonner dans les travaux de science politique sur le *policy design* (voir Pierce et al. 2014)⁸ la théorie de la construction sociale des populations ou groupes-cibles montre comment se construisent les catégories à l'origine des problèmes, et donc auxquelles sont des destinées les politiques publiques.

Schneider et Ingram (1993) démontrent que les politiques publiques dépendent directement de la manière dont les cibles sont perçues par les responsables politiques et les décideurs (en termes de pouvoir et d'images positives ou négatives). Les groupes cibles sont un acteur central (personnes physiques ou morales) dans le cycle politique ; la construction sociale des groupes cibles «se réfère aux caractérisations culturelles ou aux images populaires des personnes ou des groupes dont le comportement et le bien-être sont affectés par la politique publique» (Schneider et Ingram 1993, p.334, traduction personnelle). La compréhension de la conception, du contenu et de la mise en œuvre de la politique dépend de la compréhension de la construction de la manière dont les populations cibles sont identifiées et définies. Schneider et Ingram proposent un cadre théorique qui cherche à créer une typologie de la construction sociale des groupes cibles qui comprend deux dimensions : d'une part, le pouvoir (faible ou fort) qu'ils détiennent, au sens de l'influence politique

8 Le construction sociale des groupes-cibles a reçu de nombreuses critiques. Pour Lieberman (1995), elle est un «brouillage analytique». La critique affirme que le groupe est présenté comme un tout, mais que la réalité est bien plus complexe, les groupes étant marqués par des débats et divisions internes. La critique porte aussi sur le manque de l'appréhension du changement dans cette typologie, imputé à son manque d'attention portée à l'histoire, ainsi que sur la difficulté rencontrée de démontrer empiriquement les postulats de construction négative ou positive et de pouvoir.

que le groupe cible peut exercer, lors d'une élection par exemple, et d'autre part, la construction (positive ou négative) c'est-à-dire la réputation du groupe⁹.

Définies en amont, les caractéristiques du groupe conditionnent alors le type d'interventions adopté par les autorités au regard de 1) la répartition des avantages et des charges au sein d'une politique et la manière dont ils sont mis en œuvre, 2) le choix des instruments politiques utilisés pour influencer la population cible et 3) la justification de la politique, c'est-à-dire le discours de justification et de légitimation qui accompagne l'utilisation d'une certaine politique (Schneider et Ingram 1993). L'intervention publique comporte ainsi à la fois des injonctions concrètes (qui font par ailleurs l'objet d'une mise en œuvre hautement variable) et un message ou discours à propos des groupes concernés. Cette construction révèle donc la double nature d'une politique publique, qui possèdent donc à la fois des règles et un message adressé à la population. De plus, dans l'article de Schneider et Ingram, la construction sociale des groupes-cibles met en lumière le comportement des élus (*elected officials*) dans le jeu électoral. Derrière la distribution des bénéfices et des charges se cache également la volonté pour ce derniers d'être réélus, dans une perspective de théorie des choix publics. L'attribution de fardeaux et avantages aux groupes permettrait de s'assurer un maintien au pouvoir.

Ainsi, analyser les politiques publiques fait comprendre l'importance de la conceptualisation de la réception de ces dernières et de l'importance de prendre en compte les destinataires, dont le comportement est au cœur de la politique publique. Cette réception peut être définie comme «l'ensemble des processus par lesquels une politique publique est appropriée et co-construite par ses ressortissants, et par lesquels elle produit ses effets sur ceux-ci» (Revillard 2018, p.478). Cette définition rejoint celle qui caractérise les instruments d'actions publiques : «Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur» (Lascoumes et Simard 2011, p.13).

Cette définition rappelle l'idée que les politiques publiques sont porteuses de significations particulières ; et ces dernières sont intrinsèquement liées à l'appropriation des destinataires, agissant

9 Ainsi, les auteures proposent quatre catégories de population cible à partir de cette grille, qui doivent être lues comme des idéaux-types : 1) les favorisés (construits positivement, avec un fort pouvoir, par exemple les personnes âgées, les scientifiques) ; 2) les prétendants (*contenders*, construits négativement, avec un fort pouvoir, par exemple les grandes industries) ; 3) les dépendants (construits positivement, avec un faible pouvoir, par exemple les enfants, les personnes handicapées) ; 4) les déviants (construits négativement, avec un faible pouvoir, par exemple les toxicomanes, les criminels).

comme interprètes. Revillard (2018) montre que la réception des politiques publiques se divise en deux formes, à savoir les effets et les appropriations. Pour l'auteure, l'approche par la réception vise à rendre compte des processus complexes par lesquels les politiques publiques affectent leurs destinataires en combinant l'étude de ce que les individus font de la politique (appropriations), à travers leurs expériences vécues, leurs pratiques et leurs représentations, qui conditionne ce que la politique fait aux individus (effets). Cette approche rappelle là le rôle central des destinataires, à travers qui il est possible de comprendre ce que signifie une politique publique, ainsi que les caractères objectifs et subjectifs d'une politique.

Cette multiplicité dans la réception des politiques publiques interroge quant à la «nature» même de ces dernières. On le voit, une politique publique ne peut pas se comprendre uniquement à travers ses effets matériels (qu'une analyse rationnelle en termes de résultats pourrait révéler). Dans un ouvrage fondateur, Edelman (1964) invite à la réflexion sur la nature symbolique des politiques publiques. Les discours, les lois, les programmes, les conflits ne sont pas uniquement des instruments de transformation matérielle du monde social, mais des moyens de produire des significations, de stabiliser les émotions collectives, et de maintenir l'ordre. Dans *The Symbolic Uses of Politics* (1964), Edelman s'intéresse «aux mécanismes à travers lesquels les politiques influencent ce que [les gens] veulent, ce qu'ils craignent, ce qu'ils voient comme possibles, et même qui ils sont» (p.20, traduction personnelle). Chez l'auteur, les symboles en politique sont une façon de maintenir un ordre social et de légitimer un pouvoir ; ils sont avant tout manipulés par une certaine élite politique.

Plus largement, les symboles en politique font appel à un imaginaire s'incarnant dans une myriade de possibilités (discours, narratifs, causalités, mythes, rituels). L'analyse de la réception des politiques publiques doit donc impérativement prendre en compte cette épaisseur symbolique. Les oppositions, les adhésions ou les indifférences ne se limitent pas à une réaction aux effets concrets ou aux coûts directs d'une mesure. Elles sont aussi le reflet de la confrontation entre les symboles véhiculés par la politique et les imaginaires, les valeurs, les identités, et les peurs des destinataires.

Pour Edelman (1964, 1988), comme chez Gusfield (1981), cité dans une note plus haut à propos des problèmes publics, la fonction symbolique dans l'espace social et politique est l'élément de compréhension primordial des politiques, et vient même remplacer l'analyse matérielle. Une telle approche réductrice est discutable (voir Boussaguet et Faucher 2020), mais a le mérite de montrer que les politiques publiques sont cernées de symboles et que ces derniers ne sont en aucun cas

moins réels que les effets matériels que les politiques publiques déploient. Sans entrer dans les vastes et riches mondes de la communication politique ou de l'analyse sémiotique et des mythes dans la construction du lien social (par exemple le célèbre *Imagined Communities* d'Anderson (2006)), il est important de rappeler que les politiques publiques possèdent une dimension symbolique, qui fut notamment minimisée en science politique ou en analyse des politiques publiques et cette double-nature se révèle à travers la réception qui s'opère auprès de destinataires (ou groupes-cibles).

2.2 La notion de «good farmer» et le sens du jeu

Cette section traite de la notion de «good farmer» s'appliquant à la compréhension des motivations et pratiques des agriculteurs au sein de l'AEG.

2.2.1 Les débuts du succès du «good farmer»

Une émergence graduelle de travaux s'inspirant du concept de «good farmer» s'amorce au début des années 2000. Les articles de Burton (2004a) et Silvasti (2003) sont les premiers d'une longue série de travaux portant sur le concept de «good farmer». Si le concept et des approches existaient déjà au préalable (voir Burton et al. 2021 pour une historiographie du concept¹⁰), l'article de Burton connaîtra un succès notable, reflétant un tournant culturel dans les approches des questions agricoles, remettant sur la table une thématique culturelle déjà présente dans les origines de la sociologie rurale

Dans son article, Burton constate un échec largement observé des injonctions visant à changer le comportement des agriculteurs. Face à ce constat, il s'oppose à une conception jugée réductrice de cet échec qui mettrait au cœur de l'explication les conditions financières et le manque de compétences des agriculteurs. Il met alors en avant l'existence de facteurs culturels et sociaux comme la perte d'identité et le manque de récompenses symboliques qui structurent le monde de l'agriculture traditionnelle. Burton s'inspire de l'interactionnisme symbolique (Stryker interprétant Mead, ainsi que Goffman) pour théoriser l'importance des symboles au sein de comportements à l'intérieur d'un groupe et propose comme méthode un terrain et des données en majorité issues de

10 La littérature dite «agrifood» a vu une lente apparition de conceptualisations venant nuancer les assertions de décisions rationnelles très présentes dans les disciplines des *agrifood studies* ; aussi, le concept de «good farmer» apparaît déjà dans la littérature dans les années 90.

son travail de doctorat sur l'ethnographie d'agriculteurs dans la vallée de Marston au Royaume-Uni, ces derniers participant à un projet d'agroforesterie.

Burton montre ainsi l'existence de la valeur sociale et symbolique des pratiques, des cultures et du bétail, pour les agriculteurs. L'apparence physique et les paramètres comme le rendement par hectare deviennent des symboles valorisés et valorisants. Le rendement est important du fait qu'il montre mieux les capacités de travail que le simple indicateur économique quand l'agriculture est subventionnée. Cette exposition et ce transfert de statut s'exprime par une importance donnée aux pratiques agricoles effectuées en bords de route, visibles par les pairs. L'apparence physique est intimement liée à l'importance d'un paysage et des cultures «propres en ordre» (*tidy*) indiquant le travail acharné et motivé de l'agriculteur (montrant qu'il n'est pas paresseux). L'identité de l'agriculteur et celle de son exploitation sont aussi deux éléments différents mais intimement liés, dont la réputation s'influencent mutuellement (et l'inertie de la réputation de l'exploitation est plus grande).

Durant la même période et dans le même cadre interactionniste, l'article de Silvasti (2003) a été également influent ; il traite de l'opposition des agriculteurs finlandais à une définition de leur activité comme ayant un impact sur l'environnement. Elle met en avant le concept de script, un ensemble de normes, valeurs et comportements acquis de façon consciente et inconsciente déterminés par un ensemble de facteurs sociétaux et mis en pratique dans le cadre de groupes définis. Elle reprend les travaux du philosophe Paul Thompson sur le maintien de croyances productivistes dans les sociétés occidentales contemporaines et explore les dimensions du travail acharné, la doctrine de la grâce (reliant entre autres travail acharné et éthique protestante, et la dimension religieuse plus ou moins explicite derrière le travail d'agriculteur) et le mythe du jardin (montrant le dédain des agriculteurs face aux zones de conservation «sauvages»). Silvasti montre les différentes de conception du paysage et de la conservation entre milieux urbains et ruraux. Elle montre aussi l'existence d'un déni des problèmes environnementaux issus de l'agriculture et d'une accusation d'autres éléments considérés comme sources de pollution. La multiplicité d'informations fait que les agriculteurs peuvent stratégiquement choisir celles qui confortent leurs intérêts. Globalement les attitudes d'opposition proviennent des scripts qui animent les agriculteurs :

«Through this kind of interpretational framework, the environmental impacts caused by agriculture are not easily accepted as a problem by farmers. Farmers still interpret their current modern operation through their traditional script of

dealing with nature. Being metaphoric, how could the steward in God's garden spoil nature, when production is naturally right and producing more is even better? Denial of agroenvironmental problems is consistent position with the cultural script of good farmerhood.» (Silvasti 2003, p.149)

Les travaux de Burton et Silvasti ont été influents sur la conception du «good farmer» dans l'AEG. Les notions de capital symbolique et de scripts sociaux développés par les deux chercheurs n'accompagnent pas nécessairement la diffusion du concept, ils donnent une base solide (*i.e.* l'acquisition de normes conscientes et le transfert de statut par les pratiques) pour la consolidation théorique du «good farmer» autour des travaux de Bourdieu, que je vais à présent explorer.

2.2.2 Les théories derrière le concept et l'habitus bourdieusien

En soi, le concept de «good farmer» n'est pas une théorie en sciences sociales, mais une approche centrée sur la représentation et la pratique des agriculteurs sur leur activité. Historiquement, il existe des définitions extrinsèques de «good farming» et du «good farmer», c'est-à-dire provenant de milieux non agricoles, par exemple de l'Église ou de penseurs (j'y reviendrai) ; les travaux en sociologie et anthropologie rurales ont recentré la perspective et ont donné la parole aux principaux concernés.

Les travaux de Burton et Silvasti font d'abord référence à l'interactionnisme symbolique comme grille de lecture théorique du comportement et des attitudes des agriculteurs. Dans ces travaux, le sens de l'action des agriculteurs se génère à travers les interactions entre pairs. On retrouve néanmoins des possibilités d'interprétations en termes de capital, du fait que les travaux montrent les agriculteurs n'étant pas uniquement motivés par des motivations productives et de rentabilité. Ceci m'amène à évoquer les travaux de Bourdieu qui se sont insérés dans le compréhension du concept de «good farmer».

Les travaux de Bourdieu représentent un ensemble considérable ayant durablement marqué la littérature sur le «good farmer». Les notions fondamentales de la pensée de Bourdieu (capital, champs et habitus) sont reprises afin de mettre en lumière la pratique des agriculteurs, leurs normes et leurs valeurs pour des travaux principalement centrés sur l'agriculture dans les sociétés

contemporaines occidentales. Aussi, ce n'est pas un hasard, Bourdieu ayant travaillé lui-même directement sur l'habitus des paysans du Béarn (Bourdieu 2015).

Le concept d'habitus, développé par Pierre Bourdieu, est l'une des notions centrales de sa pensée. Il permet d'expliquer comment les individus agissent dans le monde social en tenant compte à la fois de leur position sociale et de leur trajectoire individuelle. L'habitus, tout en étant une notion complexe et multidimensionnelle, permet de comprendre la manière dont les structures sociales influencent les comportements individuels, tout en laissant place à une certaine forme d'agentivité. Bourdieu définit l'habitus comme suit :

«un système de dispositions durables et transposables, structures structurées prédisposées à fonctionner comme structures structurantes, c'est-à-dire en tant que principes générateurs et organisateurs de pratiques et de représentations qui peuvent être objectivement adaptées à leur but sans supposer la visée consciente des fins et la maîtrise expresse des opérations nécessaires pour les atteindre»
(Bourdieu 1980, p.88-89)

Il s'agit d'un ensemble de dispositions durables et transposables qui orientent les pratiques, les perceptions et les jugements des individus. Ces dispositions se forment à travers les expériences vécues, principalement dans le cadre de la socialisation familiale, scolaire et, plus largement, culturelle. L'habitus peut être compris comme une matrice de perceptions, de pensées et d'actions incorporée dans les corps et les esprits des individus. Dans *Esquisse d'une théorie de la pratique* (2000), Bourdieu précise que l'habitus est un système de schèmes acquis, générateur de pratiques et de représentations. Ces schèmes permettent aux individus de naviguer dans le monde social en agissant de manière «appropriée» selon leur position dans ce monde. L'habitus n'est donc ni inné ni rigide : il résulte d'un processus de construction sociale, tout en étant capable de s'adapter à des contextes variés.

Ces structures, qu'elles soient économiques, culturelles ou sociales, s'inscrivent dans les corps et les pratiques des individus. Une fois constitué, l'habitus tend à perdurer dans le temps. Il structure les pratiques présentes tout en influençant celles à venir. Cette durabilité ne signifie pas pour autant qu'il est immuable : l'habitus peut évoluer, notamment lorsque l'individu est confronté à des expériences nouvelles ou à des changements sociaux importants. L'habitus illustre l'interaction entre les structures sociales et les actions individuelles. D'une part, il est le produit des conditions

objectives d'existence (structures sociales). D'autre part, il contribue à reproduire ces structures par le biais des pratiques qu'il génère. Bourdieu qualifie cette relation de «structuration structurée et structurante».

Dans la théorie de Bourdieu, l'habitus fonctionne en interaction avec les champs sociaux, qui sont des espaces relativement autonomes où se déroulent des luttes pour des ressources spécifiques (le champ artistique, le champ politique, le champ économique, etc.). Chaque champ possède ses propres règles, enjeux et formes de capital (économique, culturel, social ou symbolique). L'habitus des individus oriente leur manière de se comporter dans un champ donné en fonction de leurs capitaux et de leur position dans ce champ. Par exemple, dans le champ académique, un étudiant issu d'une famille de professeurs aura un habitus plus adapté aux exigences de cet environnement qu'un étudiant de première génération universitaire. Une des fonctions principales de l'habitus dans la théorie de Bourdieu est d'expliquer la reproduction sociale. Les dispositions incorporées par les individus tendent à reproduire les structures sociales existantes, car elles influencent non seulement leurs comportements, mais aussi leurs aspirations et leurs perceptions des opportunités. Cette reproduction est souvent inconsciente : l'habitus pousse les individus à agir de manière cohérente avec leur position sociale, ce que Bourdieu appelle le «sens pratique». Dans *Le Sens pratique* (1980), Bourdieu approfondit sa théorie sociologique en articulant les notions d'habitus, de champ et de capital. Cet ouvrage se concentre sur la manière dont les pratiques humaines sont structurées par des dispositions incorporées et inconscientes, tout en étant adaptées aux contextes spécifiques dans lesquels elles se déploient. Bourdieu montre que l'action humaine se déroule dans des champs sociaux, qui sont des espaces structurés d'interactions, chacun doté de ses propres règles, enjeux et formes de capital (économique, culturel, social ou symbolique). Les individus, guidés par leur habitus, adoptent des pratiques pour maximiser leurs positions dans ces champs. L'interaction entre habitus et champ est essentielle : l'habitus détermine les actions possibles dans un champ, tandis que le champ offre des conditions qui renforcent ou modifient l'habitus.

Les concepts de capital culturel (et ses formes objectivé, institutionnalisé, incorporé) et d'habitus deviennent la clé de compréhension des pratiques des agriculteurs allant au-delà de l'accumulation de capital économique. Le capital culturel constitue un élément essentiel de la compréhension de l'activité agricole et des symboles qui lui sont associés. Pour Burton, Kuczera, et Schwarz (2008), trois conditions d'indication de capital culturel auprès des autres agriculteurs sont identifiées : une activité doit montrer des compétences («good» ou «poor performance») ; elle doit avoir un résultat tangible incarné dans un signe ; ces signes doivent être accessibles aux autres agriculteurs, souvent

visuellement. Il existe des échanges possibles entre les capitaux culturel et économique. Les cultures et symboles associés sont dynamiques et sujets à constante redéfinition par la communauté agricole, par exemple en réaction à l'évolution du contexte politique et économique (Haggerty, Campbell, et Morris 2009).

2.2.3 «Good farmer», «good farming» et règles du jeu : des notions dynamiques

Les travaux de Bourdieu démontrent que l'articulation entre capital culturel et économique définissent les goûts et préférences individuelles (Bourdieu 1979). Un goût de la nécessité se montre dans le cas d'un capital économique plus restreint. A l'inverse, quand un capital culturel est éloigné des capacités à générer un capital économique, une personne se distingue par l'expression de goûts de liberté. Plusieurs auteurs (Sutherland et Darnhofer 2012, Sutherland 2013) associent le goût de la nécessité aux symboles traditionnels de «good farming» qui ont historiquement générés des revenus.

«The typical symbols of “good farming”, such as high yields and good quality livestock, have historically also led directly to higher economic returns, suggesting that commercial farmers express the taste of necessity in their socialized preferences. Owing to this relationship, cultural capital can be expected to evolve in relation to changing economic reward structures (i.e., changing rules of the game in relation to how economic capital is generated), and be reflected in new or re-weighted cultural symbols and preference» (Sutherland 2013, p.433)

Dans leurs travaux, elles insistent sur la capacité de l'agriculture biologique de changer le «sens du jeu». Pour Haggerty, Campbell, et Morris (2009), une certaine réalité économique peut alors influencer la disparition de symboles autrefois valorisés (comme le maintien d'un bétail de qualité dans l'élevage ovin) pour maintenir la viabilité économique de l'exploitation.

Les règles structurent la valorisation d'activités en tant que symboles de «good farming» et *in fine* ce que participe à la construction d'une identité de «good farmer». Plus largement, la littérature sur l'AEG montre que les notions de «good farming» ne sont ainsi pas gravées dans le marbre. De nouveaux symboles peuvent prendre la place de vieux symboles. Un contexte dynamique exige

alors des «réponses créatives» (Sutherland et Darnhofer 2012). C'est ce que souligne aussi Riley dans sa défense d'un usage dynamique du concept d'habitus :

«Whilst the farming habitus may appear static, and thus notions of good farming which appear to be anchored to productive agriculture might be concluded as rendering AESs as culturally unsustainable, we need also to recognise that habitus continually adapts to the outside world. Instead of considering farming change from a starting point of simply observing policy change—as has been the tendency in previous research—the farmer-centred perspective taken here has shown how it is a myriad of changes to the 'rules of the game' which may now, cumulatively, be (re)aligning symbols of good farming (and good farming identities) with environmentally sympathetic farming practices.» (Riley 2016, p.73)

Non seulement les règles sont dynamiques, mais elles structurent des champs donnés. Il existe un grand nombre de paramètres permettant de définir les agriculteurs comme appartenant à un groupe ; cela peut être une région géographique particulière, un certain type de production, une classe d'âge.

2.2.4 La résistance du fait d'un décalage entre normes

La résistance des agriculteurs face à des exigences environnementales (souvent des programmes ou projets agro-environnementaux) est la porte d'entrée d'une approche par les pratiques agricoles symboliques et de la construction de l'identité du «good farmer».

«By linking payments to production processes rather than outputs, however, voluntary AESs are limiting the ability of farmers to act entrepreneurially or introduce innovative ideas into conservation management. There is no advantage to be gained over other farmers in AES management, no market in valuable information and therefore, limited incorporation of socially established knowledge in conventional farming cultures.» (Burton, Kuczera, et Schwarz 2008, p.26)

Dans cette perspective, les agriculteurs ne peuvent pas exercer une pratique qui montrerait des signes visibles de leur capacité à être un bon agriculteur.

«By removing much of the skill requirement for managing land, AESs thus both fail to allow farmers to perform identity-enhancing behaviour (around which their self-identity and self-esteem are based) in any significant way, and fail to distinguish a cultural boundary between farmers and non-farmers (...)» (Burton, Kuczera, et Schwarz 2008, p.27)

La dimension culturelle devient un élément essentiel de la viabilité des programmes environnementaux qui se doivent de dépasser la «simple» compensation financière (Burton et Paragahawewa 2011). Burton (2018) indique aussi une nécessité de dépasser les piliers classiques de la durabilité (économie, social, environnement) dans la mise en œuvre de programmes et inclure la durabilité culturelle, socle sur lequel repose les autres piliers. Dans le cas de la sauvegarde d'espaces naturels, ne pas l'inclure signifie une «disneyfication» du paysage.

Il existe un décalage entre un système de normes partagées par les agriculteurs et un renouveau institutionnel, chargés de normes (informelles et légales). Riley (2016) utilise un autre concept bourdieusien, le concept d'hystérésis, qui cherche à comprendre comment penser le décalage entre habitus et nouvelles normes et les exigences sociales. A noter que les AES sont différents de la régulation environnementale où les exigences sont obligatoires. Dans ce cadre, les agriculteurs n'ont théoriquement pas le choix de participer ; les questions de conformation à la loi ou les stratégies d'évitement, ainsi que les modalités de mise en œuvre par les autorités, entrent en jeu. En utilisant ce concept, Riley montre que, dans le cadre d'une participation à long-terme à un AES, la définition de «good farmer» évolue sans cesse dans le temps et dans l'espace ; de plus, la génération d'un capital culturel s'observe également chez les «*conservation officers*» en relation avec les agriculteurs, dont les interactions répétées transforment chez l'une et l'autre catégorie un habitus existant.

L'hystérésis est définie comme le décalage existant entre les structures changeantes d'un champ et l'habitus des individus qui l'investissent. Bourdieu explique que le habitus est dans un état de flux constant et par ailleurs s'oppose à ceux qui critiquent le caractère supposé trop déterministe au concept. L'hystérésis est en d'autres termes la lenteur de la transformation de l'habitus. Bourdieu qualifie l'hystérésis d'«inertie des habitus» (1997) où il arrive que «selon le paradigme de Don

Quichotte, les dispositions soient en désaccord avec le champ et les «attentes collectives» qui sont constitutives de sa normalité» (1997, p.188). L'hystérésis est ici avant tout le résultat d'un changement rapide, sous forme de crise. Notons que les travaux de Bourdieu conceptualisant l'hystérésis s'inscrivent dans une perspective de domination et d'intériorisation à travers les corps. Le changement de classe par l'ascension sociale, les bouleversements économiques, le déplacement géographique, le changement des stratégies matrimoniales sont des situations changeantes révélant un décalage imprimé chez les ouvriers, migrants algériens, paysans célibataires (Bourdieu 1979, 2015).

Une question se pose : l'hystérésis peut-elle s'appliquer pour décrire la situation des agriculteurs néo-zélandais face à l'avènement d'enjeux environnementaux dans le débat public et dans les mesures réglementaires ? L'hystérésis telle que théorisée par Bourdieu s'applique à décrire une situation dans laquelle les acteurs sont «victimes» d'un changement social et ces derniers portent les marques de ce décalage de façon incorporée, subissant une réelle désorientation. Dans ce cadre, l'hystérésis s'applique à des groupes en situation de domination. Or, à première vue et en moyenne, les agriculteurs néo-zélandais bénéficient d'une situation financière confortable et l'agriculture est un secteur influent à l'échelon politique. Une deuxième question survient alors : est-ce que les agriculteurs sont en situation de domination ? Que signifie-t-elle ? Ainsi, plusieurs questionnements sont à éclaircir. La réponse sera complexe ; surtout, elle interroge la nature du changement auquel sont confrontés les agriculteurs, et leur place en dans le tissu social et économique comprenant aussi la possibilité d'initier ou d'influencer un changement.

2.2.5 Utilité du concept

Un grand nombre de chercheurs utilise les concepts de «good farmer» et «good farming» dans leurs travaux. Ils apparaissent en majorité dans des travaux cherchant à comprendre la mise en œuvre d'*agri-environmental schemes* dans des contextes avant tout européens (par exemple Thomas, Riley, et Spees 2019, Westerink et al. 2021). Ils se marient aussi avec la question du bien-être animal (Shortall et al. 2018, Vigors, Wemelsfelder, et Lawrence 2023) ou de l'agriculture biologique (Sutherland et Darnhofer 2012, Sutherland 2013). Ils permettent de mettre en lumière les dynamiques de genre, d'âge ou de race traversant les mondes agricoles. Plusieurs travaux évoquent aussi les changements dans les identités et les facteurs influençant ces adaptations comme la participation à long-terme à des programmes (McGuire, Morton, et Cast 2013 ; Riley 2016). Depuis l'article de Burton en 2004, un nombre grandissant de travaux ont alors utilisé le concept de «good

farmer» et citent explicitement l'article original (Burton et al. 2021). Le concept a fait ses preuves scientifiquement et se marie avec des théorisations variées. Le concept n'est donc pas statique et des définitions différentes viennent alors le nourrir. De plus, l'évolution des pratiques agricoles dans les sociétés occidentales contemporaines (digitalisation de l'activité agricole, mécanisation, produits de synthèse, entre autres) viendront vraisemblablement apporter une redéfinition du concept.

2.3 Résistance des agriculteurs

Ce point traite de la conceptualisation de la colère des agriculteurs, qui est notamment la manifestation du décalage entre les agriculteurs et les règles du jeu environnementales à propos de ce qu'est un «bon agriculteur». Je questionne cette résistance souvent évoquée dans la littérature AEG, avant de tenter d'en cerner les contours par l'exploration du concept de ressentiment (rural).

2.3.1 Résistance ou opposition ?

Qu'est-ce que la résistance des agriculteurs ? Dans une perspective anarchiste et marxiste revisitée, Scott (1985) montre que les mouvements de protestation paysanne à grande échelle sont rares, du fait entre autres que la répression est souvent l'issue de tels mouvements. Il démontre dans son ouvrage séminal que la résistance des paysans s'opère de façon «passive» et silencieuse ; il s'agit avant tout de résistance quotidienne à l'encontre d'une élite oppressante, à des fins de gains matériels (propriété, travail). La résistance paysanne se joue avant tout dans un contexte où les agriculteurs appartiennent majoritairement à une classe clairement défavorisée. Le concept même de résistance s'applique justement dans un contexte clairement établi de domination. Comment penser la résistance des agriculteurs dans le cas des économies occidentales où leur position sociale n'est pas la même que dans les cas mobilisés par Scott pour construire sa théorie de la résistance paysanne ?

La situation de l'agriculture dans les pays occidentaux modernes et industrialisés possède les caractéristiques suivantes :

- les agriculteurs ont des degrés de niveau de vie très variables ;

- les agriculteurs sont dans un régime de paiements directs indirectement régulé par des conditions-cadres édictées par l'OMC (nécessité de non-distorsion des mécanismes de marché, paiements seulement en contrepartie de prestations écologiques) ;
- il s'agit d'une résistance à l'encontre de multiples éléments : nouvelles normes environnementales, manque de soutien financier, délaissement des autorités, nouvelles exigences bureaucratiques, prix insoutenables, défiance vis-à-vis des distributeurs intermédiaires.

Comme le suggèrent Burton et al. (2021), les explications des formes de résistance chez les agriculteurs dérivent des théories sociales qui jalonnent le concept de «good farmer». La perspective bourdieusienne met en avant des mécanismes subconscients liés à l'habitus (Burton et al. 2021, p.70-72), tandis que les approches interactionnistes s'inscrivent dans une vision plus stratégique de génération de capital social, à travers la pratique symbolique (Burton et al. 2021, p. 68-69). Dans la première perspective, les résistances surgissent d'un décalage, alors que dans la seconde perspective, les agriculteurs intègrent des pratiques qui peuvent entrer en conflit avec des normes institutionnelles. Au fond, on retrouve l'idée que les normes institutionnelles environnementales peuvent générer une insatisfaction, par l'inadéquation pratique des dispositions des agriculteurs à leur égard et par leur manque d'attrait symbolique.

La résistance des agriculteurs à l'encontre de normes ou programmes environnementaux est à l'intersection de deux conceptualisations : (1) l'acceptation (ou le rejet) de politiques publiques environnementales (qui comprend de nombreux acteurs comme les industries, les pays, les individus, les consommateurs et est étudié avant tout par les disciplines de la psychologie, la sociologie de l'action publique, la sociologie du droit) et (2) les dynamiques qui traversent ce qu'on peut qualifier de rural (inégalités et opposition supposée à l'espace urbain, exode rural, montée du populisme, question de la périphérie ; des champs notamment étudiés par la sociologie rurale et la géographie humaine).

Les mouvements récents de protestation des agriculteurs dans un certain nombre de pays européens ont fait l'objet d'une réflexion de plus en plus importante. Van der Ploeg 2020 associe ces mouvements à un regain de populisme directement issu de la caractérisation et l'internalisation de l'agriculture de type «entrepreneurial» qui favorise une accumulation de capital économique. L'auteur critique également l'apparition de concepts comme celui d'«agribashing» avant tout créé et popularisé par les tenants d'une certaine agriculture (notamment les syndicats et représentants

agricoles institutionnels). Ces mouvements de protestation interrogent aussi le rôle des organisations et d'une certaine cooptation du discours des agriculteurs.

Au-delà de l'agriculture, une forme de protestation s'exprime en provenance du monde rural (qui englobe d'autres éléments que l'agriculture ; Woods 2006). Le ressentiment est un élément essentiel présenté par Cramer (2016) dans son travail sur la montée du populisme dans les zones rurales du Wisconsin. Il se construit à partir de l'affirmation d'une identité sociale forgée à partir de la constitution d'un Autre. Cramer montre que la représentation d'un mépris supposé des élites citadines à l'encontre habitants des zones rurales favorise alors l'adhésion des individus à des politiques et représentants exploitant ce ressentiment. Ces derniers promettent une réduction du confort supposé dont bénéficie ces élites (moins de subventions publiques dans certains secteurs), mais réduisent également les programmes publics qui avantageraient les habitants ruraux. Paradoxalement, ces politiques et représentants qui potentiellement dégradent les conditions matérielles des populations rurales gagnent tout de même leur adhésion ; concrètement, dans le contexte américain, cette adhésion se manifeste par la mobilisation pour des candidats du Parti républicain.

Une attention particulière doit être portée sur les paramètres conditionnant le contexte d'expression de la résistance et sur les façons dont elle s'exprime. Un certain nombre de paramètres conditionnent l'apparition d'une colère provenant du monde rural et des agriculteurs. Pour qualifier cette colère, je vais plutôt utiliser le terme d'«opposition». En effet, l'opposition est une attitude ou une action visant à exprimer un désaccord ou une contestation face à une idée, une politique ou une autorité. Dans un système démocratique, l'opposition est généralement légale et peut se manifester par des débats, des votes contre des propositions, ou par des discours. Tandis que la résistance désigne une action plus active et souvent clandestine contre une autorité ou un régime perçu comme oppressif. La résistance implique généralement des actions directes, parfois illégales, visant à saper ou renverser l'autorité en place. Par exemple, sous des régimes autoritaires, la résistance peut inclure des actes de sabotage, des manifestations clandestines ou la diffusion de matériel interdit (les actions peuvent être encore plus discrètes comme l'explique Scott). Si dans un contexte clair de domination, le terme de résistance s'impose ; dans un contexte où les agriculteurs représentent un très large éventail de réalités et ne peuvent être définis comme un groupe totalement dominé, un terme plus générique comme celui d'opposition semble plus approprié.

2.3.2 Ressentiment et morale : définitions

Le décalage observé entre les normes pratiques et les normes du «good farmer» qui caractérisent les pratiques des agriculteurs du Southland est aussi une opposition qui se construit entre deux figures ; celle de l'agriculteur travailleur et du fonctionnaire répondant à des exigences visant à satisfaire les besoins de citoyens. C'est ce que Forney (2007) observe notamment chez les éleveurs laitiers romands :

«Le principal décalage se creuse entre l'idéal du «bon paysan» selon les critères de l'ethos paysan et les images que renvoie le miroir de la politique agricole. A l'entrepreneur performant et indépendant, gagnant sa vie grâce aux fruits de son labeur et de ses compétences de producteur, répond le demi-fonctionnaire dont le revenu est en grande partie assurée par l'État et dont la fonction est aussi de garantir une nature et un paysage préservés pour les citoyens.» (2007 p.129-130).

Ce décalage (ou hystérésis) génère une opposition construite entre deux figures : le bon agriculteur dans le monde valorisé de la production agricole contre le fonctionnaire (l'opposé de l'entrepreneur) issu d'un monde citoyen. C'est précisément cette dichotomie que je m'appête à explorer. Le terreau néo-zélandais est fertile pour entamer une compréhension de la dynamique ruralité – villes. Avant de mettre l'accent sur mes données se situant dans ces thématiques, je vais introduire plusieurs concepts et théories venant compléter le cadre du «good farmer». L'ouvrage de Cramer précédemment mentionné est mon point départ, je commence ainsi à cerner les contours du concept de ressentiment, avant de continuer sur celui de moralité, du fait du sens de la justice que peut exprimer le ressentiment, et je présenterai brièvement les relations intergroupes à travers le prisme des théories psycho-sociales.

2.3.2.1 Ressentiment et *resentment*

Le discours des agriculteurs s'inscrit-il dans une forme qui s'apparente à celle du ressentiment ? La colère des agriculteurs et, comme on le verra, le sentiment d'une injustice laissent à penser que se déploie une forme de cette émotion. L'usage du concept mérite des éclaircissements.

«A politics of resentment arises from the way social identities, the emotion of resentment, and economic insecurity interact. In a politics of resentment, resentment toward fellow citizens is front and center. People understand their circumstances as the fault of guilty and less deserving social groups, not as the product of broad social, economic, and political forces.» (Cramer 2016, p.21)

Le ressentiment fait intervenir des émotions négatives et une forme d'opposition adressée à d'autres groupes, plutôt qu'à des structures. Cramer s'intéresse particulièrement aux politiques du ressentiment. Non seulement, il représente une émotion négative provenant d'une partie de la population, mais il s'agit également d'un élément repris par des acteurs intéressés qui utilisent cette émotion à des fins politiques, en l'exacerbant par exemple. Si l'auteur définit le ressentiment avant tout comme une émanation d'identités sociales (définies avec l'aide d'une littérature psychosociale), le concept a aussi été exploré par une tradition philosophique qui montre son caractère polysémique.

«On définit traditionnellement le ressentiment comme un système socio-affectif articulant trois éléments : d'abord, un ensemble de passions négatives, parmi lesquelles l'emportent la haine, l'hostilité, l'envie ; ensuite, le sentiment d'être impuissant face à l'objet de ces passions négatives et donc de ne pas pouvoir les exprimer pleinement ; enfin, l'expérience renouvelée de cette hostilité impuissante, qui n'en finit pas d'être éprouvée.» (Grandjean et Guénard 2012, p.11)

Le concept de ressentiment est un objet d'étude de la philosophie, qui a été particulièrement commenté dans la philosophie moraliste anglo-saxonne. Smith (2014) en étudie les contours en présentant le ressentiment comme un sentiment malheureux issu de la colère face à une affliction causée à un individu. Le caractère du ressentiment est négatif, mais néanmoins naturel, du fait qu'il s'agit d'une réaction affective. Fondamentalement, l'idée de ressentiment est perçue comme un sentiment négatif, une colère naturelle et légitime, qu'il est nécessaire de réguler afin de vivre harmonieusement dans la société. La conception de Smith, mais aussi du théologien Butler cité par Fassin, reste centrée sur le comportement individuel.

«Resentment is therefore an unsocial but legitimate passion, which must be tamed by the moral principles that regulate retribution. It puts human beings at risk of

resembling animals when it leads to mere retaliation, but it can be disciplined as long as a sense of justice prevails, and it can therefore be viewed as an indispensable component of self-defense in social life.» (Fassin 2013, p.251).

Dans ce cadre philosophique particulier, le ressentiment fait l'objet de réflexions et injonctions morales sur la vie en société. La tradition de la philosophie continentale européenne a exploré le ressentiment comme un sentiment associé à la faiblesse. Nietzsche (1900) s'est emparé du concept en le définissant comme un sentiment d'impuissance, une réaction. Il oppose ainsi la «morale d'esclave» à la «morale noble», puissance créatrice et confiante en elle-même. Pour Nietzsche, l'homme du ressentiment s'empêtre dans une volonté de vengeance qui reste inassouvie. Il est dès lors incapable de création et impuissant, au contraire de l'homme noble qui, même s'il peut être touché par le ressentiment, s'en débarrasse. L'homme du ressentiment cherche à se rassurer en inventant un ennemi. Il devient par miroir une figure du bien, en opposition à une figure du mal imaginée. Nietzsche caractérise également le ressentiment aux fondations du judéo-christianisme, dont il critique fermement la valorisation de l'humilité, de la souffrance qu'il assimile à une morale des faibles, par ailleurs souvent critique des nobles, perçus comme se vautrant dans la richesse, la décadence et l'ostentatoire. En reprenant Nietzsche, Scheler (1933) insiste sur le caractère de rumination qui donne un caractère d'auto-renforcement au concept.

Faisons un bon dans le temps. Fassin (2013) montre qu'il existe une distinction à faire entre le ressentiment et le «*resentment*».

«Ressentiment results from a historical alienation: something did happen, which had tragic consequences in the past and often causes continuing hardship in the present. Resentment amounts to an ideological alienation: the reality is blurred, leading to frequently misdirected rancor.» (Fassin 2013, p.260).

Il exemplifie ces deux idéaux-types premièrement par l'oppression des Noirs pendant le régime de l'apartheid en Afrique du Sud qui est la matrice d'un *ressentiment* ; et deuxièmement par la frustration qui anime les policiers français travaillant dans les banlieues défavorisées.

«Ressentiment is a reaction to historical facts, which generate an anthropological condition: victims of genocide, apartheid, or persecutions experience this condition. It implies not primarily revenge but recognition. It signifies the

impossibility to forget and the senselessness to forgive. The man of resentment may have been directly exposed to oppression and domination, or indirectly, through the narratives of his parents or grandparents, for instance. By contrast, resentment is a reaction to a relational situation, which results from a sociological position : police officers, far right constituents, and long-term unemployed workers may find themselves in such a position. It involves diffuse animosity and tends toward vindictiveness. It shifts its object of discontent from specific actors toward society at large and vulnerable groups in particular, via imaginary projections. The resentful man is not directly or indirectly exposed to oppression and domination, but he expresses discontent about a state of affairs that does not satisfy him.» (Fassin 2013, p.260).

Selon Fassin, quatre facteurs contextualisent le *resentment* : ce dernier s'exprime par un sentiment que le public déteste la police (ce qui va à l'encontre des sondages officiels) ; il s'inscrit dans un contexte de durcissement du discours politique à l'encontre des certaines populations (immigrés habitant les banlieues), de renforcement des normes pénales au détriment du travail de la justice et la victimisation de la police plus apparente (sous forme de statistiques des atteintes à l'intégrité physique par exemple) ; cette dernière dimension est particulièrement intéressante : la violence subie au travail par les policiers était longtemps restée invisible, avant de devenir elle-même un problème. Le *resentment* vient donc d'un terreau fertile à son émergence. La représentation d'un «police-bashing» existant dans la société (mon expression) est un élément qui solidarise le groupe, s'additionnant à d'autres images parfois plus positives, et il fait partie de la culture professionnelle de métier. De plus, Fassin explicite la notion intéressante de «projection imaginées». Elle décrit un mécanisme clé du ressentiment, où des frustrations personnelles ou collectives trouvent un exutoire dans des cibles imaginaires. Les projections imaginaires ne s'appuient pas sur une relation ou un conflit concret entre l'individu et les groupes ciblés, mais sur une perception médiatisée ou fantasmée ; ces projections visent souvent des groupes vulnérables ou marginaux

La distinction entre la pertinence du ressentiment en fonction de son origine est sujet à débat. Fassin pose la question de la légitimité : il y a le sentiment légitime (le ressentiment comme un sentiment issu de souffrances objectives adressées historiquement à une population) et un sentiment illégitime (un sentiment de haine imaginaire ne reposant pas sur des données objectives). Selon Fasula (2022), la légitimité n'est pas à questionner, car cela reviendrait à juger de façon normative et arbitraire la pertinence de la rancœur ; cette dernière n'est pas mal ou bien dirigée. De plus, il est difficile de

distinguer totalement les situations d'oppression historique et celles étant imaginaires. En réalité, il existe une hybridation de phénomènes, les mémoires collectives étant aussi structurées par des imaginaires. Les situations relevant du ressentiment sont aussi traversées par des projections imaginées. A l'inverse une situation qui relèverait du *resentment* pourrait aussi contenir une forme d'injustice réelle mais peut-être invisibilisée.

En fin de compte, à la fois le ressentiment et le *resentment* s'accompagnent de l'idée de justice, une interprétation explorée par Rawls (1971) qui pourrait unir les deux formes relevées par Fassin. Rawls propose l'idée que le ressentiment est avant tout un sentiment moral qui s'inscrit comme une réaction à un phénomène jugé injuste et traduit en cela une volonté de justice. Il se distingue de l'indignation, qui est selon lui un «mal fait à autrui», et de l'envie, qui se définit comme le désir d'obtenir ce dont on ne dispose pas. La notion de justice et de la moralité qui l'accompagne mérite des éclaircissements, effectués au point 2.3.3.

2.3.2.2 Ressentiment et populisme

Comme le présente Cramer (2016), le ressentiment se marie avec le populisme, dont la notion a fait l'objet de travaux conséquents visant à cerner des trajectoires politiques historiques et contemporaines conservatrices en Occident (voir Kaltwasser et al. 2017). Terme polysémique, il demande une clarification. Mudde (2004) définit le populisme comme suit :

«[A]n ideology that considers society to be ultimately separated into two homogeneous and antagonistic groups, 'the pure people' versus 'the corrupt elite', and which argues that politics should be an expression of the *volonté générale* (general will) of the people» (p.543)

Au cœur de la notion se trouve l'idée de peuple. Difficilement interprétable comme idéologie seule, Mudde présente le populisme comme une idéologie «mince» (*thin-centered ideology*) qui peut se greffer sur d'autres idéologies, comme le nationalisme, le conservatisme ou l'écologisme. Selon Kriesi (2014), le populisme se manifeste dans les discours et dans la reconfiguration partisane. D'une part, il s'exprime dans les discours, en mobilisant des éléments émotionnels, polarisants et simplificateurs. D'autre part, il s'incarne dans des reconfigurations partisans, où de nouveaux partis populistes surgissent ou où des partis existants adoptent des thèmes populistes pour capter l'électorat. Ce double mouvement, discursif et structurel, illustre comment le ressentiment des

citoyens envers les institutions et les élites peut se transformer en une force politique organisée. La notion de populisme nourrit des débats nourris quant à sa portée. Le pendant inverse du populisme, l'antipopulisme, représente aussi une tendance à l'effritement de la démocratie (Chollet 2023) qui s'incarne dans une rhétorique rattachant, dans une mouvance réductrice, la diversité des mouvements populaires sous une même étiquette.

Une des facettes contemporaines du populisme est son lien étroit avec le climato-scepticisme. Les discours climato-sceptiques sont souvent enracinés dans un ressentiment économique et culturel : les élites mondiales sont accusées d'imposer des politiques environnementales perçues comme injustes pour le «peuple ordinaire» considéré tout simplement comme le «peuple». Ce populisme environnemental joue sur le rejet des sacrifices demandés au nom de la transition écologique. Il s'incarne par exemple dans le climatoscepticisme, qui reprend les éléments du discours populiste comme la critique poussée d'une élite et la simplification des enjeux, «mais enrobé d'arguments scientifiques sortis de leur contexte ou, simplement, de faits imaginaires.» (Foucart 2012, p.179).

En Nouvelle-Zélande, la question du populisme est notamment abordée par Moffitt (2017). Il étudie la particularité du populisme des Antipodes et montre ses caractéristiques : l'importance du caractère rural, la corrélation à la droite de l'échiquier politique, et l'opposition à la figure d'un Autre apparaissant sous les traits d'une élite (urbaine), d'un immigrant (asiatique) ou de la population indigène (maorie). Si la dynamique est analogue au populisme observé dans les contextes occidentaux, le caractère colonial de peuplement de la Nouvelle-Zélande complexifie la question de l'identité collective et du rapport à l'immigration, les émanations populistes provenant en majorité de groupes étant eux-mêmes issus de l'immigration européenne. Moffitt rappelle aussi que l'expression populiste est tout de même tempérée au niveau national par l'existence du mode de scrutin MMP¹¹ qui donne une voix importante aux régions plus reculées et moins densément peuplées.

2.3.3 Le ressentiment comme une volonté de justice

J'explore dans ce point les questions morales relatives au ressentiment. En tant qu'émotion mêlant frustration, envie et désir de réparation, le ressentiment surgit souvent face à une injustice perçue,

11 Il s'agit d'un mode de scrutin mixte où la moitié de l'organe législatif est élu en fonction de circonscriptions électorales et l'autre moitié selon un système de listes de parti.

réelle ou symbolique. Je commence avec un exemple propre à l'agriculture, avant d'ouvrir la réflexion sur la composante morale de l'action humaine.

Le sentiment d'injustice provient en partie de la perception d'effectuer une activité fondamentalement «bonne». L'aspect de moralité entre ainsi en jeu. Le concept du «good farmer» intègre par ailleurs une volonté de comprendre l'enjeu de la «moralité de l'agriculture» (voir Burton et al. 2021, chapitre 5). Dans la gouvernance agro-environnementale, deux conceptions morales s'entrechoquent, celles de l'agriculture et celles des milieux environnementaux. Dans le contexte britannique, la fierté d'être un agriculteur est observée par Lowe et al. : «Although many farmers do think of themselves as victims (or as being victimized), they also see themselves as proud, independent countrymen who are inferior to none.» (Lowe et al. 1998, p.192) La ruralité a été historiquement associée au «naturel» et par essence au «bon», «devenant ainsi une source d'affirmation morale et de condamnation» (Lowe et al. 1998, p.194, citant Bell (1994), traduction personnelle). Dans une conception occidentale contemporaine opposant villes et campagnes, le monde rural est longtemps resté comme celui étant associé le plus proche à la nature et s'est construit en opposition à un monde urbain industriel et polluant, ainsi que corrompu, au-delà de l'impact sur la nature. Le monde rural se construit en *gemeinschaft*, par opposition à la *gesellschaft* (Bell 1992). Bell reprend les travaux de Tönnies (2015) qui théorise cette opposition. La *gemeinschaft* fait intervenir les liens familiaux, l'attachement à des valeurs morales chrétiennes, un lien de confiance unissant les membres de la communauté, à l'inverse de la *gesellschaft* caractérisée par une association libre d'individus. Évidemment, cette opposition est d'un ressort idéal-typique ; en outre, Bell rappelle que cette opposition est avant tout un spectre. D'ailleurs, la vie en communauté dans un milieu rural peut être à la fois valorisée et sévèrement critiquée par les membres de cette communauté, de façon apparemment paradoxale. Reste la croyance partagée de vivre dans un espace différent (je reviens plus loin sur la construction du nous et de l'autre), consolidée par l'importance revendiquée d'exercer un mode de vie intrinsèquement naturel. Le concept de nature est en réalité un champ de bataille de revendications qui se font en son nom. Dans une perspective occidentale, si la ruralité et nature ont été historiquement associées et continuent de l'être dans une certaine mesure, la préservation de la nature est à présent une revendication environnementale provenant notamment, mais pas seulement, de mobilisations d'activistes et écologistes, débordant largement dans les milieux urbains.

Si on revient à l'activité polluante sur l'environnement, on observe un recours un type de moralité différent selon si l'on se trouve du côté des agriculteurs ou du côté des autorités chargées de

protéger l'environnement (Lowe et al. 1998). Les agriculteurs sont sensibles aux accidents (un appareil défectueux, une erreur de manipulation causant ainsi des dommages sur l'environnement). Le caractère bon ou mauvais d'une action est ainsi hautement contingente. A l'inverse, les autorités s'intéressent aux effets d'une activité ; une rivière polluée est une mauvaise chose en soi.

«For farmers, *the morality of farm pollution concerns the morality of the deed* - whether the pollution was deliberate or accidental. Their sense of personal worth, responsibility and circumstances all come into play around the morality of farming and the morality of pollution.» (Lowe et al. 1998, p.204)

La pollution agricole, notamment la pollution diffuse, est acceptable pour les agriculteurs du moment que ces derniers agissent dans un cadre établi (qui indique que l'activité agricole est indispensable, donc bonne). Cela devient inacceptable lorsqu'un agriculteur est fautif d'une action délibérée ou en cas de négligence. Aussi, la moralité dans des communautés rurales n'a pas un caractère homogène. Au sein d'un groupe, un ensemble de moralités coexistent et s'influencent mutuellement.

La morale dans l'activité agricole présentée ici est une partie d'une moralité plus générale traversant l'économie et la société. Le concept d'économie morale apparaît dans la littérature pour interpréter des situations conflictuelles dépassant l'analyse de faits objectifs. Les travaux de Scott (1976), s'inspirant de ceux de Thompson¹², montrent l'existence d'une «économie morale» caractérisant les relations entre paysans (pauvres, dans une économie de subsistance) et élites. Scott cherche à expliquer la survenue de révoltes paysannes : elles sont notamment le fruit de manquements des élites quant au maintien de droits antérieurs à une situation d'exploitation, à savoir qu'ils exigent des dominants des valeurs morales et le respect d'un droit à la subsistance et à la sécurité alimentaire.

L'économie morale explique également l'acceptation (du moins l'apparence de l'acceptation) face à une situation de domination. Elle fait accepter un déséquilibre et des inégalités tant que le système en place permet en pratique la satisfaction des besoins primaires et une subsistance minimum. Dans les mondes agricoles, elle indique que les agriculteurs peuvent accepter une situation défavorable,

12 Dans *The Making of the English Working Class* (1968), Thompson montre l'existence de normes sociales et d'une économie morale agissant comme des contrats tacites entre les forces qui s'opposent (les classes de travailleurs contre le patronat). Le non-respect de ces clauses fondamentales et traditionnelles, comme la manipulation des prix en conséquence de l'introduction de logiques de marché forcées, donne alors lieu à des émeutes.

mais cette dernière repose sur des attentes (pas évidentes aux premiers abords) envers les acteurs qui les gouvernent. Le concept d'«économie morale» est avant tout pensé pour décrire une situation de tension entre groupes dominés et dominants. En donnant la parole aux premiers et en faisant l'exégèse du sens donné à leur action, il est assez ostensiblement politique. Néanmoins, certains auteurs comme Fassin (2013) montrent qu'il est possible d'utiliser le concept au-delà de l'action des dominés (par exemple, celle des «jeunes de quartiers» et celle des forces de l'ordre qui ont chacune leurs propres justifications morales). Il n'existe ainsi pas une mais des économies morales qui se rencontrent dans des situations spécifiques.

L'économie morale rejoint aussi plus largement la notion d'ordre moral, notamment développé par Farrell (2015, mentionné dans Burton et al. 2021), à savoir un cadre qui oriente l'action individuelle et donne un sens à cette dernière, qui s'applique entre autres dans l'agriculture et l'action environnementale.

«Moral orders help orient people's lives towards teleological goals. There is a specific point to one's life ; life has purpose and, with the concept of moral orders in mind, helps to relate the good farmer to this fundamental (but variable) moral dimension of farming – to feed the world, to keep the land in 'good heart', to pass the farm on the next generation» (Burton et al. 2021 p.97).

Les ordres moraux se trouvent inévitablement en conflit autour de projets et politiques publiques, notamment environnementales. C'est ce qu'observe Farrell autour de l'écosystème du Grand Yellowstone, avec, entre autres, le conflit opposant les activistes pro-loups et activistes anti-loups. Ainsi, chez les anti-loups, il retrouve une forme d'individualisme favorisant la promotion de la propriété privée une certaine méfiance quant au fédéralisme, la croyance en une domination naturelle de l'homme sur les animaux, la volonté de préserver un mode de préservation pragmatique perçu comme en déclin. L'ordre moral de Farrell (qui s'inspire des travaux de Wuthnow et Durkheim) se fonde sur trois affirmations : «les êtres humains sont des croyants» (2015 p.12) *i.e.* ils placent leurs confiance et foi dans des concepts et notions socialement construites ; il existe des structures narratives chargées de sens dans lesquelles l'expérience humaine s'inscrit ; les êtres humains donnent corps et mettent en pratique l'ordre moral qui les anime dans l'idée de le continuer.

On retrouve aussi des valeurs et croyances que se partagent certains groupes en conflit dont l'interprétation est différente ; par exemple, toujours autour du conflit entre groupes pro- et anti-loups, on retrouve une expression de la nécessité d'agir dans l'intérêt des générations futures qui se traduit par l'importance de préserver la possibilité de se familiariser avec le loup ou à l'inverse de préserver une tradition de chasse et d'élevage que le loup empêcherait. L'ordre moral montre l'existence d'un ensemble de croyances, normes et valeurs partagées au sein d'un contexte qui précède ou au moins s'ajoute à des interactions basées sur des données plutôt matérielles, comme les conflits sur l'usage de ressources ou de partage monétaire. L'existence d'ordres moraux est la source de polarisation et du caractère passionnel d'un conflit. Lorsque les groupes s'affrontent autour d'enjeux, ils le font à propos de croyances et valeurs intimes qui sont des éléments fondateurs de l'identité des individus composant un groupe. Farrell montre que l'ampleur et l'aigreur de conflits prennent source dans la «déévaluation morale».

«[...] transformations in economic, political, and status-based relationships challenged time-honored ideas about what it means to be a “good” person, how one *ought* to make a living on the land, and the virtue of an old-west way of life. These *moral* foundations were rethought, revalued, and ultimately redefined through new laws, institutions, and economic policies. These sweeping changes created the necessary moral and political conditions for long-lasting conflicts over the area's natural resources.» (Farrell 2015 p.118)

L'ordre moral perpétue l'idée que les remodelages de la société et les conflits s'attaquent à la définition même de ce qui est une «bonne personne» (et donc un «bon agriculteur»). De plus, il renforce la structure des groupes partageant les mêmes fondations morales et par là amplifie une opposition («nous» contre «eux»).

2.3.4 Détours par la psychologie sociale : relations et conflits inter-groupes

La création de catégories mentales est un processus documenté de conceptualisation par les individus du monde qui les entoure. Dans la construction du concept de «good farmer», la dynamique entre le «nous» et «eux» est un élément essentiel de structuration de l'identité d'agriculteur.

Le «nous» et le «soi» sont une construction par miroir d'un «autre». Chez les agriculteurs, cet autre peut être un mauvais agriculteur (à l'inverse de soi-même étant un bon agriculteur) ou une personne extérieure à l'agriculture. Le «nous» des agriculteurs relève l'existence d'un quelque chose (croyances, valeurs, normes professionnelles) qui rassemble les agriculteurs et permet une définition de «good farmer». Ce «nous» ne doit pas masquer l'existence d'identités multiples à l'intérieur des mondes agricoles, comme nous l'avons vu au point 2.2. Il existe en effet plusieurs types de production, d'identités, de types d'agriculteurs composant la profession et participant à sa diversité. Par ailleurs, il convient de différencier les identités d'agriculteurs et les représentations professionnelles (voir Forney 2010).

La catégorie d'agriculteur est aussi utilisée par les pouvoirs publics lorsqu'il s'agit de réguler le secteur ; ils cadrent et associent le groupe des agriculteurs à un ensemble en commun auquel est attaché un certain nombre de suppositions, comme celle du travail selon les principes de rationalité économique. La force du groupe dépend de plusieurs facteurs qui entretiennent sa cohésion. Une dynamique de renforcement de la culture du groupe est observée lorsque le groupe est attaqué par des forces extérieures (Lowe et al. 1998), ainsi que dans un contexte incertain (Cramer 2016). Selon Cramer, le ressentiment est l'expression négative de la part d'individus appartenant à un groupe perçu comme désavantagé de façon inéquitable par rapport à un autre groupe. Elle met l'accent sur le caractère construit des groupes :

«Even though there were public employees in their towns, and sometimes even in their groups, many rural folks did not view public employees as truly rural. They did not see them as hard working and deserving as rural folks in general, for example.» (Cramer 2016, p.18).

La construction des identités rurales est un élément de compréhension essentiel du ressentiment. Les caractères objectifs d'appartenance sociale n'interviennent pas dans la définition d'un groupe. Cramer se réfère aux auteurs ayant travaillé sur l'identité sociale, comme Tajfel et Turner (Tajfel 1981, Turner et al. 1987), pour appuyer la constitution d'une identité sociale (d'un «nous» ou endogroupe). Les groupes participent à une dynamique de distribution des ressources. Le paradigme des groupes minimaux (Tajfel et al. 1971) montre que les membres d'un groupe, aussi abstrait et arbitraire qu'il soit, favorisent les membres de ce groupe, au détriment individuels à l'extérieur du groupe. Cette base a permis à Tajfel et Turner de développer la théorie de l'identité sociale proposant un continuum d'actions dont les pôles sont les comportements individuels ou ceux

dérivant de l'appartenance à un groupe. Plusieurs stratégies s'offrent aux individus cherchant à maximiser leur image positive, à savoir la mobilité sociale (le fait de changer de groupe) ou le changement social (le fait d'agir pour renforcer la position sociale du groupe entier). Des travaux ultérieurs menés par Turner (Turner et al. 1987) montrent que le degré d'appartenance du Soi à un groupe dépend de situations particulières. Par exemple, pour un même individu, il s'agira d'une identité de genre si une situation sociale l'exige ou d'une identité professionnelle si une autre situation, ici de comparaison de professions, l'exige. Il existe ainsi plusieurs niveaux d'appartenances selon des situations de comparaisons différentes.

2.3.5 Ressentiment et morale : en résumé

Lors que l'on évoque une colère dans laquelle un groupe identifié se présente comme victime, le terme de «ressentiment» apparaît pour qualifier la situation. On l'a vu, le terme est fort et chargé de sens. Il mélange sentiment d'impuissance, une amertume ressassée, mais aussi une volonté de justice ; le concept permet une réflexion sur la légitimité de l'idée d'injustice. On verra alors si le discours des agriculteurs peut s'interpréter comme une expression de ressentiment et comment cette dernière se construit. Le concept de moralité s'inscrit dans le prolongement de la compréhension du ressentiment, il illustre l'identification de dynamiques se situant au-delà du visible. Les ordres moraux sont intimement liés à ce que les acteurs trouvent fondamentalement «bons» ou «justes» ; ils conditionnent ainsi la puissance expressive de la colère ou du ressentiment, justement. Mon bref détour sur l'identité sociale rappelle enfin que la notion de «nous» structure l'opposition entre groupes. Ce «nous» est un phénomène construit autour de caractéristiques imaginées et peut se faire et se défaire en fonction des circonstances (le «nous» agriculteur contre les citadins qui peut devenir le «nous» éleveur laitier contre les éleveurs de moutons).

Il m'importe ainsi d'observer la colère des agriculteurs à travers les prismes de la morale et du ressentiment pour comprendre la dimension émotionnelle et identitaire de cette colère, qui sont des éléments constitutifs essentiels de la «construction» de l'opposition des agriculteurs.

Quelles conséquences une opposition d'une telle forme peut-elle avoir ? Cramer (2016) voit dans le ressentiment rural une stratégie politique permettant au Parti républicain d'imposer un agenda de réduction des dépenses publiques, en partant du principe qu'il bénéficie aux groupes identifiés par les ruraux comme étant leur «ennemi». Dans une perspective plus centrée sur les agriculteurs, Van der Ploeg (2020) qualifie les mouvement de protestation agricole aux Pays-Bas en 2019 comme un

mouvement de «populisme régressif» (p.598). Ce populisme se caractérise par la simplification de la représentation de la situation, présentant tous les agriculteurs comme victimes et opposés à l'État. Il s'agit pour l'auteur d'un mouvement multi-classe qui ignore les enjeux centraux, à savoir la réduction de l'impact environnemental de l'agriculture, en se concentrant sur des aspects mineurs ; il permet aussi à une certaine forme d'agriculture, l'agriculture entrepreneuriale et productiviste, de faire valoir ses intérêts tout en se cachant derrière une image partielle et faussée, ce qui représente une stratégie délibérée d'un lobby qui sait que le *factory farming* qu'il promeut ne jouit normalement pas d'une bonne image. Van der Ploeg montre par ailleurs que cette agriculture entrepreneuriale justifie aussi son action par la volonté de «nourrir le monde», un devoir d'ordre moral qui cimente alors son action.

L'intégration de cette dimension morale permet également de donner des éléments de réponse quant aux moyens éventuels de pacifier les relations entre agriculteurs et autorités, ou tout du moins d'engager les parties prenantes à un changement de pratiques.

2.4 Synthèse des dimensions théoriques

Je reprends dans ce point les trois éléments théoriques évoqués précédemment. Mon ambition est de cerner le contexte normatif lié à l'environnement et les destinataires de l'action publique que sont les agriculteurs. L'intégration des destinataires d'une politique publique permet la compréhension de l'action publique et est souvent délaissée (Revillard 2018), alors que les politiques publiques sont le fruit d'une coproduction avec les destinataires. Cette coproduction est à la fois «concrète», c'est-à-dire que les groupes-cibles participent directement à l'élaboration de certains aspects ou alors que les effets de concrets d'une politique publique se répercutent sur les institutions (*policy feedback*). Le ressenti et l'interprétation des destinataires sont le deuxième volet de la coproduction où le sens donné à la politique publique est celui donné par les destinataires ; plusieurs auteurs théorisent cette interprétation comme faisant partie de la légalité d'une loi ou d'un programme public (la légalité dépasse ainsi les dispositions seules d'un texte). L'appropriation des politiques publiques génèrent des effets. Revillard (2018) indique qu'une politique publique «interfère» avec la construction de l'identité sociale d'un groupe-cible. Elle reprend de Garcia (2013 ; dans le cadre de politiques sociales envers les mères seules) trois modèles d'interférences (Revillard 2018, p.489) : (1) l'intériorisation de l'univers des possibles, (2) le cadrage des attentes et anticipation d'un parcours de vie et (3) le positionnement par rapport à l'image du groupe-cible renvoyée par la

politique publique. Une politique publique n'est ainsi pas seulement un ensemble d'instruments et outils, mais englobe sa relation aux destinataires. Comprendre les effets réels d'une politique publique demande alors une étude des instruments des politiques publiques qui intègrent en eux un certain rapport entre autorités et administrés, mais aussi une approche «par le bas» qui met les aspirations, attentes, appropriations des destinataires au cœur de la réflexion.

Une politique publique est ainsi chargée de définitions et de constructions. Concernant les agriculteurs, l'image publique (producteur, pollueur, «entreteneur de paysage») et médiatique et les attributions qui leur sont faites sont des éléments concourant à la définition ou la présentation de l'activité d'agriculteur. Pour Ward et al. (1998), les injonctions publiques environnementales sont une tentative de reconfiguration de la profession ; elles dévoilent des attributions comme celles de «*technical manager*» («success in reducing pollution will depend on the extent to which farmers behave as such» (Ward et al 1998, p. 1170)). Ces représentations sont issues de la volonté de rendre gouvernable une situation (identifier un problème, identifier des acteurs, proposer une solution).

Les politiques publiques incarnent en elles un ensemble de constructions, de symboles et de messages à propos des groupes dont elles cherchent à influencer le comportement. Ces constructions participent à définir les contours d'un groupe social ou professionnel en y ajoutant des qualificatifs. On retrouve la question de moralité dans la construction des groupes-cibles, dans le fait qu'un groupe est soit bien ou mal perçu par la société. Une politique publique envoie ainsi un message signifiant un certain nombre de représentations associées au groupe qu'elle construit.

Ainsi, je vais m'intéresser à la double nature matérielle et symbolique des politiques publiques qui fait potentiellement intervenir un double rapport par rapport à elles. Pour comprendre l'impact et la réception des politiques agro-environnementales, j'utilise le concept du «good farmer» ; il illustre le fait que la volonté et la pratique des agriculteurs se définit par leur aspirations à être de «bons agriculteurs». Ces aspirations entreraient alors en conflit avec les mesures environnementales. Plus précisément, je me réfère à l'hystérésis bourdieusien pour qualifier le décalage entre agriculteurs et normes environnementales. Ce décalage est le résultat d'un habitus incorporé par les agriculteurs à travers une socialisation spécifique dans un champ n'étant pas adapté à de nouvelles normes. Je m'intéresse donc à identifier ce décalage en me concentrant sur les dispositions des agriculteurs.

Le ressenti(ment) est l'autre volet du décalage ; l'approche «good farmer» évoque les résistances des agriculteurs aux programmes environnementaux, mais je veux chercher à comprendre comment

cette résistance, ou plutôt opposition, s'opérationnalise et comment se concrétise, politiquement, le décalage. Le caractère moral d'une opposition à une politique publique fait appel à des constructions («nous» et «eux») et l'existence des images et symboles structurant cette relation est particulièrement importante. S'agissant de la structure de l'opposition, un objet qui n'est pas véritablement couvert par les approches «good farmer», je me détourne de cette dernière pour une analyse du plan moral et symbolique.

Comme une sauce venant apporter le liant à des ingrédients séparés, le concept de néolibéralisme apparaît comme une clé de compréhension éclairant à la fois le cadre d'élaboration des politiques publiques, la modulation des aspirations des agriculteurs et le cadre d'expression des agriculteurs. En veillant à ne pas dans tomber dans un écueil de surinterprétation qui interpréterait chaque élément d'analyse à l'aune de l'idéologie néolibérale, je maintiens que ce concept reste important, particulièrement en Nouvelle-Zélande qui possède une histoire politico-économique singulière.

Chapitre 3 – Méthodologie

Comme déjà évoqué, mes réflexions initiales baignaient dans la littérature issue de l'anthropologie du développement et l'analyse des modes de gouvernance, du fait aussi des objectifs initiaux du projet FNS. Grâce à cette littérature sur l'ethnographie de la gouvernance et d'ouvrages sur les méthodes qualitatives, j'ai dégagé également une première esquisse de méthodologie qui met l'enquête ethnographique au cœur de travail de récolte de données.

En tant que discipline, l'anthropologie se situe du côté de la plausibilité plutôt que la falsifiabilité et produit des connaissances dites plausibles (Olivier de Sardan 2004) ; elle s'inscrit dans les sciences sociales favorisant les approches qualitatives (Becker 2002) et inductives (Strauss 1995). Bien que l'enquête ethnographique ne repose pas sur une méthode systématisée, elle gravite autour d'activités clés comme les observations, les entretiens et l'analyse de documents, que le chercheur met en relation par triangulation à travers un processus itératif et réflexif. Ma recherche m'a amené à récolter des données de nature variée décrites plus loin permettant de cerner l'action publique agro-environnementale à travers les acteurs qui en composent le réseau, les institutions impliquées et les objets sous-tendant ou concrétisant la volonté publique comme les textes normatifs, rapports intermédiaires, rapports d'expertise, etc.

3.1 Considérations générales

Mon enquête m'a donc mené à effectuer un terrain en Nouvelle-Zélande. Un accord entre l'Université de Neuchâtel et le *Centre for Sustainability* (toujours appelé CSAFE en référence à son ancien nom) de l'Université d'Otago à Dunedin fut établi : je pouvais utiliser l'un de leurs bureaux pendant mon séjour. C'est à partir de là que j'ai réalisé mon travail de terrain et de recherche et ai également participé à la vie du centre. Au total, j'y suis resté depuis mai 2016 jusqu'en novembre 2018, avec un retour de quelques mois en Suisse en fin d'été / automne 2017. On pourrait dire que mon terrain comporte deux dimensions : la première est celle de mon intégration à la Nouvelle-Zélande en tant qu'espace géographique et culturel propre ; la seconde est l'enquête de terrain principalement effectuée dans la région du Southland.

L'enquête à proprement parler est également le fruit d'une immersion dans un cadre global. Vivre à Dunedin pendant près de deux ans a été une expérience riche et cette dernière a également exercé

une influence plus ou moins consciente sur mon travail de recherche. C'est ce qu'évoque joliment Olivier de Sardan (1995, p.5) à propos d'une toute première dimension du terrain :

«En vivant [le chercheur] observe, malgré lui en quelque sorte, et ces observations-là sont « enregistrées » dans son inconscient, son subconscient, sa subjectivité, son « je », ou ce que vous voudrez. Elles ne se transforment pas en corpus et ne s'inscrivent pas sur le carnet de terrain. Elles n'en jouent pas moins un rôle, indirect mais important, dans cette « familiarisation » de l'anthropologue avec la culture locale, dans sa capacité à décoder, sans à la fin y prêter même attention, les faits et gestes des autres, dans la façon dont il va quasi machinalement interpréter telle ou telle situation.»

Ce temps long était une *imprégnation* nécessaire dans un nouveau milieu qui m'a permis de mieux cerner certains codes à adopter et fourni une grille de lecture. Ce long séjour m'a aussi permis de participer à de très nombreuses présentations d'experts ou débats tournant autour de la protection de l'environnement et de l'agriculture, organisées au sein de l'Université et du CSAFE.

3.2 L'exploration de l'action publique dans le Southland

Pour répondre aux questions de recherche, un travail ethnographique a été mené sur le terrain et trois types de sources ont été utilisés : des entretiens semi-structurés avec des agriculteurs, des experts, des représentants de groupes d'agriculteurs, des membres du personnel et des conseillers élus dans l'administration régionale; des observations des principaux processus politiques (par exemple, la consultation des agriculteurs), des observations des pratiques de «gouvernance quotidienne» entre les exploitations agricoles et les autorités, et des réunions d'agriculteurs ; et l'analyse de documents statutaires et non statutaires.

L'utilisation d'une approche par étude de cas singulière est une méthode largement reconnue en recherche qualitative pour explorer en profondeur un phénomène particulier, un contexte unique ou un cas exceptionnel. Cette méthode permet aux chercheurs d'obtenir une compréhension détaillée et nuancée du sujet étudié, ce qui peut être difficile à atteindre avec d'autres méthodes de recherche. Selon Yin (2014), l'étude de cas est particulièrement pertinente lorsque le chercheur cherche à répondre à des questions de type «comment» et «pourquoi», et lorsque le phénomène étudié est

contemporain et complexe. Une étude de cas singulière permet d'explorer les détails contextuels qui influencent le phénomène, offrant ainsi une richesse de données qualitatives. Yin explique que les recherches sur une étude de cas singulière quand celle-ci possède un caractère «critique, inhabituel, commun, révélateur ou longitudinal» (2014, p.100, traduction personnelle).

En voulant explorer d'abord la gouvernance, puis la conduite de l'État dans les politiques publiques, plusieurs processus en cours ont attiré mon attention. J'ai alors choisi d'étudier un cas singulier, plus précisément la mise en œuvre d'une politique publique particulière, nommée *proposed Southland Water and Land Plan* (pSWLP). J'en discute les détails plus loin. L'étude de cette politique publique répond à plusieurs critères développés par Yin sur les raisons d'étudier les cas isolés. Elle représente une opportunité unique du fait que les étapes de mise en œuvre correspondait avec mon calendrier de terrain en Nouvelle-Zélande ; elle me permet de comprendre un phénomène dans sa longueur et, en étant l'incarnation de l'action gouvernementale contraignante, elle représente un instrument peu étudié par la littérature AEG dans une perspective de «good farmer» et de résistance des agriculteurs, pouvant potentiellement apporter des éléments à la compréhension du ce que signifie être un bon agriculteur. La possibilité de suivre des dynamiques en pleine élaboration était à la fois passionnante et intéressante. Du fait du caractère régional de la gestion de l'environnement des suites du RMA, l'autorité principale en question se trouvait être le conseil régional (*regional council*). Mon choix s'est vite porté sur le Southland.

En quelques mots, la région du Southland se situe à l'extrémité sud de l'Île du Sud et possède une économie centrée sur l'agriculture, traditionnellement l'élevage de moutons et depuis les années 90 une croissante expansion de l'élevage laitier. Plusieurs cours d'eaux qui traversent la région font partie des plus pollués du pays (Environment Southland 2022). Le *Southland Regional Council*, appelée Environment Southland, en est l'autorité régionale. Les spécificités relatives à la région sont présentées en détail au chapitre 5.

Par ailleurs, quelques mois avant de me rendre sur place, j'ai pu entrer en contact avec la Professeure en histoire environnementale Julia Haggerty qui avait travaillé dans le passé en tant que chercheuse en Nouvelle-Zélande au sein du CSAFE et avait commencé un nouveau projet de recherche, centré autour de la politique de l'eau dans le Southland. Or ce projet fut avorté, mais elle put me transmettre une partie des documents qu'elle avait déjà rassemblé. Parmi ces derniers, il y avait des informations transmises par Environment Southland (notamment des PVs de réunions du conseil sur la politique générale ou du comité scientifique), ainsi que des articles sur le sujet. Bien que je

n'aie pas utilisé l'entièreté des documents fournis, ils me permirent de confirmer mon choix de me concentrer sur la région du Southland pour mon terrain.

Les études de cas représentent la possibilité de croiser les données de façon plus évidente, généralement autour d'un problème (Olivier de Sardan 1995). A l'intérieur du Southland, à l'origine deux cas ont attiré mon attention et chacun d'eux se composait d'un moyen d'intervention différent (pour simplifier, une approche non obligatoire de type «carotte» ou «sermon» et une approche légale-normative de type «bâton», voir McCormick 1998), tout en répondant à une même problématique de pollution des eaux (puis je me suis concentré sur un cas en particulier ; j'explique ma démarche dans le point suivant). A l'aune de la construction des politiques publiques et des groupes-cibles, je pensais faire jaillir les logiques de structuration du monde social intrinsèques aux instruments (dans une logique similaire à l'article de Rosin, Dwiartama, et Hunt 2012 issu du projet ARGOS sur la comparaison des instruments de gouvernance agro-environnementaux spécifiquement en Nouvelle-Zélande).

3.3 Étude de cas: le *proposed Southland Water and Land Plan* (et le Waituna Lagoon)

Mon étude de cas est le *proposed Southland Water and Land Plan* (pSWLP) faisant partie du programme *Water and Land 2020*. Il s'agit d'un plan régional, l'élément principal de la politique régionale environnementale. Le plan régional suit une structure définie par le RMA ; en bref, il contient les objectifs et dispositions légales que doivent suivre les parties prenantes (par exemple, pour un agriculteur, les modalités d'épandage du lisier). L'élaboration du pSWLP débuta en 2011, en raison du croisement de facteurs multiples et catalysé par l'adoption du NPSFM au niveau national en 2011. Les étapes clés furent d'abord la création d'une première version du plan en 2015, suivie de sessions consultatives ouvertes au public ; l'élaboration d'une nouvelle version du document en 2016, accompagnée par un processus de consultation officiel des parties prenantes, réglementé par le RMA, se déroulant en 2016 et 2017 ; et enfin, une autre version en 2018 intégrant des changements découlant de la consultation et susceptible d'être confrontée en justice. Depuis 2018, un long processus judiciaire impliquant 25 parties ayant fait appel quant au contenu du plan est en cours. Le plan est partiellement opérationnel depuis janvier 2021 ; il fait l'objet de changements intermédiaires à mesure que les parties ayant fait recours soient entendues. Le pSWLP est un exemple la concrétisation de l'action publique environnementale gouvernementale ; dans

d'autres régions, des plans analogues ont germé depuis les années 2000 pour mieux réguler les conséquences des effets des activités humaines (Le *Regional Water Plan* en Otago, le *One Plan* de Manawatū-Whanganui, etc.). Il a impliqué de nombreux acteurs et symbolise le renforcement souhaité des normes environnementales. Les agriculteurs sont nombreux à avoir participé au processus de consultation et sont directement impactés par cette politique publique. Et, du fait du déroulement des étapes importantes du projet pendant mon séjour, il me paraissait important de saisir l'opportunité de comprendre cet objet particulier. Le pSWLP a un caractère obligatoire et s'applique dans l'entier du Southland. En soi, c'est une approche *stick* – bâton (McCormick 1998).

Comme évoqué précédemment, j'avais à l'origine l'intention d'aborder une deuxième étude de cas représentant une approche moins formalisée et plus incitative (l'approche *carrot* ou *sermon*). Elle est en fait d'abord un ensemble de projets environnementaux centrés autour de l'état écologique d'une étendue d'eau basée au sud du Southland : le Waituna Lagoon. La lagune est située dans un complexe marécageux et est tributaire de plusieurs rivières traversant le bassin versant du même nom, dans lequel s'emploient des éleveurs laitiers et de moutons. C'est une dernière zone humide du pays (qui n'a pas été drainée) et se trouve sur la liste de la Convention de Ramsar qui classifie et cherche à protéger toute «zone humide d'importance internationale». En 2011, un rapport des autorités indiqua l'état écologique critique de la lagune ; cette dernière se trouvait alors sur le point de basculer de manière définitive, ce qui l'aurait fait passer d'un état clair à un état vaseux en raison de l'excès de nutriments dans l'eau. Il résultait de l'alerte des autorités d'une couverture médiatique nationale et une création d'initiatives visant à protéger la lagune. Ces initiatives provenaient d'Environment Southland, mais également du gouvernement central via le Département de Conservation (DOC) et de l'industrie privée. Au cœur des projets (et du donc du problème) se trouvaient les agriculteurs et en particulier les éleveurs ayant récemment transformé leur exploitation en élevage laitier, et leurs pratiques. A la suite de l'engouement médiatique et politique, un certain nombre d'agriculteurs s'opposèrent frontalement aux autorités et au message porté par les médias. Une autre couche de problématique s'ajoute encore : la lagune est aussi connue pour son régime d'ouverture / fermeture. Fermée à la mer de façon naturelle, l'eau s'y accumule naturellement et fait monter le niveau jusqu'à un point de saturation où une ouverture se crée et l'excédent d'eau se déverse dans l'océan. Ce processus naturel fut altéré par les agriculteurs : les terres se trouvant à proximité de la lagune sont inondées par la montée de l'eau, donc une ouverture mécanique de la lagune a été mise en place. Or, une ouverture trop fréquente fait venir de l'eau salée dans cet environnement d'eau douce et a des conséquences sur la flore locale. La fréquence d'ouverture / fermeture fait l'objet d'un «bras de fer» entre certains agriculteurs et Environment Southland.

A mesure que mon terrain avançait, la pertinence d'une comparaison entre ces deux types d'instrument s'estompait. Les discussions avec les interviewés, surtout les agriculteurs, s'articulaient autour de thèmes communs aux deux cas ; de plus, la mise en œuvre et ses effets étant seulement bourgeonnante pour les deux instruments rendait impossible de mettre au point des critères pertinents et objectivables de comparaison ; enfin, une asymétrie dans les données disponibles à la faveur de l'étude du pSWLP (principalement due à l'extensive phase de consultation) faisait jaillir des réflexions propres à ce cas-ci.

J'ai dès lors abandonné l'idée de tenir une analysée comparée des deux approches. J'utilise les données d'enquête des projets autour du Waituna Lagoon comme une illustration concrète de la publicisation d'un problème de qualité des eaux ; le Waituna Lagoon est une étendue d'eau singulière et tangible et dont la référence permet de mieux comprendre et apprécier ce que signifie débattre d'un enjeu agro-environnemental précis et localisé. Quant au pSWLP, il est le représentant d'un phénomène d'adoption de nouvelles réglementations à l'échelle du pays et constitue un terreau fertile pour la compréhension de la dynamique gouvernants / gouvernés.

3.4 Récolte des données

Avant toute chose, les obligations en matière d'éthique du projet dans lequel la thèse s'imbriquait étant déjà validées, je n'ai pas eu à faire examiner mon travail auprès de la Commission d'éthique de l'Université de Neuchâtel, ni suivre une charte codifiée. Les modalités intrinsèques à l'enquête ethnographique et la diversité des terrains font qu'il est par ailleurs difficile d'établir une charte (voir Société suisse d'ethnologie 2010).

Ceci dit, il m'a fallu mettre par écrit les principaux axes de ma recherche pour les besoins du CSAFE. Il s'agissait de présenter la thèse en quelques mots, indiquer les lieux de visite et observations, le type d'intervenants et les modalités de contact, et montrer un aperçu des questions posées. Aussi, les différentes sorties devaient être consignées dans un document intitulé *Health & Safety plan for fieldwork* indiquant les heures/jours de sorties et de retour ; une personne de contact devait également être mise au courant de mes déplacements.

Au-delà de ces exigences, j'ai cherché à maintenir tout du long de mon terrain une rigueur et des bonnes pratiques quant à mes entretiens et observations, d'autant plus que ma recherche arborait un

caractère sensible (la pollution des eaux et l'«accusation» envers les agriculteurs). Pendant la prise de contact (par mail ou téléphone) et juste avant l'entretien, j'expliquai les axes principaux de ma recherche et le thème de mes questions. J'indiquai également que l'entretien serait enregistré et anonymisé. Quand l'identification de certains interviewés semblait possible, j'ai renforcé l'anonymisation en brouillant volontairement les pistes.

J'ai également présenté mes travaux à une équipe de quatre employés d'Environment Southland, dont l'une d'elle avait été rencontrée à l'occasion d'une observation. Cela leur permit de comprendre qui était cette personne participant à toutes les consultations publiques (alors que ce genre de procédure n'attire pas du tout les foules!). J'eus également accès à des recommandations d'entretiens et des documents non publics.

3.4.1 Déroulement des entretiens

Les entretiens étaient semi-directifs ; je suivais la direction d'un «canevas d'entretien» (Olivier de Sardan 1995) qui servait de cadre général ; l'entretien commençait autour d'un rappel et une introduction sur ma recherche et puis évoluait en fonction de l'interlocuteur. La majorité des entretiens gravitaient autour de la situation autour du pSWLP et à Waituna. Parfois la direction de l'entretien (ou d'une partie conséquente d'un entretien) se situait en dehors l'étude des deux cas et englobait une situation générale ; ces thématiques sont indiquées dans le tableau 1.

Les entretiens peuvent être divisés en deux catégories. D'abord, j'ai réalisé les entretiens avec 19 parties prenantes (*stakeholders*) principalement dans leur bureau et à une occasion dans le domicile privé. Trois entretiens ont été réalisés au téléphone et un via Zoom. Par respect du contrat oral d'anonymisation des intervenants, je ne dévoilerai pas les informations qui puissent identifier une personne. Les entretiens ont été réalisés avec les membres du personnel d'Environment Southland travaillant sur le pSWLP et/ou impliqués dans la conduite de l'action environnementale publique générale, deux élus, un ancien élu, un représentant de l'industrie laitière Fonterra, un représentant de l'organisation laitière Dairy NZ (également interrogé comme agriculteur), le «syndicat» des agriculteurs Federated Farmers, deux experts scientifiques (hydrologie) ayant travaillé avec les agriculteurs et dont l'un a dans le passé travaillé au Ministère de l'Environnement et à Environment Southland, l'institut de recherche environnemental Landcare Research, le Ministère de l'Environnement. Deux personnes parmi les interviewés sont également actives dans l'organisation

représentative des pêcheurs et chasseurs Fish and Game New Zealand (que j'appellerais Fish and Game), qui est devenu un acteur très présent dans le débat public autour de la qualité des eaux.

Puis, il y a les entretiens réalisés avec les agriculteurs. J'ai effectué 25 entretiens avec des personnes faisant partie de la communauté agricole. 22 des personnes interrogées sont des propriétaires (l'une en co-propriété avec d'autres personnes) ; parmi les autres types d'agriculteurs, il y a un *sharemilker*, un *dairy grazer* et un ancien agriculteur qui a abandonné son activité¹³. Il y a 15 éleveurs laitiers, cinq éleveurs d'ovins et de bovins, et deux qui ont les deux types de production. La plupart des éleveurs laitiers livraient leur lait à Fonterra, comme l'écrasante majorité des éleveurs du pays ; d'autres fournissaient Open Country, principal concurrent de Fonterra (de plus, ce n'est pas une coopérative). Dans six cas, le partenaire ou d'autres membres de la famille ont participé à l'entretien. En moyenne, les entretiens ont duré 79 minutes et se sont généralement déroulés au domicile de la personne interrogée autour d'un café, de biscuits et parfois d'un repas. A une occasion, l'entretien s'est déroulé dans un café. L'entretien est parfois suivi d'une visite de l'exploitation, en véhicule ou à pied (c'était le cas à cinq reprises). Dans ce cas, les entretiens se sont poursuivis, généralement sur des aspects géographiques propres de l'exploitation (par exemple, la location des cours d'eau, la démonstration de travaux écologiques effectués, etc.). Ces développements en extérieur n'ont pas été enregistrés. Les personnes interrogées ont été à moitié sélectionnées, parmi un panel préalablement établi, et à moitié contactées par des méthodes de boule de neige et sont entièrement anonymes. Les entretiens ont été transcrits, puis codés avec NVivo. Lorsque j'utiliserai des extraits d'entretiens, je mettrai la référence au numéro d'entretien et à la fonction de l'interlocuteur (a signifiant agriculteur). Quand il y a plusieurs interlocuteurs pour un même entretien, je distingue les personnes par les termes F1 et F2.

Ci-dessous, le tableau 1 résume les entretiens effectués et les thèmes principaux abordés dans l'entretien.

13 Les différentes facettes de l'activité agricole est évoquée avec plus de détails dans les chapitres 4 et 6. Les agriculteurs possèdent un terrain et des machines et souvent, ils sont exploitants, donc ils possèdent du bétail et conduisent les opérations. Un *sharemilker* possède les bêtes et s'occupe de l'activité opérationnelle sur le terrain d'un exploitant en se partageant les bénéfices. D'autres activités existent : on parlera d'employé agricole ou de gestionnaire d'exploitation : ces derniers ont des contrats de travail.

Tableau 1: Résumé des entretiens et des principaux thèmes abordés

Entretiens		Thématiques abordées
Numéro d'entretien	Profession de l'intervenant	Orientation particulière
itw1	consultant scientifique, ancien personnel du Ministère de l'Environnement et d'Environment Southland	Problématique générale du problème de qualité des eaux
itw2	Environment Southland	
itw3	éleveur laitier	
itw4	éleveur de moutons et boeufs	
itw5	éleveur laitier	
itw6	éleveur de moutons et boeufs	
itw7	éleveur laitier	
itw8	agriculteur / Dairy NZ	
itw9	éleveur laitier / de moutons	
itw10	Environment Southland	
itw11	expert scientifique (hydrologie et sols)	Interaction eaux / sols
itw12	éleveur laitier	
itw13	Environment Southland	
itw14	Fonterra	Rôle de Fonterra dans la politique environnementale
itw15	éleveur laitier (retraité)	Activités récréationnelles à Waituna Lagoon
itw16	éleveur laitier	
itw17	éleveur laitier	
itw18	éleveur laitier	
itw19	ancien conseiller Environment Southland	Politique environnementale générale d'Environment Southland
itw20	éleveur laitier	

itw21	conseiller Environment Southland	
itw22	Environment Southland	
itw23	éleveur laitier	
itw24	Département de la Conservation	
itw25	Environment Southland	
itw26	Environment Southland	
itw27	éleveur laitier	
itw28	conseiller Environment Southland / agriculteur	
itw29	éleveur laitier	
itw30	éleveur laitier	
itw31	éleveur laitier / de moutons	
itw32	éleveur de moutons (retraité)	
itw33	éleveur laitier	
itw34	éleveur de moutons et boeufs	
itw35	éleveur laitier	
itw36	éleveur laitier	Assistance aux agriculteurs
itw37	éleveur de moutons et boeufs	
itw38	Federated Farmers	Rôle de Federated Farmers dans la politique environnementale
itw39	éleveur laitier (<i>sharemilker</i>)	
itw40	Environment Southland	
itw41	Environment Southland	
itw42	Environment Southland	
itw43	Landcare Research	
itw44	Ministère de l'Environnement	Politique environnementale générale du Ministère de l'Environnement

Le profil des agriculteurs rencontrés était plutôt masculin, avec une catégorie d'âge moyenne de 50 à 60 ans. Bien que j'ai eu vite conscience d'une disparité de genre dans le profil des agriculteurs interrogés et malgré des efforts, il se trouve qu'une nette majorité de mes interlocuteurs sont des hommes, ce qui donne un biais à la réponse. La plupart des agriculteurs rencontrés sont nés en Nouvelle-Zélande, cinq avaient immigrés dans le pays dans leur jeunesse ; ils provenaient d'Europe et d'Asie.

Tableau 2: Profil des agriculteurs interviewés (nombre d'intervenants pendant l'entretien, catégorie d'âge, genre, production, superficie, animaux)

No	Nombre d'intervenants	Catégorie d'âge	Genre	Production	Superficie (hectares)	Nombre d'animaux
1	1	50 – 60	m	élevage laitier+élevage de moutons et bœufs	1478	5500 brebis + 1900 <i>hoggets</i> ¹⁴ + 84 boeufs + 850 vaches laitières
2	1	50 – 60	m	élevage laitier	245	650 + 350 vaches laitières
3	1	50 – 60	m	élevage laitier	317	850 vaches laitières
4	1	50 – 60	m	élevage laitier	305	800 + 200 vaches laitières
5	1	30 – 40	m	<i>sharemilker</i>	-	700 vaches laitières
6	1	50 – 60	m	élevage laitier+élevage de moutons et bœufs	600	900 vaches laitières + 2-3000 agneaux par année
7	1	30 – 40	m	élevage de moutons et bœufs	260	2000 brebis + 600 <i>hoggets</i>
8	3	60 – 70	f (+m+f)	élevage de moutons et bœufs	300	1500 brebis
9	1	40 – 50	m	élevage laitier	712 + 120	2390 vaches laitières
10	1	30 – 40	f	élevage laitier	200	550 vaches laitières
11	1	50 – 60	m	élevage laitier	666 + 300 + 500	2100 vaches laitières
12	1	30 – 40	m	élevage laitier	2144	4000 vaches laitières + 1000 veaux
13	1	50 – 60	m	élevage laitier	-	-
14	2	30 – 40	m (+f)	élevage laitier	900	1100 vaches laitières actives (3000 au total)
15	1	50 – 60	m	élevage laitier	130 + 140	300 + 400 vaches laitières
16	1	50 – 60	m	élevage de moutons et	400	1600 brebis + 20

14 En Nouvelle-Zélande, le *hogget* est l'agneau entre le sevrage et la première tonte (entre un et deux ans).

				bœufs		vaches
17	2	50 – 60	f (+m)	élevage laitier	147	420 vaches laitières (appartiennent au <i>sharemilker</i>)
18	1	60 – 70	m	élevage de moutons et bœufs	140	-
19	1	50 – 60	f	élevage laitier	84	300 vaches laitières (appartiennent au <i>sharemilker</i>)
20	1	50 – 60	m	gestionnaire		888 veaux + vaches laitières
21	1	50 – 60	f	élevage laitier	130 + 68	-
22	1	60 – 70	m	élevage de moutons et bœufs	-	-
23	1	40 – 50	m	élevage de moutons et bœufs	400	-
24	2	50 – 60	m (+f)	élevage laitier	215	600 vaches laitières
25	1	50 – 60	m	élevage laitier+élevage de moutons et bœufs	1050	1650 + 500 + 500 vaches laitières + 50 vaches + 1000 brebis

3.4.2 Déroulement des observations

J'ai effectué des observations l'interaction entre agriculteurs et représentants des autorités autour de la présentation de l'avancement du pSWLP, qui comprenait notamment une phase de consultation. Pendant cette dernière, les parties concernées ont pu défendre leur position lors de nombreuses auditions publiques (*hearings*) organisées par Environment Southland au cours de l'hiver austral 2017. Ces auditions sont encadrées par le RMA et suivent une première phase dans laquelle les personnes peuvent indiquer par écrit leur soutien ou leur rejet des dispositions du plan régional ; les parties consultées sont ensuite invitées à présenter leurs motivations et à répondre aux questions d'un panel désigné pour l'occasion. Ces auditions publiques constituaient un bon moyen de comprendre les préoccupations des déposants (*de facto* les agriculteurs) et le processus politique. Elles ont eu lieu pendant 26 journées regroupées sur 8 semaines entre mai et novembre 2017 ; j'ai pris part à plusieurs d'entre-elles (les trois premières semaines) pour environ une trentaine d'heures d'observations.

Des observations ont également été réalisées à l'occasion de visites d'exploitations d'agriculteurs non interviewés, dont deux en étant accompagné par des membres d'Environment Southland

effectuant un travail de conseil environnemental, de rencontres d'agriculteurs au sein d'un même bassin versant, des procédures de décision de délivrance de *resource consents* environnementaux à des agriculteurs.

A noter que si mon terrain et mes observations datent de 2016-2018, je fais également référence à une littérature postérieure lorsque c'est pertinent. Il existe des éléments et événements importants qui se sont déroulés après mon terrain et j'y fais parfois référence, pour appuyer un propos ou souligner une évolution.

3.4.3 Déroulement de l'analyse documentaire

J'ai mobilisé un grand nombre de textes de nature diverse. Les textes de loi comme le RMA et la jurisprudence sont les éléments sur lesquels se fondent une grande partie des initiatives régionales et sont donc un point de compréhension incontournable. Les rapports gouvernementaux et scientifiques produits par les Ministères de l'Environnement ou de l'Agriculture ou encore du Commissaire parlementaire pour l'environnement (Parliamentary Commissioner for the Environment, PCE) sont également des sources précieuses. A l'échelle du Southland, on retrouve évidemment des documents analogues et une multitude de rapports intermédiaires venant accompagner les processus publics. Enfin, une abondance d'articles de journaux et d'extraits radiophoniques et télévisuels viennent compléter mes données.

L'étude s'est appuyée sur les contributions des parties concernées à la première version officielle du pSWLP appelées *submissions*. En tant que plan régional, l'élaboration du pSWLP comprend une phase de consultation obligatoire des parties concernées. Une fois la version officielle publiée, le document incarnant la politique publique a été ouverte aux *submissions*, c'est-à-dire que les personnes et les organisations du Southland ont pu envoyer leur avis écrit. Encadrées juridiquement par le RMA, les soumissions sont des documents officiels dans lesquels l'auteur peut commenter n'importe quelle disposition de la politique, des objectifs généraux aux l'alinéa d'une règle précise ; les auteurs des soumissions peuvent exprimer leur opposition, leur soutien ou leur amendement à n'importe quel point et inclure le raisonnement qui sous-tend leur décision ; ils peuvent également inclure des opinions personnelles. Les *submissions* et un résumé de toutes les positions prises par les auteurs sont accessibles au public sur le site web d'Environment Southland. Pour cette recherche, j'ai synthétisé les 977 *submissions* déposées chez Environment Southland afin de comprendre comment la politique a été perçue de manière plus large, en classant par exemple

chacune des dispositions de la politique en fonction de leur ratio d'opposition et de soutien. En outre, plus de 300 soumissions contenaient des commentaires généraux allant au-delà des aspects techniques du plan et fournissant ainsi des données utiles pour mettre en évidence la perception générale du plan régional ; une analyse de contenu a été effectuée sur certaines des *submissions* d'acteurs considérés comme importants. Dans mon travail, je mobiliserai ponctuellement des éléments issus de l'analyse des *submissions*.

Pendant la phase de consultation du pSWLP déjà mentionnée, les documents utilisés par les parties prenantes, ainsi que leur prise de parole, étaient enregistrés et publiés sur le site d'Environment Southland. Les enregistrements vocaux cumulés font environ 100 heures. J'ai mobilisé une partie de ces documents dans mon analyse, basée premièrement sur les interventions auxquelles j'ai physiquement assisté et deuxièmement sur l'importance dans le débat public de certains acteurs participants comme les représentants de l'industrie et des organisations environnementales nationales.

3.4.4 Note sur le périmètre de la recherche : la place de la décolonisation et des perspectives maories

Dans cette thèse, le lecteur s'apercevra qu'une analyse approfondie des enjeux liés à la décolonisation et à l'activisme environnemental et l'agriculture maoris n'a pas été menée en profondeur. Ce choix, loin de constituer une minoration de l'importance capitale de ces thématiques, relève d'une décision méthodologique plus ou moins consciente, dictée par deux facteurs principaux : le cadrage du projet de recherche dans lequel cette thèse s'inscrit et le contexte spécifique du débat public au moment de l'élaboration du projet.

Comme évoqué précédemment, cette thèse a été conçue et financée au sein d'un projet de recherche plus large, dont les objectifs et le périmètre étaient préétablis. L'axe principal du projet était centré sur l'AEG et impliquait l'analyse des contextes de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni, de l'Europe de l'Est et de la Suisse. Même s'il ne s'agissait pas de comparer les situations, l'orientation générale du projet avait pour objet une forme d'agriculture de type «européen». Bien que les thèses développées soient des travaux personnels, j'ai inconsciemment opté pour une analyse et un terrain qui suivait un biais prédéfini. Évidemment, lors de mon terrain et mon séjour au CSAFE, j'ai été confronté aux thématiques de décolonisation, d'inclusion et d'activisme

écologiste maori, à travers la littérature, mais aussi de nombreux séminaires, réflexions et événements culturels. Ayant déjà amorcé mon étude, qui était passée par de nombreux changements, j'avais alors décidé de rester sur un relatif retrait des thématiques décoloniales. La marginalisation des Maoris, que ce soit par rapport aux territoires, à la langue, aux pratiques culturelles ou aux méthodes d'acquisition des connaissances, est un phénomène qui s'est aussi opéré dans le milieu académique, et notamment la recherche scientifique. En ne donnant pas une place plus importante à la question de la décolonisation (notamment dans ma méthodologie et mon approche d'interlocuteurs) dans ma compréhension de l'AEG en Nouvelle-Zélande, j'ai sans le vouloir participé à prolonger une forme de marginalisation tout en perdant une dimension analytique pertinente.

Le cadre théorique et méthodologique adopté visait ainsi à décrypter les dynamiques de pouvoir, les négociations et les blocages au sein de ce système de gouvernance «occidental». Par ailleurs, mon ambition pragmatique d'origine, à savoir le fait de cerner au mieux une situation problématique afin de dégager des recommandations pratiques et applicables, m'a dirigé vers l'analyse d'une agriculture s'inscrivant fondamentalement dans une sphère moderniste, à l'origine coloniale. Les agriculteurs rencontrés étaient en majorité d'origine *pākeha*, issus de famille ayant immigré en Nouvelle-Zélande depuis une à plusieurs générations. Intégrer de manière rigoureuse la question de la décolonisation, des cosmologies maories (notamment les concepts de *kaitiakitanga* et de *mana whenua*) et de l'agriculture maorie aurait nécessité une approche épistémologique et théorique radicalement différente, s'appuyant sur les études postcoloniales et les méthodologies de recherche. Je me suis aussi rendu compte qu'une telle démarche, bien que scientifiquement passionnante, aurait constitué une approche différente qui se serait additionnée à une diversité de directions déjà prises. Le choix a donc été fait de maintenir une cohérence analytique en se concentrant sur le champ d'étude initialement délimité, afin de pouvoir en explorer toute la complexité.

Un second facteur est d'ordre temporel. Lorsque ce projet de recherche a été formulé autour de 2015-2016, le débat public et politique sur l'AEG en Nouvelle-Zélande était principalement structuré autour de questions réglementaires. L'élaboration du pSWLP dans le Southland a attiré toute mon attention. Bien que les revendications foncières et environnementales maories aient une longue et profonde histoire, leur intégration et leur visibilité au cœur des politiques agro-environnementales nationales se sont considérablement accélérées dans les années qui ont suivi. Depuis la seconde moitié des années 2010, on a assisté à une montée en puissance des voix maories dans ces arènes spécifiques, à travers des accords de co-gouvernance de ressources naturelles

(notamment l'octroi d'une personnalité juridique au fleuve Whanganui), une participation accrue aux débats sur le changement climatique (comme le partenariat *He Waka Eke Noa*), et une reconnaissance croissante du *Mātauranga Māori* (savoir maori) comme un corpus de connaissances essentiel à la durabilité.

Au moment où je débutais ma thèse, cette articulation forte entre gouvernance agricole et justice décoloniale n'avait pas encore atteint la centralité qu'elle occupe aujourd'hui dans le discours politique et scientifique. Le cadrage de la recherche reflète donc l'état du débat à cette période, sans préjuger de ses évolutions ultérieures.

Le choix de ne pas faire de la décolonisation et de l'activisme maori un objet d'étude central est le prolongement d'un cadrage portant sur une compréhension «européenne» de l'AEG et un choix de ne pas ajouter de la complexité à un travail déjà parcouru de nombreuses inspirations théoriques. Il s'agissait de produire une analyse focalisée et approfondie dans les limites d'un périmètre défini, plutôt que de survoler une thématique aussi vaste et complexe, qui méritait une recherche dédiée et spécialisée. Conscient des limites provoquées par cette absence, je reconnais pleinement que toute analyse future de la gouvernance agro-environnementale en Nouvelle-Zélande ne pourra faire l'économie d'une confrontation directe et centrale avec ces enjeux.

Partie II – Entre problèmes et solutions : gouvernance agro-environnementale en Nouvelle-Zélande et au Southland

L'enjeu de la Partie II est de comprendre le cheminement d'un problème public et de sa réponse dans le contexte agro-environnemental néo-zélandais. Avant d'aborder l'opposition des agriculteurs, la première question est de savoir comment le pays en est arrivé à vouloir mieux réguler l'agriculture. Cette question implique la compréhension du destin singulier d'un secteur s'étant imposé comme une véritable locomotive, à la fois productrice et destructrice. La pose de ce cadre permettra plus tard de fournir des clés d'analyse de la réponse et de la colère des agriculteurs.

Les chapitres 4 et 5 de cette partie visent à fournir une compréhension approfondie du contexte agro-environnemental, d'abord en Nouvelle-Zélande, puis spécifiquement au Southland, en mettant en parallèle les liens complexes entre agriculture et environnement. Le chapitre 4 cherche à répondre à la première question de la problématique, à savoir la construction du problème public. Je reviens sur la rencontre fracassante entre les mondes séparés de l'agriculture et de l'environnement et détaille les conséquences immédiates de cette collision. Le chapitre 5 quant à lui se concentre sur la réponse régionale donnée à l'émergence nationale du problème public ; c'est l'occasion pour moi de présenter mon étude de cas en détails. Pour des raisons de compréhension, il s'ouvre sur une explication du fonctionnement du *Resource Management Act*, un retour nécessaire donnant les clés d'interprétation du plan régional que j'ai analysé. Le chapitre se termine par une analyse du sous-texte de l'action publique régionale.

Chapitre 4 – Émergence d'un problème public de qualité des eaux en Nouvelle-Zélande

Ma problématique s'étend à la fois à la question du problème public et des réponses publiques en résultant. Ce chapitre est consacré à l'émergence du problème public de qualité des eaux en Nouvelle-Zélande, qui contextualise de façon générale la situation spécifique au Southland. Ce chapitre montre que l'apparition du problème de la pollution des eaux comme enjeu collectif représente un véritable choc de deux mondes ontologiquement séparés, à savoir ceux de la politique environnementale et de la politique agricole. La compréhension de cette émergence passe d'abord par des explications plutôt factuelles sur ce que signifie un problème de qualité des eaux ; j'évoquerai alors les conditions politiques de l'apparition du problème qui, comme on l'a déjà vu, n'est pas un phénomène qui va de soi. Le problème public est un point de départ qui permet d'analyser l'action publique à travers le cadrage et la problématisation qui l'accompagnent. L'évocation de la construction du problème, qui apparaît dans l'espace public au tournant du 21^{ème} siècle, est aussi l'occasion de mentionner les conditions économiques et agricoles qui contextualisent son émergence.

4.1 La collision de deux mondes

L'adoption d'instruments d'action publique par les autorités résultent d'abord d'une volonté d'améliorer une situation jugée problématique et les caractéristiques de cette dernière ne sont pas des éléments qui s'imposent par eux-mêmes. Une approche constructiviste vient nuancer à la fois le naturalisme de l'avènement d'un problème et le rationalisme supposé des décideurs politiques qui s'en emparent (Lascoumes et Le Galès 2012). Je vais donc traiter de l'émergence du problème de pollution des eaux. La compréhension de la constitution d'un problème est un élément important pour appréhender le changement de règles du jeu qui s'opère et le décalage qui s'en suit chez les agriculteurs.

Plutôt que d'adopter un récit chronologique de l'histoire environnementale de la Nouvelle-Zélande, je m'intéresse en premier lieu à la période d'apparition du problème, car il fut le point de départ de ma réflexion. Évidemment, cette émergence est le fruit d'une histoire politique et institutionnelle sur laquelle je m'attarderai en second lieu. Par ailleurs, j'avais co-écrit un chapitre de livre avec le

Prof. Hugh Campbell (Tall et Campbell 2018) à ce sujet et ferai de nombreuses références à celui-ci. Ce chapitre de livre décrit la construction du problème de pollution des eaux à travers le déploiement de la campagne «*dirty dairying*» en utilisant une perspective théorique d'agencement.

4.1.1 La campagne «*dirty dairying*» et le rôle de Fish and Game

Dans le domaine des politiques publiques, la séparation initiale du monde agricole et environnemental et leurs retrouvailles fracassantes est un phénomène particulièrement étudié dans la littérature. C'est par exemple ce qu'ont observé Lowe et al. (1998) dans leur ouvrage important au sujet de l'émergence du concept de pollution agricole en Angleterre à la fin du 20^{ème} siècle. En Nouvelle-Zélande, cette séparation n'existe plus aujourd'hui tant les questions environnementales intègrent les discours et les actions politiques (ce que me confirmait un interlocuteur au Ministère de l'environnement)¹⁵ ; elle est le fruit des turbulences survenues au début du 21^{ème} siècle.

En 2001, les mondes de l'agriculture et de l'environnement vont s'entrecroiser d'une façon fulgurante. Il s'agit de la campagne du «*dirty dairying*», dont les effets se font ressentir encore aujourd'hui. En juin de cette année, l'organisation représentative des pêcheurs en Nouvelle-Zélande Fish and Game dévoile un communiqué qui prend pour cible directement l'élevage laitier et qui est repris par de nombreux journaux à travers le pays. Le communiqué s'accompagne de posts sur le site internet insistant sur le concept de «*dirty dairying*» («*dirty dairying is a fact, it is widespread, and likely to get worse*»; Fish and Game 2002).

«'New Zealanders expect their rivers, streams and lakes to be clean and healthy,' says Fish and Game Director Bryce Johnson. 'Those sectors of farming that continue to pollute our waterways have no right to selfishly destroy the community's natural water resources. Fish and Game is sick and tired of the 'sacred cow' approach to dairy farming in New Zealand.'» (Fish and Game 2001)

Le communiqué indique par ailleurs les mesures que l'organisation pense nécessaires à la réduction de l'impact de l'élevage laitier, à savoir la construction d'enclos aux abords des cours d'eau, une meilleure gestion des berges (*riparian planting*) et la construction de petits ponts (*culverts*) au-

15 Le spectre de la séparation surgit parfois dans des discours qui donnent l'impression que les mondes politiques de l'agriculture et de l'environnement «oublent» qu'ils sont connectés, comme lorsque le gouvernement, par l'intermédiaire du MPI, indique en 2013 sa volonté de doubler le volume des exportations à l'horizon 2025 (Ministry for Primary Industries 2013), un objectif réitéré en 2024 pour l'horizon 2030 (O'Sullivan 2024).

dessus des cours d'eau. Fish and Game accable en même temps les conseils régionaux qu'elle considère pas assez actifs face à la «catastrophe environnementale» (Fish and Game 2001).

«The dairy industry, Regional Councils, and the relevant Government Departments all now need to step up to the mark and publicly commit themselves to an action plan that identifies measurable goals by a designated time. The more education/voluntary change, approach only continues the cumulative adverse effects of dairying on the environment. A much tighter improvement target is now required.» (Fish and Game 2002)

L'organisation critique également le fait que de nombreux membres desdits conseils soutiennent activement l'élevage laitier. Il s'agit d'une campagne émotionnelle, où les acteurs impliqués s'accusent de trahison, de déformation, de traitement inéquitable (Blackett et Le Heron 2008).

La campagne a eu un effet retentissant en ce sens qu'elle a donné naissance à une expression nouvelle et significative : «*dirty dairying*» (élevage laitier sale). Jamais utilisé auparavant, ce terme est devenu emblématique pour décrire l'impact de l'élevage laitier sur l'environnement. Une recherche bibliographique montre que l'expression n'a jamais été utilisée avant 2001 dans la presse et la littérature (Tall et Campbell 2018) ; aujourd'hui, il n'est pas rare de lire ou d'entendre cette expression pour décrire un problème environnemental impliquant les producteurs laitiers (voir aussi Holland 2015). La configuration proposée par Fish and Game n'est pas anodine et matérialise une certaine conception du débat sur les problèmes environnementaux. La configuration met en opposition agriculteurs et environnement et génère un univers constitué du conflit opposant environnement et économie. Elle met la ressource eau en avant, sous les angles de la mesure de la qualité et de la quantité. De plus, la problématisation est construite en termes d'externalité d'une activité ; la pollution diffuse agricole est une externalité à gérer.

Dans ce contexte, Fish and Game doit être considéré comme un «entrepreneur» politique. La littérature en sociologie ou en sciences politiques a maintes fois souligné le rôle joué par les «entrepreneurs» dans la mise en évidence des problèmes publics. Pour rappel, un problème public ne le devient que lorsqu'il entre dans l'espace public, notamment à la suite de mobilisations, et lorsque ses dimensions peuvent faire l'objet d'appréciation et de controverses (Lascoumes et Le Galès 2012). Au-delà des différences, on retrouve la même logique : un groupe plus ou moins isolé

mobilise les ressources nécessaires pour introduire un problème dans l'arène publique ; ce groupe agit pour l'intérêt d'autres groupes. Fish and Game est donc un entrepreneur en ce sens.

Il est intéressant de noter que la campagne a démarré avec un acteur dont l'intérêt principal résidait dans la sauvegarde d'un habitat adapté à la survie et au bien-être de certaines espèces importantes – et importées – pour les utilisateurs récréatifs. L'organisation parle au nom des victimes de l'élevage laitier, y compris les organismes vivants dans l'eau, pour reprendre une analyse de la sociologie de la traduction (Callon 1986).

L'ancien monde de l'élevage laitier en Nouvelle-Zélande vivait dans un domaine d'action et de conséquences qui était séparé de l'environnement au sens large. En tant qu'entrepreneur politique, Fish and Game a reconnecté ces mondes auparavant séparés. Il a fait intervenir de nouveaux acteurs, défini un nouveau périmètre et créé une nouvelle conjoncture qui a fait passer cette relation de «*business as usual*» à «crise environnementale». De plus, pour asseoir sa position, Fish and Game ne se contente pas d'afficher un constat de rivières polluées, mais il appuie son propos par des études scientifiques réalisées dans les années 90. Il est d'ailleurs intéressant de constater que l'existence de documents et études faisaient déjà bien état d'une situation de santé écologique problématique (par exemple Smith et al. 1993 ou Ministry for the Environment 1997). L'action de Fish and Game s'inscrit dans la lignée du constat scientifique, tout en jouant d'images et de symboles forts permettant de rendre visible un phénomène autrefois invisible.

La construction du problème a été un «succès» en termes de visibilité. En reprenant les facteurs de succès proposés par Hannigan (2007), on observe que la campagne répond à tous les critères. Le problème public nouvellement constitué est appuyé par une base scientifique étendue, il est porté par des porte-voix, il a une médiatisation importante et s'incarne dans des images symboliques, il génère une opposition (sous la forme d'agriculteurs prenant parole ou des représentants comme Federated Farmers critiquant ouvertement la campagne) et enfin il s'inscrit dans les ressorts institutionnels, en faisant référence directe aux conseils régionaux et au manquement du RMA.

En plus de rendre un problème visible, la campagne articule une proposition causale symboliquement forte en plaçant l'élevage laitier comme principale cible. Ce dernier rencontre un succès grandissant dans les années 90 et transforme lentement le paysage néo-zélandais, notamment dans l'Île du Sud. Le discours du «*dirty dairying*» a servi à lier étroitement l'agriculture laitière aux problèmes environnementaux, en particulier la pollution de l'eau. Cette expression a rapproché deux

domaines auparavant séparés sur le plan ontologique : l'agriculture et les problématiques environnementales, «créant ainsi un lien discursif permettant d'exercer une forme de pouvoir» (Tall et Campbell 2018, p.168-9, traduction personnelle). En désignant explicitement les éleveurs laitiers comme responsables, il a facilité la mise en place de politiques ciblées pour gérer ces enjeux écologiques. Cette reconfiguration discursive a permis de rendre le problème plus concret et identifiable, renforçant ainsi la pression pour des interventions politiques et des changements dans les pratiques agricoles.

L'élevage laitier devient un groupe-cible intégrant des propositions d'action environnementale gouvernementale et privée. Le succès de la campagne se mesure par l'émergence médiatique d'une catégorie symbolique de pensée et aussi par sa capacité à avoir amorcé une série de changements institutionnels. MAF et Fonterra réalisent un accord (voir point suivant), directement en raison de la campagne :

«The Accord was agreed in response to increasing public and industry awareness of the detrimental environmental effects of land-use intensification, particularly dairying. Fish and Game New Zealand led an awareness-raising campaign that became known as the '*dirty dairying* Campaign'. The campaign followed a time when there had been significant development of dairying in areas that were traditionally non-dairying areas (e.g. Canterbury and Southland). The dairy industry recognised the need to maintain a competitive global advantage that is built upon marketing products seen as being produced in a 'clean and green' environment.» (Ministry for the Environment 2012)

Il s'agit tout simplement du débat de la gouvernance agro-environnementale institutionnelle en Nouvelle-Zélande. On le verra plus loin dans le travail, le poids de Fish and Game se fait encore sentir, à travers les critiques virulentes des agriculteurs à son égard, et comme acteur ayant saisi la justice concernant la mise en œuvre du pSWLP.

Si cette campagne a inventé et popularisé une nouvelle expression (« *dirty dairying* »), le constat d'une dégradation existait auparavant, mais sans l'ancrage et la visibilité qui caractérisaient la campagne. Le rapport *The State of New Zealand's Environment* publié par le Ministère de l'Environnement en 1997 représente une première tentative gouvernementale de synthétiser l'état de la situation environnementale du pays. Le rapport est un document conséquent qui donne un

aperçu de l'utilisation actuelle des ressources, de la façon dont le pays est arrivé là et des défis à venir. L'état actuel de l'atmosphère, de l'air, de l'eau, de la terre et de la biodiversité est largement couvert et représente le cœur du rapport. La biodiversité est l'élément le plus traité dans le rapport (179 pages sur un document de 655 pages). Sur la qualité de l'eau, il indique :

«The main source of pressure on water is pastoral agriculture which has polluted many surface waters and some groundwater with sediment, animal waste and nutrients, and has also increased flooding and erosion in many areas by removing deep-rooted vegetation from hillsides and riverbanks. The use of irrigation water, mainly for pasture, is also a source of pressure on water levels in some South Island rivers and aquifers, as is land drainage for agriculture which has caused an 85 percent reduction in New Zealand wetlands.» (Ministry for the Environment 1997, p.7-6)

Il rappelle que la pression sur la qualité de l'eau s'exerce par la pollution diffuse, les pollutions dont la source est identifiable. Il rappelle aussi que les eaux pluviales urbaines représentent une pollution critique dans certaines zones urbaines comme Auckland. L'identification de la pollution agricole dans le rapport n'a toutefois pas eu de conséquences décisionnelles dans le gouvernement, ni les industries agricoles, au contraire du «*dirty dairying*» qui a enclenché une série de programmes agro-environnementaux.

Un point important de la problématisation de la pollution des eaux est aussi son influence sur la direction générale de la politique environnementale gouvernementale. L'appui scientifique conséquent et le manque de connaissances dans d'autres phénomènes comme l'érosion des sols et le cadrage du «*dirty dairying*» autour de la question de la santé écologique des rivières et des lacs ont fait que la porte d'entrée de la réponse aux enjeux environnementaux s'est tournée autour de l'eau.

Le rapport *Public perceptions of New Zealand's environment* (Hughey, Kerr, et Cullen 2016) indique que «les sols sont des ressources essentielles pour l'agriculture, l'horticulture et la sylviculture, et contribuent à plusieurs services écosystémiques, notamment la qualité et l'atténuation des inondations [...], mais ils restent une ressource largement invisible qui ne reçoit que peu ou pas d'attention des médias ou d'intérêt du public» (p.30, traduction personnelle). Le rapport *The State of New Zealand's Environment* explique le manque de *monitoring* des sols : «il n'existe pas de données nationales sur d'autres types de dégradation des sols, bien que l'appauvrissement en

carbone, l'appauvrissement en nutriments et l'acidification puissent être répandus, et que le compactage et la contamination semblent être courants mais localisés» (p.8.6, traduction personnelle). Le même document indique qu'en revanche, l'eau est «l'élément le plus surveillé de l'environnement néo-zélandais» (p.7.9). De la même manière, un pédologue m'a affirmé que le débat sur les impacts agricoles était à ses yeux monopolisé par les hydrologues ; le scientifique a critiqué, selon lui, une représentation trop grande de la qualité des eaux sous forme de tendances (*trends*), qui ne nous montrerait pas le «pourquoi» de la dégradation de la qualité de l'eau (communication personnelle).

Avec le programme de Fonterra de protection des cours d'eaux s'articulant autour de la construction de clôtures (voir point suivant), la protection des eaux devient l'incarnation même de la politique environnementale néo-zélandaise. Elle s'incarne dans les initiatives régionales, comme le pSWLP que j'explore dans le chapitre suivant, et dans la politique gouvernementale centrale à travers les *National Policy Statements* ou l'établissement du Land and Water Forum.

Les régions telles qu'elles se composent actuellement représentent un découpage du territoire encore relativement récent en 2001. Les réformes du gouvernement local de 1989 sont à l'origine des nouvelles frontières régionales réunissant les anciens *catchment boards*. Avec le RMA en 1991 et sa promotion de la «gestion durable» des ressources, la campagne «*dirty dairying*» s'inscrit dans le cadre d'une absence effective de mise en œuvre des dispositions nouvellement en place dans la loi. Elle en est là une réponse manifeste et impactante.

4.1.2 L'anticipation et les réponses de l'industrie

La campagne «*dirty dairying*» et ses suites directes, les initiatives provenant de l'industrie (DSCA) et du gouvernement (SWPoA, voir plus loin), ont réagencé la structure du débat public sur les enjeux environnementaux.

A la suite de la campagne «*dirty dairying*», l'industrie laitière a réagi en réclamant une audience par les autorités et en s'arrogeant le rôle de défenseur de l'environnement et particulièrement des cours d'eau. L'industrie laitière fait face à deux défis : la nécessité de continuer une activité s'inscrivant dans un cadre «*clean and green*» et la perspective de voir s'imposer de nouvelles régulations comme l'imposition de droits de douane (Blackett et Le Heron 2008). Fonterra, le MfE, le MAF et

Local Government New Zealand (représentant les régions) établissent en mai 2003 le «Dairying and Clean Streams Accord» (DCSA) qui vise à promouvoir un élevage laitier durable en tentant de réduire l'impact de l'élevage sur les cours d'eau.

Les objectifs sont les suivants (Ministry for Primary Industries et Fonterra 2013) :

- Le bétail laitier est exclu de 50 % des ruisseaux, rivières et lacs d'ici 2007, 90 % d'ici 2012.
- 50 % des points de passage réguliers du bétail sont équipés de ponts ou de pontons d'ici à 2007, 90 % d'ici à 2012.
- 100 % des rejets d'effluents de fermes laitières doivent être immédiatement conformes aux autorisations d'utilisation des ressources et aux plans régionaux.
- 100 % des exploitations laitières doivent avoir mis en place des systèmes de gestion des apports et des rejets de nutriments d'ici à 2007.
- 50 % des zones humides d'importance régionale doivent être clôturées d'ici 2005, 90 % d'ici 2007

Le DCSA est en place jusqu'en décembre 2012. Il concerne les éleveurs livrant leur lait à Fonterra et le non-respect de l'accord signifie que Fonterra se gardait le droit de refuser de récolter le lait de l'exploitation en faute (Blackett et Le Heron 2008). La mesure du progrès réalisé se fait par une évaluation des activités menées par les agriculteurs eux-mêmes discutées avec un employé de Fonterra chargé de récolter les informations, ainsi qu'avec les conseils régionaux chargés de surveiller la conformité des rejets d'effluents (Ministry for Primary Industries et Fonterra 2013). Ainsi, la mesure du progrès se fait au travers celle de l'adoption des pratiques ; elle fut également notifiée dans un rapport annuel publié par le MPI.

Tableau 3: Réalisations du «Dairying and Clean Streams Accord» (Source : Ministry for Primary Industries et Fonterra 2013)

Objectif	Résultat en 2011/12
Le bétail laitier est exclu de 90 % des ruisseaux, rivières et lacs	87 %
90 % des points de passage réguliers du bétail sont équipés de ponts ou de pontons	99 %
100 % des rejets d'effluents de fermes laitières doivent être immédiatement conformes aux autorisations d'utilisation des ressources et aux plans régionaux.	73 %
100 % des exploitations laitières doivent avoir mis en place des systèmes de gestion des apports et des rejets de nutriments.	99 % ayant un bilan de nutriments ; 56 % ayant un plan de bilan

Le DCSA est considéré comme un échec par un grand nombre de critiques et d'experts. Premièrement, la mesure des outputs ne permet pas d'établir l'atteinte des objectifs initiaux de l'accord consistant à améliorer la qualité des cours d'eau. De fait, il n'y avait pas de mesures de qualité des eaux prévues dans le programme ; par ailleurs, les indicateurs et mesures externes à l'accord indiquent plutôt une péjoration de la situation (Deans et Hackwell 2008). Deuxièmement, le DSCA excluait certains acteurs clés du débat agro-environnemental, comme les ONGs environnementales. Forest & Bird et Fish and Game comparent le DSCA à l'Accord sur la Forêt de 1991 qui est selon les organisations un succès, du fait d'avoir réuni tous les acteurs de la branche autour de l'objectif commun de réduction du défrichement de la forêt indigène (Deans et Hackwell 2008). Les éleveurs ont également déploré un manque de consultation quant à la mise en place de l'accord (Holland 2015, p.64). A cela s'ajoutent des éléments comme l'auto-évaluation de l'accomplissement des mesures et une certaine ambiguïté sur les chiffres publiés (Holland 2015) qui font que le DCSA était avant tout un exercice de «*greenwashing*» et d'autopromotion avec lequel Fonterra pouvait clamer que l'industrie laitière agissait en faveur de l'environnement (voir University of Waikato 2008).

Au-delà des aspects critiques, le DCSA peut être vu comme le besoin pour l'industrie de se positionner comme participant à l'image «*clean and green*» de la Nouvelle-Zélande (Bain et

Dandachi 2015). Le terme «*clean and green*» est un concept construit pendant les années 90 ; il s'agit d'un terme clé qui est utilisé et réutilisé pour promouvoir l'image de la Nouvelle-Zélande à l'international. C'est un véritable slogan qui s'est intégré dans la campagne promotionnelle du pays, surtout par rapport au tourisme. D'autres slogans similaires ont vu le jour, comme «100 % Pure» participant à la même dynamique¹⁶. La Nouvelle-Zélande a embrassé cette image (fortement contestée) et c'est dans ce contexte que s'inscrit la stratégie de l'industrie laitière. Le tourisme et l'agriculture sont les deux poumons économiques du pays et l'image de paysages verts, paradisiaques et immaculés vient soutenir directement l'économie. L'établissement du DCSA permettait également à Fonterra de potentiellement éviter d'avoir à subir des régulations gouvernementales (Jay 2007, Blackett et Le Heron 2008).

En 2013, le DCSA a laissé place à un autre accord, le *Sustainable Dairying : Water Accord* (SDWA) qui se veut une suite. Ce dernier est une émanation de DairyNZ et englobe toute l'industrie laitière au-delà de Fonterra. Il poursuit un même fonctionnement que le DCSA, soit des objectifs à atteindre et une progression établie dans un rapport annuel. Les objectifs s'articulent autour de cinq axes (gestion des zones riveraines, gestion des nutriments, gestion des effluents, gestion de l'utilisation de l'eau, conversions en nouvelles exploitations laitières). Le SDWA s'étend à toute l'industrie et est dirigée par DairyNZ. Cette fois, les agences ministérielles ne sont plus des partenaires directs, mais des «amis de l'accord» (Dairy NZ 2014) ; les organisations environnementales ne sont toujours pas parties prenantes.

Plusieurs voix se sont élevées à l'encontre du SDWA, qualifié d'«offensive de charme» de l'industrie laitière (Newstalk ZB 2017). Un manque de consistance dans l'évaluation et des mesures réalisées sont pointées du doigt. Un aspect fréquemment commenté fut l'omission dans l'accord des petits cours d'eau (Morton 2017, Knight 2018a, Rood 2019). Une étude (R. W. McDowell, Cox, et Snelder 2017) montre par ailleurs que, en Nouvelle-Zélande, les petits cours d'eau, qui ne sont généralement pas inclus dans les recommandations de clôture, contiennent en moyenne 77 % des charges en nutriments azotés dans un bassin versant.

Le SDWA reste relativement peu commenté dans la littérature ou dans les médias, contrairement au DCSA. Cela peut s'expliquer par le fait que l'accord n'opère pas de changements fondamentaux par rapport à sa précédente itération. De plus, il s'inscrit dans un changement de paradigme

16 La stratégie «*clean and green*» se développe en parallèle d'une promotion de la Nouvelle-Zélande comme de la «Terre du Milieu» en cela qu'elle est le lieu de tournage de la trilogie du *Seigneur des Anneaux* débutée en 2001.

institutionnel où les autorités ont mis en branle une série de politiques publiques agissant dans la même direction ; ce sont ces nouveautés qui ont alors attiré les regards. La fin du SDWA en 2018 a laissé place à «Dairy Tomorrow», une stratégie globale voulue par l'industrie.

4.2 L'essor du l'élevage laitier à la fin du 20ème siècle

La campagne «dirty dairying» a explicitement visé l'élevage laitier. Elle est une réaction à la montée en puissance d'un type d'agriculture qui se caractérise particulièrement dès les années 90.

Cette montée en puissance de l'élevage laitier représente le changement le plus drastique de production agricole à l'œuvre depuis l'entrée en force du pays dans le néolibéralisme. C'est l'exemple le plus frappant pour comprendre le nouveau régime économique dans lequel se trouve plongée la Nouvelle-Zélande. L'élevage laitier est la filière agricole sur laquelle repose en grande partie l'économie du pays aujourd'hui et est le révélateur de l'abandon du soutien *financier* de l'État qui mena un grand nombre d'éleveurs à adapter leurs objectifs face à une nouvelle demande et de nouveaux clients ; il met aussi en lumière les nouvelles formes de soutien à l'agriculture et l'élevage laitier en particulier qui ne sont ni directes, ni financières, mais ont néanmoins des effets tangibles. Ce sous-point présente d'abord les étapes clés de l'élevage laitier néo-zélandais, puis met l'accent sur la forme juridique de la coopérative qui caractérise l'industrie et la dynamique de centralisation à l'œuvre au cours du 20ème siècle, culminant en 2001 avec la création de Fonterra.

4.2.1 Débuts et évolution de l'élevage laitier

Avant l'avènement de la réfrigération en 1882, les éleveurs possédaient quelques vaches permettant de subvenir à leurs besoins et aux ceux de la communauté locale, et une partie de la production était tout de même exportée en Australie. L'évolution de l'élevage laitier au cours des 19ème et 20ème siècles suit évidemment les progrès technologiques. Les innovations touchent à la diversification des produits laitiers manufacturés, l'automatisation de la traite, l'amélioration de la vache laitière et les capacités de conservation et de transport. Ces évolutions montrent par ailleurs la dépendance à des infrastructures potentiellement coûteuses et des investissements plus conséquents que dans l'élevage de moutons. L'adoption en 1937 de la première clôture électrique est un succès qui se diffuse alors partout. L'apparition des camions-citernes à lait dans les années 50 et le développement des routes décuplent les capacités de transport. L'invention de la salle de traite

rotative par un éleveur néo-zélandais du Taranaki en 1967 devient une petite révolution et est adoptée partout dans le pays : les vaches entrent d'un côté d'une plateforme en forme de cercle en constante rotation et sont séparées l'une de l'autre par une barrière. Elles sont traitées pendant le temps de rotation jusqu'à leur arrivée à la sortie. Ce système permet de traiter un grand nombre de vaches en un minimum de temps et ne requiert qu'une main d'œuvre minimale. La vache en elle-même est sujette à des améliorations. Les races Jersey et Holstein introduites respectivement en 1862 et 1884 rencontrent un grand succès auprès des éleveurs néo-zélandais ; les premières pour la haute concentration en matières grasses du lait et leur taille plus petites plus facilement gérables, les secondes pour leur capacité productive et la haute concentration du lait en protéines et lactose (les races sont à la base de l'hybride KiwiCross, la plus populaire chez les éleveurs néo-zélandais aujourd'hui).

Comme pour les autres filières, l'histoire de l'élevage laitier au 20ème siècle est celle d'une stabilisation d'un réseau de production totalement dédié à l'exportation de denrées, principalement au Royaume-Uni. Dans ce secteur, les denrées sont à l'origine le beurre et le fromage. Évidemment, la production de lait, crème et autres produits laitiers a cours, mais reste avant tout à destination d'un marché domestique. Une série de lois vient soutenir la filière. Le *Primary Products Marketing Act* de 1936 vient équilibrer les prix du beurre pour éviter des disparités découlant du pays d'exportation. En 1947 le *Dairy Products Marketing Commission Act* établit une commission marketing comprenant des représentants gouvernementaux et de l'industrie et visant une fixation des prix. Les objectifs et mesures sont détaillés dans un amendement en 1956 qui stipule par exemple «la nécessité, dans l'intérêt public, de maintenir la stabilité et l'efficacité de l'industrie laitière» (Muirhead 2014, p.8, traduction personnelle). Cette protection accrue des éleveurs laitiers intervient peu avant une baisse drastique du prix des produits laitiers en 1958 qui est alors compensée par le *Dairy Board* et la Banque centrale à travers ces nouvelles dispositions (Muirhead 2014). Les prix remontent en 1960 et les réserves monétaires se refont, le message est que l'État se trouve là en cas de besoin (Muirhead 2014). En 1961, avec le *Dairy Board Act*, le *board* existant amalgame la Marketing Commission et devient le *New Zealand Dairy Board*. Avec cette opération, la nouvelle organisation obtient un pouvoir considérable – qui durera près de 40 ans. Elle devient la seule autorité exerçant l'exportation de produits laitiers, en plus d'exercer des fonctions de conseil et de soutien à la recherche. Tout le lait produit en Nouvelle-Zélande doit désormais passer par le NZDB. A son conseil d'administration se trouvent deux représentants du gouvernement et onze représentants de coopératives, dont trois pour la *New Zealand Dairy Cooperative*, l'une des plus grandes du pays (Muirhead 2014).

Les mesures de soutien intensif à l'agriculture des années Muldoon affectent moins l'élevage laitier que l'élevage de moutons. Exceptées les années 1978-79, les mesures n'avaient pas d'effet important sur le secteur laitier (voir Griffith et Grundy 1988, p.28 ; Gouin et al. 1994, p.28) ; pendant le début des années 80, le secteur laitier jouit même de saisons favorables, ce qui permet au NZDB de garder un surplus de 276 millions de dollars pour la saison 1981-82 et 248 millions de dollars pour 1982-83 (Reserve Bank of New Zealand 1984, p.473). Une partie du surplus fut redistribuée aux producteurs et l'autre gardée en réserve (Gouin et al. 1994, p.81)

4.2.2 Les conversions à l'élevage laitier

Pendant les années 80, le revenu des exploitations laitières augmenta progressivement en suivant les tendances internationales. On observe alors des gains progressifs pendant la première moitié des années 80, puis un déclin en 1986, considéré comme la pire année pour l'élevage laitier (dans son rapport annuel, le NZDB indique les raisons comme «a bleak market outlook, a dollar which was continuing to drain the life blood from exporters, high inflation and competitive interest rates,» which meant that farmers were in for 'severe difficulties and, at worst, financial disaster'» (NZDB 1987, p.5 cité par Muirhead 2014, p.12), et un retour de prix records pendant les années 89 et 90 (voir Gouin et al 1994, p. 80). Globalement, l'élevage laitier subit un choc moindre par rapport à la filière ovine, qui était devenue très dépendante des subventions. En fait, l'entrée de la Nouvelle-Zélande dans l'ère néolibérale est le début d'un *boom* laitier qui se poursuit encore aujourd'hui. J'explore les prémisses de cette explosion dans les lignes suivantes, en commençant par le phénomène des conversions des exploitations de moutons en exploitations laitières, puis en revenant sur les conditions ayant mené à la naissance de la coopérative Fonterra. Face à des horizons peu reluisants pour l'élevage ovin, un phénomène de conversions d'exploitations commence à se dessiner dans les années 90. Ce phénomène est bien documenté dans la littérature (voir Forney et Stock 2014).

Le cas du Southland est un exemple parlant. Au moment des dérégulations, le Southland est une région rurale où l'élevage de moutons s'est particulièrement développé, mais ce ne fut pas toujours le cas : pendant la première moitié du 20ème siècle, de nombreux élevages laitiers et d'entreprises sont installés dans la région, l'élevage profitant de conditions de développement idéales, comme de larges prairies en plaines. Mais avec des revenus importants dans la filière viande et laine au milieu du 20ème siècle, de nombreuses usines ferment et l'élevage laitier est remplacé par un élevage de

moutons plus profitable. Ce dernier s'ancre économiquement et socialement dans la région dès lors et est maintenu à l'aide des subventions jusque dans les années 80.

La région entre en récession à la fin des années 80 et le prix des terres agricoles baissent. La situation attise alors l'intérêt d'agriculteurs et investisseurs, principalement de l'Île du Nord ou habitant les régions plus sèches. Les entreprises Tasman Agriculture et Applefields achètent des exploitations de moutons pour les transformer en élevages laitiers ; c'est le début d'un processus de rachat effectué avant tout par des éleveurs originaires des régions de Waikato et Taranaki, dans l'Île du Nord, traditionnellement dédiées à l'élevage laitier et souffrant alors d'une saturation et d'un prix du terrain élevé (Wilson 1995, Forney 2012). La pluviométrie favorable pour la pousse d'herbe est un élément crucial qui motiva alors les éleveurs s'installant dans la région, dépassant les réserves quant à la froideur du climat, le Southland étant la région la plus froide du pays, ce qui a des implications conséquentes de gestion sur la tenue d'une exploitation animale.

Les enjeux de la conversion sont multiples. Il existe une série de nouvelles tâches et une nouvelle réalité pour les nouveaux éleveurs. Ces derniers se doivent d'avoir ou d'acquérir une éthique plus proche de l'activité de gestionnaire. Pour les agriculteurs, transformer son exploitation signifie devoir acquérir un capital ; les investissements demandés pour l'élevage laitier s'élèvent à plusieurs millions de dollars, principalement pour l'installation de machines coûteuses et l'acquisition d'un troupeau. Convertir signifie aussi devoir gérer des employés, ce qui n'est pas forcément le cas dans un élevage de moutons ; par ailleurs, on observe une division genrée du travail où le ou la partenaire (souvent la femme) de l'agriculteur ou agricultrice s'investit totalement dans l'exploitation, et fournit une aide sur les questions administratives.

Au-delà des raisons économiques et climatiques, les nouveaux éleveurs évoquent l'opération comme une possibilité de continuer leur mode de vie d'agriculteur, voire la survie, et se conjugue avec la volonté de maintenir une identité de «véritable agriculteur» qui aurait pu être compromise en restant dans le monde économiquement difficile de l'élevage de moutons qui aurait impliqué de devoir jongler avec une activité non agricole (Forney et Stock 2014). Avec un prix de la terre qui remonte, l'élevage laitier permet d'envisager une succession des exploitants à leur descendance, l'exploitation laitière étant plus profitable ; les éleveurs peuvent aussi acheter de nouveaux terrains qui peuvent alors être transmis à de potentiels acheteurs, souvent les enfants. De plus, l'élevage laitier propose un système d'ascension sociale, avec la pratique du *sharemilking* : il s'agit d'une véritable échelle sociale permettant aux éleveurs d'accéder graduellement à la propriété d'une

exploitation. Les jeunes éleveurs n'ont pas le capital nécessaire à l'achat de terrain (comprenant machines et plateformes laitières) ; dès lors, après avoir travaillé sur des exploitations, ils peuvent acheter un cheptel de vaches et utiliser la propriété d'un exploitant. On parle alors de *sharemilker*. Dans ce type de contrat, un exploitant fournit donc la terre et le *sharemilker* les vaches, et réalise le travail de traite et de gestion d'exploitation ; le chiffre d'affaires est alors divisé entre les deux parties, selon les clauses du contrat. La part varie (en fonction de l'expérience du *sharemilker*), mais finit par atteindre généralement un ratio 50/50. Ensuite, le *sharemilker* ayant accumulé un certain capital peut envisager d'acheter son exploitation¹⁷.

La transformation du paysage du Southland en pays laitier a insufflé une nouvelle vitalité économique dans la région alors que celle-ci souffrait d'une récession et d'une dépopulation de ces centres urbains (Forney et Stock 2014). Toute une série d'entreprises dépendantes de l'élevage laitier – construction, ateliers mécaniques, commerces, transport – qui avait disparu pendant les années 80 réapparaissent à nouveau tout en devant acquérir de nouvelles compétences liées aux demandes de la part de ces nouveaux venus. Les éleveurs de moutons peuvent également profiter de la situation, principalement de leur capacité à accueillir les vaches d'autres exploitations pendant l'hiver.

L'arrivée des éleveurs laitiers ne s'est pas faite sans tensions ; les éleveurs ovins voyaient parfois d'un mauvais œil l'arrivée d'«étrangers», surtout lorsque ces nouveaux agriculteurs ou entreprises achetaient le terrain sans y travailler (en engageant des gestionnaires). Une critique récurrente était un manque perçu d'investissement dans la communauté et la vie de village, qui pouvait s'expliquer par les hautes exigences en temps de travail et le flux plus tendu que représente l'élevage laitier en termes d'emplois et de mouvement d'employés (Forney et Stock 2014).

Le phénomène des conversions a également eu lieu dans le Canterbury, principalement au sud de la région. Avec le Southland, ce sont les régions ayant connu la plus grande percée de l'élevage laitier depuis les années 90. Les conversions dans le Canterbury, région plutôt sèche, ont été possibles grâce à un système d'irrigation poussé au maximum. La dynamique de conversions s'observe dans les chiffres. En dix ans, le nombre de vaches et fermes dans l'Île du Sud a explosé : Le nombre de têtes de bétail passe de 183'882 têtes en 1990-91 à 747'126 têtes en 2000-01 dans l'Île du Sud, soit une augmentation de 400% alors que pour le Nord, le chiffre est de près de deux millions de têtes en 1990-91 et 2'738'757 en 2000-01. La proportion du nombre de vaches du Sud par rapport au Nord

17 Ce modèle populaire d'ascension sociale a tendance à s'éroder depuis environ 15 ans (LIC et Dairy NZ 2022)

passé de 9.4 % à 27.3 %. Le nombre d'exploitations double presque en passant de 1146 à 2108 dans le Sud (tous les chiffres sont issus de Willis 2004, p.86).

4.2.3 La naissance de Fonterra

Fonterra est la coopérative néo-zélandaise indissociable de la puissance de l'économie du lait dans le pays. Il s'agit d'un acteur incontournable et je vais expliquer les enjeux quant à sa création, qui résulte en partie des dynamiques à l'œuvre à la suite de la néolibéralisation. La naissance de Fonterra en octobre 2001 peut être interprétée comme le fruit de deux dynamiques : le processus d'amalgamation des coopératives et la critique grandissante de la position dominante du NZDB.

La forme juridique des usines laitières la plus répandue depuis le 19^{ème} siècle en Nouvelle-Zélande est la coopérative, la première étant établie en 1871 par huit éleveurs laitiers. Ce modèle est alors un grand succès : en 1890, près de 40 % des 150 entreprises laitières sont des coopératives ; la proportion monte à 85% en 1920 sur un total de 600 usines. Cette forme juridique, caractérisant particulièrement l'élevage laitier et qui s'observe en conséquence également dans d'autres pays, sied une production destinée à l'exportation en associant les éleveurs et à la rapide diffusion d'informations et d'expertise (McArthur 1987).

«To remain internationally competitive in distant export markets requires significant efficiencies in processing, marketing and distribution, necessitating economies of scale which only exacerbate any market power concerns dairy farmers would face if they did not organise cooperatively in processing and marketing.» (Evans 2004, p.106).

De plus, le caractère périssable du lait amplifie la volonté de coordonner la production et l'exportation. C'est en effet une denrée ayant une durée de vie courte à l'état brut (liquide). Elle exige une transformation et des moyens de conservation.

Le *Dairy Industry Act* adopté en 1908 est un moment pivot dans l'industrie laitière. En amalgamant plusieurs lois en une seule, il marque le début d'une rationalisation de la branche et un développement plus conséquent de la recherche scientifique visant à augmenter la productivité des exploitations (Muirhead 2014). C'est dans cette logique d'efficacité que se poursuit tout au long du

20ème siècle un phénomène de centralisation des coopératives. De 400 coopératives laitières dans les années 30, il n'y en a plus que 3 en 2001 (voir tableau 4 ci-dessous). A noter que le processus d'amalgamation touche d'autres industries agricoles ou alimentaires déjà depuis les années 80, comme celle l'industrie de l'engrais (Ravensdown et East Coast Fertiliser en 1987), de la distribution (Goodman Fielder et Watties en 1987) ou de la production de viande (Alliance et Waitaki International en 1990) (Wilson 1995, p.419).

Tableau 4: Fusion des coopératives laitières pendant les années 90 (adapté depuis Trechter, McGregor, et Murray-Prior 2003, p.5)

1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kiwi Dairies	Kiwi Dairies	Kiwi Dairies	Kiwi Dairies	Kiwi Dairies	Fonterra Cooperative Group
Tui Milk					
Northland Co-op	Northland Co-op	Northland Co-op	Northland Co-op		
Kaikoura Dairy	Kaikoura Dairy	Kaikoura Dairy	Kaikoura Dairy		
Tasman Milk	Tasman Milk	Tasman Milk	Tasman Milk		
Marlborough Milk Ltd	Marlborough Milk Ltd	Marlborough Milk Ltd	Marlborough Milk Ltd		
Southland Co-op	Southland Co-op	South Island Co-op	New Zealand Dairy Group	New Zealand Dairy Group	
Alpine Dairy	Alpine Dairy				
Bay Milk Products	Bay Milk Products	New Zealand Dairy Group			
East Tamaki	East Tamaki				
New Zealand Dairy Group	New Zealand Dairy Group				
Tatua	Tatua	Tatua	Tatua	Tatua	Tatua
Westland	Westland	Westland	Westland	Westland	Westland

En tant que seule autorité compétente pour l'exportation de produits laitiers, le NZDB jouissait d'une position importante. Il s'agit d'une véritable multinationale ayant des filiales dans de nombreux pays et interagit avec les grandes entreprises laitières telles que Nestlé ou Kraft. Depuis les années 80, le NZDB emploie environ 600 personnes à Wellington ; en comptant ses unités

subsidiaries, le NZDB compte plus de 6000 employés, distribués dans plus de 90 pays (Dobson 1998). Pendant les années 90, la part des échanges mondiaux du lait de la Nouvelle-Zélande passe de 22 % en 1994 à 33 % en 1997 (Willis 2004). Les éleveurs soutiennent également cette structure qui leur permet de garantir des revenus solides, en comparaison avec le marché plus compétitif de la viande et de la laine qui observent un ralentissement conséquent. Au milieu des années 90, près de 90 % des éleveurs indiquent vouloir continuer avec un exportateur unique (Dobson 1998, p.10).

Toutefois, cette position dominante et monopolistique devient de plus en plus critiquée. A l'international, plusieurs pays critiquent par l'intermédiaire de l'OMC les liens structurels qui lient le NZDB à l'État ; en effet, bien que l'autorité ne soit plus financée par le gouvernement, elle doit son existence actuelle au *Dairy Board Act* de 1961 et maintient deux représentants gouvernementaux à son conseil d'administration. A l'interne, la structure se fait attaquer par les milieux économiques et les organisations vantant les mérites de la dérégulation comme *Treasury*. L'ancienne Ministre des finances Ruth Richardson est une voix qui émerge contre l'existence d'une entité considérée comme anachronique (Dobson 1998, Wynyard 2016). Les critiques souhaitent établir une dérégulation complète qui selon eux permettrait de créer des conditions favorables aux investissements étrangers et à éviter les potentielles distorsions du marché.

La disparition du NZDB apparaît donc inéluctable. Le processus d'amalgamation des coopératives s'est poursuivi jusqu'à atteindre douze coopératives en 1997. Si l'existence du NZDB permettait une coordination d'un grand nombre d'acteurs, cet avantage tendait à disparaître à mesure que les acquisitions et fusions se poursuivaient. En 1998, le gouvernement indique à tous les *boards* la nécessité de proposer un plan de dérégulation.

Le NZDB propose alors de fusionner avec les coopératives en place pour ne former qu'une entité appelée MergerCo. La proposition est examinée par la Commission du Commerce, chargée de faire respecter les principes de concurrence, et refusée. Les raisons évoquées indiquent les désavantages économiques et productifs d'une potentielle situation de monopole : «lack of competition leading to lower milk prices for producers and higher dairy product prices in the domestic consumer market, losses in productivity due to the monopoly situation, and a lack of stimuli in the fields of product development and adoption of new technology.» (Ohlsson 2004, p.8) Les fusions continuèrent jusqu'à l'existence de quatre coopératives en 2000, dont les deux principales, *New Zealand Dairy Group* et *Kiwi Dairies*, représentaient 90 % de part de marché et formaient ainsi *de facto* un duopole malgré des tensions entre les deux groupes. Une proposition de fusion, incluant le NZDB,

est présentée au gouvernement, tout juste passé aux mains du *Labour Party*. Cette fois, les acteurs concernés demandent à ce que la proposition ne passe pas devant la Commission du Commerce et la demande d'amalgamation est acceptée. La proposition est alors approuvée par les éleveurs laitiers à plus de 80 % (les éleveurs des deux autres coopératives Tatura et Westland décident de rester indépendants). La fusion est possible par l'adoption du *Dairy Industry Restructuring Act* (DIRA) en 2001 et la nouvelle coopérative Fonterra apparaît en octobre 2001. La nouvelle coopérative est un nouveau géant laitier mondial. L'établissement de Fonterra est un tournant dans l'industrie laitière néo-zélandaise qui continue et amplifie un véritable *boom* laitier.

Pour l'évocation de la réalité agricole au tournant du 21^{ème} siècle, voir l'annexe A.5 qui montre comment a évolué l'agriculture néo-zélandaise, hors élevage laitier, après les réformes mises en œuvre dans les années 80.

4.3 L'action gouvernementale immédiate en réaction au «*dirty dairying*» – AEG au début du 21^{ème} siècle

Au début du 21^{ème} siècle, face à la montée des critiques environnementales autour du phénomène de «*dirty dairying*», l'action gouvernementale s'est inscrite dans une approche tâtonnante. Loin d'imposer une régulation coercitive, l'État a cherché à moduler les comportements tout en préservant les intérêts économiques du secteur laitier, considéré comme stratégique pour l'exportation. Le Cinquième gouvernement du *Labour* (1999-2008) ne met pas une emphase particulière sur les questions environnementales, du moins pendant les deux premières législatures. Le gouvernement se positionne clairement contre le projet néolibéral qui a caractérisé la précédente mouture du parti pendant les années 80. Si la priorité gouvernementale est la politique sociale, les autorités ne changent pas fondamentalement le paradigme économique. Du point de vue environnemental, le gouvernement tente d'abord plusieurs projets comme le *Sustainable Water Programme of Action* ou la création d'un système d'échange de crédits carbone (en excluant l'agriculture).

4.3.1 Une première tentative peu fructueuse : *Sustainable Water Programme of Action*

En 2003, le gouvernement lance le *Sustainable Water Programme of Action* (SWPoA), qui amène le Ministère de l'environnement à collaborer avec le MAF. Il s'inscrit dans un programme plus large de mise en œuvre d'un programme de développement durable.

Le programme consistait en la production de documents sur la stratégie gouvernementale de la gestion des eaux et la mise en place d'un processus de consultations avec différents acteurs (*iwi*, représentants de l'industrie, représentants des gouvernement régionaux, ONGs, *community groups*, notamment). Le processus de consultation a fait l'objet de *submissions*, les principaux retours ont été résumés dans un rapport du Ministère de l'environnement (Ministry for the Environment 2005). Globalement, les critiques concernent le manque de clarté des enjeux, le manque de reconnaissance du Traité de Waitangi et des obligations qui en découlent, le coût économique potentiel de mise en œuvre de mesures environnementales (Ministry for the Environment 2005). Après près de trois ans, le gouvernement indique alors ses objectifs, à savoir améliorer la qualité et l'usage efficient des eaux en collaboration avec les acteurs, prévenir les effets indésirables de l'utilisation des sols, répondre aux demandes croissantes d'utilisation de l'eau, le tout à travers des directives centrales, en collaboration avec l'échelon local. Ces objectifs traduisaient en somme la nécessité de «travailler plus» («*more work*», Logan 2013 p.146)

Le programme est considéré par de nombreuses voix comme un échec, du fait du manque de conséquences concrètes et un manque perçu de volonté à l'interne de mettre la priorité sur les enjeux d'eau. Le programme est notamment qualifié de «programme of inaction» par le sous-Secrétaire général du MAF en 2007 (voir Logan 2013). Une personne interviewée lors de mon terrain ayant travaillé sur ce programme m'a confirmé avec un brin d'ironie que le programme n'avait selon elle/lui rien changé.

La troisième législature du *Labour* (2005-2008) change la donne. Le gouvernement annonce mettre la priorité sur la durabilité (Logan 2013, Tadaki 2018). Sous l'égide de David Parker, ministre intermittent de l'environnement, le projet de créer un *National Policy Statement* (NPS) à propos de de la gestion de l'eau douce est proposé. Le projet est envoyé à une Commission d'enquêtes (*Board of Inquiry*) chargée d'examiner le premier *draft*. Alors que l'examen a cours, en novembre 2008, le

Labour est renversé par le *National* qui gouvernera jusqu'en 2017. C'est sous le Cinquième gouvernement du *National* que prendront forme les NPS qui structurent alors durablement la politique environnementale gouvernementale et régionale. L'adoption du NPS se fait en 2011, mais elle s'inscrit dans une autre dynamique mise en branle par le *National* : la formation du Land and Water Forum.

4.3.2 Le rapport du PCE : *Growing for Good*

En 2004, le Commissaire parlementaire pour l'environnement (PCE) a publié un rapport qui «examine les impacts environnementaux et la durabilité d'une agriculture plus intensive en Nouvelle-Zélande» (Parliamentary Commissioner for the Environment 2004, p.11). Comme le document s'adresse à un public non expert, il utilise à dessein des représentations facilement compréhensibles et fournit des explications sur les processus de pollution. Dans la section «Risques et défis», le rapport met en évidence les problèmes liés à l'agriculture et insiste clairement sur la pollution par les nutriments et les problèmes liés à l'eau :

«This chapter considers the major risks to natural capital, and farming itself, if current trends persist. The major focus is on water. It examines trends in nutrient inputs and water demand to explore the implications of these trends for fresh water quality and quantity» (p.84)

La pollution par les nutriments (à base d'azote et de phosphore), puis la contamination par les sédiments et les matières fécales retiennent l'attention, de même que l'irrigation. Parmi les « autres risques et défis » (p.122), le document fait état des réformes de la politique agricole à l'étranger, des impacts du changement climatique (en tant que défis externes), de l'utilisation intensive d'énergie dans l'agriculture et de la dépendance problématique à l'égard des combustibles fossiles, et enfin de la perte de biodiversité résultant de la destruction des habitats et de l'introduction d'animaux et de plantes. *Growing for good* met alors l'accent sur le triptyque nutriments (azote et phosphore) - sédiments - *Escherichia Coli* qui constitue le cœur de la dégradation de la qualité de l'eau par les pollutions diffuses (voir sous-chapitre 4.4).

4.3.3 Volonté de collaboration inter-secteurs : Land and Water Forum

Le Land and Water Forum (LAWF) est un projet de collaboration basé sur une conférence organisée par l'Environmental Defence Society en juin 2008. La conférence était intitulée «Conflict in Paradise : The Transformation of Rural New Zealand», à laquelle ont participé des universitaires, des conseillers régionaux et des consultants. Derrière le projet, on retrouve Guy Salmon, défenseur de l'environnement reconnu dans le pays, à la tête du *think-tank* Ecologic Foundation. Salmon indique s'inspirer des succès de management collaboratif, notamment mis en œuvre dans les pays nordiques (Eppel 2013). Il a notamment conseillé Nick Smith, ministre de l'environnement depuis novembre 2008, ouvertement impliqué dans le Forum, avant et après son élection (Logan 2013). Dès 2009, le forum prend forme avec l'assentiment des ministres de l'environnement et de l'agriculture.

Le LAWF a pour but de proposer une vision commune d'objectifs de gestion de l'eau douce. Il est composé à l'origine de 58 organisations membres se réunissant régulièrement. Parmi elles, on retrouve des entreprises et organisations agricoles, des organisations écologistes, des entreprises d'électricité, des organisations maories, etc. LAWF place l'eau au centre des questions d'utilisation des terres. Le LAWF épouse une vision de l'écologie qui se veut conciliante avec l'économie, une approche déjà favorisée par le *National Party*. Dans un discours, Alastair Bisley, président du LAWF jusqu'en 2016, concluait en affirmant que le LAWF était foncièrement une initiative «*bluegreen*» (Smith 2010). C'est la posture explicitement adoptée par le *National Party*, et particulièrement Nick Smith lorsqu'il était dans l'opposition (Smith 2006), qui cherche à équilibrer les questions environnementales et économiques, basé sur le modèle susmentionné de gestion collaborative d'inspiration scandinave (Smith 2006).

Le premier output du LAWF fut la publication de 53 recommandations à l'adresse du gouvernement, axés autour de dix thèmes (limites de quantité et de qualité d'eau, moyens d'atteindre les objectifs, amélioration de l'allocation, infrastructures hydrauliques rurales, modifications de la gouvernance, *National Policy Statement*, science et connaissances, gestion des services de l'eau, drainage, inondations). C'est sur ces recommandations que s'établira la version définitive *National Policy Statement for Freshwater Management* (NPSFM) de 2011. D'autres rapports furent soumis au gouvernement, avec près de 150 recommandations. Il s'en est suivi plusieurs documents stratégiques émis par le MfE (*Freshwater reform 2013 and beyond* en 2013, *Clean Water package* en 2017).

La vie du LAWF a été marquée par le départ d'acteurs majeurs du débat environnemental. Ainsi, Fish and Game se retire en 2015, prétextant l'impossibilité d'aborder les questions essentielles dans les discussions et une certaine lassitude à émettre des recommandations peu ou pas suivies par le gouvernement (Bootham 2015). En 2017, la Fédération des clubs de montagne (représentant des intérêts récréationnels) et Forest & Bird se retirent du LAWF, pour des raisons similaires à Fish and Game. Forest & Bird critique également la politique gouvernementale mettant l'accent sur les possibilités de nager dans les rivières au lieu de leur santé écologique (Gudsell 2017). Depuis 2018, le LAWF est en pause et n'a pas émis de nouvelles publications.

4.3.4 Trois NPSFM, trois nouveautés

L'adoption du premier NPSFM en 2011 se fait donc sous l'égide des recommandations du LAWF. C'est le premier d'une longue liste de NPS venant remplacer la version précédente ou l'amender, répondant aux critiques que chaque mouture génère invariablement. Cet instrument est l'un des principaux leviers d'action au niveau national encadré par la RMA :

The purpose of national policy statements is to state objectives and policies for matters of national significance that are relevant to achieving the purpose of this Act. (Section 45(1))

Relativement succinct, il donne la priorité à quatre axes : qualité de l'eau, quantité d'eau, gestion intégrée des ressources, rôles et intérêts des *tāngata whenua*. Le cœur de l'approche du NPSFM est d'inviter les conseils régionaux à établir des limites écologiques (sans les préciser) au regard des étendues d'eau. Il indique également un programme de mise en œuvre progressif indiquant les objectifs en termes de temps.

La NPSFM est le résultat de la collaboration entre LAWF et Nick Smith. La Commission d'enquête, un organisme gouvernemental mandaté par le ministre (en vertu de l'article 47 du RMA), a reçu l'ordre de préparer un projet de NPS, qui a ensuite été soumis à la LAWF pour recommandations. Ce projet a finalement été modifié par le ministre pour des raisons de «praticabilité» et pour l'aligner sur «la politique générale du gouvernement» ; cette modification a été critiquée comme une opération de dilution (Charlton et Brunette 2011), alors qu'elle a été saluée par d'autres groupes (Office of the Auditor-General 2011).

Les milieux et organisations environnementales pointèrent du doigt l'absence de limites concrètes. La NPSFM 2011 a été remplacée en 2014 par une deuxième version, qui indique cette fois des limites nationales, *c'est-à-dire* des limites physiques que les conseils régionaux doivent adopter. Ces limites concernent deux «valeurs» qui sont la santé écologique et la santé humaine. Pour chacune de ces valeurs, le NPSFM 2014 établit une limite fixe. Ainsi, pour la santé écologique, les indicateurs sont le phytoplancton, l'azote total, le phosphore total, le périphyton, les nitrates, l'ammoniac, l'oxygène dissous. L'état trophique et la toxicité de plusieurs types d'étendues d'eau sont pris en compte. Pour la santé humaine, le taux d'*Escherichia coli* et les cyanobactéries sont pris en compte. Pour chaque attribut, une unité limite est proposée.

Du fait de cette version du NPSFM, les régions possèdent à présent une indication chiffrée des limites qu'elles se doivent de respecter. Le NPSFM 2014 propose également la reconnaissance (de principe) de *Te Mana o te Wai*, l'exercice d'un contrôle de l'eau douce par les *iwi*. Le NPSFM 2014 fait l'objet d'un amendement en 2017, toujours sous la direction de Nick Smith. La manière dont la nouvelle version est présentée dans les médias et les communiqués de presse est intéressante : le ministère de l'Environnement se concentre sur la «baignabilité» des rivières ; les activités récréatives deviennent l'objectif principal en termes d'objectifs de qualité de l'eau. Dans le NPSFM, cela se caractérise par la détermination d'un taux à partir duquel un cours d'eau est considéré comme sûr pour la baignade. Il constate un taux de baignabilité de 72 % en 2017 (incluant les eaux dont la qualité est définie comme moyenne) et propose comme objectif un taux de 80 % en 2030 et 90 % en 2040. Parmi toutes les utilisations possibles de l'eau (par les humains et les non-humains), le gouvernement met l'accent sur une activité récréative, qui est certainement une activité appréciée par les Néo-Zélandais, mais qui n'est qu'une perspective partielle sur les questions de qualité de l'eau. Le fait que les lignes directrices (en l'occurrence le taux d'*E. Coli* par 100ml d'eau) ne soient respectées qu'à 80% a été fortement critiqué par les associations environnementales ou par l'opposition, qui a également dénoncé le manque d'explication sur la manière d'atteindre ces objectifs (Webster-Brown 2017).

En résumé, l'agenda du gouvernement central pour l'agriculture (c'est-à-dire l'eau douce) dans le pays n'est devenu ostensible qu'en 2011 avec la publication du NPSFM 2011. Entre l'élaboration du RMA et le premier NPSFM, les autorités régionales ont fonctionné sans orientation de la part des autorités centrales. À cet égard, Geoffrey Palmer, ancien Premier ministre et instigateur du RMA en tant que ministre de l'environnement en 1986, déclare :

«I think successive governments, both National and Labour-led, failed the Resource Management Act by not providing enough central government guidance on vital matters. The Act has always contained ample scope for such measures through national policy statements and the power to provide environmental standards by regulation set out in Part 5 of the Act “Standards, policy statements and plans.” As at May 2013 only three national policy statements have been made, electricity transmission in 2008, renewable electricity in 2011 and freshwater management also in 2011 [Now, there are four, with urban development capacity]. Five sets of National Environmental Standards have been promulgated. I have never been able to understand why more action was not taken» (Palmer 2013, p.13).

L'absence d'orientation nationale est à mettre en relation avec une idéologie du *laissez-faire* directement dérivée de la pensée et de l'opérationnalisation du New Public Management (Kirk, Brower, et Duncan 2017). Logan (2013) explique la réticence par une relation non synchronisée entre le ministre Simon Upton (de 1990 à 1999) et son département, mais surtout par une réticence à une direction centrale qui pourrait s'expliquer par sa défense du RMA et de ses principes contre les attaques d'autres organes de l'État comme *Treasury* et le Ministère du Commerce : «Dans les années 1990, le point de vue non interventionniste du gouvernement central a coïncidé avec le point de vue des gouvernements régionaux (en partie un mécanisme de défense contre certains points de vue minimalistes des gouvernements locaux territoriaux promus au sein du gouvernement central), ce qui a milité contre la direction nationale» (Logan 2013, p.144, traduction personnelle).

4.4 La qualité de l'eau : un problème de nature complexe et multidimensionnelle

Au-delà des considérations politiques, une attention particulière doit être apportée sur l'eau en tant que ressource. Il me clarifier quelques notions hydrologiques pour comprendre les enjeux de la lutte contre la pollution diffuse. Une étendue d'eau a diverses propriétés et est source d'une activité humaine variée ; en réalité, il ne faudrait pas parler de pollution de l'eau, mais des pollutions et des qualités des eaux. Dans une perspective scientifique occidentale, la qualité de l'eau est «une mesure de la condition de l'eau relative aux exigences d'une ou plusieurs espèces et/ou aux besoins ou objectifs humains» (Johnson et al. 1997 dans Davies-Colley 2013, traduction personnelle). La

qualité de l'eau ne se mesure pas en valeur absolue, mais selon un usage spécifique : la mesure de la composition de l'eau s'effectue pour évaluer sa conformité aux usages qui sont effectués, incluant la possibilité de vie aquatique ou l'usage récréationnel (Davies-Colley 2013).

Les usages sont variés ; Davies-Colley (2013) et Hughey et Booth (2012) proposent six catégories de valeur (ou usage) : les aspects récréationnels comme la pêche ou la nage, les aspects écologiques relatifs à la sauvegarde des poissons et oiseaux endémiques, le caractère naturel ou non, les aspects culturels, les aspects développementaux (irrigation, hydroélectricité, eau potable) et les autres usages comme le déversement de déchets. Une étendue d'eau destinée à un usage en tant que réservoir pour générer de l'électricité n'aura pas la même attention que la rivière dans laquelle se baignent les gens ; les mesures de la qualité de l'eau différeront également en fonction du but recherché.

La pollution dite diffuse est une constatation de la pollution de l'eau dont l'origine n'est pas traçable à un point ou un acteur précis. Il s'agit de la pollution «provenant d'activités liées à l'utilisation des sols (urbaines et rurales) dispersées à travers un bassin versant, ou sous-bassin, et ne provenant pas d'effluent de traitement, d'eaux usées ou de déversements d'effluents d'exploitation» (Campbell 2004 dans Davies-Colley 2013, p.439). C'est une pollution due à des facteurs et acteurs collectifs situés autour du cours d'eau ou dans un bassin versant. Pour se faire une idée, il s'agit en somme d'une représentation légèrement modifiée de la *Tragédie des Communs* (Hardin 1968) à la différence que la ressource eau n'est pas nécessairement la ressource épuisée, mais sa pollution est un effet secondaire d'une intensification partagée de l'activité. La littérature fait état de trois causes principales de cette pollution : les sédiments, les nutriments et les pathogènes, auxquelles s'ajoutent des causes mineures comme la contamination par les métaux lourds (Parliamentary Commissioner for the Environment 2012 ; Davies-Colley 2013).

Les sédiments recouvrent les particules de sol et de roche qui se retrouvent dans l'eau et proviennent de l'érosion des sols. Ils rendent l'eau trouble ou se déposent sur le lit des cours d'eau. Les sédiments fins peuvent avoir un impact sur la clarté de l'eau, l'habitat de certaines espèces, réduire la pénétration de la lumière et modifier le débit de l'eau. De fortes concentrations de sédiments peuvent en outre entraîner des problèmes respiratoires chez les animaux aquatiques.

Les nutriments quant à eux sont les éléments dont les plantes ont besoin pour se développer. S'ils sont utiles sur terre, un excès de nutriments (principalement le phosphore et l'azote) dans l'eau

douce fait prospérer les plantes aquatiques indésirables. L'azote provient de l'urine des animaux et de l'utilisation d'engrais : un excès d'azote s'infiltre dans les eaux souterraines ou est rejeté dans les cours d'eau. Le phosphore pénètre dans l'eau par les sédiments. L'eutrophisation désigne la croissance du périphyton, du phytoplancton (très petites plantes), des macrophytes (plantes plus grandes) et des cyanobactéries (bactéries toxiques pour les animaux et les êtres humains dans une moindre mesure) qui affectent la santé écologique d'une étendue d'eau. En outre, des niveaux élevés de nitrates et d'ammoniac (deux formes d'azote présentes dans l'eau) sont toxiques pour la consommation humaine.

Les agents pathogènes constituent une troisième source de polluants pour l'eau. Il s'agit en fait de bactéries, de virus ou de protozoaires dont l'absorption rend l'être humain et d'autres animaux malades ; ils provoquent des troubles gastro-intestinaux tels que des vomissements et des diarrhées. Les agents pathogènes proviennent des matières fécales. Les excréments d'animaux tels que les vaches (mais pas seulement) dans les pâturages peuvent être emportés par un cours d'eau ; dans l'élevage laitier, les problèmes affectant les bassins d'effluents doivent être pris en considération. Les excréments proviennent également des villes ; l'eau passe par une station d'épuration, mais les problèmes liés à leur fonctionnement peuvent avoir une incidence sur les cours d'eau. Les taux de bactéries *Escherichia coli* sont des indicateurs de la présence de matières fécales dans l'eau et, par extension, d'autres bactéries nocives pour la santé. Enfin, les intrusions de sel dans les cours d'eau, par les ouvertures à la mer, sont également responsables d'un impact sur un écosystème local.

La pollution a des répercussions diverses sur les différents types d'étendues d'eau. Plusieurs catégories peuvent être distinguées : les rivières et courants, les lacs, les zones humides, les eaux souterraines, les glaciers et la neige (voir par exemple Ministry for the Environment et Statistics New Zealand 2017). La vulnérabilité des rivières dépend fortement de leur débit. Une rivière avec un faible débit induit une plus grande tendance à la détérioration ; ainsi, l'été est la saison où la vulnérabilité est la plus élevée en raison des faibles précipitations et de l'utilisation de l'irrigation qui réduit le débit. Quant aux lacs, de par leur nature stable, ils sont plus vulnérables que les rivières. Une température élevée ainsi qu'une faible profondeur et taille sont des facteurs qui augmentent la vulnérabilité du lac. Les zones humides représentent un mélange de paysage terrestre et aquatique ; elles sont valorisées en raison des services écosystémiques qu'elles fournissent, tels que la capacité de stockage et l'habitat naturel. Qualifiées de «reins», elles peuvent absorber une grande quantité de nutriments (Clarkson et al. 2013), mais présentent toujours le risque de «basculer», c'est-à-dire de rester en permanence dans un état dégradé et de perdre leur

fonctionnalité écosystémique. Enfin, les eaux souterraines sont stockées dans des aquifères souterrains constitués de sols perméables ou imperméables et fournissent de l'eau potable. Les polluants qui atteignent les eaux souterraines peuvent les rendre toxiques, mais l'eutrophisation ou la contamination ne peut se produire, en raison de leur situation souterraine sombre et froide.

La mesure des conséquences de l'activité humaine sur la qualité de l'eau est parfois brouillée par le *lag effect*. Ce phénomène correspond à la durée existant entre l'entrée de polluants dans l'eau et la constatation des conséquences de leur entrée. Le *lag effect* dépend du type de sols et est donc très variable d'un endroit à l'autre.

Si les effets d'une pollution ciblée ont déjà été abordés par les autorités au cours du 20ème siècle, l'impact de la pollution diffuse sur l'environnement et la qualité de l'eau est étudiée plus tardivement. Depuis les années 80, les scientifiques observent une surabondance de nutriments dans les cours d'eau, en particulier dans les eaux stagnantes (Knight 2018a) et alertent les autorités, sans que cela se traduise en action publique concrète, comme nous le verrons. Par ailleurs, un rapport de l'OCDE mandaté par le gouvernement néo-zélandais en 1981 cible les dangers d'une trop intense utilisation des engrais dans l'agriculture (Knight 2018a). Il est estimé que la plupart des composants de phosphore et d'azote proviennent de la pollution diffuse, concernant directement l'agriculture.

Avec l'intensification de l'élevage laitier au cours des années 90 jusqu'à aujourd'hui, les indicateurs de pollution montrent une péjoration de la situation, pour les trois types de polluants. En 2020, la modélisation (découlant d'une extrapolation des indicateurs relevés sur les sites monitorés) indique que 64 % des rivières ont un risque d'altération environnementale due au phosphore (tous composés phosphorés) et 69 % quant à l'azote (tous composés azotés). Selon l'indice de présence des macro-invertébrés dans les rivières, on voit que 6 % des sites contrôlés montrent des conditions écologiques optimales, 69 % ont un score intermédiaire et 25 % indiquent une pollution dite sévère (Statistics New Zealand 2022). En revanche, un certain nombre de sites montrent des signes d'amélioration de la qualité de l'eau ; il s'agit des *tendances* observées dans les sites contrôlés.

Pour la période 2016-2020, l'indice de niveau trophique médian est considéré comme mauvais et très mauvais pour 62 % des 101 lacs contrôlés, soit 45.8 % des 3'813 lacs du pays selon le modèle généré (Statistics New Zealand 2022). On observe également une dégradation de la qualité de l'eau dans les nappes phréatiques et une réduction de terrain classifié comme zone humide.

La dégradation des cours d'eau est étroitement liée à la proximité avec des zones à haute activité humaine, urbaine ou agricole ; elle est de fait corrélée à l'intensification de l'agriculture et en particulier de l'élevage laitier. Aussi, la pollution de l'eau représente également un coût, une externalité négative selon le lexique économique néoclassique qui pourrait dépasser l'apport de l'industrie au pays (Foote, Joy et Death 2015). Bref, la conclusion du dernier rapport environnemental du Ministère de l'Environnement résume la situation :

«Human activities are degrading our rivers, lakes, and groundwater with many lake and river sites scoring poorly in terms of water quality. Pollutants in our waterways and habitat destruction put pressure on our native freshwater ecosystems and fish species» (Ministry for the Environment et Statistics New Zealand 2022).

Je terminerai cette introduction à la qualité de l'eau sur les relations culturelles personnelles qu'entretiennent les Néo-Zélandais aux cours d'eau. La première personne que j'ai interviewée m'a fait part de son attachement aux rivières aux côtés desquelles elle a grandi :

«Well, if you look at New Zealand's image, it's a fundamental component of our country's environmental statement. And our clean and green approach to the world, that value of water underpins our market access for the amount of our products. But even more fundamentally than that, *iwi* or even New Zealanders like myself have grown up very connected to our waterways. I think that's one thing that New Zealanders have is still quite a direct connection with water whether it's coastal or lake or river. So it is actually quite a fundamental part of what makes us tick.» (itw1, expert)

L'usage des rivières ou des lacs s'inscrit dans la pratique d'un rapport particulier unissant une personne à l'étendue d'eau. Les activités récréatives sont d'ailleurs le prolongement d'un rapport spécifique, fruit de la colonisation et symbole d'une conception particulière du loisir¹⁸.

18 Par exemple, l'activité de pêche très appréciée des Néo-Zélandais est le fruit de l'activité des sociétés coloniales d'acclimatation ayant introduit de nouvelles espèces après avoir jugé les cours d'eau du pays décevants en termes de poissons à pêcher (Knight 2018b).

Justement, les cours d'eau possèdent une signification culturelle particulière pour les Maoris. D'abord, il existe une cosmologie et épistémologie maories qui théorisent une relation particulière de la culture maorie à ce qu'un Occidental appellerait une ressource ou élément naturel (par exemple Stewart-Harawira 2020). Ensuite, la reconnaissance de la culture maorie est une exigence légale et une pratique mise en œuvre à travers les politiques environnementales, entre autres instruments légaux. Les cours d'eau, entre autres éléments «naturels», possèdent un *mauri*, une force vitale qui enjoint la communauté à respecter l'élément en question, du fait de son intégration à un tout (le fait de protéger et préserver une entité naturelle est nommée *kaitiakitanga* ; (Kawharu 2000 ; Ruru 2018). De plus, les étendues d'eau sont historiquement utilisées comme source de nourriture, comme lieu de navigation et d'établissement d'installations. Elles peuvent faire l'objet d'un *tapu* (interdit) à propos d'activités spécifiques. Cette importance culturelle se traduit aussi, en résumant de façon très appuyée, par l'intrication importante de la généalogie humaine (*whakapapa*) aux éléments naturels faisant partie de la terre (*whenua*). Par exemple, lors du *mihimihi* (une présentation de soi-même) ayant pour fonction de se présenter comme interlocuteur lors d'une réunion (j'en ai effectués à l'occasion de la visite d'un site communautaire ou *marae*), il est commun et important d'inclure les éléments qui participent à notre identité, comme le *maunga* (montagne) ou *awa* (rivière).

Un exemple marquant de co-gouvernance est l'accord autour de la rivière Whanganui, officialisé en 2017 (voir Ruru 2018). Cette rivière a été reconnue comme une entité juridique avec des droits similaires à ceux d'une personne. Cette décision, fondée sur la cosmologie maorie, reflète la reconnaissance de la nature comme un partenaire à part entière dans les processus de décision, et pas seulement comme une ressource à exploiter. D'autres exemples incluent la gestion conjointe des parcs nationaux, tels que le parc national de Te Urewera, qui a également obtenu un statut juridique propre, supprimant ainsi sa classification de parc national classique. Ce type de cogestion repose sur des collaborations étroites entre les *iwi* locales et les institutions gouvernementales.

Enfin, la pollution diffuse des eaux représente donc un exemple emblématique de *wicked problem* (Rittel et Webber 1973), c'est-à-dire un problème complexe, multicausal, et difficile à résoudre de manière définitive. Contrairement à une pollution ponctuelle clairement identifiable, elle résulte d'un ensemble hétérogène de sources (écoulements agricoles, rejets urbains, infrastructures routières, usages domestiques) dispersées dans l'espace et souvent invisibles à court terme. Cette dispersion rend la responsabilité difficile à attribuer et complique toute réponse ciblée. Les effets sont cumulatifs, différés dans le temps, et souvent non linéaires : les nappes peuvent se charger en

nitrate ou phosphate pendant des années avant que les impacts n'apparaissent sous forme d'eutrophisation, de dégradation écologique ou de non-potabilité. De plus, la gestion de cette pollution mobilise une diversité d'acteurs aux intérêts et aux usages divergents (agriculteurs, collectivités locales, industriels, citoyens, *iwi*) rendant le consensus difficile à atteindre. Les incertitudes scientifiques (moins sur les causes de la pollution que la variabilité dans la modélisation des tendances) accentuent encore cette complexité.

4.5 Ce que la lutte contre la pollution des eaux signifie

Pour terminer ce chapitre, je voudrais revenir sur les enseignements que l'émergence de la pollution des eaux comme problème de priorité nationale. J'identifie trois éléments : la délégation, conséquence des choix politiques incarnés dans le RMA, la cristallisation des enjeux environnementaux autour de l'eau et la révélation de la séparation des mondes de l'agriculture et de l'environnement. La délégation, la réduction et la mise en lumière du caractère rationalisé de la gestion environnementale sont des significations qui rappellent le caractère managérial de l'action environnementale (ici à un niveau général), sur lequel je reviendrai plus en détails à la fin du chapitre suivant sur l'action publique régionale.

4.5.1 La politique de délégation de la gestion des ressources

La délégation de la politique environnementale est la mise en place d'un régime qui évacue le cœur de la politique environnementale aux régions. Plusieurs travaux de géographes montrent que les phénomènes de décentralisation et de délégation de compétences permettent aux États de se déresponsabiliser d'agir sur les questions environnementales (McCarty et Prudham 2004) ; il s'agit également d'une forme de néolibéralisme «*roll-back*» (Peck et Tickell 2002) à savoir le retrait de l'État face à un problème public. Dans le cas de la Nouvelle-Zélande, la décentralisation aux régions peut être interprétée comme un phénomène de dépolitisation. Cette délégation ne signifie pas que les régions ne soient pas compétentes en la matière ; elles font preuve d'une certaine créativité et flexibilité dans leur mise en œuvre de politiques environnementales, tout en étant contraintes par des éléments structurels comme leurs financements et contraintes légales (Tadaki 2018, McNeill 2008). Ce qui caractérise la décentralisation en Nouvelle-Zélande est à la fois l'étendue des compétences des conseils régionaux (qui agissent sur la gestion des ressources naturelles, de façon unique parmi les pays de l'OCDE ; McNeill 2016) et le fait que cette autonomie

s'inscrit dans un contexte de centralisation fiscale très poussée (Reid 2019 ; la Nouvelle-Zélande étant l'un des pays de l'OCDE les plus centralisés en termes de fiscalisation). Le décalage entre la centralisation et la décentralisation de certaines compétences de façon non cohérente s'inscrit dans un phénomène plus large de dépolitisation et en conséquence de baisse de participation politique (Cheyne 2015).

La critique de cette décentralisation est un sujet récurrent (McNeill 2016), et la performance des conseils régionaux a été souvent pointé du doigt, particulièrement avant l'adoption du NPSFM en 2011, donnant une première direction aux autorités régionales. Ceci dit, les différentes versions et amendements du NPSFM ont signifié l'ajout de contraintes supplémentaires pour les régions. L'intégration des nouvelles orientations et mesures développées dans les NPSFM sont à la charge des conseils régionaux qui doivent agir avec des budgets et des ressources humaines inchangés (Tadaki 2018). On observe ainsi deux phases de développement régional depuis l'adoption du RMA : une phase d'action environnementale régionale sans la direction nationale, à travers des entités nouvellement créées, et une phase de mise en œuvre de dispositions décidées à l'échelon national, sans transfert de ressources supplémentaires.

4.5.2 La réduction de la problématique environnementale à la gestion de l'eau

La problématisation de la politique agro-environnementale par la réduction de la pollution de l'eau douce est un marqueur de la sectorisation de la politique gouvernementale. Cette problématisation de l'impact environnemental de l'agriculture s'est fortement développée depuis la campagne «*dirty dairying*» (Tall et Campbell 2018). La campagne reflète la volonté de l'organisation Fish and Game d'avoir des rivières propres afin de continuer d'exercer une activité de pêche durable. La campagne a fait s'entrecroiser les mondes de l'agriculture et de l'environnement de façon durable, et non plus seulement sous la facette des dangers d'inondation et de glissement de terrain dus l'érosion des sols, comme cela avait pu l'être dans le passé (Knight 2018a). La campagne est aussi une réponse directe à l'intensification et l'amplification sans précédant de l'élevage laitier dans le pays.

A la suite de la campagne, la réponse publique et le débat public de l'environnement tourne autour de l'adoption de mesures visant à protéger les cours d'eau, issues de l'industrie privée et des autorités publiques :

- Dairying and Clean Streams Accord (DCSA) dès 2003
- Sustainable Dairying : Water Accord dès 2012
- Land and Water Forum dès 2009
- National Policy Statement on Freshwater Management dès 2011
- Nouveaux plans régionaux comme le pSWLP (le W signifie «Water»)

Ce n'est pas anodin que le premier NPS destiné à diriger la politique environnementale met l'accent sur la gestion de l'eau douce. Depuis la campagne «*dirty dairying*» qui le DCSA, le débat public environnemental tourne autour de pollution des eaux qu'il faudrait réduire, la campagne ayant créé le concept de «*dirty dairying*» imposant une nouvelle expression dans le débat public, chargé de l'image des vaches laitières polluant les lacs et rivières de Nouvelle-Zélande (Tall et Campbell 2018, Holland 2015). On observe une véritable domination médiatique du débat autour de la pollution des eaux (voir Tadaki 2018 pour une longue liste d'exemples entre 2016 et 2018), qui se vérifie par les sondages sur les préoccupations des Néo-Zélandais montrant une importance accrue à la question de la pollution des eaux (Hughey et al 2016, 2019) ou encore par le fait que le concept de «*dirty dairying*» n'existait tout simplement pas dans les médias avant 2001, date de la campagne (Tall et Campbell 2018). Pour compléter le tableau de la problématisation de l'impact environnemental de l'agriculture, il faut aussi rappeler que les politiques climatiques et le lien avec l'agriculture est un débat non négligeable qui évolua parallèlement à la problématisation de la pollution de l'eau. C'est ici particulièrement la volonté d'introduire une taxe sur les émissions de méthane (proposée et abandonnée en 2003), l'intégration de l'agriculture dans le système d'échange d'émissions de carbone remis sur l'agenda politique lors de la dernière législation du *Labour* (2020 – 2023) sans qu'une décision ne fut prise.

En réduisant les problèmes à des questions techniques de pollution de l'eau, le discours public évite d'aborder les dimensions politiques, économiques et sociales plus larges. La dépolitisation se manifeste par une présentation des enjeux environnementaux comme des problèmes techniques nécessitant des solutions administratives ou scientifiques, plutôt que comme des questions politiques nécessitant un débat démocratique inclusif. La focalisation sur la pollution de l'eau facilite cette dépolitisation en transformant un enjeu complexe en un objectif mesurable et gérable par des réglementations spécifiques. Les politiques publiques peuvent ainsi se concentrer sur la mise en place de normes de qualité de l'eau, de mécanismes de surveillance et de sanctions pour non-conformité, sans remettre en question les modèles économiques sous-jacents ou les relations de pouvoir qui favorisent des pratiques non durables.

La domination du débat public sur les questions de normes de qualité des eaux pendant deux décennies (aujourd'hui supplanté par les questions d'émissions de gaz à effet de serre) a évacué les questions politiques, qui s'incarnent ici dans la façon de produire de la nourriture. Parler de production c'est parler par exemple de meilleure valorisation de la production en termes écologiques ou de la réduction du nombre de vaches (du fait que le nombre de vaches est corrélé à l'impact environnemental des exploitations).

Dans l'ensemble, la Nouvelle-Zélande subit les effets à moyen-terme des processus de néolibéralisation réalisés dans les années 80. L'agriculture agit dans un marché libre et dès lors a observé une intensification de sa production et un déplacement vers une production profitable (c'est-à-dire vers l'élevage laitier), tout en recevant un soutien indirect de l'État qui prolonge son appui historique, de façon invisible mais bien réelle. La politique environnementale est une incarnation structurellement imposée par la logique de mitigation des effets de l'activité économique au cœur du RMA (et des lois qui lui succéderont) et, on le verra plus loin, ralentie par la multiplication des outils et instruments de politique publique.

L'importance accordée à la gestion des eaux reflète en réalité l'absence d'interconnexion entre politique agricole et politique environnementale. À défaut de politisation de l'impact de la production agricole à l'échelle des politiques publiques environnementales, les instruments de politiques publiques environnementales évoluent en vase clos. Un symbole de cette compartimentation s'observe en parcourant les cartographies satellites des paysages néo-zélandais où les zones dédiées au développement agricole contrastent nettement avec les zones dédiées à la conservation dans lesquelles le développement économique est fortement restreint, voire simplement impossible. Le paysage néo-zélandais reflète une dualité : d'un côté, des zones naturelles protégées abritent une biodiversité endémique riche, ce qui attire un nombre croissant de touristes étrangers «en quête d'une expérience de nature sauvage» (Primdahl et Swaffield 2004, p.267) ; de l'autre, de vastes zones pastorales et forestières sont composées majoritairement d'espèces exotiques, qui jouent un rôle clé dans l'économie et les exportations du pays. On observe alors un «paysage binaire» (Knight 2018a, p.203) affichant un contraste de couleurs saisissant, particulièrement vue du ciel (voir figure 3).

4.5.3 Le rassemblement de deux mondes par l'usage d'images

Lors des premiers temps de mon séjour en Nouvelle-Zélande, il a été frappant de remarquer une profusion médiatique et institutionnelle de documents et discours tournant autour de la protection des eaux. Cette politique environnementale, qui était une stratégie du gouvernement en place, m'avait interpellé et m'avait fait comprendre le poids et l'inertie de la campagne «*dirty dairying*», tangible jusque dans un exercice «normal» de vie quotidienne (à travers l'écoute de la radio ou la lecture de journaux, par exemple).

L'action de Fish and Game a été déterminante dans le débat public. Il s'agit d'un véritable tour de force, comme en témoigne l'inexistence du concept de «*dirty dairying*» médiatique en tant qu'expression. Un problème a été construit, non pas dans le sens que le problème n'existerait pas, mais il a créé une association stable. Dans le langage de la formation des politiques publiques, une hypothèse causale a pris forme. On peut aisément reprendre le triptyque «*naming, blaming, claiming*» (Felstiner, Abel, et Sarat 1981). La première étape consiste à identifier un problème et à le rendre visible publiquement. Fish and Game a mis en lumière la pollution des rivières causée par l'intensification de l'élevage laitier en Nouvelle-Zélande. Cette pollution, notamment par les nitrates, le phosphate et les effluents d'animaux, dégrade la qualité de l'eau douce et menace les écosystèmes aquatiques. L'organisation opère un cadrage sémantique fort : elle associe explicitement l'industrie laitière à la saleté. Un coupable a été trouvé : l'élevage laitier, en pleine expansion et restructuration, est expressément blâmé. Enfin, la campagne se conclut par une série de revendications politiques visant à corriger le problème. Ces revendications s'adressent directement au gouvernement central, aux autorités régionaux et à l'industrie, avec pour objectif d'imposer une réforme structurelle de la gestion de l'eau et de l'agriculture.

Un triple effet s'est produit. D'abord, la campagne «*dirty dairying*» a initié la politique environnementale par effet domino, avec une saisie par l'industrie et les autorités publiques, puis par l'élaboration d'un instrument à portée nationale, influençant directement les régions, légalement chargées de mettre en œuvre les injonctions centrales. Ensuite, le «*dirty dairying*» est l'imposition d'une image symbolique qui marque les esprits. Décrite par les éleveurs laitiers, elle continue d'échauffer les discours. On le verra dans le chapitre 7, les politiques publiques peuvent réactiver cette image durablement imprégnée. Enfin, la campagne met au cœur de la question de l'élevage laitier et plus largement de l'agriculture intensive dans le débat environnemental. On assiste en réalité à la véritable création d'un AEG.

Le succès de la campagne montre à quel point les mondes de l'agriculture et de l'environnement évoluaient en vase clos. Comme évoqué précédemment dans ce chapitre, l'élevage laitier a réalisé un véritable essor. De façon générale, l'agriculture a évolué à l'abri de critiques environnementales saillantes. Depuis le 19ème siècle et au long du 20ème siècle, des voix écologistes se sont manifestées, mais toujours sans «empiéter» sur le développement agricole. Cela mérite un bref détour historique qui fait l'objet des lignes suivantes.

Au début du 20ème siècle, la disparition industrielle des forêts provoque une réaction politique. Parallèlement, la volonté de préserver les forêts natives émerge. La protection de la forêt s'institutionnalise avec en 1897 l'adoption d'une branche Forêt au Department of Lands and Survey, puis en 1918 la création d'un Département dédié à la forêt. La peur d'un manque de ressources (*timber famine*) est le moteur d'une politique de reforestation, grâce à des espèces exotiques. Plusieurs espèces candidates s'affrontent avant que le pin de Monterey ne s'impose définitivement, pour son potentiel économique. Pour Knight (2009), au tournant du 20ème siècle, les Néo-Zélandais associent directement les épisodes d'inondations catastrophiques à la déforestation en cours, mais ce rapport de cause à effet s'oublie (à dessein?) progressivement, du fait de la naturalisation dans les discours de l'existence a-historique des collines d'herbe vertes, considérées comme inhérentes à la Nouvelle-Zélande (notes du cours ENVI211¹⁹).

La politique environnementale se construit comme une politique d'absorption des effets causés par le développement (Knight 2018a). Dans un cadre de développement de compétences régionales apparaissent les *catchment boards* à la suite de l'adoption du *Soil Conservation and Rivers Control Act* en 1941. Les actions publiques se composent de deux axes : le développement des infrastructures visant à prévenir et contrôler les inondations effectué par des équipes d'ingénieurs et des pratiques de conservation du sol comme le plantage d'arbres et l'élaboration de plans d'aménagement du territoire. Après l'adoption du *Water and Soil Conservation Act 1967 (1967 No 135)*, les *catchment boards* se voient attribuer des compétences de gestion de la pollution des eaux et d'allocation des ressources en eau.

Cependant, l'adhésion à un projet transformateur n'est pour autant pas totalement unanime. L'autre pan des prémisses d'une politique environnementale institutionnalisée concerne la sauvegarde des espèces et des espaces naturels. Les voix discordantes des premiers écologistes existèrent, mais ne

19 ENVI211 Environmental History of New Zealand ; <https://www.otago.ac.nz/courses/papers?papercode=ENVI211#t-2025>.

trouvèrent que peu d'écho. Des voix en faveur de la conservation émergèrent au milieu du 19^{ème} siècle, avec un accent particulier à la protection des oiseaux (notes du cours ENVI211). En 1903, le *Scenery Preservation Act* montre la volonté gouvernementale de protéger certaines zones, en partie à des fins touristiques. Les voix écologistes pionnières dénoncent l'introduction des nouvelles espèces dans le pays et demandent un certain niveau de précaution. Ces voix sont celles de scientifiques, naturalistes et agriculteurs qui observent avec un certain regard critique la transformation de la Nouvelle-Zélande. Par exemple, Herbert Guthrie-Smith publie en 1921 *Tutira: The Story of a New Zealand Sheep Station* qui est un succès local et international. L'ouvrage montre avec détails l'évolution des espèces invasives et le processus de déforestation et les conséquences qu'ils impliquent. En 1923 naît la New Zealand Native Bird Protection Society (appelée Forest & Bird), dans une volonté de préserver les populations d'oiseaux dont les habitats étaient visiblement menacés. On le verra, Forest & Bird deviendra un acteur majeur de l'activisme environnemental, sous l'angle de la protection des espèces natives et de la biodiversité. C'est au travers de cette organisation que se concrétise progressivement l'idée de «faune sauvage» (*wild life*).

La place de l'environnement dans l'espace public prend une ampleur dès les années 70, à l'instar des autres pays occidentaux. En Nouvelle-Zélande, l'un des épisodes majeurs de mobilisation civile autour d'un enjeu environnemental est la campagne victorieuse «Save Manapouri», débutée en 1969 jusqu'en 1972. Celle-ci visait à protéger plusieurs lacs face à des prétentions industrielles et eut un écho national d'ampleur. La campagne est un moment important par le fait qu'il établit pour une première fois une conscience environnementale collectivement opposée au gouvernement, qu'il confirme le statut de «promoteur environnemental» à des organisations telles que Forest & Bird et préfigure l'adoption de lois visant à protéger la biodiversité (Towns et al. 2019). Dans une logique similaire de mobilisation de la société civile, une forme de résistance à l'encontre des projets de déforestation entière de certaines zones de l'Île du Sud émerge. Plusieurs organisations dont Forest & Bird proposent une pétition publique (Maruia Declaration) qui rassemble plus de 340'000 signatures (Kurian et al. 2022). On note également une méfiance quant à l'utilisation du nucléaire, amplifiée par l'attentat contre le Rainbow Warrior de Greenpeace, dans le port d'Auckland en 1985.

Un dernier aspect de la protection de l'environnement à mentionner est la création des parcs nationaux et régionaux. Déjà au 19ème siècle, la déforestation génère une volonté de sauvegarder un espace naturel les espèces animales et végétales tout en voulant dédier des espaces aux loisirs dans la nature. Les parcs nationaux résultent des aspirations de préservation des colons européens mêlés à des revendications des tribus maories. C'est en 1887 que s'établit le premier parc national, Tongariro, soit le massif volcanique au centre de l'Île du Nord, grâce à la cession à la Couronne du terrain par le chef de l'iwi Ngāti Tūwharetoa, Horonuku Te Heuheu (Swarbrick 2015). Depuis, la liste des parcs s'est agrandie pour atteindre 13 lieux en 2021. Le *National Parks Act* 1980 réglemente ces parcs nationaux ; le DOC conduit leur gestion.



Figure 3: Image satellite du parc national de Taranaki (Île du Nord) (Source: Google Maps)

Cette référence au parcs nationaux me permet de conclure sur cette séparation qui a marqué les mondes de l'agriculture et de l'environnement, malgré une augmentation de voix critiques des transformations du pays. Une image, assez connue, permet d'illustrer cette séparation (figure 3). Il s'agit du parc national de Taranaki, dont le survol m'avait particulièrement marqué. Elle est reprise dans plusieurs médias et ouvrages (notamment Knight 2008a) et illustre parfaitement l'existence de réalités distinctes ; le territoire vert clair représentant les terrains dédiés à l'élevage (laitier principalement en l'occurrence) et le territoire vert foncé représente les forêts cernant mont Taranaki et dont la gestion est confiée au DOC et sur lequel tout développement est proscrit. C'est cette réalité divisée que l'action de Fish and Game vient mettre à jour et tente de décroquer.

Chapitre 5 – Le déploiement d’une politique régionale : l’AEG dans le Southland

Après avoir évoqué l’émergence du problème de pollution des eaux à l’échelle de la Nouvelle-Zélande, je vais à présent mettre mon attention sur la région du Southland et sur le proposed Water and Land Plan qui est mon étude de cas. Au vu de la complexité technique d’un tel instrument, du fait qu’il soit basé sur des dispositions légales présentes dans le *Resource Management Act* (RMA), ce chapitre débute précisément par la présentation de ce texte de loi fondateur de la gouvernance environnementale néo-zélandaise. Évidemment, il ne s’agit pas d’en faire une description détaillée, car le texte est particulièrement dense et régleme un nombre important de dispositions. J’évoquerai ainsi seulement les principales orientations de la loi, qui permettent de comprendre les enjeux du pSWLP.

5.1 Présentation du *Resource Management Act*

Ce point présente en premier lieu la naissance du *Resource Management Act* et les principales dispositions qui composent cette loi. Pour rappel, il s’agit de la principale loi environnementale et de gestion des ressources, réglemant l’activité des conseils régionaux et leurs politiques publiques. L’importance du RMA fait qu’elle a été également très commentée : je reviens en second lieu sur la critique réflexive sur la portée et les objectifs de la loi à travers une revue de la littérature scientifique et des ressources diverses comme les commentaires de son principal instigateur, l’ancien Premier ministre Geoffrey Palmer.

5.1.1 Genèse de la loi

L’élaboration du RMA répond à une volonté de restructurer la réglementation existante plutôt que de «résoudre» un problème environnemental défini. Son adoption s’inscrit dans un contexte de bouleversement institutionnel. Bien qu’il ait été adopté en 1991 sous le gouvernement du *National Party* (ou simplement *National*, centre-droit), sa création sous la forme d’un projet de loi est le fruit du quatrième gouvernement travailliste, qui a procédé aux nombreuses autres réformes économiques et structurelles. La seconde moitié des années 1980 a vu la naissance du nouveau Ministère de l’environnement (MfE), du Commissaire parlementaire à l’environnement (par le biais

de l'*Environment Act* de 1986) en tant que médiateur environnemental et du Département de la conservation (*Conservation Act* de 1987). Le RMA est à la fois le prolongement de l'ère «Think Big» des années 1975-1984, gouvernée par le *National* et le Premier ministre Robert Muldoon, et la mise en œuvre des mesures inspirées par la nouvelle gestion publique par les Travailleurs.

Tout d'abord, à la fin des années 1970, la Nouvelle-Zélande traversait une crise qui a poussé l'administration Muldoon à mettre en œuvre le *National Development Act* (NDA) en 1979, un texte législatif controversé qui permettait au gouvernement de lancer des projets à grande échelle axés sur la production d'énergie. Controversée pour des raisons environnementales et constitutionnelles (d'une part, la loi autorisait un pouvoir ministériel qui pouvait annuler les décisions de la justice et, d'autre part, les projets avaient une priorité économique claire sans tenir compte des conséquences environnementales), elle a été abrogée en 1986. Mais même si elle n'a guère été utilisée, la loi avait l'ambition de dépasser les «complications» et la «jungle» administratives des différentes législations.

«The National Development Act was designed to provide a fast track and normal procedures would be suspended. The Labour Party in Opposition promised to repeal it, and this was done in 1986. Having accomplished the repeal we were faced still with the policy problem of what to put in its place-how to make sense of the many statutes and procedures governing the issuing of consents» (Palmer 2013, p.5-6)

L'abrogation du NDA laissait ainsi en suspens l'idée de mettre en œuvre des processus accélérés d'octroi d'autorisations. Le deuxième facteur à prendre en compte est la restructuration institutionnelle effectuée en 1986. De nombreux ministères ont été transformés en entreprises publiques. Le ministère des Travaux publics a subi ce sort et a vu ses divisions Urban and Country Planning et Water and Soil transférées au Ministère de l'Environnement nouvellement créé (Palmer 2013). Cette opération a permis de dégager des fonds utilisés par le ministre pour lancer le projet de réforme de la loi sur la gestion des ressources en 1988. Après une phase de consultation «approfondie», le projet de loi sur la gestion des ressources a été présenté au Parlement en décembre 1989 (Palmer 2013).

Tout comme le *Town and Country Planning Act* (TCPA) reflétait la politique économique de son temps, le RMA ambitionne de revoir entièrement la gestion des ressources naturelles, de façon

moins prescriptive que le TCPA. Il met au cœur de son but le concept de durabilité, directement emprunté du concept de développement durable promu par la Commission Brundtland aux Nations Unies. Parmi les autres fondamentaux de la loi, on trouve la volonté d’agir sur les effets environnementaux des activités (par exemple l’aménagement d’un terrain) et non directement sur les activités elles-mêmes, la volonté de promouvoir la participation publique aux processus de décisions (auditions, possibilités de recours, appel à la Cour environnementale), une consultation accrue des communautés maories et la volonté d’intégrer des mécanismes d’analyses de coûts et bénéfiques des politiques publiques découlant de la loi.

Le projet de loi a survécu à la défaite du parti travailliste un an plus tard lors des élections de 1990 et a été repris par le *National*. Le Ministre de l’environnement, Simon Upton, a décidé de la réviser et de promouvoir la gestion durable des ressources naturelles. La volonté d’équilibre entre les objectifs économiques et environnementaux passe à l’idée que les objectifs économiques doivent être encadrés par les objectifs environnementaux. La notion de durabilité est acceptée dans une version réduite, à savoir la gestion des ressources, qui ne prend pas en compte l’approche de la Commission Brundtland qui incluait une vision plus large (comme l’équité sociale) jugée inappropriée dans le cadre du RMA (Gleeson et Grundy 1997 p. 299, Memon et Gleeson 1995).

5.1.2 Structure de la loi

Le RMA est un long texte (909 pages à la version du 24 août 2023) qui structure la gestion des ressources naturelles menée par la Nouvelle-Zélande. Il doit se concevoir comme un cadre légiférant (certains juristes utilisent les concepts de *framework* ou *umbrella*, voir Warnock et Baker-Galloway (2015, p.145)). Il se compose de 15 parties que l’on peut regrouper en plusieurs thèmes généraux. Premièrement, le RMA est l’incarnation de l’affirmation publique du but de préservation des ressources naturelles ; deuxièmement, il indique la direction globale de l’usage des ressources (territoire, zones côtières, rivières et fonds des lacs, autres cours d’eau, déversements et bruit) ; troisièmement, il attribue des compétences de gestion environnementale au sein de la hiérarchie institutionnelle (central, régional, districts) ; quatrièmement, il règle les modalités d’établissement des différentes politiques publiques qui découlent ; cinquièmement, il régule le processus d’octroi des *resource consents*, soit les autorisations d’exercer certaines activités contenues dans les politiques publiques construites dans le cadre du RMA ; enfin, il est le socle établissant de nouvelles institutions, comme l’Autorité de protection de l’environnement (Environment Protection Authority) et la Cour environnementale (Environment Court) et certaines politiques particulières

comme les *Water Conservation Orders*. Cette présentation n'est pas exhaustive et omet d'autres dispositions mineures.

Le RMA fut pensé comme une loi promouvant un changement par une approche basée sur les effets des activités plutôt que par une approche régulant les activités directement. En cela, elle diverge de l'approche dirigiste (et critiquée) du TCPA qui opérait plutôt selon une méthode *command and control*.

«The government has moved to underscore the shift in focus from planning for activities to regulating their effects ... We run a much more liberal market economy these days. Economic and social outcomes are in the hands of citizens to a much greater extent than they previously have been. The governments focus is now on externalities – the effects of those activities on the environment.» (Upton dans Bauer 2006).

Agir sur les effets signifie donc que les activités se doivent d'intégrer un moyen, au choix de la partie prenante, d'éviter les effets indésirables sur l'environnement. La philosophie incarnée par le RMA est ainsi que les utilisateurs de ressources naturelles peuvent trouver eux-mêmes leurs propres solutions pour exercer certaines activités du moment que les effets de ces dernières sur l'environnement demeurent mineurs.

5.1.2.1 But de la loi : la gestion durable des ressources

Le but du RMA est exprimé dans sa section 5 (partie 2 – but et principes) :

- *(1) The purpose of this Act is to promote the sustainable management of natural and physical resources.*
- *(2) In this Act, sustainable management means managing the use, development, and protection of natural and physical resources in a way, or at a rate, which enables people and communities to provide for their social, economic, and cultural well-being and for their health and safety while—*
- *(a) sustaining the potential of natural and physical resources (excluding minerals) to meet the reasonably foreseeable needs of future generations; and*
- *(b) safeguarding the life-supporting capacity of air, water, soil, and ecosystems; and*

- (c) *avoiding, remedying, or mitigating any adverse effects of activities on the environment.*

La référence faite à la «gestion durable» et l'interprétation donnée à l'équilibre à donner entre les trois dimensions de *well-being* évoquées et les objectifs environnementaux qui suivent ont été des éléments fortement discutés d'un point de vue juridique. Deux interprétations juridiques et politiques s'affrontèrent depuis l'adoption du RMA : l'une prescrivant le devoir des autorités à équilibrer les aspects économiques, sociaux, culturels et environnementaux dans la conduite de leurs missions («*overall judgment approach*»); et l'autre indiquant qu'il devrait exister un plancher indépassable («*environmental bottom lines*»). Bien que la première interprétation fût mise en œuvre pendant 20 ans, la justice trancha en faveur de cette dernière interprétation en 2014 dans le litige *Environmental Defence Society Incorporated v The New Zealand King Salmon Company Limited* [2014] NZSC 38.

5.1.2.2 Un partage de compétences entre autorités centrales et régionales

L'un des aspects phares du RMA est la distribution des compétences dans les échelons de l'administration publique. Le RMA se distingue des législations précédentes par l'importante décentralisation qu'il épouse. Au niveau central, le Ministère de l'environnement est responsable du développement des *National Policy Statements* (NPS ; optionnels) et *Coastal Policy Statements* (CPS ; obligatoires) ; il établit aussi les *National Environment Standards* (NES) et des directives de planification. À l'exception d'un *Coastal Policy Statement* préparé par le Ministère de la Conservation pour la gestion des côtes, aucune politique contraignante ou fondée sur des règles n'a jamais été élaborée dans le cadre de la RMA par le gouvernement central. Jusqu'en 2011, la gestion des ressources naturelles était uniquement assurée par les conseils régionaux (conformément aux dispositions de la RMA) par le biais de plans régionaux facultatifs et de déclarations de politique régionale obligatoires. Les NPS sont des déclarations d'objectifs et politiques environnementaux portant sur des sujets considérés d'intérêt national (s 45). Pas utilisés jusqu'en 2010, leur importance a crû lors de la dernière décennie ; ils sont à la base de la plupart des politiques publiques régionales. Le CPS (s 56) indique les priorités gouvernementales spécifiques aux côtes. Les NES sont quant à eux des minima devant s'appliquer à l'ensemble des régions (ss 43 et 44). Il en existe huit à l'heure actuelle. Enfin, depuis 2019, il existe des règles quant à la planification régionale qui s'incarnent dans les *National Planning Standards* (ss 58B – 58J). Ces derniers visent à donner une direction plus unifiée dans l'établissement des plans élaborés par les autorités régionales ou de district.



Figure 4: Carte des régions et territoires en Nouvelle-Zélande (Source : Wikimedia 2025 | Licence CC0 1.0 Universel)

Les conseils régionaux sont les autorités compétentes en matière de gestion des ressources naturelles. Ils existent 16 régions, dont 5 sont considérées comme *unitary councils*, intégrant à la fois les fonctions régionales et territoriales, les territoires étant les subdivisions des régions.

De façon générale, les autorités régionales exercent une gestion des ressources en eau, en terres et en air. Elles s'occupent également de la planification et à la gestion des catastrophes naturelles et de la gestion du déversement de certaines substances dangereuses. D'un point de vue de planification environnementale, les conseils régionaux établissent les *Regional Policy Statement (RPS)*, documents obligatoires statuant sur les objectifs environnementaux et les moyens d'y parvenir, et les plans régionaux (*regional plans*) optionnels qui mettent en œuvre les RPS.

Les territoires sont la dernière subdivision administrative. Ils se composent de 50 *district councils* et 11 *city councils*, avec un nombre variable de membres élus et un maire à leur tête. Leurs fonctions environnementales comprennent entre autres la gestion des routes, des égouts ou le contrôle du bruit. Les territoires établissent également des *district plans*. Les régions et territoires sont considérées comme des subdivisions à part entière. L'adoption du *Local Government Act* en 2002 renforce leur rôle comme entité allant au-delà d'un statut ad hoc (McNeill 2008, p.115). Elles sont au contraire un espace et un projet représentant les intérêts de leur communauté (s 10 LGA 2002).

5.1.2.3 L'outil phare du RMA : les *resource consents*

Le RMA régule l'octroi d'un type d'autorisation spécifique : le *resource consent*. Il s'agit d'une autorisation de haute importance, car il structure la majeure partie des politiques publiques. Concrètement, un *resource consent* est un permis, sous conditions, d'exercer une activité déterminée. Il permet d'exercer une activité qui, normalement, contreviendrait aux dispositions du RMA. La demande de l'octroi d'un *resource consent* est faite par une personne physique ou morale, par exemple un agriculteur, auprès de l'autorité compétence, qui l'accorde ou non selon des modalités définies par le RMA. Il pourrait s'agir pour illustration d'une demande d'autorisation de construction et d'opération d'un bassin d'effluent.

De ce fait, il existe cinq types de *resource consents* (s 87) : utilisation du sol / terrain, subdivision du terrain, permis d'utilisation de l'eau, permis de déversement de déchets, permis côtier. Voici un tableau récapitulatif (les exemples sont issus du Ministère de l'Environnement ; Ministry for the Environment 2021).

Tableau 5: Types de *resource consent* définis dans le RMA

Type de <i>consent</i>	Autorité responsable	Durée	Exemple
Utilisation du sol / terrain	Conseil régional et conseil de district/ville	Illimitée, sauf indication contraire 5 à 35 ans dans certains cas	Construction de bâtiment
Subdivision du terrain	Conseil de district/ville	Illimitée, sauf indication contraire 5 à 35 ans dans certains cas	Division d'un titre de propriété en deux
Utilisation d'eau	Conseil régional	5 à 35 ans	Permis d'irriguer
Déversement de déchets	Conseil régional	5 à 35 ans	Permis de déverser les eaux pluviales
Permis côtier	Conseil régional	Illimitée, sauf indication contraire 5 à 35 ans dans certains cas 20 ans pour l'aquaculture	Construction d'une exploitation marine

Le RMA indique si les activités ayant un impact sur l'environnement sont autorisées, soumises à conditions ou interdites. Cette indication se fait au moyen de l'octroi des *resource consents*. Six types d'activités sont indiquées :

- *Permitted* : l'activité est autorisée, sous certaines conditions, et ne demande pas de *resource consent*
- *Controlled* : l'activité requiert un *consent*, qui doit être obligatoirement délivré par l'autorité compétente si les conditions sont remplies
- *Restricted discretionary* : l'activité requiert un *consent* ; l'autorité compétente peut décliner son octroi ou imposer des conditions et son appréciation doit reposer sur des conditions préétablies dans la politique publique concernée (par exemple, plan régional)

- *Discretionary* : l'activité requiert un consentement ; l'autorité compétente peut décliner son octroi ou imposer des conditions et prend sa décision de son plein gré
- *Non-complying* : l'activité a potentiellement des effets indésirables et requiert un *consent* ; l'autorité compétente peut refuser ou octroyer un consentement s'il y a suffisamment de preuves que les effets indésirables restent mineurs et que l'activité s'accorde avec les objectifs généraux de la politique publique qui la régit
- *Prohibited* : l'activité est interdite, il n'est pas possible d'obtenir un *resource consent*

Il existe donc quatre types d'activités demandant un *consent*, et les exigences demandées et la marge de manœuvre des conseils régionaux évoluent en fonction de la volonté de restriction de certaines activités. La caractérisation des activités est un élément essentiel de la construction d'un plan régional, qui indique ce qui correspond à telle ou telle activité. Voici à titre d'exemple à quoi ressemble la formulation possible pour indiquer les conditions d'octroi de *resource consent* :

«Except as provided for elsewhere in this Plan, the discharge of surface water into a lake, river, artificial watercourse, modified watercourse or natural wetland is a controlled activity provided the following conditions are met: [...]» (RMA 8(a))

«Despite any other rule in this Plan, the use of land for a dairy platform or intensive winter grazing at an altitude greater than 800 meters above mean sea level is a prohibited activity.» (RMA 20(c))

Une fois la demande d'autorisation exercée, il est statué sur la notification (procédure facilitée ou complète avec audition publique) que le *resource consent* exige. En fonction de l'activité à autoriser ou non, le processus d'octroi diffère. Une activité considérée comme ayant des effets «moins que mineurs» sur l'environnement et aucun impact sur les parties affectées (ou, dans le cas d'un impact minimal, ayant l'approbation écrite de ces dernières) n'est pas notifiée et une décision doit être prise dans les 20 jours ouvrables à partir de la date du dépôt de la demande. Une activité ayant des effets mineurs ou plus que mineurs envers les parties affectées est notifiée de façon limitée, c'est-à-dire que les parties affectées peuvent être auditionnées. Une première décision dans les 20 jours ouvrables est suivie d'une période de 20 jours pour les parties concernées d'exprimer leur opposition, puis 45 jours de consultation et enfin 15 jours pour la décision finale.

Enfin, une activité dont les impacts sont considérés comme «plus que mineurs» est notifiée publiquement. Toute personne est en droit d'être entendue. Les délais sont similaires aux activités à notification limitée, avec cette fois 75 jours de consultation. Le caractère public vient de l'information de la procédure qui doit être publiée et accessible à tous gratuitement, comme le veut la loi. Enfin, le *resource consent* est transférable entre personnes, en cas de vente de terrain par exemple.

5.2 RMA : une mise en œuvre pas à la hauteur de ses ambitions ?

Malgré l'ambition révolutionnaire qui marquait la construction du RMA, les experts qualifient la période suivant l'adoption du RMA comme un moment de vide institutionnel pendant lequel les autorités n'ont pas incarné les principes du RMA dans des propositions concrètes (Knight 2018a, p.79-80). Le premier document national postérieur à la RMA intégrant des objectifs environnementaux est la stratégie Environnement 2010 (*Environment 2010 Strategy and Sustainable Land Management: A Strategy for New Zealand*) publiée en 1996. Elle identifiait 11 priorités (gestion de nos ressources terrestres, gestion de nos ressources en eau, maintien d'un air pur et respirable, protection des habitats indigènes et de la diversité biologique, gestion des parasites, des mauvaises herbes et des maladies, pêche durable, gestion des impacts environnementaux des services énergétiques, gestion des effets environnementaux des transports, gestion des déchets, des sites contaminés et des substances dangereuses, réduction du risque de changement climatique, restauration de la couche d'ozone) (Upton 1996). Il a été suivi par *Sustainable Land Management : A Strategy for New Zealand* qui visait à «persuader les propriétaires individuels et les gestionnaires fonciers de changer les techniques et les comportements de gestion, encourager la participation de la communauté, fournir des conseils aux conseils régionaux pour améliorer la mise en œuvre des dispositions de la RMA relatives à la gestion de l'eau, cibler les efforts de recherche et fournir des informations pour aider la participation des Maoris aux processus de gestion de l'eau» (Logan 2013, p.143-144, traduction personnelle). Il était entièrement volontaire. On notera aussi la production du document intitulé *The State of New Zealand's Environment* en 1997 (Ministry for the Environment 1997). Il s'agissait d'un document substantiel montrant un aperçu de l'utilisation des ressources naturelles et des défis à venir. L'état actuel de l'atmosphère, de l'air, de l'eau, des terres et de la biodiversité y était largement couvert.

Le RMA est un texte de loi influent et ambitieux. Il a accompagné la transformation de la subdivision territoriale et redéfinit les compétences des entités nouvellement créées, ainsi qu'encadré les éléments de la politique environnementale néo-zélandaise depuis les années 90. L'importance de ce texte, couplé à l'ampleur des réformes qui caractérisent l'économie du pays lors des années 80, ont été un terreau fertile pour de nombreux commentaires, évaluations et travaux de recherche ayant un regard, souvent critique, sur le RMA et son utilisation. C'est en fait moins la loi en elle-même qui est visée par les critiques que l'action publique menée sous ses auspices, voire son interprétation.

Sur la question spécifique des résultats environnementaux, un rapport de l'ONG Environment Defence Society établit une revue de travaux ; l'organisation estime avec surprise qu'il y a une certaine «pénurie» de littérature sur cet aspect précis (Brown, Peart, et Wright 2016, p.20). Néanmoins, un constat de manque d'effets concrets sur les objectifs environnementaux s'entend.

«The combination of MfE's limited resources in the 1990s, difference in approaches between departments, MfE's cultural attachment to the devolved institutional system, MfE's unwillingness to advocate strongly for national level direction, and the paradoxical relationship with its Minister seem to provide some explanation about why the issue of water quality did not progress further than statements of proposed light handed action. In the event, proposed actions on water quality proceeded no further due to a change of government in late 1999».
(Logan 2013, p.145)

Plus de 30 ans après son adoption, c'est globalement un constat d'échec qui émerge des retours. Pour les chercheurs et praticiens de l'environnement, il est plus ou moins admis que le RMA a pu stimuler une réduction des sources de pollution facilement identifiables. Par exemple, le RMA donnait les outils pour cibler des activités telles que le déversement de déchets dans le cours d'eau voisin par une entreprise. Mais ces dispositions n'ont pas suffi. Le constat d'échec est multidimensionnel ; il part de la simple observation des indicateurs environnementaux qui ne démontrent pas une évolution positive, mais au contraire une péjoration de la situation. Le RMA est ciblé pour ne pas avoir pris en compte les effets cumulatifs des activités ayant un impact sur l'environnement.

Pour Jackson et Dixon (2007), le RMA prétend incarner une volonté qui le rapproche de la théorie de la modernisation écologique, en cela que la loi propose un projet qui possède les caractéristiques suivantes :

- une rénovation de l'action publique en mettant en son cœur l'évaluation des effets environnementaux des activités des parties prenantes à travers les plans d'action ;
- l'introduction de mécanismes de marché à travers l'intégration des externalités négatives dans les plans, la possibilité d'accélérer les processus de consultation par le consentement (parfois rémunéré) des parties impactées ou encore la déclaration des coûts et bénéfices d'une plan régional ;
- la volonté d'établissement de limites environnementales à ne pas dépasser pour stimuler une réponse innovante de la part des parties concernées.

Mais les auteurs pointent le manque de résultats de la loi qui n'était pas à la hauteur de ses ambitions. Le RMA n'a pas assez pris en compte les effets cumulatifs et notamment la pollution diffuse et son application a souffert d'un manque de soutien financier, notamment au niveau des conseils régionaux qui ne pouvaient pas mener au mieux leurs missions.

Le non-dépassement des limites environnementales est cadré de façon réactive. En ce sens, cela confirme une adhésion à un projet de modernisation écologique par essence non radical, mais au contraire de la théorie, cela n'a pas suscité de processus soutenu de développement durable, mais plutôt une propension pour les acteurs à une retenue. La possibilité pour le public de participer aux consultations n'a pas été exploitée. Le processus de consultation de l'octroi des *resource consents* n'est activé seulement pour les activités ayant potentiellement un impact considéré comme «plus que mineur» sur l'environnement et dans les faits, on constate une diminution de ce genre de procédures par rapport aux années précédant le RMA (Jackson et Dickson 2007, p.114).

Du point de vue des économistes (Counsell 2023), l'action publique régionale est critiquée pour n'avoir pas utilisé suffisamment l'analyse des coûts et bénéfices des méthodes employées. Des critiques s'adressent à la lourdeur des procédures administratives que le RMA a générées offrir de résultats tangibles en contre-partie. Les méthodes d'octroi de *resource consents* sont attaquées pour les coûts engendrés, et la lenteur du processus ; les dépassements de délai statuaire pour de nombreuses autorités sont notamment pointés du doigt.

Les insuffisances perçues du RMA ont fait l'objet d'un long rapport d'évaluation établi par le MfE en juin 2020 (Ministry for the Environment 2020). Le rapport suggère l'abrogation de la loi et suggère la création de deux nouvelles lois, ce qui sera acté trois ans plus tard, j'y reviens plus loin.

Au-delà des critiques sur sa performance, le RMA est fortement commenté depuis son adoption. Il est vu comme le produit de son temps, à savoir qu'il embrasse la rhétorique néolibérale. De par sa nature moins prescriptive et sa concentration sur la régulation des effets d'activités et non sur les activités elles-mêmes, le RMA apparaît comme conciliant avec les affaires économiques. La loi épouse les mécanismes de marchés et maintient le régime de propriété privée ; elle représente également un changement radical quant à la planification existante qui permettait des interventions ciblées et directes. Memon et Gleeson (1995) interprètent ce changement de paradigme comme étant le fruit de la Nouvelle Droite et du projet néolibéral qui s'emparent idéologiquement du pays dans les années 80. Ils montrent par exemple l'influence subie par le groupe mandaté pour l'établissement d'une réforme du régime existant dans un environnement relativement restreint. Cette interprétation quant à l'intégration de la loi dans un paradigme néolibéral se retrouve plus généralement dans le constat de la dévolution de la plupart des compétences à un niveau régional, ce qui pour certains auteurs est en soi une sorte de fuite des responsabilités et l'abandon de l'idée qu'un État puisse agir directement.

Le regard critique sur le RMA porte principalement sur l'écart entre les possibilités qu'il laissait imaginer et le manque d'initiatives environnementales qui suivit. Palmer (2013, 2015) pointe du doigt la non-apparition d'un *National Policy Statement* portant spécifiquement sur la protection de l'environnement. Le premier NPS sur la question est en effet développé en 2011, soit 20 ans après l'adoption du RMA.

Le RMA a subi plusieurs ajustements au cours des années. Au cours de sa dernière législature, le Parti travailliste a annoncé la volonté de réformer profondément le système. Deux nouvelles lois, *Natural and Built Environment Act* et *Spatial Planning Act*, viennent remplacer le RMA en août 2023. Les deux lois reprennent grandement le contenu du RMA, notamment le fait que la gestion des ressources naturelles restent aux mains des conseils régionaux. Ces derniers devront à présent préparer des nouveaux plans (*Regional Spatial Strategy* et *Natural and Built Environment Plan*) reprenant a priori la structure des plans existants (*regional policy statement* et *regional plan*). Le système de *resource consents* est également gardé. Les autorités prévoient une période transitoire de sept à dix ans pour la mise en œuvre de ces deux nouvelles lois.

5.3 Le pSWLP – exemple d’une réponse publique à un problème environnemental

Ce sous-chapitre est consacré à la présentation du contexte de production du pSWLP, ses principales dispositions et son développement au sein des institutions. Avant de l’introduire, je commence par une description des caractéristiques du Southland. Je termine le sous-chapitre par l’évocation de la région de Waituna, où plusieurs de mes entretiens se sont concentrés ; cela me permet de montrer un exemple tangible de dégradation environnementale.

5.3.1 Le Southland en bref

Je vais présenter dans ce point les caractéristiques du Southland, en reprenant notamment les données issues du rapport *Southland Economic Project : Agriculture and Forestry Report* (Moran et al. 2017). Ce rapport publié par Environment Southland propose une vue d’ensemble de nombreux paramètres écologiques et économiques de la région.



Figure 5: Carte du Southland (Source : Google Maps)

La région du Southland est la région la plus au sud de la Nouvelle-Zélande ; elle compose la majeure partie de Murihiku, le nom donnée à la partie sud de l'Île du Sud. La région est bordée au nord par la région d'Otago. Les 3.2 millions d'hectares de sa surface représentent 12 % de la superficie totale du pays. 59 % de son territoire est de la végétation indigène, recouvrant principalement la zone du Fiordland à l'ouest et l'île Stewart au sud. Le reste de la région est composé de terrains développés, principalement pour l'agriculture, résultant de la déforestation et du drainage des sols. Par sa latitude, le climat est en moyenne plus froid que le reste du pays et il n'est pas rare d'y observer des chutes de neige en hiver.

Le réseau fluvial du Southland est vaste et essentiel à la région. Parmi les rivières les plus emblématiques figurent Mataura, Waiau et Aparima, qui serpentent à travers les plaines fertiles avant de se jeter dans l'océan. Le Southland est également riche en lacs naturels. Le lac Te Anau, le plus grand de l'île du Sud, et le lac Manapouri, sont tous deux situés dans le parc national de Fiordland. D'un point de vue énergétique, le lac Manapouri est au cœur de la production hydroélectrique de la région. La centrale hydroélectrique utilise les eaux du lac pour produire de

l'électricité, contribuant de manière significative aux besoins énergétiques de la région, notamment pour l'industrie de l'aluminium. Les aquifères jouent également un rôle important ; contrairement au reste du pays, les échanges entre aquifères et eaux de surface sont plus rapides du fait de leur proximité avec la surface (communication personnelle). La région possède également plusieurs zones humides d'importance nationale et internationale.

Historiquement, le Southland est investi par plusieurs *iwi* (Waitaha, puis Ngāti Māmoë et Ngāi Tahu) qui créent des colonies, principalement sur les côtes. L'achat de Murihiku par les colons européens, sur des promesses non tenues, fait que la région appartient aux grands domaines provinciaux européens à la fin du 19^{ème} siècle, avant leur démantèlement. La déforestation et le drainage amorcés par les Maoris se poursuivent alors de façon plus intense. Le recensement de 2023 indique une population de 100'143 individus, dont 16.8 % s'identifiant comme maori, 84.1 % comme européen, 7.1 % comme asiatique (les identités ethniques étant cumulables). Plus de la moitié de la population vit dans la principale ville d'Invercargill et on trouve six autres villes ayant plus de 1000 habitants. Politiquement, le Southland est divisé en trois districts territoriaux : la ville d'Invercargill, la ville de Gore et le district du Southland, regroupant le reste de la région. Le Southland Regional Council, appelé Environment Southland, représente l'autorité régionale responsable de la gestion des ressources naturelles, entre autres. Le conseil régional a sa tête est composé de 12 membres, élus chaque trois ans lors des élections régionales.

Région rurale, le Southland est un pilier de l'économie néo-zélandaise, particulièrement dans les secteurs de l'agriculture, de l'énergie et du tourisme. L'élevage laitier domine l'activité agricole, avec de vastes exploitations qui produisent une part importante des exportations de produits laitiers du pays. En 2012, le Southland a un PIB régional de 5 milliards de NZD. L'agriculture y contribue largement, comme on le voit dans le graphique suivant.

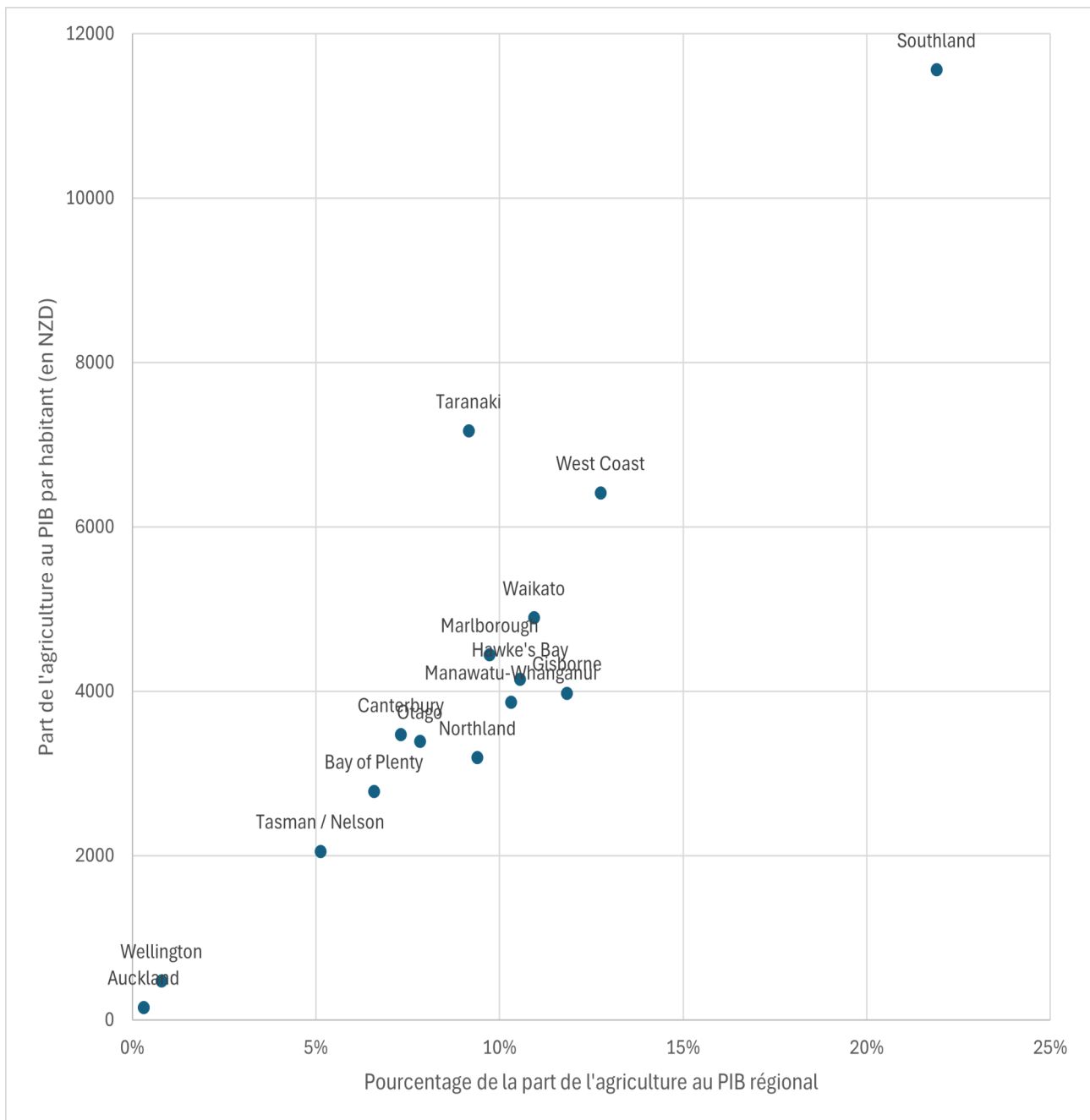


Figure 6: Part de l'agriculture au PIB régional / valeur de l'agriculture de PIB par habitant (Source : Reproduction du graphique issu de Moran et al. 2017 ; données issues de Statistics New Zealand 2025)

Le secteur agricole a contribué directement à hauteur de 1.1 milliards de NZD à l'économie de la région, soit environ 21,9 % du PIB régional, une proportion deux fois plus élevée que dans d'autres régions de la Nouvelle-Zélande. Déjà abondamment développé dans le chapitre 4, l'élevage laitier a pris une ampleur conséquente dans la région depuis les années 90. Le nombre d'exploitations spécialisées dans l'élevage de moutons et de bovins a diminué, passant de 3'190 en 1990 à 1'325 en 2014 (réparties parfois en plusieurs propriétés ; Moran et al. 2017). L'intensification des pratiques agricoles a permis de maintenir la productivité, avec une augmentation de 15% de *stocking rate* par

exploitation sur cette période. Concernant l'élevage de cerfs, ce dernier couvre environ 270'000 hectares répartis sur 456 propriétés (et une centaine d'exploitations) dans le Southland. L'arboriculture, la foresterie et les cultures arables complètent le profil agricole du Southland, de façon plus marginale. Le tourisme joue un rôle croissant dans l'économie de la région, attirant des touristes pour explorer des sites emblématiques comme Milford Sound, Doubtful Sound (fjords que l'on retrouve dans le bien nommé Fiordland) et l'île Stewart.

5.3.2 Le contexte d'adoption du pSWLP

Le proposed Southland Water and Land plan (pSWLP) est le plan régional de la région du Southland que j'ai choisi d'étudier. Avant d'en présenter les dispositions principales qui le composent, je vais revenir sur le contexte de son adoption.

L'adoption du RMA en 1991 et les réformes sur le gouvernement local en 1989 instituent un nouveau paradigme qui prendra un certain temps à prendre forme dans des politiques concrètes. Le RMA indique que les autorités régionales ont l'obligation de proposer une déclaration de politique régionale (*regional policy statement*, RPS) (ss 59-62), qui indique les problèmes environnementaux auxquels la région est confrontée et les solutions qu'elle envisage. Légalement, une déclaration de politique régionale doit mentionner, entre autres, les dispositions suivantes : les enjeux de gestion des ressources pour la région, les enjeux de gestion des ressources pour les *iwi*, les objectifs à atteindre, les politiques relatives aux questions et objectifs importants, les méthodes à utiliser pour mettre en œuvre les politiques et les principales raisons de l'adoption des objectifs, des politiques et des méthodes et résultats environnementaux escomptés. Le plan régional est l'instrument légalement optionnel se devant de mettre en œuvre les déclarations faites dans le RPS.

Dans le Southland, en vertu des dispositions transitoires du RMA, un premier plan nommé *Transitional Regional Plan* est institué en 1991. Après un premier RPS en 1997, un nouveau plan régional fut établi en 2000 contenant des directives pour la protection et l'usage de l'eau. Parallèlement, le *Southland Regional Effluent Land Application Plan* est adopté en 1998 et traite du déversement des effluents. Le plan régional établissait des objectifs différenciés dans trois zones identifiées (terrain plat, collines, réserves naturelles). A l'époque, le document était particulièrement succinct concernant l'allocation des ressources en eau du fait que l'irrigation pour l'agriculture n'était pas considérée comme un phénomène significatif (Millar 2019). A la suite de commentaires pointant une approche trop simple (Millar 2019, p.11), Environment Southland mit en place un

processus de consultation pour dégager des possibles variations. Cela aboutit à l'adoption d'un nouveau plan régional plus conséquent en 2010 sous le nom de *Regional Water Plan* (RWP). Plus complet, il ambitionne de rendre adaptées à la vie aquatique et à l'usage récréationnel toutes les étendues d'eau, tout en prenant en compte les valeurs culturelles Ngai Tahu. Il affiche aussi la volonté de réduire de 10 % en dix ans le taux de contaminants dans les cours d'eau.

Après le RWP, les travaux pour établir un nouveau plan régional ne tardèrent pas. Cette volonté de remplacer un nouveau plan venant d'être adopté est imputable à plusieurs facteurs. Tout d'abord, l'adoption au niveau national du nouveau NPSFM en 2011 et de sa deuxième version en 2014 (voir chapitre 4) enjoint les autorités régionales à établir de nouvelles mesures. Parallèlement, le rapport du contrôleur et de l'auditeur général sur la gestion de l'eau douce de 2011 pointe du doigt Environment Southland et d'autres conseils régionaux à cause de résultats insuffisants et recommande un effort plus soutenu de sa politique environnementale (Office of the Auditor-General 2011). Plusieurs personnes clés proches des dossiers au sein du conseil régional m'ont rapporté des interprétations différentes quant à l'importance donnée à la pression externe : certains évoquent directement le NPSFM, d'autres maintiennent que le rapport de l'auditeur général a été le réel coup de pied dans la fourmilière. En outre, à l'interne, Environment Southland constate l'échec de la réalisation des objectifs du RWP ; la région est par ailleurs touchée par une arrivée importante d'éleveurs laitiers depuis les années 90 et un changement important quant à l'utilisation des sols et la pression sur les eaux qui en résulte. Enfin, un nouveau *Regional Policy Statement* est adopté en 2011 (en vigueur en 2017). A noter enfin qu'il y eut une attention médiatique nationale sur le sort de la lagune de Waituna située dans le bassin versant du même nom au sud du Southland. Cette attention suivit une déclaration d'un risque d'un basculement définitif de cette lagune d'importance écologique reconnue internationalement, qui avait été publiée dans le rapport sur l'État de l'environnement en 2010 (Environment Southland et Te Ao Marama Inc. 2010a, 2010b). L'effervescence médiatique mit en lumière la nécessité de renforcement du cadre légal.

Un premier groupe de pilotage intitulé Water and Land 2020 Steering Group comprenant des acteurs aux intérêts divers commence alors un travail préparatoire dès 2012 (Envirosouth 2012). Ensuite, dès 2014, Environment Southland met en place un nouveau programme nommé Water and Land 2020 & Beyond (WaL2020) chargé de mettre en place, entre autres, un plan régional. Techniquement parlant, WaL2020 est un partenariat entre le conseil régional et Te Ao Marama Inc., la branche environnementale de Ngai Tahu ki Murihiku. Le programme est articulé en deux phases :

la création du nouveau plan régional pSWLP dans un premier temps et l'établissement d'indicateurs limites dans différents bassins versants de la région à l'horizon 2025 dans un deuxième temps.

Depuis 2012, un processus autour d'une nouvelle politique publique environnementale se met donc en place. En voici le calendrier des principales étapes :

- 2012 – 2015 : travaux préparatoires (groupe de pilotage du WaL2020, consultations avec les partenaires, séances d'information publiques)
- Juin 2016 : notification du pSWLP et ouverture du processus de *submissions* ; publication du rapport d'évaluation Section 32
- Juin – Juillet 2016 : période d'envoi des *submissions*
- Avril 2017 : publication du rapport Section 42A résumant les *submissions*
- Mai – Septembre 2017 : auditions des déposants
- Novembre 2017 : publication du *Reply Report* proposant des recommandations de changement
- Avril 2018 : publication de la version finale du pSWLP
- Mai 2018 : période d'appel auprès de la Cour environnementale
- Depuis juin 2018 : décisions intermédiaires émises par la Cour environnementale et modifications du pSWLP
- 2020 : préparation de Plan Change Tuatahi (signifiant le premier changement)
- Mars 2021 : la partie «objectifs» du pSWLP entre en vigueur
- Depuis 2022 : appel de la cinquième décision intermédiaire auprès de la Haute Cour par Environment Southland et d'autres acteurs
- Décembre 2019 – Septembre 2023 : la Cour environnementale effectue neuf décisions intermédiaires (*interim decisions*)
- Mai 2024 : annonce d'Environment Southland indiquant que le pSWLP devient opérationnel
- Octobre 2024 : la Haute Cour déboute Environment Southland dans le contentieux l'opposant à Forest & Bird au sujet de la règle n°24 du pSWLP

Les documents à retenir sont la publication d'une première version officielle du pSWLP en 2016, sur laquelle de nombreux acteurs dont les agriculteurs se sont exprimés, puis de la version finale en 2018 incluant les changements induits par la consultation auprès des parties prenantes.

Depuis 2018, le texte est dans les mains de la Cour environnementale et c'est toujours le cas à l'heure où ces lignes sont écrites (décembre 2024). Au total, 25 parties (organisations environnementales, entreprises privées, Federated Farmers et agriculteurs individuels) ont fait appel d'un certain nombre de dispositions du texte de loi. De plus, en vertu de la section 274 du RMA, plusieurs parties intéressées se sont joints aux appels des requérants, pour consultation. Un calendrier indiquait à l'origine une période d'appels se terminant en 2019, mais ce dernier a dû être mis à jour, car cette phase judiciaire est toujours en cours, la Cour environnemental ayant rendu neuf décisions intermédiaires.

5.3.3 Contenu du pSWLP en bref

Le pSWLP vise à inclure et à gérer les ressources en eau et en terres du Southland dans un seul texte législatif et remplace trois plans existants : le *Southland Regional Water Plan*, le *Southland Regional Effluent Land Application Plan* et le *Transitional Regional Plan* (Environment Southland 2016b). Dans cette partie, je vais présenter les dispositions principales du pSWLP dans sa version de 2016, base sur laquelle la consultation à travers les *submissions* et les auditions a été effectués. C'est aussi cette version qui était d'actualité au moment où je réalisais une partie de mes entretiens. Je reviendrai en second lieu sur les principaux changements apportés à la version finale du PSWLP en avril 2018 dans la partie analytique.

Le plan définit des objectifs, des *policies* et des règles pour atteindre les objectifs environnementaux à long terme, en mettant l'accent sur la prévention de la dégradation de la qualité de l'eau. Il comprend des réglementations pour diverses activités, fournissant des lignes directrices pour atténuer leur impact sur l'environnement. Par exemple :

- Pâturage hivernal intensif : les agriculteurs doivent limiter l'étendue du pâturage sur certaines pentes et veiller à ce que le bétail soit géré de manière à éviter la contamination des masses d'eau avoisinantes. Des zones tampons doivent être maintenues autour des cours d'eau.
- Accès du bétail aux cours d'eau : les règles interdisent au bétail de pénétrer dans certains types de cours d'eau, tels que les zones humides et les rivières importantes, afin d'éviter toute contamination directe et de protéger les habitats aquatiques.

- Intensification de l'utilisation des terres : toute extension des activités d'utilisation des terres, telle que la conversion de forêts en pâturages, doit faire l'objet d'une autorisation afin d'évaluer et d'atténuer les incidences potentielles sur l'environnement.
- Décharges industrielles : les industries doivent respecter des limites de rejet plus strictes, afin de garantir que les effluents et les eaux usées ne compromettent pas les normes de qualité de l'eau dans les rivières et les ruisseaux de la région.
- Plans de gestion de l'exploitation agricole : les agriculteurs sont tenus d'élaborer et de mettre en œuvre des plans détaillant la manière dont ils gèrent l'utilisation des terres et de l'eau afin de réduire le ruissellement des sédiments, le lessivage des nutriments et d'autres impacts environnementaux.

En tant que plan régional, le pSWLP obéit à une structure définie dans la loi (RMA s67) qui rappelle qu'un tel instrument doit obligatoirement contenir des objectifs, des politiques (*policies* dans le texte) mettant en œuvre les objectifs et des règles mettant en œuvre les politiques. La section 67 propose également une liste de dispositions supplémentaires possibles comme la définition des enjeux régionaux, les méthodes utilisées ou encore les résultats environnementaux prévus. Le PSWLP suit cette structure. Il est composé d'un préambule et d'une introduction. Puis, il est divisé en quatre parties principales : les enjeux, les objectifs, les politiques et les règles. Il se conclut par une partie sur les contributions financières d'Environment Southland, un glossaire et une liste d'appendices venant soutenir l'ensemble des dispositions. Cet ensemble constitue la partie A du pSWLP, la partie B se composant d'un ensemble de cartes géographiques du Southland. La version de 2016 fait 206 pages.

5.3.3.1 Partie introductive du pSWLP

Le préambule et l'introduction servent premièrement de rappel du contexte statutaire du plan, à savoir qu'il est un instrument structuré par le RMA, incarnant la volonté gouvernementale centrale (NPS, NES, WCO) et régionale (RPS), et deuxièmement rappelle le caractère sacré de l'eau dans la culture maorie (Te Mana o Te Wai) ainsi que les injonctions incombant à la suite du partenariat entre Environment Southland et Ngāi Tahu ki Murihiku qui rappellent les éléments importants au *tāngata whenua*, comme le *mahinga kai*. Le plan introduit aussi le concept des Unités de gestion de l'eau douce (FMU, pour *Freshwater Management Unit*), qui contient des limites d'indicateurs environnementaux à ne pas franchir inscrits dans le NPSEFM 2014. Il prévoit l'introduction de ces limites à l'horizon 2025 dans cinq zones prédéfinies du Southland.

5.3.3.2 Enjeux et zones physiographiques

Le corps principal du pSWLP commence par la définition des enjeux. Cinq axes se dégagent : le pSWLP cherche à protéger la qualité de l'eau, encadrer la quantité d'eau utilisée, protéger les rivières et lacs, la ressource sol et la biodiversité indigène. Une mention explicite est faite à la production agricole comme contributrice principale à la dégradation de l'environnement, tout en étant le moteur économique de la région.

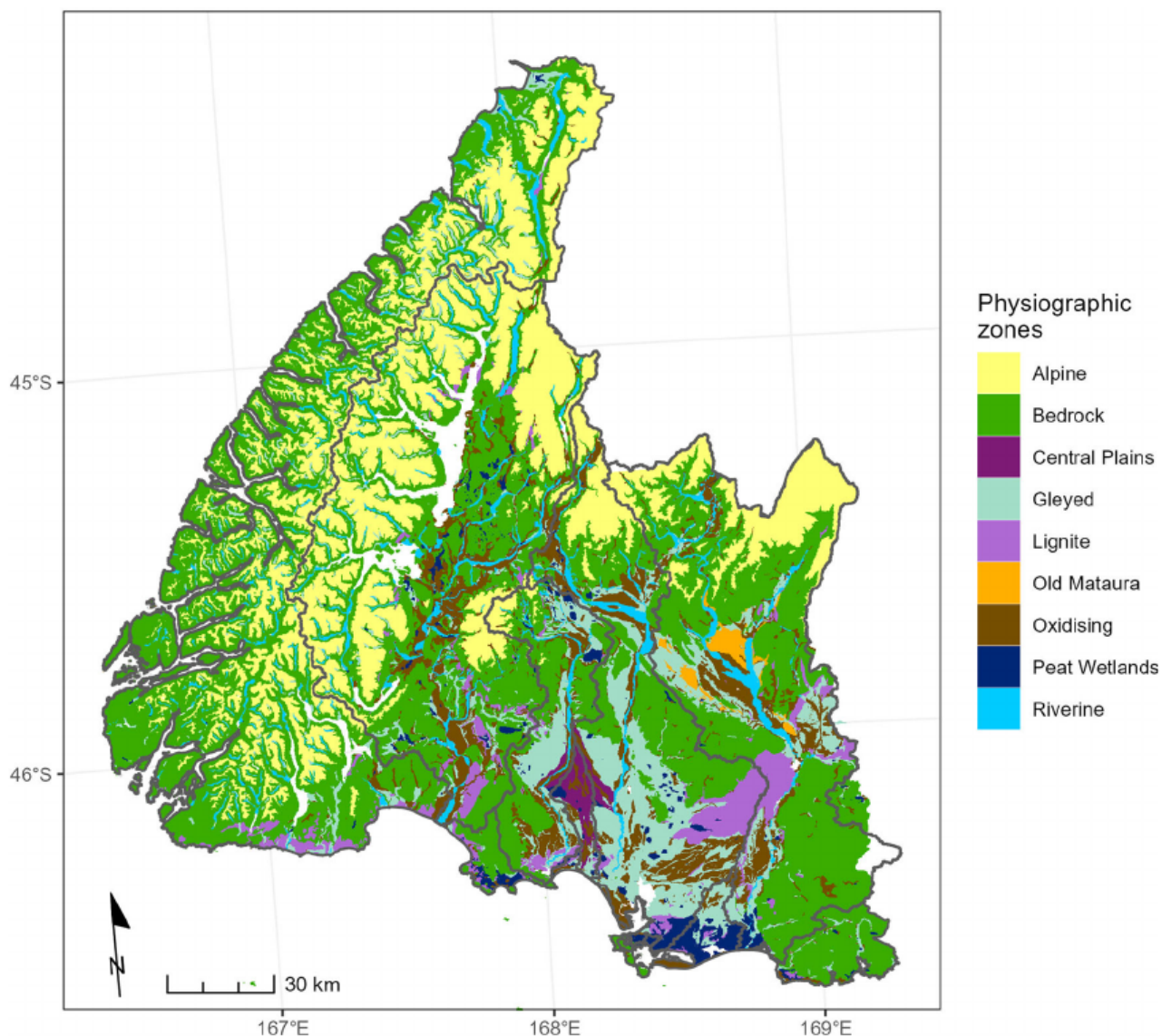


Figure 7: Carte des zones physiographiques identifiées dans le Southland (Source : Hughes et al. 2016 | Licence CC BY 4.0)

Le plan propose également le concept de zones physiographiques qu'il définit ici. Ce concept propose une délimitation des zones au sein du Southland en fonction de la manière dont l'eau et la terre interagissent et la façon dont circulent les nutriments et contaminants (azote, phosphore, sédiments, microbes). Ces zones se basent sur le développement d'un modèle de variation hydrochimique qui combine plusieurs facteurs tels que la source des précipitations ou le potentiel d'oxydoréduction de sols (Rissman et al. 2016). Le concept a fait l'objet d'études et rapports techniques en 2016 qui étalent la méthodologie utilisée et détaillent cette conceptualisation particulière au Southland. Neuf zones présentant des spécificités différentes ont été cartographiées et intégrées dans le pSWLP et des dispositions particulières s'appliquent à chacune d'entre elles. Depuis, le projet a pris une ampleur nationale et a reçu le soutien financier gouvernemental à travers le programme *Sustainable Farming Fund* (Our Land and Water 2019).

En plus, chaque zone possède des caractéristiques propres et un ou des écoulements proéminents. Les quatre manières identifiées de transport des contaminants de la terre aux cours d'eau sont l'écoulement de surface, le drainage artificiel (tuyaux), le drainage en profondeur vers les eaux souterraines et le drainage latéral (Hughes et al. 2016).

Ces neuf zones structurent l'entier du pSWLP. Elles méritent ainsi une présentation de leurs caractéristiques principales. Afin de le présenter, j'utilise principalement les *factsheets* disponibles sur le site d'Environment Southland (Environment Southland 2025) :

- Alpine : zone au-dessus de 800 mètres subissant des précipitations élevées, caractérisée par une topographie abrupte et composée principalement de roche mère.
- Bedrock/Hill Country : zone essentiellement vallonnée à escarpée avec des hautes précipitations sur laquelle existe ou existait des forêts natives.
- Central Plains : sols riches en argile qui se rétractent et se fissurent lorsqu'ils sont secs et gonflent lorsqu'ils sont humides. La zone abrite réseau dense de cours d'eau.
- Gleyed : zone relativement plate où les sols sont mal drainés et sujets à l'engorgement d'eau.
- Lignite-Marine Terraces : terrains plats ou légèrement vallonnés aux sols riches en carbone provenant de sédiments.
- Old Maitai : sols bien drainés proche de la rivière Maitai ayant peu ou pas de capacité à éliminer l'azote (dénitrification) dans les sols et les aquifères.
- Oxidising : zone en marge des principaux cours d'eau traversée par de nombreux petits cours d'eau et dont les sols à perméabilité lente n'offre qu'un faible potentiel de dénitrification.

- Peat Wetlands : ancienne zone humide possédant des sols tourbeux sont extrêmement acides et contiennent beaucoup de matières organiques ; sujet à l'engorgement, ils demandent un drainage artificiel extensif.
- Riverine : directement aux abords des rivières principales, ces zones sont alimentées par le ruissellement des eaux des zones alpines ; l'eau est drainée rapidement dans des aquifères connectées aux rivières.

Les principales zones en superficie sont les zones Bedrock/Hill Country et Alpine qui recouvrent respectivement 49 % et 22 % de la surface totale (Hughes et Wilson 2016) On le verra, dans la version 2016 du pSWLP, les zones physiographiques font partie intégrante d'un grand nombre de règles et font l'objet de critiques sévères de la part de la communauté agricole dans les *submissions*. De manière générale, les zones Old Matura et Peat Wetlands sont celles qui contiennent le plus de restrictions.

5.3.3.3 Objectifs et *policies* du pSWLP

Dans un plan régional, les objectifs «sont destinés à définir ce que le document statutaire tente de réaliser» (Warnock et Baker-Galloway 2015, p.159, traduction personnelle). 18 objectifs caractérisent le pSWLP 2016. Ils sont écrits de manière succincte et indiquent les orientations principales du plan régional. Pour résumer, ils promeuvent une gestion intégrée des ressources en eau et des terrains ainsi que des écosystèmes les avoisinant, ils mentionnent la volonté de ne pas réduire la qualité de l'eau, d'éviter les effets néfastes sur l'environnement, de respecter les engagements incluant les tribus maories et de promouvoir les bonnes pratiques managériales et environnementales.

Les *policies*²⁰ sont des sortes de règles générales qui mettent en œuvre les objectifs ; elles se situent entre les objectifs très généraux et les règles qui sont, elles, les dispositions les plus spécifiques. Les règles doivent se baser sur les politiques. Une définition plus précise des *policies* s'est établie avec la jurisprudence (Warnock et Baker-Galloway 2015, p.159) qui en fait une catégorie à distinguer des règles, mais pouvant néanmoins avoir un caractère spécifique.

Le pSWLP dispose de 47 *policies* regroupées en sept catégories :

20 Je garde la version anglaise, car le terme «politique» en français prêterait à confusion.

Tableau 6: Catégories de *policies* du pSWLP (2016)

Ngai Tahu (1-3) : elles contiennent trois *policies* régulant la prise en compte des intérêts maoris dans l'élaboration des règles. L'un des politiques fait référence à une liste en appendice d'espèces animales et végétales déterminées importantes auprès de la communauté maorie.

Zones physiographiques (4-12) : elles détaillent les bonnes pratiques à observer sur chacune des zones physiographiques. En plus, pour trois zones, une mention indique soit une interdiction d'exercer une activité d'élevage laitier (zone alpine), soit une dissuasion de pratiquer un nouvel élevage laitier ou des nouvelles pratiques de pâturage hivernal intensif.

Qualité de l'eau (A4-18) : les *policies* régulent les activités ayant potentiellement un impact sur la qualité de l'eau. Une attention particulière est exigée dans l'octroi des autorisations de déverser des contaminants. Globalement, les activités autorisées ne doivent pas diminuer la qualité de l'eau. Les politiques 16 à 18 mentionnent spécifiquement l'agriculture ; les nouveaux élevages laitiers et le pâturage intensif en hiver doivent être dissuadés lorsqu'ils ont lieu près de zones ou étendues d'eau sensibles, les agriculteurs doivent mettre en œuvre un plan de gestion environnemental, ils doivent maintenir un système de gestion d'effluents et être attentifs à l'écoulement sur les terrains en pente. En plus, tous les agriculteurs à l'exception des éleveurs de moutons ont l'obligation de clôturer les cours d'eau de leur exploitation du moment que la pente est inférieure à 16 degrés. Les plantations en bande riveraine, si possible d'espèces indigènes, sont encouragées.

Quantité d'eau (B7-25) : les *policies* régulent l'usage et l'allocation des ressources en eau douce, de façon à ce que les étendues d'eau ne soient pas qualitativement affectées et que dans le respect des limites d'allocation maximum. Une priorité d'usage est établie en cas de pénurie d'eau.

Activités affectant la qualité et la quantité d'eau (26-38) : les *policies* exigent une gestion d'un ensemble d'activités de façon à ce qu'elles minimisent les effets sur l'environnement. Ces activités incluent les structures perturbant le lit des rivières, l'extraction de gravier, la maintenance des drainages, la construction des *whitebait stands*. D'autres dispositions dans cette catégorie incluent et définissent de façon générale la protection des zones humides, la promotion de l'utilisation d'énergie renouvelable et la mitigation d'activités ayant un impact sur le réchauffement climatique.

Considérations d'application des *resource consents* (39-43) : cette partie régle l'octroi des *resource consents*. Une attention particulière est donnée aux activités agricoles (politique 39). Une liste de critères est établie pour la détermination de la durée d'un *resource consent* (politique 40), à savoir le respect des conditions préalables, le respect des valeurs *tangata whenua* ou encore l'évolution du développement normatif et juridique des FMU. Une durée plus courte est préférée en cas d'incertitudes des effets d'une activité. L'octroi et les conditions de renouvellement des permis d'utilisation d'eau sont restreints en cas de surallocation.

Mise en œuvre des FMU (44-47) : ces *policies* régulent les futures FMU en rappelant l'application des principes de Te Mana o te Wai ; les cinq FMU sont nommés et définis géographiquement et il est indiqué que les règles spécifiques aux FMU pourront s'ajouter aux règles existantes.

5.3.3.4 Les règles et appendices du pSWLP

Les règles représentent les éléments les plus spécifiques d'un plan régional. Elles «établissent des exigences claires contraignantes et sont applicables par les parties concernées» (Warnock et Baker-Galloway 2015, p.159, traduction personnelle). De manière générale, une règle contient un ensemble d'articles qui conditionnent l'octroi d'un certain type de *resource consent* (voir chapitre 4 sur la partie RMA pour le détails des types de *resource consent*). Le pSWLP change le régime existant d'octroi des autorisations en étant plus restrictif et adaptant le régime en fonction de la zone physiographique sur laquelle certaines activités sont conduites.

Les règles sont catégorisées en neuf thèmes :

- Dispositions générales (1 – 4) ;
- Déversement (5 – 19) ;
- Utilisation des sols (20 – 25) ;
- Eaux usées, effluent et boues (26 – 41) ;
- Décharges (42 – 45) ;
- Contamination des sols (46 – 48) ;
- Usage de l'eau (49 – 54) ;

- Structures à proximité des lits des rivières et des lacs (55 – 69) ;
- Activités perturbant le lit des rivières et des lacs (70 – 79).

Au nombre de 79 dans le pSWLP, il serait vain de les explorer une à une. Je présente donc les enjeux globaux des nouvelles règles adoptées et met en lumière les plus importantes. Je considère une règle comme «importante» si elle a fait l'objet de nombreuses *submissions* (il s'agit principalement des règles mentionnant directement l'agriculture et l'élevage laitier²¹) et si les dispositions sont utilisées dans la communication d'Environment Southland autour du nouveau plan.

Tableau 7: Catégories de règles du pSWLP (2016)

<p>Règle 13 – Rejet de systèmes de drainage souterrain : le rejet d'eau à travers des drains souterrains est permise du moment que le débit ne soit pas trop perturbé, que cela ne cause pas d'érosion, que cela ne change pas la couleur du cours d'eau et que cela n'impacte pas la vie aquatique. Les nouveaux drains doivent être cartographiés sur demande d'Environment Southland. Si les conditions ne sont pas réunies, l'activité devient discrétionnaire.</p>
<p>Règle 20 – Agriculture : la règle 20 sur l'agriculture précise ce que les exploitations non laitières peuvent s'établir en fonction de la zone physiographique. Les élevages de moutons, bœufs et cerfs d'une taille de 20 à 100 hectares deviennent une activité autorisée (<i>permitted</i>) sous condition d'un plan de gestion excluant le bilan d'azote. Dès mai 2018, Les élevages autres que l'élevage laitier sur les zones Oxidising, Riverine or Peat Wetlands sont autorisés sous condition de plan de gestion. En cas de non respect des conditions, l'activité devient discrétionnaire (<i>discretionary</i>). Ces mêmes élevages ont un règlement similaire mais une date différente pour les zones Central Plains, Bedrock/Hill Country et Gleyed (mai 2019) et Old Mataura or Lignite-Marine Terraces (mai 2020)</p>
<p>Règle 21 – Élevage de vaches laitières : l'élevage laitier est autorisé si d'une part il existe déjà en mai 2016 et d'autre part si la plate-forme laitière dispose d'un ressource consent de rejet d'effluents agricoles précisant un nombre maximal de vaches, que le nombre de vaches laitières n'augmente pas, qu'un plan de gestion est effectué et que l'activité n'a pas lieu en zone alpine.</p>
<p>Règle 22 – Nouveaux ou extension d'élevages de vaches laitières : pour les nouvelles exploitations</p>

21 Voir l'annexe A.6 pour avoir un résultat de l'analyse des *submissions*.

laitières ou celles contrevenant aux dispositions de la règle 21 sur les zones Riverine, Gleyed, Bedrock/Hill Country, Oxidising, Central Plains, ou Lignite-Marine Terraces, elles rentrent dans la catégorie d'activité discrétionnaire et non conforme (non-complying) pour les zones Old Mataura ou Peat Wetlands. Une exploitation sans plan de gestion est considérée comme non conforme et une exploitation en zone alpine est interdite. De plus, les exploitations avec plusieurs zones doivent appliquer les règles de chaque zone.

Règle 23 - Pâturage hivernal intensif : à partir de mai 2018, le pâturage intensif hivernal est sujet à des conditions pour être considéré comme autorisé. Les conditions sont les suivantes :

- L'agriculteur doit effectuer un plan de gestion
- Il ne doit pas dépasser 20 hectares sur Old Mataura ou Peat Wetlands ou alors 50 hectares sur Riverine, Gleyed, Bedrock/Hill Country, Oxidising, Central Plains ou Lignite-Marine Terraces
- L'utilisation de drains dans la zone de pâturage intensif doit être cartographiée sur demande d'Environment Southland
- Une barrière végétale et une exclusion du bétail doivent être mises en place, la distance dépendant de la pente et du type de cours d'eau
- L'écoulement de surface ne doit pas décolorer le cours d'eau

Si les conditions sont réunies, mais dépassent 20 ou 50 hectares, l'activité devient discrétionnaire ou non conforme pour les zones Old Mataura ou Peat Wetlands.

Règle 24 – Rejets accidentels provenant de l'agriculture²² : les déversements de contaminants et nutriments, n'entrant pas en contradiction avec les règles les encadrant (règles 20, 25 et 70) et sous réserve de conditions supplémentaires (apparence, effets sur la vie aquatique), sont autorisés.

22 Cette règle n'était pas spécialement beaucoup commentée dans les *submissions*. Cependant, je l'inclus dans ce tableau du fait qu'elle fera l'objet d'une bataille juridique, comme expliqué dans le point suivant.

Règle 25 – Culture sur terrain en pente : l'usage du terrain pour la culture est conditionné par la pente et l'existence de cours d'eau aux abords du terrain. Les trois types de pente sont les terrains de moins de 4 degrés, entre 4 et 16 degrés et plus de 16 degrés. Les cultures ne peuvent pas avoir lieu à plus de 700 mètres ou sur une pente de plus de 20 degrés. Si les conditions ne sont pas remplies, l'activité devient discrétionnaire – limitée (restricted discretionary).

Règle 32 – Stockage des effluents : la construction de bassins d'effluents est une activité discrétionnaire. Elle doit s'effectuer selon un ensemble de normes de construction, loin des étendues d'eau ou des habitations.

Règle 35 – Rejet d'effluents agricoles dans les terres : le rejet d'effluent ou d'eau contenant de l'effluent est une activité permise, mais doit répondre à une série de conditions :

- une limite du nombre de têtes de bétail (100 vaches ou 250 cerfs) pour le rejet provenant des parcs d'engraissement
- une limite du nombre de vaches (20) pour le rejet provenant des hangars
- une distance suffisante avec les cours d'eau ou habitations
- un maximum de 150 kg d'azote par hectare par année
- le rejet ne doit pas excéder l'humidité des sols
- il ne doit pas toucher une zone identifiée comme point d'abstraction d'eau potable
- une cartographie de potentiels drains souterrains doit être fournie sur demande

Si une seule de ces conditions n'est pas remplie, l'activité devient discrétionnaire sur Riverine, Gleyed, Bedrock/Hill Country, Oxidising, Central Plains, or Lignite-Marine Terraces, et doit être éloignée des cours d'eau. Si les conditions ne sont pas respectées, l'activité est non conforme. Le rejet d'effluent non traité dans l'eau est interdit.

Règle 70 – Exclusion du bétail des plans d'eau : la perturbation de certaines étendues d'eau est permise du moment que la végétation des berges n'est pas détériorée et les animaux ne doivent pas approcher les zones de nidification de certaines espèces d'oiseaux ; une clôture doit empêcher l'accès des animaux (exceptés les moutons) aux cours et étendues d'eau. Si les conditions ne sont pas réunies, l'activité est discrétionnaire, du moment qu'un plan d'exclusion est établi à 2025, ou non conforme.

Enfin, le pSWLP se conclut avec une liste d'appendices divers. L'appendice N sur l'élaboration d'un plan de gestion d'une exploitation (il prendra le nom de FEMP dans la version 2018 du pSWLP pour *Farm Environment Management Plan*) et est souvent mentionné dans la partie «règles» et définit le contenu d'un tel plan. Ce dernier doit contenir une cartographie complète d'une exploitation incluant les limites physiques, les zones critiques (*critical source areas*), les cours d'eau, les zones riveraines aménagées, les zones physiographiques, les infrastructures ou encore, si possible, le système de drainage. En outre, il est exigé l'établissement d'un budget d'utilisation d'azote avec le logiciel Overseer, ainsi que la notification des modalités sur la gestion des zones riveraines, les cultures, la collecte d'effluents, le système irrigation, le pâturage intensif. Chaque élément doit être si possible cartographié et une indication des «bonnes pratiques managériales» doit figurer.

5.3.3.5 Phase de consultation et changements apportés dans la version 2018 du pSWLP

Pendant la période ayant suivi la publication du pSWLP 2016, les parties potentiellement affectées eurent la possibilité d'envoyer leur *submission* à Environment Southland concernant le pSWLP, pendant deux mois. Une *submission* est un document dans lequel les déposants peuvent indiquer leur opinion quant aux dispositions du pSWLP. Il existe un *template* disponible sur le site d'Environment Southland que les utilisateurs pouvaient imprimer ou remplir électroniquement. La majorité des déposants ont utilisé ce *template*, mais une partie s'en est affranchie pour écrire sur des feuilles ou emails vierges. Une *submission* contient généralement les données personnelles (prénom, nom, profession, adresse, informations de contact), une indication sur la volonté ou non de se faire entendre lors de la phase d'audition et une indication informant les autorités si la *submission* présente est faite dans le cadre d'un intérêt commercial ou non. Les déposants sont amenés à

indiquer la disposition précise ou l’alinéa à commenter (par exemple : règle 23 ou règle 20(1)(a)) et indiquer s’ils soutiennent, s’opposent à la disposition ou voudraient qu’elle soit modifiée (*Support*, *Oppose* ou *Amend*). On parle alors de position du déposant. Ils peuvent alors préciser la raison de leur décision et peuvent également énoncer ce qu’Environment Southland devrait faire selon eux.

Un total de 977 *submissions* ont été émises par 893 déposants en été 2016. Un résultat détaillé de l’analyse de ces *submissions* est proposé en annexe A.6.

Pour celles et ceux qui souhaitaient obtenir plus d’explications, les *submissions* furent présentées pendant les auditions se déroulant en printemps et été 2017 (voir introduction à la partie III). Le contenu des *submissions* et des auditions a alors fait l’objet d’un rapport d’analyse, proposant des recommandations de changements à apporter au pSWLP. La nouvelle version fut adoptée le 4 avril 2018.

The specific provisions my submission relates to are: (Specify provision number and title, e.g. Policy 17 – Effluent management)	My submission is that: (Please include whether you support, oppose or wish to amend each separate provision you have listed in column 1 and the reasons for your views.)	The decision I would like Environment Southland to make is: (Please give precise details of the outcomes you would like to see for each provision. The more specific you can be the easier it will be for the Council to understand the outcome you seek.)
rule 23 Cultivated area.	<input type="checkbox"/> Support <input checked="" type="checkbox"/> Oppose <input type="checkbox"/> Amend Reasons: limiting farm area able to be cultivated penalises bigger operations because of the 50 ha limit. It could encourage Nitrogen use on the shoulders of the season to make up for the lack of winter Crops.	
rule 25 Cultivation on steeper Slopes	<input type="checkbox"/> Support <input checked="" type="checkbox"/> Oppose <input type="checkbox"/> Amend Reasons: without being able to cultivate on slopes with a gradient above 20 degrees a lot of ground will revert back to gorse or broom. Very broad rule that doesn't recognise different classes of stock, eg hoggets compared to Cows.	
rule 20 Farm Management Plans	<input type="checkbox"/> Support <input checked="" type="checkbox"/> Oppose <input type="checkbox"/> Amend Reasons: sounds expensive. Is there not a better way to educate farmers to make better environmental decisions.	

Add further pages as required – please initial any additional pages.

Figure 8: Exemple d'une *submission*, avec positions du déposant, ici écrite à la main.

Dans la version de 2018, le pSWLP apporte plusieurs changement significatifs intégrant les résultats de la participation des parties prenantes, entre autres.

Un changement important est le transfert de la réglementation des zones physiographiques des règles aux *policies*. Les règles ne sont plus dépendantes de la zone physiographique, en termes d'application et d'octroi de *resource consent*. Au sein des *policies*, les zones passent à un degré exécutoire amoindri. Les zones doivent aussi être mentionnées dans le *Farm Environmental Management Plan* (FEMP), nouveau nom de l'appendice N précédemment mentionné. Ce changement drastique m'avait interrogé quant à la pertinence même du concept de zones physiographiques. Une répondante clé d'Environment Southland m'assurait que la place des zones physiographiques dans la partie *policies* était selon elle plus logique et renforçait au contraire leur validité. Les agriculteurs ont aussi la possibilité de s'opposer à la cartographie de leur terrain.

Parmi les règles, on observe plusieurs changements notables relatives à la façon de conduire une exploitation agricole que je vais évoquer à présent.

Les dispositions quant au pâturage hivernal intensif changent et intègrent une nouvelle règle, intégrant elle-même d'autres dispositions pour en faire une règle importante couvrant un ensemble d'activités agricoles. La version de 2016 proposait des limites de 20 ou 50 hectares de terrain comme un seuil réglementaire impliquant une demande de *consent*. La version de 2018 propose un seuil basé sur un pourcentage (15%) de l'exploitation ou 100 hectares (le plus petit nombre applicable). La nouvelle règle intègre aussi le conditionnement de l'octroi de *resource consent* à travers la mise en pratique de bonnes pratiques managériales (comme le fait de faire brouter les animaux de haut en bas sur les terrains en pente, d'éviter que le bétail se déplace sur des terrains déjà entièrement broutés, de disposer d'abreuvoirs transportables, par exemple). La culture sur des terrains en pente est simplifiée et établit une limite générale à 5 mètres et une interdiction de culture sur les terrains à plus de 20 degrés de déclivité. Il est estimé qu'il était difficile d'appliquer un régime différencié. Quant à l'exclusion du bétail des cours d'eau, la version 2018 confirme la non nécessité d'inclure les moutons, du fait de leur tendance naturelle à éviter ces endroits. Les cerfs et les bœufs sont concernés à des horizons plus lointains (2025 et 2030 en fonction de la pente des terrains, et en fonction de la densité de leur nombre sur les terrains à clôturer). Les nouvelles exploitations laitières sont considérées comme activités discrétionnaires limitées, sous condition de mesures de bonnes pratiques entreprises, de préparation de plan de gestion et de la confirmation que le rejet de nutriments et de contaminants ne dépassent pas une moyenne de déversement calculée sur les années précédentes. La réglementation touchant aux parcs d'engraissement est assouplie ; la règle 35 précédente impliquait la tenue d'un seul parc, mais cette limite est jugée arbitraire. Enfin, l'appendice N devient le FEMP, un document de gestion de l'exploitation obligatoire. Il doit être

revu chaque année et être disponible en tout temps sur demande des autorités. De manière générale, il comporte les dispositions indiquées dans la version de 2016, à savoir l'inclusion d'une cartographie complète et détaillée de l'exploitation et du bilan de nutriments proposé à l'aide de l'outil Overseer.

Plus largement, la version de 2018 affirme prendre en compte les intérêts des agriculteurs en rendant les règles moins restrictives tout en gardant des objectifs environnementaux :

«The less restrictive regulatory regime we now recommend addresses the concerns of many submitters regarding the perceived 'unfairness' or inequity of the notified provisions (insofar as they affected land values or precluded economic opportunities for landowners who had not converted to dairy farming but who might wish to in the future), whilst still allowing the purpose of the RMA and the objectives of the Plan to be met.» (*Report and Recommendations for the Hearing Commissioners*, p.38)

La version 2018 applique d'autres changements mineurs qu'il serait vain de tout détailler. Ces points évoqués montrent une certaine simplification des dispositions et surtout le retrait du principe d'application de règles différenciés en termes de zone physiographique. La version 2018 est la version pensée comme définitive ; je vais montrer dans le point suivant la suite de l'adoption du pSWLP qui s'inscrivait sans le savoir au début d'une longue saga judiciaire.

5.3.4 Le pSWLP aux mains de la justice

Ces décisions incarnent l'interprétation de la Cour sur les dispositions du pSWLP faisant l'objet de litiges. Les quatre premières décisions concernent plus généralement les objectifs du plan régional, notamment la réaffirmation de l'importance de Te Mana o Te Wai dans la compréhension globale du plan. La cinquième décision est d'une grande envergure et concerne un grand nombre de dispositions du pSWLP :

- La Cour confirme l'état dégradé des étendues d'eau du Southland.
- Elle reconnaît que les déversements de contaminants issus de l'agriculture ont des effets significatifs sur la vie aquatique.

- Les activités agricoles comme le pâturage hivernal intensif ou les *sacrifice paddocks* (enclos spéciaux pour le bétail utilisés pour permettre la pousse d'herbe ou en cas de danger naturel) doivent être régulées.
- La Cour indique que l'établissement de limites sur l'usage des ressources, l'atteinte de résultats environnementaux tangibles sont des objectifs allant delà de l'ambition du plan régional.
- Elle dit que le plan ne peut pas gérer le potentiel d'intensification des exploitations et que la réduction de déversement d'azote est peu probable (mais elle considère que les composants phosphorés, les sédiments et les agents microbiens sont plus gérables, notamment à travers une meilleure régulation des activités agricoles sur les terrains inclinés).
- La règle n°24 sur l'autorisation partielle de déversement entre en contradiction avec le RMA
- Le Farm Environmental Management Plan est l'outil le plus adéquat pour mettre en œuvre les objectifs et les *policies* du plan ; il doit contenir un plan de gestion du risque.

La cinquième décision de la Cour en décembre 2022 provoque un certain remous ; la dégradation des eaux du Southland est confirmée par la Cour, qui juge certaines dispositions trop permissives et indique que certaines activités agricoles comme le pâturage hivernal intensif ont un effet négatif disproportionné sur la qualité des eaux (Harding 2023), et que le plan régional ne peut pas en l'état répondre à ces enjeux. Cette décision fait l'objet d'un appel auprès de la Haute Cour par Environment Southland, Fonterra, Dairy NZ et Federated Farmers. D'autres décisions ont été prises jusqu'en septembre 2023. On peut noter par exemple des précisions quant à l'autorisation des moutons auprès des cours d'eau (un activité permise sous certaines conditions) et une précision de la forme et la structure des FEMPs. La neuvième décision intermédiaire marque *a priori* la fin des décisions provenant de la Cour environnementale, le reste dépendant de la Haute Cour. Cette saga judiciaire est toujours en cours en décembre 2024. Une révision complète de la partie «objectifs» a permis qu'en mars 2021, le pSWLP entre toutefois partiellement en vigueur.

En parallèle des procédures judiciaires, Environment Southland met en place Plan Change Tuatahi, le nouveau nom du programme visant à intégrer les limites en ressource naturelles pour les bassins versants de la région. Le programme intègre le nouveau NPSFM 2020 qui inclut le *National Objectives Framework* (NOF) ; ce dernier enjoint les conseils régionaux à identifier les objectifs, limites et valeurs pour les étendues d'eau des régions respectives. La suite de la mise en œuvre du plan doit intégrer l'élaboration d'un système de limites environnementales pour les cours d'eau du Southland. Le processus a donné lieu à des formes de consultation, organisées conjointement par

Environment Southland et Te Ao Marama, à travers des réunions de représentants d'intérêts divers discutant des valeurs et objectifs souhaités dans chacun des FMU pour préparer l'introduction des limites voulues par le NPSFM 2014, à l'origine prévue en 2025 puis reportée en 2027.

A travers ces sous-points, j'ai pu présenter les principales dispositions du pSWLP pour comprendre de quoi il s'agit comme instrument de politiques publiques. Ces détails techniques, comme certaines règles, ont été sources de discussions et d'opposition intenses. Mais le pSWLP n'est pas qu'un instrument technique, il est chargé de sens qui structure lui aussi une réaction chez les groupes cibles qu'il impacte. Après un détour sur un exemple de pollution des eaux dans le Southland (le cas Waituna dans le point suivant), je reviendrai sur les significations portées par le pSWLP dans les sous-chapitres 5.4 et 5.5.

5.3.5 Pollution de l'eau dans le Southland – le cas Waituna

En raison de ma méthode de sélection d'entretiens par boule de neige et du fait que j'avais repris une partie des conseils de la Prof. Haggerty, un certain nombre d'agriculteurs interviewés se situent dans le bassin versant de Waituna. La particularité de ce dernier réside dans l'existence de la lagune de Waituna (*Waituna Lagoon*) et sa zone humide, l'un de derniers territoires de la sorte en Nouvelle-Zélande et une réserve reconnue comme «zone humide d'importance internationale» à travers la Convention de Ramsar. Depuis plusieurs décennies, la lagune cristallise les passions : l'impact de l'élevage, surtout laitier, sur la santé écologique de la lagune fait l'objet de nombreux débats et discussions scientifiques et politiques. Le discours des éleveurs se situant dans ce bassin versant fait invariablement écho à la situation à Waituna, qui représente un objet concret dans le discours de contestation s'opposant au renforcement voulu des normes environnementales. Dans les lignes suivantes, je vais décrire brièvement les enjeux que représente ce bassin versant, pour contextualiser la réponse des agriculteurs.

Le bassin versant de Waituna est une zone située à l'est d'Invercargill dans le sud de la région du Southland qui borde le Déroit de Foveaux. Trois rivières de taille moyenne traversent et subdivisent le bassin versant : Waituna Creek (la principale, qui draine 12'000 hectares), Moffat Creek, et Carran Creek. Le bassin versant possède une lagune, elle-même faisant partie d'un complexe de zone humide de 20'000 hectares (*Awarua Wetlands*). La lagune est une étendue d'eau de faible profondeur de 1350 hectares ; elle est gérée par le Département de la Conservation qui possède également les deux zones humides de conservation situées à l'ouest et à l'est du bassin

versant. La lagune et les zones humides environnantes sont un site Ramsar depuis 1976. Avec les rivières traversant le bassin, elles abritent de nombreuses espèces animales et végétales, comme le kokopu géant ou les écrevisses d'eau douce. Les zones humides sont également un point de passage d'oiseaux migrateurs.

Environ 130 propriétés se situent dans le bassin. L'agriculture (élevage laitiers, de moutons et bœufs, foresterie et agriculture arable) est l'activité principale dans la région et caractérise le paysage, composé principalement de pâturages sur terrain relativement plat. Le bassin et la lagune sont source d'activités récréatives comme la pêche, la chasse ou la navigation de plaisance. La lagune est également une zone de reconnaissance statutaire. C'est un lieu d'importance culturelle pour Ngāi Tahu, l'iwi de l'île du Sud, reconnu par la loi de 1998 sur le règlement des revendications de Ngāi Tahu (*Ngai Tahu Claims Settlement Act 1998*).

La santé écologique de la lagune est impactée par deux phénomènes. Premièrement, les élevages présents dans le bassin versant génèrent des contaminants, nutriments et sédiments dans la lagune à travers les rivières qui s'y déversent. Deuxièmement, la qualité de l'eau de la lagune change selon si celle-ci est ouverte à l'océan ou non. Historiquement, la lagune s'ouvrait naturellement à l'océan lorsque le niveau de l'eau était suffisamment élevé pour franchir la barrière maritime, ce qui modifie la teneur en sel de la lagune entre autres changements. La lagune se refermait alors progressivement et le cycle continuait ainsi. Les ouvertures artificielles ont commencé en 1908 à des fins récréatives, notamment la pêche à la limande.

Le rapport sur l'état de l'environnement publié par Environment Southland en 2010 montrait que la lagune de Waituna avait atteint un indice de niveau trophique très élevé et que les augmentations d'azote et phosphore totaux devenaient inquiétantes. Après la publication du rapport, l'attention des médias a été attirée sur la question et le problème a été reconnu par le gouvernement central. La mention de Waituna est également apparue dans le rapport du contrôleur et de l'auditeur général sur la gestion de l'eau douce de 2011. Le rapport critiquait le manque d'action d'Environment Southland à l'encontre de la pollution diffuse (Office of the Auditor-General 2011, p.4). La lagune de Waituna est distinctement citée comme une étendue d'eau menacée.

Si l'augmentation de l'élevage laitier est désignée comme la principale raison de la mauvaise santé de la lagune, les modalités de la pollution et la situation restent des sujets complexes : «Bien que le niveau des connaissances se soit considérablement amélioré, certaines des causes du déclin de la

qualité de l'eau et les relations entre les activités d'utilisation des terres, les ouvertures de la lagune et la santé du système lagunaire ne sont pas encore parfaitement comprises» (Environment Southland 2015 p. 6, traduction personnelle). Les indicateurs de la santé écologique de la lagune sont l'abondance des macrophytes aquatiques *Ruppia polycarpa* et *Ruppia megacarpa*. Ces macrophytes ont différents rôles écologiques, tels que l'absorption des nutriments, la prévention de la suspension des sédiments ou la fourniture d'un habitat et de nourriture pour les espèces aquatiques.

Selon Environment Southland, l'ouverture de la lagune a un rôle principal : abaisser le niveau de l'eau qui pourrait inonder les exploitations voisines. De plus, l'ouverture de la lagune à la mer peut être un outil utile pour évacuer les sédiments et les nutriments et réduire les effets de l'eutrophisation²³. Mais un passage rapide à des conditions d'eau salée peut menacer les communautés aquatiques et d'autres aspects de l'écologie de la lagune). L'inconvénient de l'ouverture est l'augmentation de la salinité provenant de la mer, qui peut avoir un impact sur la reproduction et la survie des espèces *Ruppia*. Le régime d'ouverture et fermeture de la lagune est régi par la loi. Avec un *resource consent*, le Waituna Lake Control Association a la possibilité de creuser une tranchée à partir d'un certain niveau d'eau (environ 2.2 mètres).

A la suite de cette attention, plusieurs acteurs ont lancé des programmes publics ou parapublics visant à réduire la pollution de la lagune ou la revitaliser. Le groupe de partenaires de Waituna s'est établi ; il comprend Environment Southland, Département de Conservation, le Conseil de district du Southland, Te Rūnanga o Awarua et Te Rūnanga Ngāi Tahu. Environment Southland a développé le plan stratégique et d'action pour Waituna, une politique qui identifie les résultats recherchés, les actions et la manière de mesurer les réalisations. Fonterra et DoC ont également le programme d'action en commun Living Water de 2013 à 2023 visant à améliorer la santé écologique de la lagune et des zones humides environnantes, à travers plusieurs projets ciblés comme l'établissement de filtres à sédiments ou la valorisation des zones riveraines. Le gouvernement central a financé un projet de restauration des berges en 2012. En août 2017, il a annoncé le financement d'un autre projet via le *Freshwater Fund*. Baptisé Whakamana te Waituna, il cherche à établir une zone tampon visant à diminuer l'impact des changements de niveau de l'eau sur les terres agricoles environnantes.

23 Par exemple, une alerte aux algues toxiques (cyanobactéries planctoniques) a été lancée en avril 2018 et en conséquence, la lagune fut ouverte. Une ouverture pour les mêmes raisons a eu lieu en janvier 2024.

Plus de dix ans après l'attention médiatique et l'amorce d'initiatives environnementales, le risque de renversement de la lagune a diminué ; en 2023, elle démontre une santé renouvelée et remplit plusieurs critères de bonne santé écologique, avec notamment une population de *Ruppia* florissante (Kelly 2023). En revanche, le régime d'ouverture / fermeture et la soudaine attention portée sur le bassin versant en 2011 a généré une certaine amertume chez les éleveurs du bassin versant. Les éleveurs possédant les terres proches de la lagune souhaitent obtenir un régime d'ouverture plus souple et un déclenchement de la procédure à un niveau d'eau plus bas ; ils reçoivent généralement le soutien de leurs homologues dans le bassin versant. Aussi, de façon générale, la situation autour de Waituna vient illustrer des propos sur la politique environnementale régionale ou centrale.

5.4 L'environnement à travers le prisme de l'administration

Le pSWLP est porteur de significations internes à sa structure et relatives à son contexte de production. Ce contexte, soit l'administration publique régionale, est lui-même porteur d'un sens et d'assomptions quant à la problématisation d'enjeux environnementaux et la résolution de ces derniers.

L'action publique d'une telle sorte est interprétée par Dryzek (2013) qui évalue de façon typologique les discours quant à la gestion des ressources naturelles²⁴. Le pSWLP incarne une forme de rationalisme administratif qui cherche à aboutir à un changement incrémental.

«Administrative rationalism is a problem-solving discourse, and so takes the structural status quo of liberal capitalism as given. Government is the administrative state, treated in unitary terms. Governing is therefore not participatory, but about rational management in the service of a clearly defined public interest, informed by the best available expertise.» (p.88)

24 Dryzek propose une typologie de discours sur l'environnement basés sur deux axes : le caractère imaginaire ou prosaïque du discours et le caractère réformiste, s'accommodant de la société industrielle, ou radical, bouleversant les institutions. Le rationalisme administratif entre dans la catégorie réformiste et prosaïque de résolution des problèmes. Avec ce cadre, Dryzek évoque une diversité de courants ; il développe par exemple ce qu'il appelle l'approche prométhéenne qui conçoit la radicale fuite en avant technologique comme moyen ultime de résolution des problèmes environnementaux.

Toujours selon Dryzek, chaque approche a des soubassements structurels : elle institue un rapport spécifique à la nature, institue des figures clés et s'incarne à travers une métaphore²⁵. Dans le cas de la rationalité administrative, la nature est perçue comme subordonnée à l'action humaine de résolution de problèmes, les experts et gestionnaires sont des figures clés et la métaphore incarnant l'approche est celle de l'esprit administratif, qu'il résume ainsi : «The image of the administrative mind is one of an impartial reason exercising unquestionable authority for universal wellbeing; it is an image that projects an aura of certain knowledge and benign power» (Torgerson 2005, p.98 dans Dryzek, p.89). La rationalité administrative est en crise selon l'auteur. Déjà ancienne, elle est possiblement en perte de vitesse dans les démocraties occidentales. Le phénomène de remplacement du gouvernement par la gouvernance est une illustration du ralentissement de son potentiel transformateur. S'ajoutent également les défis de la mise en œuvre, modulée par le pouvoir discrétionnaire des bureaucrates de terrain et réappropriée par les destinataires, ainsi que ceux de la circulation de l'information dans un modèle hiérarchique rigide.

Plus que le contexte général de l'action publique, les instruments qui la composent sont chargés d'une logique particulière. Sans rentrer dans le détail sur la riche littérature²⁶ sur l'analyse des instruments, on peut affirmer qu'un instrument est donc porteur de significations symboliques qui vont au-delà des mesures et outils qui le composent. Dans le cadre de l'AEG, les instruments d'action publique côtoient d'autres formes d'action, par exemple la mise en place de labels de certification ou l'existence de régulation privée à travers les systèmes d'audit. Rosin et al. 2012 explicitent ces diverses formes de gouvernance en Nouvelle-Zélande ; la régulation publique possède selon les auteurs les caractéristiques suivantes : ils sont une réponse à une situation urgente,

25 La catégorisation que propose Dryzek pour distinguer les paramètres des discours sur l'environnement qu'il étudie représente une base intéressante pour une mise en lumière de toutes les dimensions d'une approche / discours. Il se pose les questions suivantes : quelles sont les entités ontologiques reconnues par l'approche ? Quelle relation humain-nature suppose-t-elle ? Quels sont les motivations des agents qui la composent ? Quelles sont les métaphores pouvant qualifier l'approche ?

26 L'analyse des instruments de politiques publiques s'est imposée comme un cadre clé pour comprendre les choix opérés par les gouvernants dans la mise en œuvre des politiques. Selon Lascoumes et Le Galès (2005), les instruments de politique publique ne sont pas de simples outils techniques ou neutres ; ils incarnent des logiques spécifiques, reflètent des rapports de pouvoir, et structurent les interactions entre les acteurs. Ces instruments (qu'ils soient juridiques, économiques, incitatifs, ou symboliques) façonnent la manière dont les politiques sont perçues, légitimées et mises en œuvre. Dans cette optique, les travaux de Howlett (Howlett 2010) ont enrichi cette perspective en classifiant les instruments selon leur degré de coercition et leur cible, soulignant que le choix d'un instrument dépend autant des objectifs stratégiques des décideurs que des contraintes institutionnelles. L'approche néoinstitutionnaliste a mis l'accent sur le rôle des trajectoires historiques et des dynamiques institutionnelles dans l'évolution des préférences pour certains instruments. Les critiques formulées par des chercheurs tels que Hood (1990) insistent sur la dimension idéologique des instruments, en soulignant leur ancrage dans des paradigmes de gouvernance spécifiques, tels que le néolibéralisme ou le *New Public Management*.

ils ont un impact environnemental mesuré, ils font montre d'un résultat faiblement valorisable et ils ont des coûts de mise en œuvre élevés.

5.4.1 Primauté de la science

L'une des normes publiques fondamentales incarnées par le pSWLP est la primauté de l'assise scientifique comme base légitime d'action. Le plan s'appuie sur des données scientifiques approfondies pour identifier les problèmes environnementaux, tels que la dégradation de la qualité de l'eau due aux activités agricoles intensives. En utilisant des recherches scientifiques, le pSWLP vise à prendre des décisions éclairées pour protéger les écosystèmes aquatiques.

Le rapport *Report and Recommendations for Hearing Commissioners* rappelle la base scientifique qui oriente les dispositions du pSWLP :

«In my opinion, the science and policy behind focussing on what are the greatest contributors to diffuse nutrient contamination of Southland's water – dairy farming and intensive winter grazing – is sound. This is backed up by a range of both national level and Southland-specific analysis.» (p3.11 et 7.545).

Le recours à la science justifie alors le fait d'agir sur l'élevage laitier en particulier, cause principale de la pollution des eaux du Southland. Ce recours à la science se fait à plusieurs reprises pour asseoir l'autorité du pSWLP. Une illustration de ce principe est la proposition d'intégrer des zones physiographiques dans le plan régional. Cette intégration est la suite de travaux scientifiques menés afin de mieux cerner les interactions entre contaminants et sols. Le rapport Section42a mentionne explicitement un usage jugé adéquat des données scientifiques sur les questions de qualité de l'eau et de zones physiographiques.

«The summary of the scientific analysis, in terms of water quality in Southland and the development and external review of the development of the physiographic zones has been set out in section 3 of this report. In my opinion, the science, both in terms of water quality and physiographic zones, has gone through adequate analysis and review processes. Further review and advancement of the science is always beneficial, but at some point it needs to be determined that the science is

fit for the purpose upon which it is being relied. In my opinion, that point has been reached and I recommend rejection of the many *submissions* that seek further science reviews, discarding of the physiographic zones, or substantial delay in any rules taking effect. This recommendation is made in light of the revisions to the way in which physiographic zones are recommended to be used in the pSWLP.» (Section 42a Hearing Report, point 7.434)

L'État est porteur d'un lexique qui le différencie du monde agricole et qui en fait un espace singulier. Le vocabulaire utilisé pour désigner les neuf zones physiographiques sont uniques au Southland et n'avaient pas intégré le discours des agriculteurs. Le concept même de zones physiographiques est unique ; dans les *submissions*, il est intéressant d'observer que des termes différents sont utilisés pour se référer à ces zones : on observe «physiographics» ou encore «physiological zones» à plusieurs reprises.

Au-delà des zones physiographiques, le pSWLP propose des dispositions faisant indirectement usage de la modélisation mathématique pour orienter les décisions des autorités, à travers l'obligation de l'utilisation des données du logiciel d'Overseer dans le FEMP. Pour rappel, Overseer est un outil de modélisation qui évalue les flux de nutriments et les impacts environnementaux au niveau des exploitations agricoles. Initialement développé dans les années 1990 pour suivre les pertes d'azote, le logiciel a progressivement été mis à jour pour affiner les algorithmes sur lesquels il se base et intégrer une gamme plus large de données environnementales. En croisant plusieurs paramètres entrés, Overseer fournit un aperçu des pertes potentielles de nutriments, identifie les risques environnementaux et propose des recommandations, sous forme d'un bilan de nutriments. Ce genre de pratiques est généralisé dans la profession ; le pSWLP valide cette pratique en imposant l'intégration des résultats d'Overseer dans les données du FEMP, lui-même obligatoire et pouvant influencer la décision des autorités dans l'octroi de certains *resource consents*.

5.4.2 Principe de gestion administrative des ressources

Le pSWLP est l'incarnation d'instrument s'inscrivant pleinement dans un mode de gouvernance capitaliste et légal-rationnel.

«Administrative rationalism is a problem-solving discourse, and so takes the structural status quo of liberal capitalism as given. Government is the administrative state, treated in unitary terms. Governing is therefore not participatory, but about rational management in the service of a clearly defined public interest, informed by the best available expertise.» (Dryzek 2013 p. 88).

En vertu de ces qualités rationnelles (validées par l'expertise scientifique et les procédures de consultation), le pSWLP est une émanation d'un mode de gouvernance particulier. Si Dryzek évoque le «capitalisme libéral», je préciserais dans le cas de la Nouvelle-Zélande qu'il s'agirait du capitalisme néolibéral qui est vu comme acquis. Reconnaître ce dernier, c'est assumer un mode fonctionnement bureaucratique et faire la supposition que les acteurs intégrés dans un mode de gouvernance rationnel et managérial aient les connaissances et compétences quant aux processus administratifs.

Le pSWLP, Environment Southland et l'action publique environnementale néo-zélandaise en général promeuvent également la notion de gestion durable des ressources, telle que formulée dans le RMA. Cela signifie que que l'approche visant à protéger l'environnement est celle de l'équilibre, particulièrement entre l'environnement et l'économie. L'approche rationnelle veut que tous les acteurs puissent avoir voix au chapitre et de cette consultation naît une solution optimale qui L'intégration de la loi s'incarne dans le discours visant à justifier la création du pSWLP : il s'agit de mettre en œuvre la première étape du NPSFM proposé par les autorités centrales, lui-même ayant pour but d'améliorer la santé écologique des cours d'eau.

Le pSWLP répond aux injonctions des autorités centrales, il reprend une partie de la structure des plans régionaux précédents, fondamentalement développés en suivant les dispositions du RMA, tout en intégrant les objectifs régionaux. La mise en œuvre du pSWLP implique le principe de la reconnaissance de la loi comme principe directeur. Cela signifie que la loi (ici le RMA et les mises à jour du NPSFM) et les changements de loi ont un impact direct sur son fonctionnement. Elle implique aussi une attente des administrés du Southland qu'ils respectent les normes légales. Une autre source d'autorité s'observe dans mes entretiens : l'importance écologique de certaines étendues d'eau reconnue par des accords comme la Convention de Ramsar. C'est le cas du Waituna Lagoon qui entre dans cette catégorie de zone humide reconnue par la Convention. Un interlocuteur interviewé au téléphone me rappelait l'importance de la classification du site qui demandait alors

selon lui une attention particulière. Les accords et conventions, même étant pas contraignants, font l'objet de reconnaissance dans la perspective d'une approche légale-rationnelle.

5.4.3 Respect des traditions maories et du processus d'inclusion maori dans l'élaboration du plan

Un principe reconnu à travers le pSWLP est celui de la reconnaissance des revendications maories sur les ressources naturelles. Le pSWLP fait s'incarner ce principe à travers :

- la reconnaissance de Te Mana o te Wai en préambule du document ;
- la reconnaissance dans l'introduction du pSWLP d'un accord entre Environment Southland et Ngāi Tahu ki Murihiku ;
- la reconnaissance explicite du Traité de Waitangi et des concepts de *mahinga kai* (récolte coutumière de nourriture), *whenua* (pays, territoire) et *mātaitai* et *taiāpure* (gestion des ressources maritimes), dans l'introduction ;
- une injonction dans la partie «*policies*» à la prise en compte des intérêts de Ngāi Tahu ki Murihiku dans la protection des espèces *taonga* (trésor) ou dans le développement d'activités ayant un impact sur des zones protégées comme «Statutory Acknowledgement area»
- la nécessité future d'intégrer un certain nombre de valeurs maories dans l'établissement des *Freshwater Management Units*.

Le pSWLP reflète la gestion en co-gouvernance partagée entre les autorités publiques et les *iwi* ou *hapū* pour les ressources naturelles ou les décisions d'intérêt commun. Ce modèle reflète les obligations issues du Traité de Waitangi (1840), qui reconnaît les droits des Maoris en matière de gestion et de souveraineté sur leurs terres et ressources. Il donne également une importance *Ngāi Tahu Claims Settlement Act* (1998) qui s'applique en particulier dans le Southland.

Le *Ngāi Tahu Claims Settlement Act* (1998) vise à résoudre les revendications historiques des Ngāi Tahu en reconnaissant les torts causés par la Couronne et en rétablissant certains droits et ressources. La loi inclut une déclaration officielle d'excuses, dans laquelle la Couronne reconnaît ses manquements au Traité de Waitangi et exprime ses regrets pour les injustices commises. Elle prévoit également une compensation financière significative, d'un montant de 170 millions de

dollars néo-zélandais, ainsi que la restitution de terres d'importance culturelle et historique à l'*iwi*. En outre, des mesures symboliques sont mises en place, telles que la reconnaissance des noms traditionnels Ngāi Tahu pour des sites géographiques et la protection des *taonga* et des lieux sacrés. La loi établit des mécanismes de co-gouvernance pour plusieurs ressources naturelles et territoires. Par exemple, les Ngāi Tahu partagent désormais la gestion de zones clés comme des rivières, des lacs, et des parcs nationaux, permettant d'intégrer leurs savoirs traditionnels (*Mātauranga Māori*) dans les pratiques de conservation. Des droits spécifiques sur les ressources marines et côtières, notamment des quotas de pêche commerciale et des droits de gestion culturelle, sont également octroyés aux Ngāi Tahu.

Les dispositions du pSWLP relatives à l'inclusion des droits maoris se retrouvent principalement dans les parties introductives et générales du plan. Elles reflètent l'orientation générale que doit prendre le plan régional. Le pSWLP incarne ainsi le principe que l'action publique environnementale ne s'effectue pas uniquement selon un rapport État – citoyens et reconnaît les Maoris comme entités singulières récipiendaires de droits spécifiques.

5.5 Une gouvernance agro-environnementale bureaucratique

En conclusion à ce chapitre, je voudrais terminer sur le sous-texte que représente le pSWLP. Ce plan régional, ainsi que le régime institutionnel environnemental du Southland, interroge fondamentalement le concept de gouvernance et de la portée et des ramifications de ce dernier. La profusion de normes, des procédures et d'un langage technique s'apparentent au déploiement d'une forme bureaucratique de gouvernance, que je vais explorer dans les lignes suivantes. Tout d'abord, qu'est-ce que j'entends par bureaucratie ? Ces prochaines lignes fournissent une esquisse cherchant à cerner les contours de ce terme polysémique et proposant ma conceptualisation.

La bureaucratie représente une forme d'organisation du travail, à l'origine représentant le corps social des bureaucrates, rattachés à une administration publique. Si le mot désigne avant tout une organisation de la fonction publique (Weber en voit un modèle idéal-typique), elle se décline à d'autres formes d'organisations (Hibou 2012). La bureaucratie procède par une forme de rationalisation et incorpore ainsi un ensemble de règles, lois, normes, indicateurs qui sont finalement une forme d'abstraction du réel. La bureaucratie est aussi une construction d'un certain rapport entre État et citoyens, entre autorités et administrés. Dans ce sens, il est un mode de

gouvernance (Olivier de Sardan 2010) parmi d'autres. Cette organisation de rapports se retrouve dans de nombreux secteurs et pans de société (pour illustrer, le travail sur la bureaucratie néolibérale de Hibou (2012) s'ouvre sur une description éloquente d'une journée d'infirmière et la confrontation à toutes les dimensions de la bureaucratie, que ce soit au travail ou dans la vie privée). «Bureaucracies are profoundly ironic when viewed in terms of their policies and everyday practices. Despite their self-representations as rational and efficient—or more likely because of them—bureaucracies often represent precisely the opposite» (Hoag 2011, p.81). La bureaucratie représente donc avant tout un système d'organisation et ce système est composé de règles et règlements qui le régissent.

Pour conclure cette introduction à ce que j'entends par bureaucratie, notons que cette dernière est un concept invitant à une analyse politique et sociologique portant sur son émergence. En tant qu'émanation d'intermédiaire entre État et citoyen, elle fait se jouer la domination, exercée sur et par les personnes chargées de mettre en œuvre l'action publique. Elle module le pouvoir discrétionnaire, en retirant ou en donnant corps à la marge de manœuvre des bureaucrates. La bureaucratie est aussi l'expression d'un capitalisme néolibéral du fait qu'elle ajoute une dimension de contrôle et de commandement à la flexibilisation, coupant court à une promesse de débureaucratiation que cette flexibilisation promettrait (Hibou 2012). Enfin, la bureaucratie symbolise la prétendue dépolitisation de l'action publique, où les règles remplacent (prétendent) les décisions politiques derrière un amas de lois, règles et mécanismes complexes. La bureaucratie est alors le «pouvoir d'un système complexe de bureaux où ni un seul, ni les meilleurs, ni le petit nombre, ni la majorité, personne ne peut être tenu pour responsable, et que l'on peut justement qualifier de règne de l'Anonyme» (Arendt 1972, p.138 dans Quelquejeu 2001). Sous un écran d'objectivité, elle instille une dépolitisation déresponsabilisante potentiellement dangereuse.

Dans les chapitres 6 et 7 suivants, j'évoquerai, entre autres thématiques, ce rapport à la bureaucratie, à travers une opposition d'une partie des agriculteurs sur des bases de valorisation de facettes du métier qui ne laissent pas la place au travail administratif, mais aussi à travers une acceptation de ces aspects managériaux comme la réalité de la conduite d'une opération commerciale. Une autre forme d'opposition sera également évoquée : elle concerne celle qui se manifeste à l'encontre de la figure symbolique «parasitaire» du bureaucrate, à laquelle est opposée le caractère productif et concret du travail agricole.

5.5.1 Les attentes procédurières implicites du pSWLP

En vertu du RMA, une caractéristique du pSWLP comme plan régional est la nécessité d'organiser un processus de consultation, à travers les *submissions* et les auditions (*hearings*). La parole est donnée aux parties impactées par le plan régional. Que signifie une telle consultation ? Dans ces prochaines lignes, je reviens sur ce que les concepts de participation publique et de collaboration comme phénomènes caractérisant l'action publique et plus largement la gouvernance.

La littérature sur les enjeux des approches participatives, de collaboration et de consultation (que l'on peut qualifier de recherche de consensus) est plurielle et ambivalente. Pour les uns, la recherche de consensus est une exigence démocratique, dans la lignée des travaux d'Habermas (1987). De nombreux travaux sont critiques du concept de consensus, en affirmant inversement son caractère antidémocratique. Cette perspective critique est multiple. La critique du «consensualisme» concerne l'impossibilité d'un compromis (Mouffe 2016) et rappelle la nécessité conflictuelle pour un véritable démocratique. De plus, ces opérations qui mettent en avant le caractère démocratique sont en vérité une opération de masquage de rapports de force qui va de fait à l'encontre des prétentions d'efficacité (Hibou 2012). En réalité, ces arènes de discussion peuvent être utilisées de manière stratégique par des groupes d'intérêts pour ralentir, voire bloquer, un processus en utilisant toutes les voies de recours disponibles. Lorsqu'elle la participation est encadrée, elle élimine la possibilité d'une réelle participation et discussion démocratique en imposant les modalités de discussions (de Vries 2000). Un débat démocratique devrait intégrer une certaine indétermination (Felli 2005, Rancière 2005) caractérisant une ouverture à un imaginaire.

Dans la sphère environnementale, l'importance de la nécessité de collaborer est portée par les travaux d'Ostrom (1990), qui cherchent à répondre à l'inévitabilité prétendue de la «tragédie des communs» en mettant la lumière sur les capacités de négociation des usagers de ressources naturelles dans des espaces définis gérés collectivement. Sur la question de la qualité de l'eau en Nouvelle-Zélande, de nombreuses recherches visent à évaluer le potentiel changement que peuvent apporter les interfaces de collaboration d'intérêts divergents (Sinner, Brown et Newton 2016 ; Fenemor 2017 ; Kirk, Brower, et Duncan 2017). La question de la collaboration autour des intérêts maoris entre aussi en jeu (Memon et Kirk 2012). Des critiques similaires émergent quant à l'effectivité réelle des processus de collaboration autour des questions environnementales (Pirsoul et Armoudian 2019), notamment en lien avec le Land and Water Forum qui fut chargé de proposer des

recommandations à portée très générale en visant l'inclusion d'un large panel d'intérêts et d'organisations divergents (voir Brower 2016).

Le processus de consultation du pSWLP a pour but d'adapter les dispositions, d'abord à travers une synthèse des *submissions*, puis à travers des auditions publiques visant à approfondir leur contenu.

La mise en œuvre du pSWLP et l'existence de tels plans régionaux en général supposent la possibilité et les ressources pour s'investir dans la lecture du document, les régulières mises à jour, la participation à la consultation via l'envoi de *submissions* et via les auditions publiques et la participation aux réunions diverses jalonnant les étapes importantes du pSWLP.

Les attentes des autorités quant aux modalités de participation via les *submissions* et auditions sont diverses. Pour l'envoi de *submissions*, Environment Southland attend des parties prenantes la lecture de l'ensemble du texte, l'annotation des dispositions réglementaires selon le cadre imposé (notifier les dispositions sur lesquelles les parties prenantes peuvent prendre position, indiquer la position de soutien, opposition ou amendement, indiquer les raisons de sa position et indiquer le changement souhaité si possible) ; l'envoi doit être fait dans le temps imparti. Pour les auditions, les déposants ou *submitters* se voient répartis selon des créneaux définis à l'avance, il est attendu d'eux de ne pas lire une *submission*, mais de contextualiser la position ; il est recommandé d'avoir des notes pour la prise de parole et de préparer une présentation PowerPoint, envoyées en avance aux autorités.

Au fond, le pSWLP institue un cadre aux règles spécifiques dont le respect est attendu par les autorités. L'envoi de *submissions* et la participation aux auditions sont facultatives. Seuls ceux qui ont le souhait et les capacités de s'investir dans le processus y participent. A la lecture des *submissions*, on remarque très vite deux catégories de participants : les acteurs organisés, tels que Federated Farmers ou Forest & Bird, et les acteurs individuels (agriculteurs parlant en leur nom, citoyens). Les premiers proposent des *submissions* de plusieurs dizaines de pages, commentant chacun des points de règle de la politique publique, précisément selon les recommandations ; les deuxièmes comment quelques points de règles les plus importants, souvent à la main, et sont plus imaginatifs dans le façon de justifier leur raisonnement en hésitant pas à improviser ou parfois ajouter un langage plus fleuri.

Dans chacune des *submissions*, les *submitters* se positionnent (soutien ou opposition) par rapport aux dispositions (point de règles, objectifs du plan, etc.). En observant le nombre moyen de positions pour chacune des *submissions* pour plusieurs catégories identifiées (tableau suivant²⁷), on remarque que la catégorie se composant d'organisations et d'institutions ont un nombre bien plus élevé que les autres autres groupes, signifiant probablement une plus grande capacité à commenter un plus grand les dispositions. Le groupe Institutions se compose des entités suivantes : *catchment groups*, organisations environnementales telles que Forest & Bird ou Fish and Game, organisations agricoles telles que Dairy NZ ou Beef and Lamb NZ, acteurs publics comme DOC.

Tableau 8: Nombre de positions par groupes de déposants (Source: analyse personnelle des *submissions*, avec catégorisation personnelle)²⁸

Type de déposants	Moyenne du nombre de positions pour le pSWLP 2016	Écart-type
Éleveurs laitiers	11	18.8
Éleveurs de moutons et bœufs	7.6	6.8
Total agriculture	7.3	10.1
Institutions	32.1	53.9
Entreprises agricoles et non agricoles	12.4	15.7
Total	8.5	16.2

De façon analogue à la participation aux *submissions*, pour les auditions, les acteurs rodés à l'exercice de la prise de parole publique et des processus administratif se distinguent clairement du reste. Certains acteurs envoient des spécialistes s'exprimer au nom de l'entreprise ou de l'organisation ; il s'agit de porte-parole et parfois d'un expert mandaté pour l'occasion. Certaines organisations divisent leur présentation en plusieurs parties, avec plusieurs personnes s'exprimant sur plusieurs thématiques particulières. La longueur de la présentation est notable. Là où une personne venant seule ou accompagnée du conjoint peut parler pendant dix minutes, une entreprise

27 Ces résultats sont avant tout exploratoires et on se doit d'éviter toute interprétation qui dépasserait le cadre descriptif. Un examen plus approfondi demandant des tests statistiques est possible.

28 Sachant qu'il y a près de 150 dispositions, dont 79 règles (les plus commentées).

agricole peut prendre la parole pendant 90 minutes. Ce décalage peut signifier une divergence des ressources (notamment en temps) entre les agriculteurs et les acteurs plus institutionnalisés, les premiers étant potentiellement moins disposés à s'engager avec des éléments administratifs.

5.5.2 Les attentes implicites sur le rôle des agriculteurs

Les attentes implicites des autorités régionales envers les destinataires de l'action publique environnementale se révèlent dans les propositions du pSWLP et des procédures administratives qui circonscrivent son déploiement. Dans une perspective de construction des groupes-cibles, l'action publique est le reflet de la façon dont les autorités envisagent les groupes-cibles. Le constat est le suivant : un «bon agriculteur» se doit être un «bon gestionnaire». Ce cadrage est le miroir de la réalité bureaucratique néolibérale qui s'imisce dans la construction d'un plan régional et l'action publique environnementale néo-zélandaise en général. L'abstraction et l'affirmation de la dépolitisation qui les animent problématisent la politique environnementale comme un ensemble de mesures ciblées autour des effets d'activité ayant un impact sur la qualité des eaux. Faisant l'objet d'un examen plus minutieux de la part des autorités, l'application de ces mesures exalte les capacités gestionnaires des agriculteurs, à travers l'usage de plans de gestion et une préparation de dossiers en vue de demandes d'octroi de *resource consents*. Par exemple, une personne interrogée ayant un rôle clé à Environment Southland a affirmé que l'agriculteur devait avant tout agir en tant que gestionnaire :

«Not all these farms but quite a few of them are massive businesses, there are like multimillion dollar businesses, but they are run by... farmers, you know! They phone me up to talk about the fees or to talk about something and they say: 'I'm just down by the water pump taking some water meter readings', because the council needs to know that, you know. And I'm like: 'Hang on! You are the Chief Executive, right? Of the five million dollar company and you are down in the back of the shed reading the water meter!' You know? 'Or you're changing the tyre of the tractor...'. And it's kind of strange that they seem to run... there are not completely out of touch but they seem to be businesses that make a lot of money and the person that is running it doesn't know how to do... the first thing that they complain about is all the paperwork and the complexity, fill the forms, whatever it is.... They don't really employ a person that is good at that stuff or contract it to somebody who could do it, they try to do it themselves and they

don't want to. It's kind of strange [...] Yeah, it's weird.» (itw 26, répondent clé d'Environment Southland)

Selon lui, un bon agriculteur doit être avant tout un CEO qui doit passer du temps dans son bureau pour gérer son entreprise et déléguer du travail à d'autres personnes. A travers son expérience de contacts avec les agriculteurs, il trouvait paradoxal l'opposition de ces derniers au travail de bureau et leur volonté de s'en occuper eux-mêmes.

Une vision similaire d'un «bon agriculteur» émane d'une autre personne interrogée occupant aussi un poste clé au conseil régional :

«The good farmers are spending some time in their office. The manager is in his office, he's thinking about how... about pricing, getting stuff arrived, making sure it fits into a system, he's got system in place so he understands the model, he's trying to make sure it's as flexible as you can... [...] Paperwork is, unfortunately, it's all about brand, it's about getting confidence to the market, it's about the confidence in the systems that we have on farms [...]

If you're just a worker and wanna work away, put a fence placed, do whatever it is, you work out there with the gumboots on, that's fine... but you won't be an owner. Those are the owners, those are the managers, organizing... They will spend some time doing work, work, but the rest of the time, it is planning, trying to make sure they are working efficiently, make things in the right place.» (itw 28, répondent clé d'Environment Southland)

Ici, l'interviewé identifie clairement deux types de travail. La planification et, pour reprendre ses termes, «le travail, 'travail'» qui renvoie à l'activité agricole ou aux activités associées (travailler avec des «bottes en caoutchouc» qui sont un symbole typique de l'activité agricole néo-zélandaise).

«Farmers' work has been more and more complex. 30 years ago they just had to farm cows. There has been a change of social structure. Nowadays more is expected from the farmers. They are business managers, CEOs, same as building operations for example, you also have to comply with rules and paperwork.» (itw 42, répondent clé d'Environment Southland)

La mention du «changement de structure sociale» souligne comment le métier d'agriculteur a été redéfini par les attentes de la société et reflète une responsabilisation accrue des agriculteurs envers la collectivité. Les agriculteurs deviennent des «*business managers*» ou des «*CEOs*». Selon l'interlocuteur, un agriculteur doit maîtriser un ensemble de compétences managériales, impliquant la conformité aux règles.

Qui décide de ce qui constitue un «good farmer»? La communauté agricole ou les autorités publiques? Dans les travaux sur le «good farmer», la communauté des agriculteurs établit, à travers la pratique du métier au cœur d'un réseau de pairs, à travers la socialisation familiale, à travers les représentations professionnelles, une définition de ce que c'est être un bon agriculteur. La pratique de l'agriculture se déroule comme une quête de statut social dans un cadre où les éléments qui composent ce qui est valorisé évoluent constamment au sein d'un champ défini. Ces éléments peuvent venir de l'extérieur où des acteurs viennent injecter des nouvelles attentes; cela peut contrer des dispositions établies à l'intérieur du groupe des agriculteurs ou alors les deux peuvent s'accommoder.

Il reste à comprendre comment s'articule les capacités de «*good manager*» avec celle de «good farmer». Les deux identités s'additionnent-elles? Est-ce que la primauté des compétences managériales du «good manager» se font accaparer par le «good farmer»? Les deux identités ne sont pas des entités séparées, comme en témoigne l'existence de tels profils dans les travaux en sociologie rurale, en Nouvelle-Zélande et ailleurs (voir Jin et al. 2024 par exemple). L'importance des capacités gestionnaires se retrouve dans le profil «stratège flexible» identifié par Fairweather et Keating (1994) comme profil incarnant l'une des trois tendances de conduite (appelés «butts et styles de management») d'une exploitation en Nouvelle-Zélande (avec le producteur dédié et l'environnementaliste). Selon les auteurs, le stratège flexible représente un agriculteur qui valorise l'équilibre dans la gestion d'une exploitation et dans sa vie d'agriculteur. «[F]inding a balance between business and family life, between time spent on- and off-farm, between city activities and country life and, finally, between periods in life when the person is farming and periods when they are doing other things. Balancing is undertaken with an understanding that farming is a competitive business that requires difficult decisions.» (Fairweather et Keating 1994, p.192). Trouver le bon équilibre en restant flexible est ici une qualité de bon gestionnaire sachant s'adapter aux aléas de l'activité d'agriculteur. Plus largement, la sociologie des mondes agricoles fait état de divisions entre les réalités du métier d'agriculteur qui reflètent tout d'abord la forme que prend une exploitation, mais aussi des conceptions d'un rapport au temps de travail divergentes. Dans la

littérature francophone, on peut observer une différence entre des exploitants qui s'attachent à la vie de famille possible par la délégation des opérations agricoles et administratives et des exploitants qui doivent composer malgré eux avec un travail gestionnaire et administratif (Delfavard 2007, dans Hervieu et Purseigle 2013, p.165). La distinction entre différents rapports au travail fait écho à la sociologie de la profession (qui distingue notamment les concepts de métier, travail, profession, emploi, entre autres, en fonction d'un certain degré d'institutionnalisation et) et les définitions divergentes du métier (ou de la profession ?) d'agriculteur (on pense notamment à la distinction entre le paysan et l'agriculteur)²⁹.

29 Le sujet est extrêmement dense. Cette distinction varie selon les époques et les contextes ; elle fait intervenir les représentations professionnelles, mais aussi les catégorisations perpétrées par des autorités (voir Hervieu et Purseigle 2013, qui retracent l'évolution des mondes agricoles en France et évoquent les nombreux débats et définitions sociologiques sur ce que signifie être agriculteur).

5.5.3 La dépolitisation de l'action publique

Le pSWLP est une illustration d'un véritable phénomène de *dépolitisation* des enjeux environnementaux et de l'action publique (je reviens sur cette notion au sous-point suivant), engendrant des conséquences sur les rapports entretenus entre agriculteurs et normes environnementales, entre administrés et autorités publiques. La dépolitisation est phénomène multidimensionnel qui a fait l'objet de nombreuses études en anthropologie (notamment du développement), sciences politiques (sur l'avènement de la gouvernance) et sociologie de l'action publique. Simplement dit, la dépolitisation de l'action publique est une opération, consciente ou non, du dépouillement des aspects politiques d'un enjeu ou d'une politique publiques. «Une première manière de nier la dimension politique d'une décision (et de l'enjeu qu'elle concerne) consiste à la «naturaliser». Il s'agit, ce faisant, d'effacer la dimension créatrice de l'action et/ou du discours considérés, et les marges de manœuvre dont ses auteurs ont bénéficié.» (Robert 2021, p.264) La modernisation de l'État, la rationalisation des indicateurs, la lisibilité, la création d'un cadastre, l'usage de statistiques sont les objets de travaux de Scott (1998), dont je vais m'inspirer ici dans ma réflexion. Les travaux de Scott s'insèrent dans un courant anarchiste et met à jour la dimension de contrôle étatique par la modernisation, cherchant à stabiliser un chaos qui n'existe qu'aux yeux de l'État. Globalement, la réflexion sur la modernisation et la rationalisation de l'État possède de nombreux embranchements : Foucault (1994), Desrosières (2010), Lascoumes (2004), Agrawal (2005), Li (2007a), Hibou (2012). Et les processus de rationalisation se corrèlent aux processus de dépolitisation qui en sont une excroissance. Je vais revenir sur ce que j'entends par dépolitisation d'un point de vue théorique en montrant son caractère multidimensionnel, avant d'aborder comment cela se manifeste dans la mise en œuvre du pSWLP.

5.5.3.1 Entre externalisation et technicisation : les facettes de la dépolitisation des politiques publiques

D'abord, je préciserai que je m'intéresse à la dépolitisation dans l'exercice de production de politiques publiques. Une définition plus large engloberait d'autres phénomènes comme la baisse participation démocratique de citoyens ou, si l'on dézoome plus encore, la naturalisation des phénomènes sociaux et le langage de la dépolitisation (voir Robert 2021 qui synthétise la production scientifique sur la question). Ici, c'est avant tout l'action publique que je cible.

La dépolitisation est à la fois d'une entreprise réalisée par des élites politiques visant le sens de l'action publique et une forme de discours. Les travaux sur la dépolitisation font parfois état de deux vagues (voir Hay 2014) ayant marqué la littérature sur le sujet. L'un des caractéristiques de la dépolitisation est la délégation d'opérations à des acteurs extérieurs à l'action publique. Elle se définit par le déplacement des décisions politiques vers des institutions non élues ou techniques, comme les banques centrales indépendantes ou des agences externes. Elle reflète une volonté de rendre certaines décisions hors de portée des débats politiques pour garantir leur stabilité et rationalité, notamment en matière économique. L'opération de déplacement de la pratique de la politique publique est à la fois le résultat d'un choix délibéré d'élites politiques (compétentes en la matière) ou la conséquence de choix préexistants incarnés dans des lois, normes, procédures légitimant un déplacement (et dont l'importance et la mesure sont également des enjeux de discussion). Une autre interprétation de la dépolitisation dépasse la simple délégation institutionnelle pour inclure un changement discursif. Elle se manifeste par la manière dont les acteurs politiques eux-mêmes présentent certaines questions comme étant inévitables, techniques ou imposées par des forces extérieures (souvent économiques ou globales). Les décideurs adoptent un discours qui naturalise les contraintes, notamment celles liées à la mondialisation ou aux règles du marché, en affirmant qu'il n'y a «pas d'alternative».

La dépolitisation est une opération de technicisation ; il s'agit pour les décideurs politiques de rendre technique la complexité d'un problème, mais aussi la réponse au problème. La technicisation d'un problème est un sujet déjà évoqué dans la construction d'un problème public (voir chapitre 4) ; il fait écho aux opérations consistant à rendre gouvernable (Lascoumes 1996) un enjeu ou une problématique, souvent complexe. Les pouvoirs publics agissent dans des cadres déjà existants ; les problèmes publics et surtout les nouveaux enjeux n'impliquent pas ou pas souvent une nouvelle façon de les gérer. C'est ce que Lascoumes interprète en évoquant le fait de rendre gouvernable comme une opération de «transcodage» qui peut affubler une caractéristique automatique à l'action publique ; l'action est prévue dans des dispositifs établis à l'avance, les résultats ne dépendent ainsi plus d'une décision politique explicitement visible. Pour Hibou (2012), qui s'intéresse à la bureaucratie à l'heure néolibérale, les principes managériaux issus du monde privé s'immiscent dans les modes d'organisation des administrations ; l'abstraction devient la norme. Les opérations de technicisation évoquent aussi les travaux sur l'agencement dans l'AEG comme Li (2007b) désignant la technicisation comme une opération de stabilisation du désordre social.

Lascoumes et Le Galès posent la question : «La prolifération d'instruments n'est-elle pas (aussi) une manière d'évacuer les questions politiques ?» (Lascoumes et Le Galès 2005, p.26). Dépolitiser signifie faire usage d'instruments dont la multiplication engage une dilution de l'action publique ou un «utile masque de fumée» (Lascoumes et Le Galès 2005, p.25). Les instruments divisent les politiques publiques en une série de dispositifs distincts, chacun répondant à un aspect particulier du problème à résoudre. Ces dispositifs nécessitent des compétences techniques ou sectorielles spécifiques, déléguant ainsi leur conception et leur gestion à des acteurs dispersés dans plusieurs secteurs administratifs (ou des acteurs externes à l'administration, à travers les pratiques d'*outsourcing*).

La dépolitisation peut être vue comme le reflet d'un mode néolibéral de la gouvernance qui évacue les changements profonds ; en se rapprochant de la rhétorique «*there is no alternative*». Une opacité est à l'œuvre : les décisions sont prises à des niveaux techniques ou par des institutions autonomes, peu accessibles au contrôle démocratique. La prolifération des instruments peut donner l'impression que les politiques suivent une logique technique, alors qu'ils traduisent en réalité des choix normatifs. De même, la délégation de l'action publique à des acteurs ou des niveaux de gouvernance différents a pour effet de confiner l'action publique dans un espace qui est parfois inaccessible à des citoyens directement affectés par les effets d'une politique publique. Analogie à l'indifférence et la déresponsabilisation inhérentes à la bureaucratie, il s'agit d'un phénomène de déresponsabilisation potentiellement dangereux (voir Hoag 2011).

Notons à présent que la dépolitisation n'est à proprement parler pas l'effacement du politique en pratique, car cette supposée absence du politique... est politique en soi.

«Depoliticisation is not about less politics, but about a displaced and submerged politics – a politics occurring elsewhere, typically beyond sites and arenas in which it is visible to non-participants and hence amenable to public – perhaps even democratic – scrutiny» (Hay 2014, p.10)

La dépolitisation est souvent perçue comme un recul de la politique, une forme de retrait ou de désengagement des processus démocratiques au profit de mécanismes techniques, neutres en apparence. Pourtant, cette lecture réductrice masque une réalité plus complexe : loin de signifier une disparition du politique, la dépolitisation s'apparente avant tout à un *déplacement* de la politique. Les éléments politiques sont invisibilisés plutôt que retirés. C'est ce constat qu'observe McCarthy

(2013), par rapport à la réception des questions environnementales et du réchauffement climatique. Il explique que le politique est non seulement partout, mais qu'il s'invite de façon exagérée dans des situations a priori banales. Il montre que certains problèmes techniques, comme une simple mise en place de standards d'ampoules aux États-Unis, ont pu générer une levée de boucliers idéologique, dans une perspective de bataille entre individus libres et État autoritaire. Le concept de «liberté» est central à ces luttes, souvent mobilisé pour rejeter les tentatives de promouvoir une éthique environnementale. Ici le politique se manifeste par l'adhésion à des théories complotistes : l'environnementalisme et le changement climatique sont fréquemment considérés par ces groupes comme des problèmes fictifs, inventés par des scientifiques ou militants intéressés pour servir leurs propres objectifs ou renforcer le contrôle gouvernemental sur la société

Plutôt qu'un effacement de la politique, celle-ci se ré-imaginaire et se redessine avec un accent populiste très prononcé. Si l'idéologie qui sous-tend la délégation et la technicisation des processus est souvent celle du néolibéralisme (incarnée par «*there is no alternative*») ou précisément de la bureaucratie néolibérale (dont le maintien équivaut à la continuation d'un statu quo et s'explique par plusieurs raisons, dont l'influence d'intérêts économiques privés puissants dans les administrations publiques, le rôle des institutions telles que le FMI dans la promotion du néolibéralisme, ou l'absence d'une alternative unifiée et crédible, voir Crouch 2011), d'autres formes d'idéologies se montrent. Comme le dit plus haut McCarthy (2013), le non engagement envers des politiques climatiques durables est aussi le résultat de l'existence d'une idéologie populiste et réactionnaire, s'opposant par exemple au consensus scientifique. La dépolitisation comprend l'éloignement du débat public et de la prise de décisions dans des espaces moins accessibles pour les citoyens. Les arbitrages, bien qu'éloignés des arènes démocratiques traditionnelles, continuent d'exister. Les débats publics et les discussions migrent vers des espaces techniques ou experts. Ces lieux, réputés neutres, abritent en réalité des décisions stratégiques ayant des implications majeures pour la société, tout en échappant au regard et à la contestation publique. Cet éloignement n'est pas sans rappeler les travaux de Latour (1999) sur la séparation critiquée entre citoyens et expertise scientifique qui, d'une part, sépare l'expertise scientifique en la plaçant dans une tour d'ivoire et d'autre part va à l'encontre de la réalité de l'approche hybride des enjeux scientifiques et sociaux en imposant une séparation somme toute artificielle.

Que l'on parle de dépolitisation ou repolitisation, il s'agit au final de comprendre les opérations caractérisent le parcours de politiques publique, afin de comprendre les choix, les arbitrages, les compromis les filtrages et les décisions effectués.

5.5.3.2 L'action environnementale régionale néo-zélandaise à travers le prisme de la dépolitisation

J'ouvre ce point avec les propos d'une personne clé d'Environment Southland évoquant les défis de la mise en œuvre d'une politique publique environnementale encadrée par le RMA.

«To be honest, the RMA... what is started to be and now, it's two different things. It's been amended, amended by Court, appeals, higher courts. The intent of the RMA was fine. We follow the RMA systems, but we're actually caught in the middle. The government is telling stuff to do, there are stakeholder groups telling us what they think we should do. We set a plan and it ends up in a RMA process and everybody appeals everything until they burned everybody off. Some get on that board very early on. Some like Fish and Game, Forest & Bird that seem to be ok at the beginning and fight very heavy when it goes to Court. They learned how to play the system, it's not going down well. The RMA... there has been different emphasis on different parts of it. We have the speed up, slow downs, speed ups, slow downs, etc. ... Anyway it keeps the lawyers at work!» (itw 25, répondant clé d'Environment Southland)

Le commentaire englobe plusieurs aspects que je m'appête à détailler : les fluctuations du RMA et de la législation nationale, la difficulté de se positionner comme conseil régional, la lenteur du processus et le détournement des principes de consultation par des stratégies de mobilisation d'acteurs. Au regard de la politique agro-environnementale néo-zélandaise et de la politique régionale environnementale, on peut observer quatre niveaux de mécanismes de dépolitisation (dont une partie était déjà évoquée au sous-chapitre 5.4) : la délégation aux régions par le gouvernement central des missions principales de la politique environnementale ; la caractérisation de la politique agro-environnementale comme une politique de mitigation de pollution des eaux ; la longueur de l'élaboration des plans régionaux générant prolifération des instruments d'action publique ; la technicité que représentent les *resource consents*. Je vais aborder ces éléments spécifiques au pSWLP, avant de cerner les conséquences sur l'opposition des agriculteurs dans le chapitre suivant.

5.5.3.3 Un processus relativement long

La durée du processus de consultation et de construction d'une politique publique est un élément à prendre en compte pour comprendre le découplage de l'évolution d'un instrument de politique publique avec les conditions économiques et politiques de sa conception. Le pSWLP est un exemple de plan régional dont la durée a de loin dépassé les prévisions quant à sa mise en œuvre. Dans les documents accompagnant sa présentation, en 2016, le calendrier du pSWLP prévoyait une entrée en vigueur définitive en 2019-2020 ; or, c'est en 2024 que la politique publique est annoncée comme en vigueur, dans un contexte d'incertitudes.

La densité normative désigne l'empilement et la complexité des règles qui encadrent l'action publique. Au fil du temps, les lois, décrets, règlements et normes se sont multipliés à différents échelons (international, national, régional), créant un mille-feuille réglementaire (c'est ce que dénonce l'un des instigateurs du RMA, Geoffrey Palmer, à propos de législation environnementale). Pour tout projet, l'administration doit naviguer dans cet ensemble complexe, vérifier la conformité à une multitude de textes et s'assurer que les procédures associées à chaque règle sont respectées. Pour Hibou, l'un des traits de la bureaucratie néolibérale est «l'exacerbation de sa nature formelle. Le processus d'abstraction et de catégorisation est si poussé et généralisé qu'il fait perdre le sens des opérations mentales qui le guident et tend à assimiler le codage et la formalisation à la réalité» (Hibou 2012, p.21). La durée d'un processus est proportionnellement liée à la densité normative dans lequel elle s'insère. Paradoxalement, les velléités simplificatrices, exprimées dans le discours néolibéral, qui affirment chercher à simplifier et réduire la complexité administrative (pour une raison de diminution de coûts) peuvent engendrer des coûts supplémentaires, comme en témoigne les expériences publiques de mise en œuvre de principes de nouvelle gestion publique (voir Hood et Dixon 2015).

La volonté d'accroître la transparence et la démocratie a multiplié les phases de consultation et de concertation. La mobilisation d'un large éventail d'acteurs (citoyens, associations, experts, entreprises) est désormais une étape incontournable de nombreuses décisions publiques. Si cette démarche renforce l'acceptabilité des projets, elle est aussi chronophage.

La durée de mise en œuvre du pSWLP est en majorité due à la bataille judiciaire qui a suivi son adoption. Pour revenir brièvement sur les étapes qui ont jalonné son parcours, le pSWLP a d'abord fait l'objet de consultations informelles mêlées à l'intégration d'une expertise scientifique,

notamment à propos des zones physiographiques. Puis, à partir de 2016, la publication d'une première version officielle entame la phase de consultations à travers les *submissions* et les auditions. Deux plus tard sort la version intégrant les changements issus de cette phase de consultation. C'est là que commence la phase d'appels où un très grand nombre d'acteurs attaquent un certain nombre de dispositions. Dans des mains de la Cour environnementale, le pSWLP subit des changements incrémentaux au regard de l'interprétation que la Cour fait du RMA sur les dispositions attaquées. Cette phase est la plus longue ; elle débute en 2018 et se termine en 2024.

Le pSWLP est annoncé adopté en mai 2024, date à laquelle la plupart des provisions entre les différentes parties sont résolues, ayant abouti à des modifications ponctuelles du plan, après neuf décisions intermédiaires prononcées par la Cour environnementale. Même si une partie des dispositions du plan étaient déjà en vigueur et que les agriculteurs avaient déjà entrepris certaines des mesures contenues dans le pSWLP, l'annonce de l'atteinte de cet objectif se présente comme la fermeture d'un grand chapitre de l'histoire de la politique environnementale récente du Southland. Mais la réalité administrative et judiciaire freine cette conclusion.

En octobre 2024, la Haute Cour qui avait été saisie par Environment Southland pour contester un appel de Forest & Bird (au sujet de la règle 24 autorisant sans *resource consent* le déversement d'urine animale) décide de débouter Environment Southland sur ce point. Ce contentieux a pour origine la cinquième décision intermédiaire qui s'accordait avec Forest & Bird en évoquant que ce type d'autorisation contrevenait à l'article 70 du RMA réglementant le déversement. A l'heure où ses lignes sont écrites, les conséquences ne sont pas encore discernables. Il se pourrait que plusieurs milliers d'agriculteurs soient dès lors obligés d'obtenir un *resource consent* auprès des autorités. En fin novembre 2024, le gouvernement central annonce intervenir sur la préparation des plans de gestions dans plusieurs régions du pays. Pour le Southland, il étend la nécessité de préparer un plan de gestion à mi-2026, pour éviter selon ses dires des restrictions trop sévères pour les agriculteurs et de faire face à l'incertitude auxquels ils font face. En septembre 2024, Environment Southland décide de déplacer la deuxième phase de mise en œuvre du pSWLP (la mise en place de limites à ne pas dépasser) à l'horizon 2027 au lieu de 2025 comme prévu initialement (Otago Daily Times 2024).

Avec une partie encore non résolue et la possible intervention gouvernementale centrale sur les dispositions régionales, il est possible que le pSWLP entre totalement en vigueur alors que le RMA aura lui-même disparu.

Cette longueur est à la fois la conséquence de la diversité des mesures et de la mobilisation des acteurs (actifs dans l'activisme environnementale comme Forest & Bird ou dans la défense des intérêts des agriculteurs comme Federated Farmers) ayant les capacités financière et juridique de lancer une procédure d'appel sur un ensemble de dispositions conséquent. En vertu du RMA, les appels doivent alors faire l'objet d'examens judiciaires. Avec un cheminement s'étalant sur plusieurs années, le pSWLP n'est appliqué qu'en partie, de façon progressive en fonction des délibérations de la Justice.

De plus, le manque de direction se ressent dans les conseils régionaux et chez les agriculteurs qui sont à la merci de messages différents voire contradictoires. Cette contradiction perçue n'est pas nouvelle et reflète un phénomène que les agriculteurs estiment avoir déjà éprouvés quant à la nécessité de développer et produire au maximum (encouragée par une politique de subventions) qui a subitement disparu du discours, le gouvernement central estimant alors que l'agriculture était plutôt vouée à décliner. «The average time for plan development, 7-10 years before clearing legal challenges, essentially spans three political cycles, further disengages politicians from the process» (McNeill 2016, p.268). Le processus d'élaboration du pSWLP a démarré à la suite de l'adoption du NPSFM 2011. A la fin 2024, cela fait représente cinq gouvernements nationaux (2011, 2014, 2017, 2020 et 2023) et deux partis au pouvoir (*Labour* de 1999 à 2008 ; *National* de 2008 à 2017 ; *Labour* de 2017 à 2023 ; et *National* à nouveau dès 2023). Une dynamique analogue existe aussi au niveau régional, bien que l'importance des partis est moindre à cet échelon électoral.

La traversée du pSWLP à travers différentes législatures a des effets concrets sur les éléments qu'il se doit d'intégrer dans sa structure. Le gouvernement central a produit quatre versions du NPSFM entre 2011 et 2020, ayant avec chaque mouture développé un nouveau concept (monitoring, *swimmability* ou la possibilité de nager, le *National Objectives Framework*), ainsi que de nouvelles directives de planification en 2018 avec les *National Planning Standards*. Les années 2010 ont vu apparaître des propositions de politiques publiques de gestion de l'eau douce (p.ex. Cleanwater Package) qui finirent par... tomber à l'eau, à la suite de l'élection d'un nouveau gouvernement en 2017.

La question du cycle électoral devient un enjeu de débat public sur la réforme des institutions. La Nouvelle-Zélande fait partie des pays parmi lesquels le cycle d'élections est des plus courts (Lane 2014). Ce temps court fait l'objet de critiques, bien que le peuple ait refusé un allongement du cycle à deux reprises par référendum (en 1967 et 1990). Les critiques évoquent la nécessité de continuité

et cohérence dans l'élaboration des politiques publiques (voir le point 8.4.2 pour une courte discussion à ce sujet).

Au delà de la durée, il y a à travers la longue durée du processus une dilution du projet. On observe un déplacement du lieu dans lequel l'action publique : la plupart du temps le texte de loi est entre des mains juridiques. Dans cette phase d'appels, les divergences d'opinions parmi les parties prenantes ont contribué aux délais. Des groupes tels que Federated Farmers estimaient que le plan était trop contraignant, tandis que d'autres, comme Fish and Game, le trouvaient insuffisant. Ces désaccords ont nécessité du temps supplémentaire pour tenter de concilier les intérêts très divergents.

5.5.3.4 L'automatisation des *resource consents*

La dépolitisation se reflète finalement dans l'usage de *resource consent* ; en vertu du RMA, chaque règle dans un instrument comme le plan régional est en fait une variation d'un type de *consent* ; et le renforcement d'une règle se manifeste par l'ajout de conditions d'exercices d'une activité ou d'une modification du type de *consent*.

L'octroi des *resource consents* est un processus s'apparentant à une pratique administrative automatisée. Lors de l'un de mes entretiens, une personne clé d'Environment Southland me confirmait que la totalité des processus d'octroi de *resource consents* était géré par le personnel administratif. C'est d'ailleurs un processus coûteux en temps et en personnel qui a été pointé du doigt, que ce soit pour la qualité des décisions délivrées ou le dépassement des délais prévus par la loi (voir Forest & Bird 2018). Par ailleurs, l'écrasante majorité des *resource consents* est octroyée sans notification publique. En 2017-18, seuls 3.7 % des *consents* reçoivent une notification limitée ou publique à l'échelon national (3.1 % pour Environment Southland ; Ministry for the Environment 2018). Les *resource consent* recevant une notification sont ceux qui impliquent une possibilité de recours par des acteurs externes et un travail d'analyse complet. La non implication des conseillers élus dans le processus de décision est dû à des conditions matérielles, mais aussi en raison de raisons légales, l'octroi des *resource consents* s'apparentant à une décision quasi-judiciaire, dès lors encadrées par des principes de justice (il s'agit d'une interprétation de Palmer citée dans McNeill 2016).

Le pSWLP ne repose pas uniquement sur les *resource consents*. Les zones physiographiques démontrent a priori la capacité des régions à proposer des idées innovantes, car la conceptualisation de ces zones est un travail appliqué au Southland avant tout. En revanche, leur retrait de la partie «règles» pour ne figurer que dans la partie «*policies*» moins contraignante enlève une partie de cette caractéristique spécifique au pSWLP, qui reste avant tout un document s'appuyant sur un ensemble de dispositions modulant la possibilité de recevoir ou non un *consent*.

Pour conclure ce point, ainsi que ce chapitre, on voit que la politique environnementale régionale, et en fait la *gestion* des ressources naturelles, est donc un phénomène de technicisation et d'évacuation de la question de la production agricole. Comme mentionné jusqu'ici, il s'agit avant tout des effets non avoués de l'intrication de la Nouvelle-Zélande dans un système qui ne laisse pas le choix aux autorités régionales d'agir comme elles le font, en raison de la séparation désirée des mondes de l'agriculture (en organisant un laissez-faire indirectement favorisé) et de l'environnement (en partant du principe qu'il s'agit de se protéger des effets d'activités), de la volonté de laisser les régions s'occuper de la politique environnementale à travers le RMA et en raison des contraintes légales que ce texte de loi impose. Cette intrication qui est à l'œuvre est le résultat de choix politiques, plutôt que de l'absence de politique. La forte réduction de l'action environnementale au paramétrage des conditions d'octroi des *resource consents* fait de l'action environnementale une action administrative. Évidemment, les plans régionaux ne représentent pas l'unique façon dont les conseils régionaux peuvent agir. Parmi les compétences d'Environment Southland, on retrouve le financement de projets ponctuels, la gestion des côtes, la gestion des risques naturels, les missions d'éducation et de sensibilisation, les activités de monitoring et la production et mise à disposition d'informations scientifiques.

L'aspect technique et automatique de la gestion des ressources génère des effets sur la relation qu'entretiennent les agriculteurs, comme administrés, aux autorités. La technicisation de l'action publique environnementale se compose avec les symboles que celle-ci impose implicitement à travers la mise en œuvre du pSWLP. Elles forment un terreau fertile à une opposition qui on le verra se déclinera sur deux dimensions, la dimension de décalage et la dimension morale et symbolique. Cette abstraction bureaucratique supposément dépolitisée a des effets politiques ; elle fait l'objet d'un positionnement des agriculteurs par rapport à ses dispositions. La «paperasse» ou plus largement le travail administratif émanant de l'activité bureaucratique est critiqué de façon virulente, mais aussi réapproprié par certains agriculteurs.

Partie III – L’opérationnalisation du décalage entre agriculteurs et autorités

Pour introduire cette partie III, je voudrais débiter par raconter l’expérience d’une observation réalisée à l’occasion d’une audition des agriculteurs par les autorités d’Environment Southland. C’est une mise en bouche comprenant un certain nombre d’éléments à propos de l’opposition des agriculteurs face aux normes environnementales que je détaillerai alors aux chapitres 6 et 7.

Une audition de consultation est une étape clé du développement d’un plan régional. Elle constitue une étape obligatoire, encadrée par le RMA (s 39), dès le moment où un dépositaire souhaite être entendu dans le cadre de sa *submission*. L’audition est publique et son but est pour les déposants de présenter en détail le contenu de leur *submission*, parfois grâce à l’aide de matériel supplémentaire comme des photographies. L’audition a lieu entre le déposant et l’autorité publique représentée par un certain nombre de conseillers régionaux et de commissaires indépendants dans un panel (s 34 RMA). Ce panel obtient en avance les *submissions* ainsi que les documents annexes utilisés par les déposants. Le panel se doit d’écouter la présentation du déposant et peut également poser des questions de clarification. Le président du panel (*chairperson*) est en charge de la conduite de l’audition.

Dans le cas du pSWLP, les auditions s’étalèrent sur sept semaines entre mai et septembre 2017 où dans chacune des semaines, plusieurs demi-journées étaient consacrées aux auditions, avec un total de 26 journées. Les auditions ont eu lieu à Invercargill et Gore, dans des salles louées pour l’occasion. Plusieurs centaines de déposants ont eu alors l’occasion de s’exprimer ; parfois, une même entité (entreprise, organisation ou exploitation) était représentée par plus d’un intervenant. Le panel était composé de cinq personnes : trois conseillers régionaux et deux commissaires indépendants, dont l’un représentant les intérêts maoris comme le veut la loi.

L’observation date du 23 mai 2017. L’audition a lieu à Invercargill à l’Ascot Park Hotel. J’arrive vers 10h en voiture. Dès l’entrée, une affiche indique la salle où se tient l’audition. Devant la porte se tient une table et deux femmes s’occupant de l’accueil. Elles me tendent un papier et stylo pour inscrire mon nom sur une feuille de présence qui semble bien vide. J’entre alors dans la salle où une audition a cours.

La salle d'audition possède la disposition suivante :

L'entrée se fait du côté est de la salle. Le centre de la pièce est occupé par trois longues tables formant un carré imaginaire auquel il manque un côté. La table nord est celle à disposition de trois juristes/avocats. Ces derniers sont chargés de vérifier la conformité du déroulement selon les dispositions de la loi. La table est occupée par les cinq membres du panel. La table sud est occupée par le ou les déposants appelés à s'exprimer. Les tables sont équipées de micro, et celles du panel sont couvertes de documents divers. Derrière la table des juristes se trouve un écran blanc pour l'affichage du beamer. A droite de l'écran, un panneau montrant une carte du Southland se tient. Enfin, derrière la table sud se trouve 14 rangées de sièges, qui sont à destination du public et des déposants. Les premiers rangs sont occupés par les déposants ayant déjà été appelés ou s'apprêtant à l'être. Comme je le verrai plus tard, certains membres de la famille les accompagnent parfois et sont assis auprès d'eux. A l'angle des tables est et sud se trouve un banc utilisé par deux membres d'Environment Southland (femmes) qui semblent tenir un PV. Derrière elles, un panneau affichant le logo d'Environment Southland se tient. Près de l'entrée, une petite table possède un ensemble de documents de consultation et feuilles d'information dont on peut se servir. Il s'y trouve une version papier du texte de la politique publique, la liste des participants du jour, et le feuillet d'information *Towards a new plan* qui présente dans les grandes lignes le contenu du plan régional et les étapes que ce dernier observe. On y trouve aussi le magazine *Envirosouth* qui est le journal officiel d'Environment Southland publié trois fois l'an. Au sud-est de la salle se trouve une table sur laquelle se trouve du café/thé et des gobelets. Une autre série de sièges se trouvent derrière le côté de droit de notre carré imaginaire, à gauche de l'entrée principale. Enfin, la salle est bordée de rideaux dans la longueur sur son côté est.

Je m'installe dans les rangées, à peu près au milieu, après avoir pris quelques documents sur la table en passant. J'ai donc devant moi les déposants assis et la personne qui présente sa *submission*. Disons-le d'emblée, en dehors des parties prenantes, il n'y a personne dans le public. Les quelques personnes qui parfois viendront assister à la séance ce jour-là sont des membres du personnel d'Environment Southland... qui d'ailleurs remarqueront et s'interrogeront assez vite de ma présence !

Le déroulement d'une journée d'audition est la suivante : chacun des intervenants sont appelés à la table. Ces derniers, seuls ou accompagnés, s'installent, parfois avec des notes devant eux. S'ils ont prévu une PowerPoint, ce dernier s'affiche devant eux.

La première journée des auditions (à laquelle je n'avais pas été) avait en fait débuter par plusieurs présentations de la part du conseil, des juristes, un état des lieux des problèmes environnementaux dans le Southland, et une session de question-réponses avec certaines personnes clés du rapport Section 42a, le rapport synthétisant l'ensemble des *submissions* et proposant des recommandations de changement.

Le premier intervenant que je vois et écoute parler se présente comme un éleveur ovin de quatrième génération. Le cœur de son argumentaire est la non adaptation des règles face à la réalité du terrain. Il dénonce à la fois un problème de qualité des eaux (il se désole de ne plus observer d'écrevisses dans l'un des cours d'eau traversant sa propriété, alors qu'il aimait aller avec ses enfants essayer d'en attraper lorsque ces derniers étaient plus jeunes) et le manque de solutions adaptées aux réalités différentes que vivent les agriculteurs. L'éleveur insiste sur la variabilité inhérente aux *paddocks* qui rend l'application des mesures difficile, selon lui. Une fois ses notes lues, une session de question-réponses avec les membres du panel d'Environment Southland a lieu. Ils demandent à l'éleveur quel est le plan de gestion qu'il possède actuellement et de préciser son grief par rapport aux *resource consent* requis dans la nouvelle proposition du pSWLP. Au moment où la session de questions-réponses prend fin, l'éleveur évoque «I'm a farmer, it's fricking hard.».

Après le *morning tea*, un couple d'agriculteurs sont invités à s'exprimer. Au moment de l'invitation à parler, l'un des membres du panel se fourvoie dans le nom de la déposante ; cette dernière dit en souriant qu'elle espère que les membres du panel ont mieux lu sa *submission* de façon plus claire. L'argumentation se fait à propos de la classification de leur exploitation sur la zone physiographique «Peat Wetlands» qu'ils contestent, en reprenant les caractéristiques officielles de la zone et expliquant que ces dernières ne s'appliquent pas sur leur exploitation. De plus, ils contestent le renforcement des règles impliquant la demande d'un *resource consent*, processus qu'ils jugent coûteux («And the cost, the worry, the sleepless nights over having to develop a management plan is quite ridiculous.»). Selon ce couple, les petites exploitations pouvant échapper à la demande ne sont pas de la véritable agriculture productive, même si elles apparaissent propres en ordre et respectueuses des régulations. Le mari évoque quant à lui les difficultés potentielles face à la régulation des cultures sur terrain en pente. Je remarque pendant cette audition et surtout au début lorsque le membre du panel s'est trompé de nom que tous les agriculteurs présents dans la salle, s'appêtant à être auditionnés, se retrouvent ensemble et réagissent de manière unie (ils rigolent lorsque l'agricultrice envoie une pique à Environment Southland).

Après la pause de midi, c'est au tour du *catchment group* de l'Upper Aparima (du nom de la rivière du même nom) d'être auditionné. Il est composé de quatre personnes représentant une diversité de types de production. Ils affirment être conscients de l'importance de la protection de la qualité des eaux, pour permettre aux enfants de nager dans les rivières, par exemple. Mais ils ont de nombreux griefs concernant l'approche d'Environment Southland. Accompagnés de cartes et de photos, ils démontrent leur opposition sur des points de règles précis. Ils soutiennent le concept de zones physiographiques, mais en déplorent la précision. Ils proposent de redéfinir la notion de *waterway* en termes de longueur et quantité d'eau par année. Lors de la période de questions-réponses, l'un des membres du panel explique que lui et un autre membre ne connaissent pas la région (ce sont les deux commissaires externes) et demandent des précisions sur l'Aparima.

S'en suit l'audition d'un éleveur de moutons. La présentation est accompagnée d'un PowerPoint extrêmement détaillé comportant des informations sur son parcours personnel, des données chiffrées et des photos de son exploitation annotées. Il explique de façon approfondie son parcours (et ses débuts en tant qu'électricien), l'achat d'une première puis d'une deuxième exploitation, l'augmentation de la productivité d'agnelage des brebis. Il s'oppose à l'octroi de *resource consent* pour le pâturage hivernal intensif, à la construction de clôtures obligatoire (il y aurait trop de kilomètres à clôturer et selon lui les bœufs évitent les cours d'eau), à la tenue d'un plan de gestion environnemental jugé trop complexe. Il termine en affirmant que les agriculteurs veulent laisser leurs terres en bon état, mais que ce souhait n'est pas incarné dans la politique d'Environment Southland : «You know, farmers want to leave their farms at better state than what they found economically and environmentally, and, oh gosh, sorry, you know, for the future and the future generations. And this is just for me, Raxham Hill Station, it's not just a workplace or home, it's my life. I just live and breathe it..». Avant de poser des questions de précision, le panel félicite l'agriculteur pour sa présentation claire et concise.

Pour l'audition suivante : un autre éleveur est invité. Ce dernier a converti une exploitation ovine en exploitation laitière. Comme beaucoup, il demande plus de précision quant au zonage physiographique et critique la règle à propos du pâturage intensif.

L'éleveur qui suit continue avec un même schéma : présentation de l'exploitation et opposition à certaines règles. Le panel rappelle l'éleveur qu'il ne doit pas simplement relire la *submission* dont ils ont déjà pris connaissance. Le panel indique que l'usage de photos pour appuyer des propos est en revanche souhaitable.

Ce rappel est effectué à l'intention de l'éleveur suivant au début de sa présentation, qui elle critique la précision des zones physiographiques et l'aspect restrictif des *resource consents* qui devraient selon l'éleveur être remplacés par des *guidelines*. Ici à nouveau, le panel remercie l'éleveur pour la qualité de sa présentation.

L'éleveur suivant est aussi un éleveur de moutons. Il introduit sa présentation par une comparaison de la zone dans laquelle il possède son exploitation : si en 1965 il n'y avait aucune famille, un arbre et 200 moutons, il y avait aujourd'hui six familles, un ensemble d'arbres natifs et non natifs, de buissons et de verdure. Il indique aussi que la qualité de l'eau autour de son exploitation est considérée comme bonne. Selon l'éleveur, la raison est le non usage de plantations en zone riveraine. Ces pratiques favorisent selon lui le développement du *gorse* invasif, ce qui causerait une baisse de la présence de poissons endémiques. La suite de sa présentation évoque les difficultés des zones physiographiques, de la régulation du pâturage intensif, mais aussi l'impact économique des mesures proposées pour lequel il pense qu'Environment Southland devrait produire un rapport. De façon encore non observée jusqu'ici, l'éleveur appelle certains membres du panel par leur prénom (certains auraient déjà visité l'exploitation). Une certaine friction est palpable entre l'agriculteur et le panel, le premier voulant supprimer le processus de *resource consent*, notamment pour l'extraction de gravier, et le panel de répondre que cela est plus facile à dire qu'à faire ; l'éleveur répond de façon franche et affirme que c'est possible et que ça marche. L'éleveur déplore que les *resource consents* génère toute un nouveau business de consultation qu'il juge inutile.

Après une courte intervention d'un *sharemilker* et après une courte pause de l'*afternoon tea*. la parole est donnée à un éleveur et ancien président de Federated Farmers, qui n'hésite pas lui non plus à confronter directement le panel. Il évoque le manque de précision des zones physiographiques et la stigmatisation associée ; il souhaite une expertise externe. On lui rétorque que le rapport sur les zones a été évalué par les pairs. L'éleveur répond alors qu'il aimerait bien voir ça.

La plupart des agriculteurs qui étaient dans le public ont quitté la salle à présent. Le panel appelle un agriculteur à s'exprimer. Mais ce dernier n'est pas là. On passe alors au dernier intervenant de la journée. Ce dernier évoque le travail pénible des agriculteurs faisant que ce derniers sont responsables de beaucoup de choses, avec des journées très complètes et qu'il est difficile selon lui de déléguer le travail à d'autres du fait de cette responsabilité. Il critique aussi une forme désinformation sur les questions de qualité de l'eau existant dans le débat public.

A la fin, le panel appelle encore une fois la personne absente, mais elle n'est toujours pas là. Il annonce alors la clôture de la session. Les avocats assis font poser quelques questions relatives à la procédure et la séance est officiellement levée.

Cette première journée d'audition révèle plusieurs éléments intéressants que l'on retrouvera de façon détaillée à travers l'analyse des entretiens. La raison officielle des auditions reste pour les personnes auditionnées une façon d'entrer dans des détails concernant les dispositions et de répondre à des questions éventuelles par un panel ayant au préalable lu la *submission* du déposant. Les éleveurs invités à s'exprimer sont avant tout des défenseurs d'un modèle d'agriculture familiale face aux exagérations perçues incarnées dans le pSWLP.

Lorsque les mondes de l'agriculture et de l'environnement se rencontrent, l'action publique environnementale prend un nouveau tournant. Les chapitres 6 et 7 mobilisent pleinement mon matériel ethnographique en décryptant le contenu et la forme de l'opposition des agriculteurs. Les entretiens, mais aussi l'analyse documentaire et les observations révèlent les thématiques de friction comme les capacités financières, la peur de l'inconnu, l'incompréhension idéologique, la perception d'un traitement inégal. Tant la dimension de ressentiment que la dimension de décalage s'invitent dans la compréhension de l'opposition des agriculteurs. Enfin, la partie III se termine par un chapitre 8 proposant une discussion conclusive en revenant sur l'analyse et proposant des perspectives de changement.

Chapitre 6 – Les mesures environnementales comme frein et opportunité au développement

Après avoir évoqué la construction d'un problème public et esquissé la réponse des autorités publiques, je vais à présent m'intéresser à la réponse des agriculteurs. L'objet de ce chapitre est de mettre en lumière l'opposition caractérisée par les agriculteurs néo-zélandais face à l'action publique environnementale, incarnée dans le pSWLP, à l'aune des notions d'habitus et de «good farmer». Les agriculteurs, confrontés à des mesures environnementales jugées restrictives et manquant selon eux de sens pratique, manifestent une opposition marquée, invoquant les coûts économiques et administratifs qu'elles impliquent. Cette opposition ouvertement manifestée révèle alors des dispositions productivistes et gestionnaires profondément ancrées en tant que principes chez les agriculteurs. Dit simplement, comme on le verra, ce cadre idéologique valorise avant tout la compétitivité, l'efficacité et la rentabilité, rendant potentiellement difficile l'acceptation de contraintes perçues comme freinant leur capacité à maximiser leur production. Ce décalage est précisément ce que Bourdieu nomme hystérésis : le maintien de dispositions dans un espace social, perdurant, et justement se faisant saillantes, alors que les règles en vigueur changent. La question se pose : dans quelle mesure la réponse des agriculteurs est-elle le reflet d'un décalage et comment ce dernier se manifeste-t-il ? En fait, l'opposition des agriculteurs n'exclut pas une adhésion, surtout théorique, à des politiques environnementales, à condition qu'elles soient conçues en cohérence avec les principes productivistes. Les agriculteurs se montrent ainsi favorables à des initiatives où les préoccupations écologiques s'intègrent dans une logique de valorisation économique, favorisant simultanément la durabilité et la performance, économique et environnementale. Je vais développer cette analyse, en mobilisant grandement mon matériel ethnographique, tout en effectuant des retours dans le passé afin d'explicitier la constitution des dispositions des agriculteurs. Ainsi, je vais évoquer les éléments saillants du discours d'opposition des agriculteurs sur les questions matérielles, à savoir les raisons pratiques et financières, avant de mettre en avant l'attachement à des pratiques productives. C'est là qu'un retour dans le passé s'imposera pour comprendre le déploiement d'une forme particulière de production agricole, à la fois familiale et entrepreneuriale, tout en étant un socle incontournable de l'économie néo-zélandaise, indirectement soutenue par les autorités. Le dernier sous-chapitre sera enfin consacré aux opportunités que certains agriculteurs perçoivent des politiques publiques environnementales.

6.1 Une opposition basée sur des raisons pratiques et financières

Les dispositions proposées par le pSWLP sont de nature et de portée variées et font réagir les agriculteurs de façon également variable. Il s'agit pour moi de présenter et catégoriser les éléments avancés par les agriculteurs afin d'exprimer leur colère. La littérature sur l'AEG présente la *résistance* des agriculteurs comme un élément essentiel de la dynamique entre habitus et nouvelles règles (voir notamment Burton, Kuczera, et Schwarz 2008, Darnhofer et Sutherland 2012, Sutherland 2013, Riley 2016, Thomas, Riley, et Spees 2019, Cusworth 2020, Westerink et al. 2021). Cette résistance, ou opposition (je reviendrai sur cette distinction plus loin), s'illustre par des attitudes et des comportements empreints d'une connotation négative pouvant s'incarner dans le refus et ou le rejet de la participation à un programme agro-environnemental³⁰. Puis, au-delà du constat du caractère oppositionnel, cette affirmation d'un discours négatif fait ressortir ce pourquoi les agriculteurs s'investissent dans leur activité d'agriculteur et pourquoi ils prennent du plaisir à exercer. De façon très générale, il s'agit du sens profond de leur activité, voire simplement du « sens de la vie » :

«[It is] the meaning of life. Farmers want to farm. It gives them their identity and their sense of achievement.» (Allison 1996, p.142 dans Burton 2004a, p.196)

Les éléments constitutifs de l'habitus des agriculteurs du Southland se révèlent par contraste dans l'opposition aux normes environnementales. Lors de mes entretiens, la réponse de ces derniers était de nature diverse, reflétant la complexité des situations individuelles et des paramètres liés à la situation d'entretien. J'ai catégorisé dans ce chapitre les thèmes les plus saillants, touchant à la dimension matérielle de l'opposition (ressources financières, ressources en temps, opposition aux dispositions concrètes du pSWLP). Un autre pan de l'opposition, gravitant autour des questions identitaires, a été isolé dans un chapitre séparé, du fait qu'il nourrit une autre forme d'analyse et de réflexion. Ce sous-chapitre présente donc les principaux griefs que les agriculteurs expriment à l'encontre de l'action publique environnementale. L'opposition est multidimensionnelle et s'exprime sur des thématiques variées. Je vais donc m'intéresser au contenu de cette opposition, en

30 A noter que les attitudes seules ne déterminent pas forcément des comportements de résistance, comme le rappelle Burton (2004b) en utilisant notamment la Théorie du Comportement Planifié (Ajzen 1991).

explicitant les thèmes caractérisant l'opposition des agriculteurs, et en commençant par les coûts économiques et financiers.

6.1.1 Les coûts environnementaux face aux contributions économiques de l'agriculture

Un ensemble clé d'arguments qui caractérise l'opposition des agriculteurs aux politiques environnementales est la question économique et financière. L'agriculture est intrinsèquement liée aux questions économiques : au niveau individuel, un éleveur est à la tête d'une véritable entreprise, de taille variable. Il s'agit pour les agriculteurs d'un investissement conséquent, dont les coûts n'ont cessé d'augmenter ces 30 dernières années. De plus, l'agriculture et l'élevage laitier sont des éléments cruciaux dans l'histoire économique récente de la Nouvelle-Zélande ; il n'est dès lors pas étonnant que les réflexions quant à l'importance de l'économie prennent une place importante dans le discours, à des fins de rappels de la place dans laquelle se situe ce secteur. Ce discours économique s'articule en deux sous-points. Premièrement, le discours établit très vite les mesures agro-environnementales comme des charges supplémentaires qui ajoutent une pression peu souhaitable ; l'acceptabilité des mesures est hautement liée au coût social et économique qui les accompagnent. Deuxièmement, certains agriculteurs insistent sur la position clé de l'agriculture dans l'économie du pays ; ils prennent le temps de rappeler qu'elle est le fondement économique, mais aussi historique de la Nouvelle-Zélande et du Southland.

Le contexte économique particulier de la Nouvelle-Zélande est aussi un élément qui vient structurer les réponses quant aux injonctions environnementales demandées aux agriculteurs. La quasi-absence de subsides ou aides directes et la pleine exposition de la filière aux mécanismes de marché, comme le prix du lait, induisent une priorité au discours économique et financier dans la réflexion agro-environnementale. Les mesures agro-environnementales agissent ainsi comme un révélateur d'un rapport spécifique de production. L'environnement et l'économie sont deux éléments souvent perçus comme deux éléments par nature opposés : le discours des agriculteurs fait dans un premier temps revivre cette opposition, puis révèle des nuances riches d'enseignement.

6.1.1.1 «You have to be in the black to be green» : une pression économique supplémentaire

Les agriculteurs perçoivent notamment les mesures agro-environnementales par le prisme des coûts directs engendrés dans la conduite de leur activité, parfois difficiles à supporter. Pour les agriculteurs, ces coûts proviennent de plusieurs sources et ne sont pas particulièrement justifiés. Le coût monétaire de la conformité aux règles de façon générale est un élément souvent relevé, et dans ce cadre, de nouvelles mesures environnementales sont vues comme s'ajoutant à un régime existant qui demande un ajustement constant.

Plusieurs commentaires peuvent être intégrés dans l'adage «It's hard to be green when you're in the red» (parfois directement repris par mes interlocuteurs). Un certain nombre de mesures agro-environnementales sont perçues comme un luxe que seuls les plus privilégiés peuvent se permettre d'adopter ou comme des entraves à la direction d'une entreprise. Dans ce contexte, l'écologie a un coût et la situation économique générale ou personnelle arbitre sa mise en œuvre.

«It is very hard to be green when you are in the red. To survive, the environment will be further down the list than feeding your family and stay in business next year.» (itw3, a)

«The biggest issue, the cost. Because there is no subsidy, no help here like in Europe. When people want high environment compliance and cheap food, it doesn't work. And compliance is only one part of something, like health and safety, employment, minimum wages, etc. There are all potential economic impacts. As a farmer group, we want to be right for environmental stuff, but we need a profitable business. That is the biggest threat in farming in New Zealand, compliance costs or we'll get beyond the scale of profitability.» (itw 17, a)

«A good farmer is one who looks after the land and looks after your stock. And is able to make money. Because I think you'll find that the farmers that are most environmental friendly will be the ones making money because they can actually afford to do it. [...] If you're struggling to make money and struggling to pay bills and struggling to pay the bank, there's no way you're going to spend money on fencing that creek off, are you?» (itw 37, a)

La volonté et la nécessité de poursuivre une activité profitable sont au cœur du discours des agriculteurs.

Les coûts liés aux mesures environnementales s'ajoutent à d'autres coûts. Même si ces derniers sont marginaux, leur cumul forment ensemble un total non négligeable pour l'éleveur.

«This fertiliser cost is, well, banks are the big cost, aren't they? Banks, fertiliser, and there are the compliance costs. They're just extras. Like, it's 400 dollars for every consent, a water consent. 400 dollars. Well, they don't do anything. Yeah. We just pay 400 every year. And we send what we use, we send, we email it into them. They don't do anything. Well, I suppose they file it somewhere.

That's 400 dollars, thanks. And the same for the effluent 400, you know. What was the other cut? We have to send the nutrient budget into, well, we send ours to Open Country. And it goes where we get the... I just get a list of them. [...] And that's just 200 dollars, which we think is a small cost, they say, it's just another 200 dollars every year. You know, every year.

It's, oh, just the cost, the cost for everything. We pay a Dairy NZ levy. It's about 6'000 dollars every year for us because of the amount of milk solids we have. [...] We had our rates increased. Was it 1,500 dollars a year? I can't remember how much it was, but it was a huge chunk that we got our rates increased just for that every year. I think it was supposed to be four years or something like that. But it won't, it'll never go back. It will never, you know, when the four years is up, it'll just stay the same. It's not as though the rates are going to drop, are they? No, they won't.» (itw 30, a)

Ces coûts sont parfois cachés, par exemple des frais de consultation pour l'établissement d'un plan de gestion de l'exploitation.

Les *submissions* portant sur l'orientation générale du pSWLP révèle un manque de considération des effets sociaux et économiques du plan régional. Ainsi, le rapport Section 42a indique :

«A common theme among many submissions is that economic analysis supporting the Plan is lacking with an overarching tenor that insufficient weight has been given to economic consideration. Thirty-seven submissions were received either requesting further economic reporting or commenting on the lack of economic information. Several submissions request specific consideration of the effects on the farming community – socially and economically. A number of these submitters also question the scientific information.» (Section 42a Hearing Report, p.77).

Parmi les coûts les plus importants déjà mis en œuvre par la plupart des éleveurs que j'ai rencontrés est la construction de bassins de stockage d'effluents, obligatoire à partir d'un certain nombre d'animaux.

«We've had to build a 2.5 million litre pond over there. It's going to cost around 200'000 dollars to build. What we make on that farm each year is about 500'000 to 600'000. But on the other hand about running costs we have about 300'000 dollars. So effectively the next two years we won't make any money off that farm just to build the pond. [...] So it is quite a big cost. But in saying that it's part of... I choose to farm too. And so because I choose to farm, that's a part of cost of farming, so...» (itw 16, a)

L'investissement dans des bassines d'effluents est un élément fréquemment exprimé. Les éleveurs rencontrés parlent de coûts s'élevant entre 200'000 et 500'000 dollars néo-zélandais qui impliquent également les coûts administratifs liés à l'évaluation de l'impact environnemental. Il s'agit d'une mesure unique, comme la construction de clôtures, qui requiert toutefois un maintien. Le coût des pratiques obligatoires imposées pour obtenir l'octroi d'un *resource consent* font dire aux agriculteurs qu'ils investissent déjà beaucoup d'argent pour la protection des eaux.

La position des agriculteurs dans le tissu économique est posée. Ils ont conscience d'un certain privilège économique du métier d'agriculteur (en plus d'autres avantages non matériels) tout en étant critique de l'image que leur position pourrait générer. Cette image d'agriculteur disposant d'une aisance financière cacherait la réalité d'une vulnérabilité, liée à l'incertitude dont ils font face. Les agriculteurs s'opposent à un narratif qu'ils perçoivent chez leur adversaire qui veut que les agriculteurs engrangent des millions de dollars chaque année.

«Someone stood up at the last MPI meeting in Gore and said farmers are making millions of dollars. Hang on a minute. We've had two years with a four dollar payout, both those years were massive losses. Would they go to work and work all year then have to pay their employer money, they wouldn't. two years and then you're back to square one. I heard someone from MPI saying that farmers make millions of dollars, well no we don't !» (itw 30, a)

«We survive because of scale, lower costs, grow grass, no drought. But we are struggling against the market, volatile market. It is happening often we small family farms, and when you add environmental things, its challenging.» (itw 16, a)

Beaucoup se réfèrent par exemple à la chute des prix du lait de 2014-2015³¹ comme exemple d'une situation où certains perdirent de l'argent. Les mesures environnementales interviennent dans une situation de fluctuation et volatilité économiques avancée, qui est parfois pointée du doigt par les agriculteurs.

«I : In your case? How did you react to the low payout ?

3.9 dollars a year was our first season that we bought this farm, so yeah, it was tough. I guess me working on a farm [as a consultant] helps as well, because that gives another diverse source of income.» (itw 35, a)

«We are equity stretched. We haven't been inside bank criteria for years. But, I think... Once we went through a 3.9 dollars payout and people had to borrow a lot of money to keep going and I'm still paying it off. There is a lot of angst at the moment between farmers and banks. Lot of money gone missing. They gave 5 billion dollars at the time? They want it back. I can't blame them. I think we had poor drivers in New Zealand around productivity. There's been production, in Canterbury, productivity per hectare, in Southland productivity per cow. For us, it's not about that at all. We do 350-370 MS a cow, under average. But the break

31 Le prix du lait chez Fonterra était passé de 8.4 NZD / kgMS à 4.4, puis 3.9. Les autres entreprises suivaient une trajectoire similaire, à l'exception notable de Tatua, petite coopérative marquée par un désir d'indépendance. Pour la liste des l'évolution des prix : voir [interest.co.nz https://www.interest.co.nz/rural-data/dairy-industry-payout-history](https://www.interest.co.nz/rural-data/dairy-industry-payout-history) (7 février 2025).

even for our operation is 4 dollars. It allows us to live quite well, pay all our interests, and carry on farming as if nothing has changed. No decrease of expenditure or anything, 4 dollars. So we get a 3.9 dollars payout, doesn't affect us, just carry on. But with a 7 dollars payout, banks made 3 dollars. That's my lesson from 3.9 dollars payout, the break even as low as possible. Sustainable break even.» (itw 38, a)

Néanmoins, au-delà des années difficiles que les éleveurs laitiers ont pu endurer lors de la plus basse saison en termes de prix du lait, la plupart des agriculteurs répètent que l'intégration des fluctuations économiques fait partie inhérente de l'activité d'agriculteur. En soi, il s'agit d'un business comme un autre qui traverse des hauts et des bas. Cette acceptation est l'objet du sous-chapitre 6.4. La pression économique qui caractérise le discours des agriculteurs amène au sujet de la dette qu'ils ont contractée et de la relation qu'ils ont avec les acteurs financiers. C'est à l'occasion de l'un de mes premiers entretiens qu'une éleveuse interviewée, lors de la présentation introductive de son exploitation, m'a spontanément explicité qu'elle était libérée de sa dette et que cela leur permettait d'avoir les mains libres. Dans le secteur laitier en particulier, le montant de la dette est élevé ; ainsi se pose la question du poids de la dette dans la conduite d'une exploitation et dans la potentielle disposition des agriculteurs à s'opposer aux mesures environnementales. La pression financière provient de la dette contractée par la plupart des agriculteurs, principalement pour l'achat du terrain ou du bétail.

J'observe deux discours au regard de la dette. D'une part, elle est considérée comme un élément structurant essentiel de l'activité d'un agriculteur, comme un processus «naturel» inhérent à toute gestion d'exploitation agricole. Elle rentre dans la gestion d'une entreprise et l'acquisition de terrains et de machines. En somme, c'est une étape essentielle, notamment pour les éleveurs laitiers ayant suivi le parcours «traditionnel» d'acquisition de terrain (début en tant que *sharemilker* jusqu'à acquisition d'un capital suffisant). D'autre part, elle conditionne l'activité économique et représente des charges dans la comptabilité (principal et intérêts). Elle devient un mécanisme explicitement pointé du doigt qui s'apparente à une épée de Damoclès. Dans cette première perspective, certains agriculteurs montrent une fierté à avoir monté une véritable entreprise grâce à un emprunt.

«If you run a business and run it properly, what's the problem. But they are people that went in too deep. We worked very hard to never go there. People living

beyond their means... Also in Auckland. People need to preserve land ownership, but no to the detriment like a family has to work two jobs to pay for the house [...] We started from nothing, the banks lent 100'000\$ here. We built up something and I am very protective to this.» (itw 23, a)

«I: Sometimes when there are a lot of debt or a bank loan, when the milk price is going down, it can be tough times...

That's always been the case, it's no different than a business in town. A business in town that doesn't succeed, you know, it fails. That's just the nature of business, isn't it? Unfortunately... For people like us, I started with nothing, I was a butcher and went dairy farming. We've borrowed lots and lots of money to where we are. We are the ones always at risk, but that's the nature of business unfortunately.» (itw 5, a)

Et donc, si la dette est inhérente à l'activité d'agriculteur, elle demeure un poids. Un agriculteur a expliqué à quel point il se sentait contraint par l'argent qu'il devait à sa banque. Tout en parlant, il montrait visuellement avec ses mains comment il avait l'impression d'être sous l'eau.

«The banks, they pretty much own the farm. I did want to change [supplier] last year, to Mataura Valley. Then, they accepted. But because the shares of Fonterra are part of the security, the bank didn't allow me to change. The banks basically own that farm, I'm just the one that milks the cows and do all the work. Most people don't know that. Especially town people, they think that farmers can do whatever they like...» (itw20, a)

En outre, cet agriculteur a expliqué à quel point sa banque était réticente lorsqu'il a décidé d'utiliser des races de vaches non conventionnelles et de les garder plus longtemps au lieu de les envoyer à l'abattoir, car leur productivité diminuait. Il utilise encore un autre exemple d'une relation conflictuelle avec son banquier qui selon lui ne laisse pas gérer son exploitation de façon optimale et cherche à promouvoir une gestion qui engrange un profit à court-terme.

«When I had the first farm, I knew I didn't had enough money, I only wanted to buy the first title, which was 30 ha and then two things happened: the owner said

he didn't want to split up the farm like the seller and then the bank came and say we will lend you the money and since then, I'm up here. To make things worse, the financial crisis in 2008 came and the banks always told you back then, if you had 500 cows, if you milk 550 cows next year, 600 cows, if you add more, you can make much more money, which is not the case, because even now, we have all the young stock here as well, but the banks say we should only milk cows here and send the young stock away. But I had a bad experience with young stock coming back skinny, they don't feed them great. There is this saying in New Zealand that they only need to survive the winter, especially young stock. From May to October, the goal is to survive, not to gain extra weight. Sorry but it's not how I can farm. So we stopped doing that and we had a huge argument with the bank because I have less calves that I'm supposed to have.» (itw 20, a)

Pour d'autres, le poids de la dette fait en sorte que l'exploitation laitière dépend alors trop des perspectives conjoncturelles et dès lors rend les éleveurs vulnérables.

«We are getting farming dynasties, family dynasties... between them and corporate farmers, it's kinda sad to see where New Zealand is going, you just wonder with the debt how many people will pay off their debit in their lifetime, when we went farming you had to have 50% of the value of the farm... you couldn't get interest only loans ... so instead of saying we will pay off principal voluntarily, they use that to leverage and go into more debt. If we had another 3.9 dollars payout year, a lot of farmers would be in trouble.

When we started farming, we wanted a trusted advisor, a banker is not, your accountant might be not the banker ; the whole situation has changed, some want to farm at any price but they don't realise.» (itw 18, a)

Un éleveur de moutons m'expliquait aussi que la possibilité d'être libéré de la dette est un objectif réalisable pour sa profession, du fait que les éleveurs ovins contractent des montants moins élevés et réalisent des investissements moins coûteux.

«For the dairy industry, you got to make money. [...] For us to do farm succession, you can't have a lot of debt in the sheep industry.

I: It was never an issue... The money and interest rates...

No, no. I mean interest rates now are half than ten years ago. So I mean if you complain about interest rates now, they are nothing to what they were. When my father started farming, it was 25%; we are at 5% now.

There has been quite a concern for a lot of people. It's not quite as high in our industry as in dairy. [...] Our debt is our yearly gross income. There would be very few dairy farms that are like that, their debt would a lot greater. A sheep farmer industry has always wanted to pay debt off, to be debt free, whereas in the dairy industry, a lot of dairy farmers who have converted, they will not live long enough to be debt free [rires].» (itw 34, a)

L'obtention d'un prêt est un élément crucial dans l'activité agricole. La perspective d'être débarrassé de la dette est possible dans l'élevage de moutons, alors qu'elle serait inimaginable pour l'élevage laitier, tant la dette structure totalement ce secteur. Dans ce dernier, les investissements en termes de machines, infrastructures ou clôtures impliquent des centaines de milliers de dollars. Ces coûts élevés expliquent par ailleurs la voie du *sharemilking*, qui permet d'accéder progressivement à la possession de terrain, en s'exposant à la réalité du métier et en permettant une accumulation progressive de capital. L'existence de programme comme MyMilk chez Fonterra cherche aussi à aider les nouveaux jeunes éleveurs en leur permettant d'éviter temporairement l'achat de parts dans la coopérative. Les agriculteurs, à travers les coûts de leur activité dont la charge de la dette, s'estiment donc sous pression et certains expriment une certaine réticence face à mesures environnementales qui ajouteraient alors une pression supplémentaire.

6.1.1.2 «*Backbone of the economy*» : les contributions financières de l'agriculture

Les agriculteurs cherchent à rappeler que l'agriculture est le poumon économique du pays et de la région. L'expression indiquant que l'agriculture est l'épine dorsale de l'économie («*backbone of the economy*») est devenu une formule utilisée par les institutions, les médias, les experts et globalement tout discours sur l'importance du secteur dans le pays. Cette formule est parfois directement reprise par les agriculteurs.

«If we go down, we bring the country with us (rires). If you owe the bank 100'000, you're in trouble. If you owe them 100 million, you're not... They're in trouble! In general, populace doesn't realise everything is intermingled. We might turn over 8 million dollars but we spend most of it, and that get spent in the towns and the cities... I think economics should be better taught in school to make people better aware of whether as whole, the country, how it works. Especially in this country, but also all the countries in the world. [...] You have to show me the problems. To me dairy in the last 20 years has been the saviour of Southland, not a problem. Some people say it's a problem, I say it's a bloody saviour.» (itw 27, a)

Plus qu'un rappel de l'importance de l'agriculture dans le tissu économique, il existe une véritable fierté d'appartenir à une classe de producteurs qui participe à l'effort économique national.

«I mean agriculture is pretty important to New Zealand and I mean it's the terms of the numbers working within the industry, it's not huge compared to the total employment of New Zealand, but it's still, you know, significant in terms of impact in GDP to the country. Like flying over the country and you see, most of it is farmlands.» (itw 9, a)

«Farming has long been the backbone of Southland. I do not believe enough time has been given to consider the full impact of such a plan. I don't believe the farming community in general has been kept in the loop regarding the plan, and its potential effects on their livelihood. There seem to have been a lot of words written, and the plan is, frankly, incomprehensible to most.» (submission no 504)

Si la formule «*backbone of the economy*» prend les contours d'un concept un peu «prêt à l'emploi», ce n'est pas le cas des expériences vécues par les agriculteurs sur la revitalisation des communautés rurales en raison de l'arrivée des éleveurs laitiers dans le Southland et donc de nouveaux capitaux et le redémarrage d'une économie morose au début des années 90.

La participation de l'agriculture provient aussi de la contribution financière à travers les taxes sur la propriété dont les éleveurs doivent s'acquitter. Pour certains, cette contribution bénéficie directement aux villes et villages ruraux, sans contrepartie tangible.

«F1 : You know the rates ? We pay something like 25'000\$ a year and 10'000\$ for ES. In Dunedin, I don't know the rates, maybe 4-5'000\$. You get rubbish. You get water from the government. You get sewage from the government, right? What do we get with 35'000\$? Water, we pay for it. Rubbish, we pay another collection. I am stating the fact. Farmers are paying an amount of rates for the people in town. Is the money spent on us? No. They are milking us.

I : That's an interesting, nice expression actually...

F1 : We are being milked. The people in town have to understand that without farmers, there won't be any New Zealand.

I : Farming is part of New Zealand identity ?

F1 : Not just part, it's the one that makes us the money. The most money. One in three containers in New Zealand is milk. I say we have to respect the farmers. I don't need you to tell me what to do, God will.

F2: Eight grands a year, one property. We pay for roads and we don't have proper roads. They use the money in town.

F1 : I don't want to give you a PC answer, gloves off.» (itw 12, a)

Cette asymétrie perçue est à relier avec le thème déjà évoqué du traitement inéquitable où les mesures et injonctions demandées aux agriculteurs semblent pour eux contraster avec ce qu'ils apportent du point de vue social et financier à la région, au district et même au pays dans lesquels ils exercent leur activité.

En conclusion à ce point, la difficulté financière personnelle ou représentée à appliquer des restrictions environnementales normatives est un élément fondamental dans la caractérisation de l'opposition. Le type de production est déterminant dans les réponses : les éleveurs laitiers sont habitués à devoir adopter des réglementations plus poussées que d'autres secteurs, mais aussi un ensemble de paramètres financiers partie intégrante d'un système engrangeant jusqu'à plusieurs millions de NZD en chiffre d'affaires par année. C'est précisément ce qu'observe Forney dans son

étude des conversions laitières dans le Southland (2012) : «Skills and aptitudes in dealing with debt, money and banks are often said to be a condition of entering dairying. In the conversion process, therefore, first the farmer has to make an important decision involving a lot of money, sometimes without mastering all the financial ins and outs, and with limited times to think about it» (Forney 2012, p.21). Mais cette capacité est perturbée par la trajectoire de l'industrie évoluant dans un environnement fluctuant qui met en lumière une vulnérabilité en plus d'une pression supplémentaire. Dans ce cadre, la question environnementale passe à un second plan. L'idée d'une contribution financière étatique pour compenser les coûts de mise en œuvre prend naissance chez certains éleveurs, mais elle est globalement rejetée de par sa nature de reflet de la période de subventions à l'agriculture qui avait marqué les esprits. Au-delà des coûts, les agriculteurs expriment être des contributeurs, à travers les taxes de propriété (élément essentiel du financement des autorités régionales rurales comme le Southland), et l'apport financier indirect apporté à l'économie régionale et nationale. Dans ce cadre, l'image de l'agriculteur-pollueur est une forme d'hérésie qui vient nier cette contribution. Ce point sera évoqué dans le chapitre relatif à l'opposition morale à l'action environnementale.

La question de la contribution de l'agriculture à l'économie et aux autorités régionales interroge également la relation financière entre l'État et l'agriculture, en matière d'aides et subventions. La place singulière de l'agriculture aux Antipodes, existant sans forme de paiement direct, est une position revendiquée avec fierté, mais aussi débattue, dans le contexte d'une dégradation environnementale et du questionnement quant à la réparation financière d'un tel phénomène.

Pour les agriculteurs que j'ai rencontrés, les mesures environnementales pourraient éventuellement être prises en charges par la collectivité... dans une certaine mesure, car une politique de subsides étatiques est avant tout décriée. Dans un petit nombre de *submissions*, les agriculteurs évoquent l'existence de subsides existant dans d'autres pays et questionnent si ce système pourrait s'appliquer en Nouvelle-Zélande. L'une des *submissions* en particulier évoque dans sa partie introductive les paiements directs en Europe et particulièrement en Suisse comme une solution possible aux problèmes environnementaux.

«Having been lucky enough to have travelled many continents since 2004 on trade reform missions, I understand how many countries treat their farming community when those countries urban/metropolitan citizens push their environment aspiration effect over farming. In the past they paid production

subsidies but in more recent times the farming community receives 'multi-functionality' payments from the State. I have a friend in Switzerland who has 16 cows on a beautifully manicured farm landscape. He earns much more than most NZ farmers and he is very clear on why. He does nothing the Government or Canton decrees without a payment. From form filling to keeping the walkways clean he expects a payment. And moreover he gets them. He has a great life, one I'm sure NZ farmers would love if the 'produce less yet earn more' concept worked here. With a small population trading to distant markets NZ cannot afford production privilege but it seems it can afford Regulatory imposition that takes an ever increasing increment from every gram of production from the environment. In New Zealand , society gets all the farming environment enhancement done within a farm gate (perhaps re-enhancing) all for nothing . Farming here doesn 't get any 'multi-functionality' payments but it gets 100% of the grief from society for environment degradation . That is tantamount to abuse, and worse when it is sanctioned, mandated even by the Regulator.» (*submission* no 601).

Une aide publique permettrait selon certains d'atteindre certains objectifs environnementaux. Une agricultrice aussi intéressée par le système de paiements directs m'indiquait que cela permettrait de sauvegarder certains écosystèmes.

«I: And, yeah, also, what is interesting for me to be here, to see that New Zealand decided to abandon subsidies in the 80s. So were you affected? How did you get through ?

F2 : Yeah, get through. We were affected, but I think it was a good idea. Subsidies are not the way to go. It just encourages production of things that they haven't really got a good market for. At the moment, if they brought in a subsidy on the land price and the wool price, that would help us financially. But it's not the way to go. If there's not a market for these things, what do you have to do? Either stop producing it or produce it cheaper.

F1: But it's an interesting one because I think, from what I understand in Europe, a lot of those subsidies are to do with leaving an area [inaudible]. So there are environmental benefits. We could say we have had subsidies because we got

assistance with doing our riparian fencing. We've had assistance with planting trees. So we are being subsidised.

F2 : It's just not called a subsidy. So. It's sort of assistance to do the right thing. I agree with subsidising that.

F1: And I think that's what most of Europe's are now. Am I right or wrong in that?

I: Yeah, exactly. Because, for example, in Switzerland, some farmers are heavily subsidised. But we call that payment for ecosystem services. So in order to receive the money, everybody has to do some environmental management on the farm, which means leaving some land to, I don't know, biodiversity.

F1: So yeah. Which, you know, I don't argue that at all. And I think we should have that more here. And, you know, for us with our wetland area, I mean, we've lost 90% of our wetlands and we're still seeing them being drained. And I know 10 years ago when I was still with the QEII, I mean, that was something I was arguing. You know, we need to give these wetlands value. And if you're a farmer and you haven't got wetlands, you should be paying something. And that guy that's got a wetland should actually be getting some benefit from it, some monetary return.» (itw 6, a)

Le mari (F2) de mon interlocutrice principale (F1) précisait que les subventions telles que la Nouvelle-Zélande a connues ne trouvaient pas grâce à ses yeux, mais ils étaient tout deux ouvert à l'idée d'apporter une contribution qui puisse avoir des effets concrets sur l'environnement. L'environnement a aussi un prix.

«I think to a degree there does need to be ownership on farm... but then farmers are part of the overall community, we all pay our taxes. ES can increase their funds about fencing or biodiversity, etc. getting serious about it rather than having 50'000 dollars for all Southland. A little bit more help from the government can be quite good.» (itw 9, a)

Plus globalement, l'évocation d'une intervention financière de l'État est plutôt très mal perçue et donne une réaction instinctive négative. Pour les agriculteurs les plus âgés, les subsides évoquent la période difficile des années 80 et le souvenir de leur retrait drastique. Dans un premier temps, pratiquement tous les agriculteurs interrogés rejettent catégoriquement l'idée même de subsides qui rendrait les agriculteurs «paresseux».

«I grew up in Ireland with a subsidy system. I disagree with them. I don't want them here, but the alternative is [?] food. People in the supermarket are prepared to pay 10-15c more for their food so farmers can pay for the solutions. That would be my preference rather than subsidy because they lead to bad practices in my mind. People become lazy, not the same enthusiasm, not joy in what they try to achieve.» (itw 17, a)

«I : What about subsidies?

No, shit no! We need to be competitive in the world. Whatever environmental stuff they push, they have to make sure they are viable. [...] But... With Living Water, the riparian planting is an incentive. Incentives are there anyway, but should not go straight... but it is out there anyway.» (itw 23, a)

Cette dernière citation montre la réaction instinctive du non. Puis l'agricultrice se montre plus nuancée en parlant de mesures incitatives financières, tant qu'elles restent mesurées. Le discours s'apaise lorsque «subside» s'entend comme à une contribution financière d'une prestation environnementale. Mais l'acceptation de ce type d'intervention dépend de l'échelle qui l'accompagne ; les projets ciblés seront acceptés, mais un programme général de subsides susciterait de la méfiance et du rejet chez la plupart des agriculteurs.

6.1.2 Coûts administratifs : critique d'une forme de bureaucratie

Nous avons abordé le thème de la bureaucratie au sous-chapitre 5.5, du fait que le pSWLP incarne une gestion bureaucratique de l'environnement, par le contenu des ses dispositions, par les procédures administratives de son élaboration et par les représentations et attentes qu'il suppose.

Dans ce cadre, la paperasse est un outil, elle représente l'ensemble des documents physiques ou numériques nécessaires pour effectuer des démarches administratives. Elle constitue la manifestation tangible des procédures administratives : formulaires à remplir, documents à fournir, copies à conserver. Cette différence est déjà observée par Weber (1978), puis reprise dans différents travaux en administration publique. Le terme «paperasse» est par ailleurs connoté négativement (les définitions des dictionnaires insistent par ailleurs sur l'aspect encombrant des documents et papiers qu'elle englobe ; c'est moins le cas de la traduction anglaise, *paperwork*). Plus encore que l'incarnation matérielle de la bureaucratie, le terme «paperasse» définit aussi l'expérience de la bureaucratie et une certaine frustration de la part d'administrés (on parlera en anglais de *red tape*). Évidemment, la paperasse ne désigne pas toute la production matérielle bureaucratique, ni toute expérience administrative. Il existe des règles légitimes et jugées légitimes assurant un certain nombre de droits aux citoyens ; la paperasse peut aussi apparaître comme un mal nécessaire au fonctionnement d'une société.

Si la bureaucratie et la paperasse sont deux éléments distincts, du point de vue des administrés, l'expérience de la paperasse peut devenir l'expérience de la bureaucratie, la première étant l'incarnation matérielle de la seconde. La bureaucratie est donc aussi une affaire de vécu pour les usagers de services. Lorsqu'on pose le regard du côté des administrés, la bureaucratie est alors vue comme un fardeau composée de paperasse, réglementations, processus marqués par une certaine opacité qui vient accompagner et surtout complexifier la vie sociale. Certains auteurs ont d'ailleurs théorisé cette composante de la bureaucratie. Moynihan, Herd, et Harvey (2015) étudient ce fardeau administratif et le décomposent en trois composantes : les coûts d'apprentissage demandant aux citoyens de comprendre de quoi il en retourne, les coûts psychologiques ou la génération de stress du fardeau administratif et enfin les coûts de conformité qui se réfèrent à la nécessité de se conformer aux règles. De ce point de vue, il devient saillant que les fardeaux administratifs génèrent des inégalités et ont des effets sur les citoyens sous forme de *policy feedback* à savoir qu'ils ont tendance à rebuter les personnes concernées impactant la participation civique (Moynihan, Herd, et Harvey 2015). Cet éloignement se retrouve dans la critique et le rejet que les agriculteurs démontrent à l'égard des autorités dont les exigences administratives sont à leurs yeux éloignés de leur réalité de terrain (Mesnel 2017).

La bureaucratie et la paperasse sont des éléments faisant partie intégrante du travail des agriculteurs. La paperasse est également sujette à des variations en sa qualité de fardeau ; Mesnel (2017) montre par exemple que, dans toutes les sources de paperasse à laquelle les agriculteurs ont

à faire, celle émanant de la Politique agricole commune européenne (PAC) représente le véritable fardeau, précisément du fait du caractère «illégitime et inutilement contraignant» (p.35). La santé mentale des agriculteurs, la dépression, le suicide ou plus largement le *malaise* chez les agriculteurs dans les contextes occidentaux est une réalité documentée dans la littérature (par exemple Droz et al. 2014, Jones-Bitton et al. 2020, Riethmuller et al. 2024). Cette réalité est complexe et multifactorielle et touche les agriculteurs, dans toute leur diversité, de façon différente. On peut retrouver le décalage existant entre l'image du métier et la réalité, l'image que la société a des agriculteurs, les difficultés économiques (un facteur parfois mis en avant par le débat public, voir Jacques-Jouvenot 2014), l'isolation qu'impose le métier, la quête de «toujours plus» ou encore l'incertitude découlant du contexte économique. La dimension du travail administratif entre également en jeu, en tant que pression supplémentaire. La paperasse est corrélée au stress (Simkin et al. 1998 sur les cas anglais et gallois) ; elle peut également provoquer un «retour du refoulé traumatique» qui réactiverait un sentiment d'échec vécu dans le système scolaire pendant les jeunes années de l'agriculteur (Jacques-Jouvenot 2014, p.56).

L'activation de capacités gestionnaires des agriculteurs est inégale ; le fait de surmonter les coûts administratifs s'effectue de façon variable. «[C]ette dimension symbolique de la paperasse a des conséquences inégales chez les agriculteurs : certains vivent ces injonctions comme une forme de dénigrement du métier, tandis que d'autres s'y adaptent facilement et y voient même un défi professionnel stimulant» (Mesnel 2017, p.47). La représentation du métier et les compétences professionnelles sont le vecteur d'appropriation de l'exécution des tâches administratives.

En revenant à mes données, trois angles se dessinent dans les réponses quant à la critique de la paperasse / bureaucratie : le premier est celui de la critique du régime d'octroi des *resource consents*, ces derniers étant l'incarnation matérielle du renforcement des règles environnementales ; le deuxième est le rejet d'un dispositif administratif général, dans lequel s'inscrivent les mesures environnementales ; enfin, cette bureaucratie génère un commentaire sur la dynamique de corporatisation des exploitations, dont certains craignent qu'elle s'amplifiera à mesure que s'amplifiera la densité normative des règlements (qu'ils soient environnementaux ou non).

6.1.2.1 L'augmentation du travail administratif : l'exemple des *resource consents*

La plupart des agriculteurs estime que le temps passé pour le travail administratif s'élève à quelques heures par semaine. Mais ce temps qui semble peu élevé aux premiers abords est considéré comme du temps de trop.

«I : Do you know the amount of time spent paperwork ? Per week ?

Probably two to three hours a week, and that's enough. that doesn't seem a lot but somebody... say, it's an eight to five job and they come home they have time to do everything, Farming is not an eight to five job, it's a lot bigger, most people might take Sunday off, it's not happening in farming, One hour is one hour too much.» (itw 36, a)

Cette surcharge que représente le travail administratif s'illustre aussi dans le fait que plusieurs personnes interrogées m'indiquaient n'avoir pas tout de suite vu mon courriel de demande d'interview tant elles se disaient submergées par des e-mails en tout genre, souvent des sollicitations commerciales ou de la publicité, mais dont la lecture et le tri représentaient une charge de travail effectuée avec bien peu d'enthousiasme.

En dehors des *resource consents* qui demeurent des cas particuliers, les agriculteurs perçoivent les mesures environnementales comme des procédures administratives s'ajoutant à d'autres prescriptions déjà existantes. Certains agriculteurs mentionnent notamment les règles «Health and Safety» qui réglementent les conditions et procédures de travail sur les exploitations. La paperasse, quelle que soit sa nature, est perçue comme fondamentalement inutile et oubliable.

«I : About the rising paperwork, do you see that ?

Yeah, the Farm Environment plan. It'll sit with the Health and Safety plan in a folder on a shelf gathering dust and it'll be pulled out when it has to be reviewed and then it will go back in the same place. [...] You know, turkeys don't vote for an early Christmas. And the same with the Farm Environmental plan, you're going to have it constantly tweaked by the expert to ensure that they keep coming back constantly tweaking it.» (itw 29, a)

Ici, l'agriculteur critique la création d'une «industrie de l'expertise» autour de ces réglementations. Selon lui, dans le Southland, les experts en réglementation sécuritaire sont devenus omniprésents et il suggère que ce phénomène va se reproduire avec les réglementations environnementales. La critique s'articule autour d'une opposition fondamentale entre le monde pratique des agriculteurs et l'univers administratif des experts. Ces derniers sont dépeints comme des «parasites» déconnectés des réalités du terrain, imposant des contraintes administratives coûteuses sans réelle plus-value pour l'environnement ou la sécurité. Le processus de bureaucratisation est perçu comme un phénomène envahissant qui se propage d'un domaine à l'autre, créant des couches successives de complexité administrative. L'agriculteur critique le ratio coût-bénéfice de ces systèmes : le principal résultat est la production de documents, aux frais des agriculteurs, tandis que l'impact environnemental devient secondaire. De plus, il construit une image archétypale du bureaucrate comme un acteur improductif. La métaphore des «dindes qui ne votent pas pour Noël» illustre cette perception d'un système qui se maintient en créant constamment de nouvelles règles et procédures. La persistance de cette image du «bureaucrate» déconnecté dans le discours provenant du monde agricole est un phénomène que j'aborde plus en profondeur dans l'analyse du ressentiment rural, dans le chapitre suivant.

De façon générale, la plupart des agriculteurs interrogés estiment que le nombre d'heures travaillées «au bureau» n'a cessé d'augmenter avec les années et le temps passé « au bureau » est de plus en plus assimilé à du temps consacré à la paperasse plutôt qu'à des activités productives. Dans ce contexte, la réglementation autour des *resource consents* incarne un exemple parlant de la perception de l'amplification de la paperasse.

Le *resource consent* est l'outil de prédilection qui structure le pSWLP en tant que plan régional. Le renforcement des normes environnementales se traduit en grande partie par une augmentation des conditions nécessaires à l'octroi d'un *resource consent*. Pour rappel, les *resource consents* viennent en six catégories (de l'activité permise sans consentement à l'interdiction d'exercice de l'activité, avec au milieu plusieurs nuances de conditions). Le renforcement du régime fait passer certaines activités d'une catégorie à l'autre, où les attentes sont plus strictes. Dans la version 2016 du pSWLP, le zonage physiographique était encore intimement lié au régime d'octroi des *consents* (avant d'être décalé dans la section des *policies* moins contraignante).

Un agriculteur distinguait les règles qu'il trouvait «normales» aux *consents* qui apparaissaient pour lui comme une entrave claire à son travail : une règle donne une direction tandis que le *consent* est

une perte de temps et d'argent. La demande et la collecte des ressources nécessaires représentent une forme de charge mentale qui occupe les agriculteurs à une activité de bureau qu'ils n'apprécient guère, pour la plupart.

«You've got your rules and you need to comply with, and if you can't comply with, you have to get a consent, you need to give evidence, put down on paper what you are doing, maps, you collect all the data, you get a consultant to do it for you, it's a cost, and ES they have got to go through that process and say ok or not ok. [...] Eventually, you're giving the control to farming to Environment Southland [and they] say 'you can't do that, you can't do this, you can't...' well I can't farm, I can't do anything. [...] So, and if this plan comes into play, so if we can't do all the fencing, then we'll have to get a consent for fencing of waterways and we'll have to get consent to apply fertiliser because we can't restrict the amount of fertiliser getting into waterways out on the hill. So we need a consent for that. So I'll have to live in the office.» (itw 9, a)

De nombreux agriculteurs ont donné des exemples de leurs difficultés à gérer les *resource consents* ou à les obtenir. Ils décrivent des procédures complexes et chronophages, avec une bureaucratie lourde qui ralentit leurs projets. Les formulaires à remplir sont souvent longs et compliqués, nécessitant parfois l'intervention de consultants coûteux pour assurer leur conformité.

L'un d'entre eux, par exemple, attendait toujours une réponse pour obtenir l'autorisation de construire un ponton au moment de l'entretien. La durée et la raison de l'accord sont toutes deux critiquées :

«We find it's very frustrating to put a culvert in the creek, it's a very frustrating process. It takes six months for the bloody process... the bloody thing.

I : Can you explain ?

To put a culvert on the creek. We applied for two, since January, and I still haven't got it through. So I will walk the cows along the route in Spring when we start calving. It is very, very frustrating I tell you. They do not know what getting up and hurry means.

I : Because you need a resource consent, or a building consent ?

Not so much a building consent. For Environment Southland, if the creek is more than 1200 [mm] in diameter, you need consent to put it in. And both are over it and yeah it's very very frustrating I tell you. The process shouldn't be that long. Because they are worried about... you know the creek must have a certain depth for the fish to pass through and stuff like that... Summer was very very dry for Southland standards and the creek just ran dry. Then they worry that because of the culvert, the fish might die, but this has nothing to do with the culvert, it has to do that we didn't get any rain! And I tell you, don't get me started on it. Next question!» (itw 23, a)

Les agriculteurs expriment une lassitude quant au concept même du *resource consent* et questionnent leur utilité pratique. La tâche qui consiste à en faire une demande ou renouveler le consentement est considérée comme coûteuse et globalement peu utile. Elle est généralement déléguée à des consultants mandatés pour l'occasion.

«I: About the paperwork. Do you have concerns as well ?

Yes. We had to renew our consent for effluent. Not change, just renew for another 10 years. It was 100 pages, and I didn't want to do it myself so I got those environmental business to do it. It costs 5000\$ to do that, then we had to do a drop test, on the pond, 200\$. Then a structural test, 2000\$. Then the fee, 1500\$. And... for what ? They think that you do all those things, the water ends up cleaner ? My understanding is that in Switzerland you don't need a consent to do effluent and they have clean water. Where is the logic ?

There is none. That's why I struggle more and more. I'm thinking why do this. I do love farming, always loved, milking cows, and I don't love those silly things. We have to fill three or four times, you are asked what is your management plan, about grazing the paddock, not effluent in the creek... you have to repeat the same over and over again. Just frustrating. It doesn't help the farmer. Just more workers get a job in the office.» (itw 20, a)

Si les agriculteurs partagent l'idée que les personnes compétentes doivent exercer le métier d'agriculteur dans une perspective de contrat moral entre l'agriculture et la société civile (un éleveur me parlait de «*social licence to farm*» ; il s'agit également d'une expression utilisée dans plusieurs travaux académiques, par exemple Beban et al. 2023 ou Booth et al 2024 qui évoquent le «*social licence to operate*» désignant l'acceptation communautaire de pratiques industrielles, telles que les activités minières), la mise en œuvre du régime des *resource consents* existant est considérée comme un fardeau peu pratique. La perspective d'un renforcement de ce système avec le pSWLP nourrit la méfiance/l'opposition. Un éleveur m'expliquait une mauvaise expérience qu'il avait subie à ce propos.

«With bureaucratic processes, there will always be bureaucracy that is irrelevant. Yes you have to pay 10'000\$ for costs to get a consent down here. That was... when we bought this farm, it was 200 cows and when we bought 50 hectares off, the job where we sharemilk on, so we consented now for 360 cows, a larger amount of land. That land was already consented, so in our purchase agreement of that 50 hectares, we had an agreement that we could take 160 cows off their consent and put them on this consent, so... no increase in dairy farming. It still cost us 10'000 dollars and about four or five months to get it over the line. There is no practicality involved in the consent process; for them there was an increase of farm stock without taking in account the decrease. They didn't care about it. Bureaucracy gets in the way of practicality. Often farmers bug there, they are very practical people. The practical issue, that's the first thing I see.» (itw 38, a)

La plupart des agriculteurs redoutent le temps de préparation et les coûts financiers et de temps qui s'y attachent. Et c'est pourquoi beaucoup font mention de l'importance d'avoir des *consents* d'une durée assez longue ; la perspective d'avoir des *consents* d'une durée de cinq ans en faisait bondir plus d'un et nourrissant le sentiment d'une attaque contre les agriculteurs du fait que les villes, qui doivent obtenir des *consents* pour certaines de leurs opérations, obtiennent des *consents* à des durées plus longues (jusqu'à 35 ans pour certaines activités).

6.1.2.2 Le moteur de la corporatisation de l'agriculture ?

En évoquant le travail administratif, quelques agriculteurs ont orienté l'entretien sur le sujet de la corporatisation de l'agriculture, en opposition à l'image d'une agriculture basée sur des entreprises

familiales et à un «mode de vie». Le temps et le coût financier d'un ensemble de procédures auxquelles s'ajoutent les potentielles injonctions environnementales font affirmer à certains agriculteurs leur appréhension quant à la nature du futur tissu économique.

«What is going to do is that it's gonna drive farming to corporatisation. Only corporate will able to afford to do that sort of stuff. I mean when we bought our farm, 400 cows, it was a big farm in Southland, now it's not even average ! And so what you see is that individual farmers will struggle to continually spend that sort of money that's required. The rules and regulations, if you get more and more paperwork, again it will push everyone to corporatisation, because family farmers just won't be able to keep up and it will destroy the reasons why they went there, the farming lifestyle.» (itw 18, a)

Plusieurs se plaignent d'une disparition progressive du modèle familial de l'exploitation au profit d'entreprises de grande envergure, possédant de nombreuses exploitations et travaillant avec des gestionnaires d'exploitations. Ce qui est avant tout pointé du doigt est le manque d'investissement dans les communautés rurales des entreprises, ces dernières s'apparentant à des entités désincarnées. D'une certaine manière, cette critique est analogue à la critique adressée par les éleveurs de moutons aux éleveurs laitiers pendant les années 90 lors des processus de conversions d'exploitations où les premiers reprochaient aux seconds d'un certain arrivisme et la non intégration au tissu social local.

«I : Are there more corporate farms owning the land ?

Yes, big corporate farming from the North Island, here in Waituna. Queen Street [Rue d'Auckland] farmers.

I: Did it change something in the community ?

Well yes it has. Once again, no real links or ties with the community. In my youth, the local public hall over here, from about now [mars] til August, that hall would be used four nights a week (indoor balls, dance, etc.), now if that hall is used once every two months...

All the schools have been amalgamated into one school. You walked to school or ride a pony, whereas nowadays they take the bus and go 60 miles away to the school. It's a breakdown of the social fabric of what we had in the past.» (itw 7, a)

L'hypothèse d'une disparition de certaines dimensions de la communauté rurale imputable à l'avènement d'une forme d'agriculture menée par des entreprises se situant aux antipodes des idéaux partagés du *family farming* et pouvant s'adapter aux changements institutionnels dans lesquels les nouvelles mesures environnementales s'inscrivent sera discutée dans un second temps. Elle fait intervenir plusieurs concepts comme justement l'augmentation des aspects techniques exigeant un travail de gestion, l'avènement de nouvelles mesures environnementales qui incluent parfois un travail «de bureau» comme l'élaboration d'un plan de gestion d'une exploitation, l'existence d'une figure de gestionnaire potentiellement valorisée par le contexte changeant, contrastant avec une autre figure valorisée s'incarnant dans le *family farmer*, et enfin la transformation du paysage social néo-zélandais avec l'avènement d'entreprises agricoles, qui peut ou non être causées par les éléments décrits au-dessus.

6.1.2.3 Le travail administratif : coûts psychologiques et symboliques

La paperasse issue de monde bureaucratique et administratif (voir sous-chapitre 5.5) et caractérisant l'action publique environnementale est potentiellement une source de stress. Je vais ici brièvement évoquer les coûts psychologiques (Moynihan, Herd, et Harvey 2015) de la paperasse. La paperasse est présentée comme un facteur de stress dans la littérature, mais dans mes observations, j'ai moins perçu un discours quant à la difficulté psychologique de la gestion de la paperasse que de l'exaspération qu'elle générerait. Il s'agit peut-être d'une conséquence d'un biais de sélection des agriculteurs, où les plus enclins à répondre à des sollicitations d'entretiens étaient aussi moins affectés par une santé mentale plus fragile, découlant ou non de la densité administrative.

J'ai effectué un entretien avec une personne qui était liée à une organisation de soutien psychologique aux agriculteurs. Nous avons discuté de plusieurs thèmes relatifs au fonctionnement de l'organisation et ce qu'il savait des caractéristiques qui motivaient les agriculteurs, ou leurs proches, à faire appel à ce soutien. Globalement, selon l'expérience de mon interlocuteur, il m'a été confirmé que la pression administrative était un facteur parmi d'autres. La raison principale observée pour une demande d'aide concernait avant tout les relations :

«There's a lot of situations that can be blamed on finance, business situations, lack of financial responsibility [...]. The main situation is relationship issues compounded by finance, related to a farm poor management which escalates to family issues etc.» (répondant clé)

Par hasard, durant mon entretien, il recevait un message d'un collègue à propos d'une situation potentiellement problématique. Il s'agissait du refus d'octroi d'un *resource consent*.

«Well, I just had a text here from [collègue], he had a call from Environment Southland about a farmer in trouble. Generally it is what happens, a call from Environment Southland on behalf of a farmer, they feel that there might be trouble, or a call from a wife about a husband, friends. It's very rarely that we'll actually get a call from the actual person who needs assistance.

I : [...] What are the reasons of assistance?

In the case [message], it's an effluent consent turned down, it's a major one. Obviously Environment Southland is concerned about that. We treat that with a lot of, you know, it's all in confidence. they are not entirely sure about what his reaction will be.» (répondant clé)

A travers une autre source, j'ai également pu obtenir un document non publié synthétisant les raisons poussant les agriculteurs à faire appel aux services du Southland Rural Support Trust pour les années 2015 à 2018. Le tableau ci-dessous résume les cas de figure :

Tableau 9: Catégories des cas de figure traités par le Southland Rural Support Trust pour les années 2015-2018³²

Catégories	2015	2016	2017	2018
Mental Health			24	27
Depression/Anxiety	5	16		
Finance		16	10	3
Employment			8	4
Stress	14	21	16	23
Succession	2	13	3	3
Compliance			2	3
Relationship	3	14	5	5
Animal Welfare	2	6		4
Illness/Accident		7		
Alcohol	1	1		
Total	29	66	47	54

Le type de production est aussi détaillé. La profession n'est pas précisée (agriculteur, ouvrier agricole), mais on m'a fait savoir que c'était avant tout les agriculteurs qui s'adressaient au Trust.

Tableau 10: Catégories des secteurs concernés pour chaque cas de figure traité par le Southland Rural Support Trust pour les années 2015-2018 (Source : tableau personnel avec un document personnellement confié)

Type d'exploitation	2015	2016	2017	2018
Dairy	14	43	33	29
Sheep & Beef	10	10	4	17
Deer	1			
Fishing				1
Dry stock			3	2
Unspecified/Other	4	13	7	5

Il existe ainsi une grande variété de raisons poussant les agriculteurs ou leurs proches à contacter le Trust. Les raisons présentées sont générales et répondent elles-mêmes à d'autres facteurs qui ne sont

32 La catégorisation est issue de l'appréciation du SRST ; à noter que plusieurs catégories peuvent avoir été entrées pour un même individu ; source : tableau personnel avec un document personnellement confié.

pas documentés. On note aussi une prépondérance d'éleveurs laitiers, ce qui correspond avec le caractère intensif du travail sur une exploitation laitière. Le travail de la paperasse n'est pas le seul facteur impactant la psychologie des agriculteurs, mais il n'est pas à exclure. Les travaux sur la question de la santé mentale des agriculteurs (Goffin 2014) confirment une multiplicité de facteurs, pouvant avant tout renforcer une forme d'isolement. La paperasse et la dimension bureaucratique sont aussi des éléments qui s'ajoutent à des situations personnelles variables et peuvent potentiellement causer des difficultés.

Au-delà des coûts psychologiques, le travail administratif est vecteur d'éloignement. Le travail administratif est inhérent à l'activité d'agriculteur et la réglementation environnementale s'invite dans des dispositions déjà existantes, comprenant par exemple la comptabilité, la gestion du bétail, les contrats de travail, la réglementation de sécurité sur les exploitations, l'achat de biens et services, entre autres. Le tableau ci-dessous montre les principales législations impactant l'activité agricole en Nouvelle-Zélande.

Tableau 11: Liste non exhaustive de la législation impactant l'agriculture (Source : adapté de Dairy NZ 2013)

Législation	Contenu
<i>Animal Products Act 1999</i>	Traitement des produits d'origine animale
<i>Animal Welfare Act 1999</i>	Santé et bien-être animal
<i>Building Act 2004</i>	Règles de construction, de maintenance et de destruction des bâtiments
<i>Health and Safety at Work Act 2015</i>	Droit du travail
<i>Heritage New Zealand Pouhere Taonga Act 2014</i>	Préservation des sites historiques et culturels
<i>Resource Management Act 1991</i>	Législation environnementale et d'aménagement du territoire

Comme Mesnel l'indique dans son travail sur la paperasse chez les agriculteurs (2017), il s'agit d'une forme de paradoxe : plus il existe une emprise de l'État sur ses administrés via la demande de respect de normes et le remplissage de formulaires, moins les agriculteurs se sentent proches des attentes et de l'autorité. En ce sens, la paperasse structure le rapport qui unit agriculteurs en tant qu'administrés et l'autorité publique en favorisant un éloignement et en amplifiant un décalage.

La «dématisation» (Mesnel 2017) se manifeste dans cet éloignement. Les cases à cocher d'un plan de gestion d'une exploitation, les critères de conformité nécessaires à l'octroi d'autorisations, la lecture des mises à jour des exigences légales sont perçus comme des éléments, d'une part éloignées de l'idéal de gestion autonome d'une exploitation, d'autre part ne correspondant pas à la matérialisation des objectifs sous-tendant la paperasse, à savoir l'amélioration de la qualité des cours d'eau. Graeber (2012) définit la bureaucratie comme une ensemble d'expériences perpétrant une violence structurelle à l'encontre des usagers défavorisés. Selon lui, il incombe à ces derniers d'effectuer un effort d'interprétation pour comprendre la logique interne de la paperasse ; elle rend les gens «idiots», même les académiciens renommés. Un décalage naît alors de la confrontation de mondes obéissant alors à leurs propres règles. Ce qui est valorisé par les agriculteurs dans leur travail et l'expérience matérielle de la qualité des eaux se heurtent à la nouvelle réalité instituée par la bureaucratie. Cette dernière se répand et prend progressivement une place importante, jusqu'à devenir une nouvelle réalité, selon Hibou :

«L'abstraction (la note calculée à partir de critères financiers, mesurés de façon presque exclusivement quantitative dans une grille préalablement établie) devient la réalité. La prise en compte d'autres facteurs et d'autres modalités d'évaluation est considérée comme inutile, et la confrontation d'informations et d'évaluations contradictoires comme superflue.» (Hibou 2012, p.37)

Le travail de Castoriadis repris par Hibou (2012) illustre bien cette dématérialisation. «La réalité n'existe que pour autant qu'elle est enregistrée, à la limite le vrai n'est rien et le document seul est vrai» (Castoriadis 1975 dans Hibou 2012, p.38). Aux yeux d'une administration, une activité entreprise par un individu ne prend de sens que si elle est enregistrée, archivée. La nouvelle réalité que représente l'activité en prise avec la paperasse s'autonomise, tout en étant une abstraction. «Cet imaginaire n'a pas de chair propre, il emprunte sa matière à autre chose, il est investissement fantasmatique, valorisation et autonomisation d'éléments qui en eux-mêmes ne relèvent pas de l'imaginaire: le rationnel limité de l'entendement, et le symbolique» (Castoriadis 1975 dans Hibou 2012, p.38). La bureaucratie est véhicule de symboles ; ces derniers sont représentatifs de tout un imaginaire. L'image du «*dirty farmer*» s'exprime dans le fait de s'occuper de la paperasse. Il s'agit de prouver que l'on travaille comme bon agriculteur à travers l'exercice de conformité aux exigences des autorités. La paperasse est ainsi un aspect inexorable du travail agricole qui a plutôt mauvaise presse. Elle apparaît comme un fardeau déconnecté de la réalité matérielle agricole et est

l'incarnation d'une nouvelle réalité accompagnant les politiques publiques environnementales qui peut amplifier un décalage déjà existant et, on le verra, renforcer les inégalités entre les agriculteurs.

6.2 La persistance des pratiques de gestion productive et autonome

Nous venons de le voir, l'opposition aux normes environnementales du pSWLP (qui existe de façon variable et pas de façon systématique et unanime) révèle ce que les agriculteurs n'apprécient pas dans ces mesures. Je vais à présent m'intéresser à l'inverse : ce qu'ils valorisent dans leur travail. Cette réflexion se fait en deux temps : comprendre ce qui anime les agriculteurs dans leur activité et dans leur identité et comprendre quelles relations entretiennent ces orientations structurées avec les règles du jeu agricole, ces dernières étant en mutation permanente.

Dans quelle mesure les orientations des agriculteurs sont-elles pourvoyeuses de pratiques symboliques ? Les travaux sur le «good farmer» montrent que les agriculteurs développent des pratiques et des compétences qui puissent indiquer le capital culturel à des pairs et ainsi gagner en statut. Ainsi chez Burton (2004a), l'importance donnée à l'apparence physique d'un paysage et au rendement des cultures par hectare montre les compétences d'un agriculteur et cette information de statut se retrouve transférée par le biais de la pratique agricole en bord de route visible par les pairs. Plus précisément, pour Burton, Kuczera, et Schwarz (2008), trois conditions d'indication de capital culturel auprès des autres agriculteurs surviennent : une activité doit être le véhicule de compétences, elle doit avoir un résultat tangible («*sign*») et ces signes doivent être accessibles aux autres agriculteurs, souvent visuellement. En réalité, cette conception de la signification du capital culturel s'exprime dans un cadre économique particulier. Les conditions économiques forment la capacité des agriculteurs à faire montre de symboles valorisés. Ainsi Haggerty, Campbell, et Morris (2009) montrent que certaines activités symboliques, comme le maintien d'un bétail de qualité, peuvent se perdre pour maintenir une viabilité économique. La réalité économique conditionne les goûts (pour reprendre les termes de Bourdieu que l'on extrapole ici aux pratiques et principes des agriculteurs) ; les goûts de luxe / de liberté et les goûts reflétant la nécessité constituent deux pôles d'un continuum.

Tout d'abord, comment qualifier les normes, valeurs qui guident les actions des agriculteurs ? Mon cheminement théorique m'a fait explorer plusieurs pistes de qualifications des normes qualifiant les

principes et les actions des agriculteurs entrant potentiellement en décalage avec des nouvelles normes en vigueur.

En cherchant à compléter un modèle explicatif de l'action des agriculteurs basés sur la rationalité économique, Gasson (1973) met en avant un système de valeurs et propose une typologie d'orientations composées de quatre éléments : l'orientation instrumentale cadre l'activité d'agriculteur comme un moyen d'obtenir des retours financiers et d'optimiser ses profits ; l'orientation sociale définit la volonté d'acquérir un prestige social à l'intérieur d'une communauté ; l'orientation expressive représente la recherche d'accomplissement personnel et la possibilité d'expression autonome et créative ; enfin l'orientation intrinsèque se compose de ce que les agriculteurs apprécient dans leur métier et les préférences personnelles. Forney utilise la notion d'ethos dans son travail (2007) sur les éleveurs romands. Le concept est défini par Bourdieu comme «ensemble objectivement systématique de dispositions à dimension éthique, de principes pratiques» (Bourdieu 2002, p.133). Bourdieu conceptualise l'ethos comme un ensemble de *pratiques*, qu'il distingue des valeurs éthiques, incarnant des dispositions inconscientes. Forney propose alors six principes qualifiant l'action des agriculteurs : le principe productif, le principe du «propre en ordre», la valorisation du travail pour lui-même, le principe d'indépendance, le principe de perpétuation et le principe de rationalité économique. Cet ethos paysan est ainsi divers et parfois contradictoire. Se pose alors la question de la formation de ces principes et pratiques. Comment se construisent-elles ? Dans ses travaux ultérieurs (2010), Forney laisse l'ethos de côté du fait de son caractère totalisant ne permettant pas de caractériser les représentations professionnelles et parce qu'il n'intègre pas la dynamique d'interaction qui constitue une identité (professionnelle), sachant que cette dernière se construit au sein d'un groupe ainsi qu'avec des éléments extérieurs au groupe³³. Les travaux en AEG et en sociologie et anthropologie rurales ont investi la typologie comme moyen de comprendre et de conceptualiser la pratique de l'agriculture (Huber et al. 2024, McGuire, Morton, et Cast 2013, Burton et Wilson 2006), et le rôle, l'identité, la signification du métier d'agriculteur. Dans leur méta-analyse de l'usage des typologies dans l'agriculture, Huber et al. (2024) décèlent trois composantes permettant de classer les exploitations et les agriculteurs : les caractéristiques socio-environnementales (la géographie, le contexte politique), les caractéristiques structurelles d'une exploitation (par exemple le type de production ou la structure économique) et les caractéristiques individuelles des agriculteurs incorporant les facteurs socio-démographiques, les motivations ou les normes sociales. Cette dernière catégorie a donné lieu à un nombre prolifique de

33 Par ailleurs, Bourdieu se détache dans ces travaux de l'ethos qu'il concevait comme subdivision de l'habitus et se réfère alors plutôt à ce dernier (Bourdieu 1984).

constructions typologiques des agriculteurs, en prenant un appui théorique dans les disciplines de la psychologie, la psychologie sociale ou la sociologie. A travers ces diverses typologies, les dispositions des agriculteurs sont présentées comme ayant un caractère identitaire (Burton et Wilson 2006, McGuire, Morton, et Cast 2013), ce sont de stratégies d'adaptation (Johnsen 2003, Pomeroy 2015, Cloke 1989, 1996), des styles de management (Fairweather et Keating 1994), des représentations professionnelles (Forney 2010), des idéaux-types (Geiser 2020), des valeurs (Fairweather et Campbell 2003) ou des justifications (Rosin et Campbell 2009).

A travers ces travaux, il existe une grande diversité de façons de déterminer les actions et les identités des agriculteurs (buts, stratégies, valeurs, styles de management, orientations, ethos, principes) s'étirant entre la stratégie calculatoire et l'identité, moins malléable. En cherchant moi aussi à catégoriser l'activité des agriculteurs, il me fallait choisir une orientation quant à la qualification à apporter à ce que je cherchais. Au final, je retiens et me réfère à la notion de dispositions de l'habitus chez Bourdieu qui est suffisamment vaste pour incorporer un certain nombre de paramètres quant à l'identité et l'action des agriculteurs, tout en s'articulant avec la notion de «good farmer». L'habitus, malgré des critiques quant à son déterminisme, intègre en réalité une dimension structurante ; il s'agit d'une grammaire générative. Bien que l'habitus soit constitué de dispositions intériorisées, les agents disposent d'une certaine *agentivité* et d'une marge de manœuvre (Bourdieu 1980). Il offre aux individus la possibilité de développer des stratégies innovantes ou de résister à certaines contraintes, en fonction de leur positionnement dans le champ et de leurs dispositions. Les stratégies des agents peuvent être mises en œuvre sans intention consciente, mais elles sont néanmoins efficaces et adaptées au contexte. Les individus possèdent un «sens du jeu» social, qui leur permet de savoir comment agir pour atteindre leurs objectifs sans avoir besoin de planifier explicitement leurs actions.

L'habitus est un système de dispositions durables et transposables que les individus acquièrent à travers la socialisation. Pour les agriculteurs, cet habitus englobe des pratiques, des croyances et des valeurs enracinées, transmises au sein de la famille et de la communauté agricole. Il façonne leur perception du monde, leur identité professionnelle et guide leurs actions quotidiennes sans nécessité de réflexion consciente. Parallèlement, la notion de «good farmer», telle que discutée par Burton, est une identité socialement construite qui incarne les qualités et les pratiques valorisées au sein de la communauté agricole. Être reconnu comme un bon agriculteur implique de se conformer aux normes communautaires (aux règles du jeu) et de démontrer sa compétence par des signes visibles, tels que des champs bien entretenus et des rendements élevés. Cette reconnaissance sociale confère

à l'agriculteur du prestige et du capital symbolique, renforçant sa position et son influence au sein de la communauté. L'habitus sert de fondement aux dispositions qui guident les perceptions et les actions des agriculteurs. Les normes et valeurs associées au «good farmer» sont intériorisées à travers cet habitus, conduisant les agriculteurs à incarner ces standards dans leurs pratiques et dans les discours.

Il s'agit pour moi de comprendre dans quel contexte s'inscrivent les dispositions de l'habitus des agriculteurs néo-zélandais, à savoir la relation qu'elles entretiennent avec les normes caractérisant les règles du jeu et les changements qui les caractérisent. Ces dispositions entrent en partie en contradiction avec les exigences environnementales (et reflètent la persistance de règles du jeu pré-datant l'avènement de l'environnement dans l'arène publique et politique – c'est l'hystérésis) ; une autre partie se conforme aux normes dégagées. Comme on le verra, une partie du constat de colère observé est explicable par le maintien prolongé d'un habitus forgé par des normes à la fois issues «l'âge d'or» de l'agriculture post-Deuxième Guerre mondiale et de l'entrée de l'agriculture dans un paradigme néolibéral dès les années 80.

Ainsi, dans ce sous-chapitre, mon attention portera d'abord sur la défense d'un certain modèle d'équilibre de la pratique d'une activité entre *lifestyle*, production nourricière et conduite d'opérations. On verra que cette défense reflète le maintien d'une forme d'agriculture familiale, le fondement de la vision de beaucoup d'agriculteurs sur comment devrait se pratiquer l'agriculture néo-zélandaise, qui éclaire donc en grande partie les réponses des agriculteurs. En miroir de la défense du modèle d'agriculture familial, j'établirai un focus sur les conditions matérielles ayant participé au façonnement de l'habitus productiviste et gestionnaire dans le champ agricole.

6.2.1 Le maintien de l'ensemble *lifestyle* – entreprise – activité productive

L'opposition construite à l'encontre du pSWLP est en partie due à la peur d'une érosion de l'activité agricole telle que les agriculteurs la connaissent. Il se révèle donc qu'au cœur de la réponse des agriculteurs rencontrés se trouve la valorisation d'un certain mode de vie qui conjugue activité familiale et autonomie. Le sens et la fierté des éleveurs viennent pour beaucoup de la capacité à gérer de façon autonome une exploitation impliquant des animaux que l'on prend du plaisir à élever et améliorer. Cette volonté d'autonomie est la volonté d'exercice d'une activité qui laisse l'État le

plus possible en dehors de l'activité. Elle se conjugue aussi avec la disposition à vouloir produire de la nourriture : la nécessité d'exercer la possibilité de produire et d'optimiser sa production demeure une disposition solidement ancrée.

Dans les trois sous-points suivants, je vais exposer les trois dimensions des dispositions de l'habitus des agriculteurs du Southland que sont l'exercice d'un style de vie, la possibilité de produire de façon autonome et la disposition de décideur dans la conduite de son entreprise.

6.2.1.1 La pratique agricole comme style de vie

Qu'est-ce que les agriculteurs apprécient dans leur activité ? Au cours des entretiens, la question de savoir ce que les agriculteurs apprécient dans l'agriculture était généralement posée au début afin de les amener à parler de leur histoire personnelle et des liens étroits qu'ils entretiennent avec l'agriculture.

«It's an outdoor job, you are working with animals and people. I like the people side of it. Working with staff, having the cows, working outside... But I get it's quite challenging, but it's a good business, it's part of the job as well. Growing a business; you're growing your own business, you're self-employed» (itw 35, a)

«I : What do you like about farming?»

I like seeing good animals perform well. I like not having neighbours close by. [...] I like, well, now that I'm sort of not fully involved in farming, I like the option of doing what I want to do, which I do. Although there are still things that I have to do. But if I don't want to do something, or it's not urgent, I don't do it.» (itw 36, a)

Travailler avec les animaux, dans la nature, vivre à l'extérieur, vivre dans des endroits isolés, loin des grandes villes, font partie des nombreux aspects appréciés par les agriculteurs. Tous ces éléments font partie d'un mode de vie agricole que les agriculteurs choisissent d'adopter (dans une certaine mesure) et d'apprécier. Le mode de vie est un élément majeur dans la décision des agriculteurs de continuer l'entreprise familiale (ou créer leur propre entreprise) et apparaît souvent à

un stade précoce de leur vie, qu'ils soient issus d'une exploitation agricole familiale ou non. L'agriculture est également liée à la capacité d'effectuer un travail physique.

«[I like] the lifestyle. The lifestyle. Being out in it. I've always been an active rugby player in my early years and I've always enjoyed the physical side of it too. And now, you know, you've got this mix the physical side, you know, for longevity. When I retire, I won't be worn out that way!» (itw 34, a)

L'éleveur mentionné ici poursuit en expliquant les aspects physiques de l'élevage ovin qu'il oppose aux aspects «mentalement difficiles» de l'élevage laitier soumis à différents types de pression.

L'idée de transmission et la capacité à transformer la terre et à l'améliorer, en termes d'environnement ou de production, vont de pair avec l'éloge du mode de vie :

«As a family farm, you want to leave things in a better shape for the next generation [...] People say you should not call it a lifestyle, but I think it is. It's a lifestyle choice. I like being my own boss.» (itw 3, a)

«You never get bored, there is always something to do. And you can take pride in what you do, especially in the studs and so forth and what not; you breed sheep and you're trying to improve all the time and what not. You're trying to improve the land. And everything that you do is for yourself to a certain degree... and your family.» (itw 37, a)

Souvent, les agriculteurs interrogés font ce travail bien-aimé parce qu'ils ont grandi dans une famille d'agriculteurs et qu'ils ont décidé de continuer. Le fait d'être son propre patron est un aspect prédominant des réponses et implique que personne ne donne d'ordres ou n'explique ce qu'il faut faire à la ferme.

«I have always loved the outdoors. I suppose, growing up on farm, it's... the lifestyle. I've spent a bit of time travelling and working overseas and probably one thing I didn't like is working for a boss. So I decided to become a boss myself. And yeah, the outdoor, the lifestyle, it suits me.» (itw 33, a)

La question de l'autonomie est également importante pour les agriculteurs. L'autonomie signifie ici «être son propre patron» et être en mesure de gérer une entreprise ou de ne pas travailler pour quelqu'un d'autre.

La dimension familiale de l'agriculture est un point important en filigrane des réponses quant à l'appréciation de l'activité agricole. Elle caractérise les exploitations que j'ai visitées et elle est également revendiquée et défendue face à une perception de corporatisation du secteur. Dans une perspective plus interactionniste, on peut affirmer que l'identité de l'agriculteur familial est aussi une construction et positionnement s'opposant à une forme d'agriculture *corporate*. Une partie des agriculteurs craint un déclin de l'agriculture familiale et pointe du doigt les politiques environnementales comme un facteur participant à ce phénomène. La grande majorité des agriculteurs interrogés lors de mon terrain s'identifient comme des *family farmers*. La figure du *corporate farmer* est un élément de compréhension du ressentiment qui s'exerce chez certains et se constitue en miroir d'une pratique d'agriculture perçue comme familiale. Cette peur est partagée par les sondages d'opinion de la population sur leur vision du secteur primaire. Dans un sondage réalisé par le MPI (UMR et Ministry for Primary Industries 2017), la corporatisation de l'agriculture est associée au rejet de l'intensification de l'agriculture et de son impact sur les eaux. La crainte s'accompagne du rejet des investissements étrangers dans le secteur primaire.

Les agriculteurs se situent également dans une logique de transmission. La plupart des agriculteurs interrogés continuent une histoire familiale et espèrent pouvoir transmettre l'exploitation, soit à un membre de la famille intéressé ou à une personne qui puisse continuer de gérer l'exploitation selon l'éthique personnelle de l'agriculteur mettant le terrain en vente. La dimension familiale se comprend à la fois dans les pratiques et dans les représentations sociétales. Il s'agit d'une composante essentielle du paysage agricole néo-zélandais qui s'est imposée, et stabilisée comme une forme d'idéal agraire, au courant du 20^{ème} siècle.

Si les agriculteurs décrivent leur activité en termes positifs, il faut noter que ce sentiment de joie et de fierté qui caractérise la grande majorité des réponses n'est pas systématique. Deux des personnes interrogées se sont montrées plus critiques à l'égard de leur décision de se lancer dans l'agriculture. L'un d'eux est venu d'Europe, attiré par la Nouvelle-Zélande en raison des opportunités qu'elle offrait en matière de production laitière. Mais après avoir passé près de 20 ans dans le pays, il a admis qu'il s'agissait de la «plus grosse erreur de sa vie».

«When I came to New Zealand, everybody said that New Zealand is leading in dairy, but that's not true. New Zealand farms have big numbers but that doesn't make you a better farmer. When I started, it was 3 days effluent storage, it's nothing. People got confused when farmers stopped getting subsidies, farms got a lot bigger, big numbers. I ask people, why New Zealand farmers are better? Do their cows produce more? No. Do they live longer? No. Are they environmentally better? No. Farmers had to get bigger to make a living...» (itw 20, a)

Parmi les raisons invoquées, citons la difficulté, voire l'impossibilité, pour lui de développer de nouvelles idées et compétences dans l'exploitation, ainsi que l'isolement relatif résultant d'une amertume à l'égard des autorités locales et des autres producteurs laitiers. Un autre agriculteur a considérablement réduit son activité d'agriculteur après une dépression. Après cela, il s'est rendu compte que son rythme de travail était trop intense pour lui et a décidé de se retirer.

6.2.1.2 La volonté d'une pratique d'une production optimisée et optimisable

«Farmers want to farm». Les agriculteurs trouvent un sens professionnel par leur fonction de production de denrées alimentaires, une production quantitative, qualitative, optimisée et autonome. Il s'agit du noyau dur de l'identité d'agriculteur. L'activité de production représente ce qui définit même la profession d'agriculteur et elle se retrouve dans les réponses de mes intervenants dans les entretiens.

«Oh, look, New Zealand has always been an export country. We've never ever consumed much of our dairy products, never ever. We've always produced far more than we consume. And the demand in the world is growing. And environmental issues mean that production in the world is actually going to really slow down. And so, like, yeah, I see no problem with that at all. Like, you know, we've got all these businesses from Asia that come in here wanting to build dairy factories here because they want dairy products.» (itw 5, a)

L'agriculture se doit d'aller de constamment de l'avant pour certains éleveurs. La progression vers des meilleurs systèmes est vu comme ancrée dans la nature humaine et cette progression ne doit pas être entravée.

«Some say to reduce the impact is to lower the number of cows... I disagree with that. It's not what human nature is, human nature is not to stop something, it is to understand and make the necessary changes. Things are coming out on the science, breeds of animals to improve feed conversion and how they urinate, or the system that we use, stand off pads or the way we collect the manure, there are lots of ways of mitigating. Peak cows is because of our reputation, which I believe to be false.» (itw 17, a)

Un grand nombre de réponses attaquent les propositions environnementales à travers l'angle de la défense de la position de l'agriculture et de l'élevage laitier dans le tissu économique régional et national et même dans le registre peut-être plus abstrait d'un devoir de «nourrir la population mondiale». Dans cette perspective, les agriculteurs deviennent les défenseurs d'un modèle exportateur qui caractérise particulièrement les élevages du pays.

«I suppose the one plus with agriculture is we're producing a product which is generally eaten. I mean, people will always need to eat. And we do have a growing world population. We do have a growing middle class and they can afford to pay for, I mean, we're trying to get away from selling commodities at a low cost on the world market. Trying to produce a product that the wealthy, you know, will pay a lot for.. And then we can do what we like with their money. So a lot of people say, I mean, you know, it's our job to feed the world. But I mean, a country of four million people could potentially feed what, 40 million with our agricultural produce. But there's seven billion people living on the planet. So we're never going to be able to feed the world. So we might as well make sure we feed the rich that can pay a lot for the food they're eating. And then we can just do what we like with the money. So yeah, we can still help people with that.» (itw 9, a)

La première partie souligne que l'agriculture produit un bien essentiel : la nourriture. Avec la croissance de la population mondiale et l'augmentation de la classe moyenne, la demande alimentaire est en augmentation. Cela reflète une réalité économique où les agriculteurs sont au centre de la satisfaction d'un besoin humain universel. Toutefois, les agriculteurs savent que leur production répond à un besoin spécifique. Dans l'extrait d'entretien ci-dessus, l'agriculteur remet en cause l'idée romantique et abstraite d'une agriculture capable de «nourrir le monde». Dans le cas

particulier de l'élevage laitier, les produits laitiers et la poudre de lait ne sont pas vus comme des denrées indispensables, mais elles répondent à un goût et une volonté de consommation de la classe moyenne, qui a aussi les moyens de s'offrir ces produits. C'est aussi le cas avec la production de viande d'agneau, dont une partie des morceaux est à destination de consommateurs relativement aisés.

La valorisation de la production de nourriture est d'une part une réponse à une nécessité biologique inaliénable et d'autre part une réponse à une demande croissante du fait de l'augmentation mondiale de la population. De plus, la position particulière de la Nouvelle-Zélande comme terre d'exportations fait partie intégrante du discours des agriculteurs. Dans un contexte où 95 % des produits agricoles sont exportés, les agriculteurs insistent sur la capacité de l'agriculture néo-zélandaise de répondre à la demande de plusieurs dizaines de millions de personnes. Plusieurs agriculteurs reprennent les chiffres de 40 et 50 millions de personnes potentiellement satisfaites (en termes de calories produites). Il est lié à l'acceptation et à l'adhésion aux exportations systématiques de toutes sortes de produits agricoles. Rosin (2013) a analysé ce récit comme une «justification intégrative» qui consolide en fait un comportement productiviste et la participation des agriculteurs au système agroalimentaire actuel. L'auteur a ainsi expliqué comment la résistance aux réglementations environnementales peut être justifiée par la nécessité de nourrir le monde à la suite de la crise alimentaire mondiale de 2007-08. Le système de sécurité alimentaire agit ici comme une utopie à laquelle les agriculteurs participent. Le système productiviste dans lequel les agriculteurs évoluent est en fait un «super-productivisme» en cela qu'il dépasse les caractéristiques classiques du productivisme, à savoir le contrôle des marchés par le gouvernement, l'existence de peu de restrictions, le maintien de la propriété individuelle, l'industrialisation, la commercialisation, la mécanisation, l'intensification, la spécialisation, la concentration de la production agricole (Burton et Wilson 2012). Le super-productivisme inclut le productivisme coopératif, qui a la particularité de donner la possibilité aux agriculteurs de donner l'orientation stratégique d'une entreprise et en font des acteurs participant à la mise en œuvre d'une forme renouvelée de productivisme liée à un cadrage «marchand» en termes de demande et d'offre.

«[O]ne rule for any business: You have to have a customer. The most efficient way to get proteins from here to there [China] is what we're doing.» (itw 27, a)

Ce dernier producteur laitier a poursuivi en soulignant la nécessité pour la Chine de s'approvisionner en lait supplémentaire et les nombreuses utilisations potentielles de la poudre de

lait. Certains pourraient contester ce récit (par exemple en affirmant que le lait est transformé en poudre utilisée dans les préparations pour nourrissons données aux bébés au lieu de l'allaitement (Galtry 2013) ou que les produits animaux ne sont pas une nécessité pour des raisons environnementales ou de bien-être animal), mais ce n'est pas le sujet pour les agriculteurs ; ces arguments sont rejetés par ces derniers qui se réfèrent alors à une logique d'offre et de demande. Cette logique de marché s'ajoute à la mission nourricière et devient aussi une façon d'évacuer les incohérences potentielles de la nécessité de nourrir une population avec des produits laitiers. En fait, la mission nourricière est perçue par les agriculteurs néo-zélandais comme fondamentalement une réponse à une demande : les gens ont besoin de se nourrir, peu importe de quelle façon et peu importe où ils se trouvent, et les agriculteurs sont là pour offrir des biens et satisfaire des besoins ; dans ce cadre, les éleveurs néo-zélandais expriment leur fierté de répondre à ces besoins de façon efficiente.

Pour l'élevage laitier, les formes hyper spécialisées que peut prendre le lait après transformation couplées à l'exportation sur les marchés mondiaux sont une demande et les agriculteurs y répondent et apprécient le faire.

«I: About the question of milk powder sent to China, does it makes sense?

Yes, they tried to develop value add which is important. Fonterra does a lot of in the value add side of things, stuff with milk that you didn't know it could be possible.» (itw 23, a)

Toujours dans l'élevage laitier, la production de poudre de lait est souvent valorisée. En plus de répondre à une demande, l'élaboration de différents types de poudre représentent le savoir-faire néo-zélandais ; la diversité des produits hautement spécialisés de l'industrie motive les éleveurs. Avant tout, les agriculteurs décrivent une forte motivation à effectuer ce que certains appellent un «travail productif», c'est-à-dire quelque chose d'«utile», par opposition à un travail effectué par une administration publique. En outre, cette production alimentaire valorisée montre une construction de l'identité de l'agriculteur en opposition à l'image construite d'un employé de bureau, vivant dans une ville ou un village, exerçant un travail «de 9 à 5 heures».

Dans cette perspective, les éleveurs cherchent continuellement à améliorer leurs performances et celles de leurs animaux. Pour les éleveurs de moutons, la valorisation de la production passe par une

volonté d'améliorer certains indicateurs clés, par exemple une augmentation du taux d'agnelage ou le poids des carcasses d'agneaux. Par exemple, un éleveur rencontré participait activement à l'amélioration du profil génétique des moutons, afin d'obtenir une meilleure résistance bactérienne. Ces indicateurs de productivité dans l'élevage ovin sont par ailleurs inversement proportionnels à l'augmentation du nombre de brebis (la baisse du nombre de brebis est à la fois due au déclin de la filière viande et de l'augmentation du taux d'agnelage qui se situe à présent autour de 130 % en moyenne, voir aussi Haggerty, Campbell, et Morris (2009).

Chez les éleveurs laitiers, la quantité de lait produit est au cœur des préoccupations, mais également certains autres indicateurs qualitatifs comme la teneur en protéines et matière grasse du lait produit. Le choix de la race de vaches joue un rôle prépondérant dans l'orientation des objectifs de production (le choix dépend de plusieurs facteurs, comme les caractéristiques physiques de l'exploitation ou des raisons idéologiques). Comme la majorité des éleveurs du pays, les agriculteurs interviewés possèdent des vaches KiwiCross (issues de croisement entre Holstein et Jersey). Ce succès vient de la volonté d'obtenir le meilleur de deux mondes et d'allier la capacité productrice de la Holstein et la haute teneur en matière grasse du lait de race Jersey ainsi que maintenir des vaches à plus petite taille que la Holstein. La productivité ne se mesure pas seulement à la quantité de lait produite (les vaches Holstein les plus communes dans le monde font partie des races les plus productives), mais aussi dans le fait d'avoir des animaux adaptés à des grandes tailles d'exploitations et aussi plus fertiles, ce que les KiwiCross proposent.

Les agriculteurs connaissent aussi l'importance pour eux de l'image «*clean and green*» sur laquelle se base la communication des atouts de la Nouvelle-Zélande sur les marchés internationaux. Et beaucoup pensent que cette image est pour l'essentiel justifiée (au contraire des scientifiques environnementalistes). Au-delà des controverses sur cette image vantée par les autorités et l'industrie, il faut voir dans cette acceptation de l'image «*clean and green*» comme la foi en des mécanismes du marché, plus légitimes à suggérer le changement qu'une imposition réglementaire. L'importance donnée à la production fait intervenir un ensemble de pratiques définies comme du «good farming». De façon générale, les éléments saillants sont le maintien de paysages «propres» dégagés de tout élément indésirables (mauvaises herbes) et l'élevage d'animaux productifs et efficaces. Le maintien de paysages entretenus passe par l'éradication des mauvaises herbes. Une activité qui requiert entre autres l'usage de pesticides (Baskaran, Cullen, et Colombo 2009).

«I : Have you considered becoming organic?»

No because I hate gorse. My father and my grandfather, we have spent hours and hours and hours and hours and hours spraying gorse. We hate gorse. And now we got it down to just a knapsack or two a year. Weeds. I like it nice and clean. Well, it's a noxious weed. I hate noxious weeds.» (itw 37, a)

Le *gorse* (ajonc en français – *Ulex europaeus*) est considérée par de nombreux experts comme l'espèce végétale invasive ennemie numéro un. Les agriculteurs que j'ai rencontrés exprimèrent leur détestation profonde de cette plante et de sa capacité à s'étendre et résister aux pesticides. Un autre «ennemi» commun est le chardon des champs (*Cirsium arvense*) qui prolifère sur les prairies. D'ailleurs, lors d'une visite d'une exploitation, l'éleveur qui m'accompagnait n'avait pas hésité à pointer du doigt l'abondance de chardons dans une exploitation ovine voisine. Tout en secouant la tête, il m'exprimait que ce n'était pas un bon signe. A noter aussi que le désir d'optimisation de la production n'est pas contraire à un souhait de diriger vers une production plus respectueuse de l'environnement. Une production similaire avec moins d'animaux en est un exemple. J'aborderai ce point en détails dans le sous-chapitre 6.4 consacré à l'intégration de nouvelles normes chez les agriculteurs.

La valorisation de la production oriente les décisions prises sur l'exploitation, des animaux à l'usage d'engrais en passant par l'emploi d'ouvriers agricoles. La volonté d'efficience dans la production est structurante en cela qu'elle a façonné la mise en place de pratiques qui ont durablement affecté l'agriculture (l'amélioration de la pousse d'herbe, l'adoption de systèmes de rotation du bétail, l'adaptation du profil génétique des cheptels ; voir par exemple Haggerty, Campbell, et Morris (2009) et aussi le chapitre 4). L'efficience se corrèle avec la volonté de gérer une véritable entreprise agissant dans un marché et faisant de l'agriculture un business comme un autre, du fait de sa position dans un marché sans intervention directe de l'État. La production n'est pas (seulement) une affaire de quantité (un éleveur m'indiquait explicitement qu'il ne jugeait pas pertinent d'être qualifié de bon ou mauvais agriculteur en fonction de la quantité produite), mais aussi et surtout d'optimisation de la production et de maintien de certains paramètres qualitatifs dans les produits livrées à l'industrie.

6.2.1.3 Faire grandir son *business*

Une disposition de gestionnaire fait référence à la capacité à intégrer un grand nombre de paramètres dans la gestion d'une exploitation, notamment des aspects non agricoles de la profession. De façon générale, l'idée d'un bon équilibre entre plusieurs facettes du métier est exprimée. Une partie des agriculteurs expriment la facette de management en premier lieu :

«I : What is a good farmer for you ?

A good businessman, a good manager. Everything, you've got people, environment, animal welfare, health and safety, financial management, all the tools of financial management, relationship with staff, contractors, banks, etc.»

(itw 27, a)

Ce profil caractéristique met en avant la capacité à conduire une activité économiquement profitable dans un cadre administratif et légal complexe. Il s'aligne par ailleurs plutôt bien avec les attentes des autorités d'exprimer une «attitude de CEO».

Certains agriculteurs se demandent ce qui est réellement corporatif et ce qui ne l'est pas et où se situe la limite. Pritchard, Burch, et Lawrence (2007) montrent qu'il existe une catégorie de «*family farm entrepreneurs*» qui se situe entre le *corporate farming* et l'agriculture familiale. L'agriculture familiale existe en tant que structure et s'est appropriée des pratiques associées à l'agri-business (adoption d'une forme juridique, sécurisation de fonds par le prêt bancaire, spécialisation de la production). Leur étude se situe chez les producteurs de tomates australiens, mais les auteurs affirment explicitement que le cas est généralisable au cadre néo-zélandais, du fait de la trajectoire économique assez proche qu'effectue la Nouvelle-Zélande par rapport à son voisin. La frontière entre une agriculture d'entreprise et familiale est en effet difficile à établir tant il existe une variété de formes juridiques qui qualifient les exploitations. En effet, les exploitations familiales varient en taille, en personnel, en forme juridique. En soi, ce sont déjà des entreprises, employant parfois du personnel. Je reviens en détail plus loin dans le chapitre sur cette notion extensible d'agriculture familiale (voir Hervieu et Purseigle 2013) qui possède des caractéristiques spécifiques en Nouvelle-Zélande.

L'exploitation agricole comme possibilité d'investissement est un élément central dans la profession. C'est un point qui divise ; j'ai notamment entendu des agriculteurs s'élever contre ce genre de pratique qui pousserait à vouloir toujours plus et n'étant que motivée par l'appât du gain. Selon eux, développer une exploitation uniquement pour une meilleure plus-value du terrain ne constitue pas ce qui s'apparente à un «good farmer» en cela que la pratique ne se limite qu'aux aspects financiers. Au contraire, d'autres embrassent totalement les possibilités financières que représente l'agriculture et particulièrement l'élevage laitier. L'un des plus jeunes éleveurs rencontrés était sans équivoque sur le sujet :

«Firstly, I read 'Rich Dad, Poor Dad' when I was sixteen. I grew up in a valley where there were three dairy farms around us, just at the corner intersection and I used to rear calves, take them to the A&P show, milk or feed cows occasionally or help neighbours when I was in primary school. But when I was sixteen, I read 'Rich Dad, Poor Dad' and decided to get on a wealth creation pathway. And when I left school, I actually went deep sea fishing for a while, because it was good cash. But after a while, I knew that I wanted to do farming. One of the driver to go farming was... I always wanted to have a family and become a family man, but then I had the knowledge of reading 'Rich Dad, Poor Dad' about getting out of the rat race, in terms of the money rat race and everyone jumping at each other to get ahead of each other, and I knew that to have both was a real challenge. So dairy farming I saw as an opportunity where you can have a family without halving your income (because one of your parent is not at work) so we could still continue on a wealth creation and have a family. That was a big driver to get into dairy farming.» (itw 38, a)

L'élevage laitier était pour lui un moyen d'atteindre des objectifs financiers ; en résumé il s'agissait d'un «*wealth creation pathway*». Cet agriculteur est le seul que j'ai rencontré ayant un discours aussi précis sur la création de capital.

Évidemment, la question de la rentabilité et de la valeur d'une exploitation entre en ligne de compte pour chacun des agriculteurs. La capacité à constituer un capital est un élément déterminant dans le chemin parcouru et la prise de décision d'un agriculteur. L'élevage laitier en particulier est touché par les réflexions sur la rentabilité, tant les investissements sont importants. La possession d'un terrain et des infrastructures à destination de l'élevage laitier est un parfois un long processus.

L'industrie est caractérisée par l'existence de contrats de *sharemilking* qui permet aux éleveurs n'ayant pas encore assez de capital et d'expérience pour acheter un terrain de posséder le bétail et les machines mobiles et de partager les revenus avec un exploitant possédant le terrain. L'élevage laitier combine plusieurs types de propriétés et fait ainsi intervenir un important calcul stratégique et financier. La question de l'investissement est en partie la motivation de certains de convertir leur exploitation en élevage laitier. Une conversion permet de préparer une succession et assurer plus facilement la transmission d'une exploitation (Stock et Forney 2014). Dans un contexte de stagnation économique de l'élevage de moutons, les nouvelles perspectives offertes par l'élevage laitier permettaient non seulement d'avoir une activité plus profitable, mais aussi de préparer la succession de l'exploitation, effectuée à un prix prenant en compte la potentielle transformation en exploitation laitière.

Dans l'environnement compétitif dans lequel évoluent les éleveurs, une grande majorité de ces derniers estime que le secteur laitier doit rester uni pour une meilleure compétitivité de l'ensemble du pays dans le commerce international. Ainsi, une majorité d'éleveurs laitiers ont opté ou ont maintenu de travailler avec Fonterra (une minorité s'en est détachée pour des raisons de mauvaises relations avec la coopérative ou parce qu'elle n'était pas en accord avec le système de parts d'entreprise directement liés à la production laitière). De plus, les éleveurs Fonterra défendent le modèle de la coopérative avec vigueur.

«I am a staunch coop person, its absolutely crucial that we stay as a coop, there is a wild world out there waiting to pounce us and make us peasants and I think that if we don't stick together as farmers, we are lost.

I cannot understand why farmers will go with a private company, it's a total choice to be a Fonterra farmer. [...] It does hurt me to see DIRA [*Dairy Industry Restructuring Act*] being used to hammer what I think is a fantastic organisation for New Zealand. When you see the private companies being partially owned by overseas businesses, that money is disappearing overseas, I cannot understand how the government can let it happen, we compete with Nestlé for example, why is the government thinking it is good to encourage competition like that.» (itw 36, a)

La volonté de s'inscrire dans une dynamique de coopératives comme l'offre Fonterra permet aux éleveurs laitiers de rester unis d'une certaine manière, car ils évoluent dans un environnement composé d'acteurs puissants comme les géants européens du lait, ce qui exerce une pression supplémentaire pour la Nouvelle-Zélande en tant que petit pays isolé d'Océanie. De façon analogue, les éleveurs de moutons ont un regard critique sur leur propre secteur qui est dominé par une multitude d'entreprises en compétition. Ils estiment que cette compétition et ce manque de transparence détériorent la position économique de la filière viande.

L'argument de compétitivité vient moduler la réponse aux exigences environnementales. D'une part, l'image «clean and green», qu'elle soit véridique ou non, est d'une importance capitale sur les marchés internationaux, d'autre part, rester compétitif signifie éviter les restrictions diverses qui, du point de vue d'une partie du monde agricole, n'ont pas de sens et entravent le développement économique.

6.2.1.4 Perpétuer un idéal productif

La réponse des agriculteurs reflète l'adhésion, consciente et inconsciente, à une disposition valorisant avant tout l'activité de production de nourriture en son cœur et un certain nombre de justifications découlant de ce principe fondamental. On observe le maintien de normes de «good farming» productivistes, fondamentalement liées au maintien et à la promotion d'une agriculture familiale entrepreneuriale (pour reprendre les termes de Pritchard, Burch, et Lawrence (2007)). La défense d'un certain *lifestyle*, incorporant un désir de promotion de l'agriculture familiale et un désir d'autonomie, et la nécessité de rester compétitif forment un tout cohérent. Au fond, les agriculteurs apprécient la facette de leur métier qui leur font exercer une diversité de compétences, tournant autour de l'activité principale de production.

«So like as a farmer, I mean, we want to go back to the reasons why you farm and you need a lot of skills to be a good farmer. So it's, I mean, from management skills to animal skills to practical skills, you know, shearing a sheep and putting up a fence and then you've got to, you know, then you've got to go and see the bank manager and you've got to be good with your finances, do your budgets. So you've got to go on the financial side of it and then you've got to go along to a hearing and do a presentation.» (itw 9, a)

La valorisation de la production de denrées alimentaires possède une caractéristique particulière : elle est aussi fortement associée à la nécessité de répondre à une demande. La logique d'offre et de demande lui donne une dimension stratégique sur laquelle je reviendrai.

Cette importance donnée à l'orientation productive et gestionnaire rejoint d'autres travaux menés en Nouvelle-Zélande. En s'inspirant de cette perspective mettant les buts et les valeurs des agriculteurs en avant, Parminter et Perkins (1997) effectuent une étude sur ces éléments chez les agriculteurs néo-zélandais sous forme de questionnaire (680 réponses d'agriculteurs de tout type, dans l'Île du Nord). Il leur fut demandé de donner un score et classer dix buts³⁴ selon leur importance. Les auteurs observent une prépondérance des buts suivants : production, valeur en capital de l'exploitation, orientation business et autonomie. La production est le but le plus prioritaire majoritaire chez 43 % des sondés ; il comprend les sous-objectifs de maximisation de profits, réalisation du potentiel productif de l'exploitation, obtention du prix maximum pour les commodités produites et maintien d'un bétail de qualité. Les buts de respectabilité (être reconnu comme un *top farmer*, par la famille) et communauté (être accepté dans la communauté et y contribuer, avoir un sentiment d'appartenance) ferment la marche, ce dernier obtenant le plus mauvais score et étant mentionné par 0 % des sondés comme objectif prioritaire.

La position particulière de la Nouvelle-Zélande comme pays exportateur alimente la nécessité de produire. L'activité de production nourricière est justifiée par le contexte : il s'agit en fait du prolongement des normes pratiques agricoles développées et stabilisées au cours du 20ème siècle. Je vais explorer à présent ces dynamiques constituantes.

6.3 La force capitalistique de l'agriculture

L'habitus des agriculteurs est le produit des règles du jeu du champ dans lequel il s'exerce ; il représente un idéal d'agriculture qui s'est forgé à travers le temps. Dans le champ de l'agriculture, la direction de l'industrie agricole et de son rôle dans l'économie néo-zélandaise a donné le la des attentes, des aspirations et des orientations entreprises par les agriculteurs. Ce sous-chapitre interroge la formation de cet habitus au regard de l'évolution de la politique agricole et notamment des réformes du secteur agricole des années 80.

34 Business, production, autonomie, environnement, communauté, famille, épanouissement personnel, valeur en capital de l'exploitation, respectabilité, intérêts non agricoles.

L'opposition des agriculteurs sur les bases économiques et la valorisation du travail autonome de gestion d'entreprise s'inscrit dans le contexte financier particulier de la circulation des capitaux chez les agriculteurs, particulièrement chez les éleveurs laitiers, directement issus d'une vision de l'agriculture rendue possible par l'État.

Ce grand sous-chapitre fait un retour dans le passé pour mieux comprendre le développement d'une forme néolibérale d'agriculture. La colonisation européenne de la Nouvelle-Zélande cristallise une forme particulière de production, mariant propriété privée et agriculture familiale, activement soutenue par l'État. Par la suite, ce dernier abandonnera son soutien direct au profit d'une approche moins interventionniste, mais visant à maintenir ce qui constitue l'un des piliers de son économie. Pour comprendre comment les agriculteurs deviennent des gestionnaires et producteurs cherchant l'optimisation de leur exploitation, je vais donc me pencher sur la construction de l'«âge d'or», les conséquences des réformes des années 80, puis sur ce qu'elles signifient en détail sur les moyens d'action des agriculteurs et sur l'organisation de l'agriculture familiale. La toute puissance de l'agriculture est également présentée, tout comme le rôle actif et transformé de l'État au service

6.3.1 L'établissement d'une colonie portée sur l'agriculture jusqu'à un «âge d'or»

Le développement de l'agriculture en Nouvelle-Zélande est intrinsèquement liée à son histoire coloniale. Mais avant le peuplement par les Européens, Aotearoa³⁵ constitue le territoire des Maoris. La date de la présence maorie sur Aotearoa est une question débattue, mais un consensus autour du 13ème siècle s'est progressivement établi. D'origine polynésienne, les Maoris importent des espèces animales, végétales et un savoir-faire agricole. Cette première présence humaine sur les îles bouleversent les écosystèmes du fait de la déforestation et de l'extinction d'espèces animales. Le premier Européen à mettre pied sur Aotearoa est le Néerlandais Abel Tasman en 1642. Et c'est plus d'un siècle plus tard, à travers les voyages du Britannique James Cook, que le potentiel colonial et agricole d'Aotearoa se dessine. L'arrivée de colons majoritairement britanniques s'amorcent à la fin du 18ème siècle et s'intensifie lors de la première moitié du 19ème siècle. Les vagues successives d'immigration s'accompagnent de l'introduction de nouvelles espèces inhérentes à l'agriculture européenne. Dans un premier temps, les Maoris contrôlent la grande majorité des territoires et

35 «Le pays du long nuage blanc» en *te reo*, langue maorie, qui, pour simplifier, désigne la Nouvelle-Zélande.

l'économie locale. Ils pratiquent un commerce avec les Européens qui leur fournissent notamment des nouvelles espèces, mais aussi des armes à feu.

En 1840, La Couronne britannique et un certain nombre d'*iwi* signent le Traité de Waitangi (*Te Tiriti o Waitangi*) avec la volonté supposée d'un accord entre les deux parties³⁶. Mais avec une traduction maorie divergente de la version anglaise et l'ignorance des dispositions inscrites dans le Traité de la part des colons rendent l'accord officieusement caduc. En réalité, à partir de la signature du Traité, les colons entreprirent une opération de vaste transformation, en parallèle d'un isolement progressif des Maoris. La signature est interprétée par les Européens comme un blanc-seing pour l'appropriation des territoires ; et avec l'officialisation du statut de la Nouvelle-Zélande comme colonie britannique (elle était encore incorporée à la Nouvelle-Galles du Sud) par la reine Victoria en 1841, une véritable transformation du territoire s'amorce. La transformation physique du paysage comportait trois volets : le débroussaillage des forêts humides par l'abattage des arbres et par le feu, l'assèchement des marais et l'élimination des *tussocks*, touffes d'herbe natives. Le minage des ressources minérales débute également : on observe par ailleurs une ruée vers l'or au milieu du 19ème siècle dans la région d'Otago dans l'Île du Sud qui fait se développer de nouvelles villes et villages, dont la ville de Dunedin où j'ai vécu.

L'arrivée des colons européens bouleversent l'environnement selon une dynamique similaire à l'exploitation maorie (déforestation et introduction de nouvelles espèces), mais de façon plus intense. Autour de l'an 1000, le territoire néo-zélandais était couvert à 82 % de forêts (à 96 % sur l'Île du Nord et 72 % sur l'Île du Sud), ce chiffre atteint 24 % en 2006, soit une réduction de 71 % ou environs 14 millions d'hectares (Ewers et al. 2006, p.316). La déforestation en cours à l'époque coloniale résulte de deux facteurs. D'abord il y a la volonté de dégager du terrain pour y établir des pâturages. Cette pratique est renforcée par l'introduction de la réfrigération qui redéfinit la direction économique que prend le pays. La deuxième raison est le commerce du bois ; si une partie des forêts sont brûlées, une autre exploite le bois à des fins commerciales. Ainsi, de nombreuses scieries voient le jour à la fin du 19ème siècle. L'économie du bois connaît toutefois un développement en dents de scie. La mise à disposition rapide de larges quantités de bois et une crise économique changent les perspectives nationales.

36 Les Maoris cèdent la souveraineté (dans la version anglaise) ou la gouvernance (*kawanatanga*, dans la version maorie) à la Couronne britannique. Cette dernière garantit aux Maoris la possession de leurs terres, tout en réservant le droit d'achat exclusif à la Couronne. Les Maoris obtiennent les droits et privilèges des sujets britanniques, assurant une égalité devant la loi. Les divergences d'interprétation concernèrent la notion d'autorité et celle de propriété (foncière).

A partir de la signature du Traité, la présence européenne prend un envol en Nouvelle-Zélande ; elle est proportionnelle à la marginalisation de la population et de la culture maories. L'intensification de l'introduction des espèces (dont certaines deviennent invasives) ainsi que la déforestation remodelent le paysage de la colonie britannique, qui se transforme en véritable «ferme géante». Au tournant du 20ème siècle, une politique agricole plus organisée et institutionnalisée se met en place.

Lors de la Première Guerre mondiale, l'État centralise l'exportation de denrées alimentaires, pour soutenir l'effort de guerre. C'est à cette période que la Nouvelle-Zélande fait aussi l'acquisition de l'île de Nauru, accédant ainsi à des sources de phosphore. Une institutionnalisation de l'agriculture a alors cours avec la création du Département de l'agriculture est créé en 1892 (Brooking 2006), l'apparition d'associations et de clubs agricoles (Peden et Holland 2013), la création de la première école d'agriculture à Lincoln en 1880, toujours active aujourd'hui. La première branche de l'organisation New Zealand Farmers Union est fondée en 1899 et la première conférence nationale a lieu en 1902; l'organisation deviendra Federated Farmers en 1944. L'investissement du Département de l'agriculture fut croissant dans les affaires des agriculteurs. Il existe une volonté des agriculteurs de recevoir le soutien de l'État pour la recherche agricole qui s'en tient à exercer des activités de conseil et de contrôle qualité. Les premiers journaux scientifiques dédiés à l'agriculture voient le jour, notamment le *Journal of the New Zealand Department of Agriculture*, en 1910.

Par ailleurs, l'État soutient activement la recherche scientifique : ainsi sont établis le *Department of Scientific and Industrial Research* (DSIR) dont le *Plant Research Station* fait partie. Les expérimentations orchestrées par la division *Grasslands* du DSIR résultent en la proposition d'un mix entre *ryegrass* et trèfles qui ont pour double fonction de retenir l'érosion des sols et de développer une meilleure croissance, en réponse à l'utilisation grandissante d'engrais artificiels. Bruce Levy, qui fut proclamé «évangéliste des pâturages», est alors en véritable mission pour vanter les mérites de ces herbes auprès des agriculteurs.

«According to his simplified and more focused vision, every possible piece of land that could be covered in pasture, including that being locked up by expanding cities, should become a 'sward' of ryegrass and clovers. Any appreciation of biodiversity – which is now considered crucial to ecological sustainability – stopped at the paddock fence». (Brooking et Star 2011, p.193)

L'adoption du ray-grass et des trèfles des prés relève selon les historiens d'une orthodoxie perpétuellement ressassée. Elle s'impose en taisant les voix les plus critiques qui émergent des premiers milieux environnementalistes ou d'autres scientifiques au sein du DSIR (Brooking et Star 2011). Ces dernières critiquent la volonté d'établir des pâturages dans tous les recoins du pays et réaffirment la nécessité de préserver certaines zones naturelles. Notamment, au moment où le pays connaît des importants glissements de terrain et d'inondation, la nécessité de garder les arbres pour éviter une trop grande érosion des sols est simplement écartée (Campbell 2020).

En somme, il s'opère une stabilisation d'un agencement fructueux entre État, recherche et agriculteurs. Cette configuration s'incarne dans un nouveau système agraire, une nouvelle ontologie selon les termes de Campbell (2020), pensé pour durer et qui impose une direction indépassable. En soi, elle délimite le pensable. En effet, cette configuration invisibilise alors les voix qui viennent mettre en doute l'orthodoxie en place. Premièrement, elle continue mécaniquement la marginalisation des Maoris déjà évoquée. Deuxièmement, la ferveur de son déploiement réduit au silence les contestations écologistes émergentes ; c'est le cas notamment à la suite des inondations et des glissements de terrain de 1938 dans le nord-est de l'Île du Nord, causés par l'érosion des sols elle-même due à la surexploitation des pâturages : plutôt que de remettre en question cette dernière, l'État développe des mesures de contrôle des inondations.

Pendant la Grande Dépression, les exportations vers le Royaume-Uni connaissent des fluctuations au long des années 30 en raison de la volonté du Royaume-Uni de mieux protéger ses éleveurs. La signature de l'Accord d'Ottawa en 1932 permet au Royaume-Uni d'effectuer un arbitrage sur les quantités de ressources importées de ses colonies ; la Nouvelle-Zélande garde une place privilégiée et en retour il est exigé d'elle d'empêcher toute entrave à l'importation des biens en provenance du Royaume-Uni (ce phénomène est renforcé par l'application de droits de douane sur les importations en provenance d'autres pays comme le Canada et les États-Unis).

Déjà depuis le *Government Advances to Settlers Act* 1894, le gouvernement met en place une structure permettant aux individus d'obtenir des prêts à taux intéressants (qui favorise par ailleurs clairement les colons au détriment des Maoris). Pendant la crise des années 30, le gouvernement travailliste adopte le *Mortgagors and Lessees Rehabilitation Act* 1936 qui permet la restructuration ou l'effacement de la dette de certains agriculteurs. Si la mesure stabilise le marché, cela a pour effet de refroidir les investisseurs privés (Gow 2007). En conséquence, le gouvernement crée la même année le *State Advances Corporation* (SAC) qui permet des prêts hypothécaires. Le SAC se

transforme en partie en la *Rural Banking and Finance Corporation* (RBFC) en 1974 ; cela répond à un souhait des agriculteurs d'avoir une structure complètement dédiée aux prêts adaptés au monde rural. Les années 30 voient aussi la création et nationalisation de la Reserve Bank of New Zealand (RBNZ), la banque centrale. Cette dernière joua alors un rôle de maintien du plein emploi dans une économie très régulée.

On observe au cours du 20ème siècle une stabilisation des formes de pastoralisme autour de la forme du *owner-operator* et celle de l'exploitation familiale (*family farming*). J'y reviendrai en profondeur plus loin dans ce sous-chapitre, lors de l'analyse des réponses des agriculteurs de mon terrain, qui défendent encore aujourd'hui cette vision et approche de l'agriculture, montrant aussi à quel point les contours de sa définition sont extensibles. Cette forme d'organisation permet d'asseoir une pression politique : il s'agit de préserver un mode de production qui favorise aussi une éthique de vie. En outre, cette forme est perçue comme plus adaptée à la résilience économique (Stewart 1980 dans Le Heron 1989a). Les agriculteurs font partie et jouissent d'un réseau impliquant l'État, notamment via les *boards* et le crédit facilité, la recherche scientifique, étroitement liée à la volonté étatique, et un soutien politique accru (qui par ailleurs se concrétise progressivement autour du *National Party*). La croyance et la confiance dans les possibilités des sciences et technologiques fut le moteur de cette révolution ; elles s'accompagnent d'un discours naissant enjouant l'agriculture néo-zélandaise d'alimenter la planète). Dans la prospérité flamboyante d'une économie post-guerre, un véritable «âge d'or», proclamé par les agriculteurs, a lieu.

Les caractéristiques de cet âge d'or est un agencement d'éléments structurels et discursifs favorisant un certain mode d'agriculture et de production. Je reprends ici les éléments décrits par Le Heron (1989a, p.20-21). Il explique que les nœuds importants de compréhension sont l'encouragement et la promotion de l'exploitation familiale par divers programmes ; cette structure permet la conjugaison d'un mode de vie (*lifestyle*) recherché et la disparition des antagonismes capital-travail et représente une structure résiliente face aux fluctuations économiques. Les premiers programmes d'installation d'agriculteurs sur de nouveaux territoires et la promotion de la transformation agricole dans la société en général fait que celle-ci accepte avec peu de résistance les définitions des agriculteurs sur ce que doit être un bon usage de la terre. Enfin, la représentation des agriculteurs dans les différents organismes comme les *boards*, mais aussi au niveau politique avec l'ascension du *National Party* depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale comme étant la force politique s'alignant le plus avec les intérêts des agriculteurs.

En 1950, 33 millions de moutons et 4.7 millions de têtes de bétail bovin sont la clé de voûte d'une économie portée sur l'exportation, principalement au Royaume-Uni. Jusqu'à la moitié du 20ème siècle, le pastoralisme est la forme dominante de l'agriculture ; et donc la production de viande, de laine et de produits laitiers représente la part principale des exportations. Les exportations ciblées pendant la Seconde Guerre mondiale et au-delà génèrent un surplus financier qui, après consultation des principales organisations agricoles, est gardé en réserve par les *boards* concernés. Au milieu du siècle dernier, encore une fois, la guerre transforme l'économie du pays. Cette fois, c'est la guerre de Corée qui a un effet considérable : la demande en laine des États-Unis qui cherche à constituer des réserves augmente fortement et son prix triple. Alors que la laine connaissait un lent déclin, ce sursaut fut une aubaine pour les éleveurs de moutons et renforça la place de ces derniers dans l'économie. Mais ce *wool boom* s'éteint alors brutalement en 1966, avec une chute de 40 % du cours de laine pendant la nuit du 14 décembre (Gregory 2019). Cette dégringolade est un signe annonciateur des événements à venir.

6.3.2 «Rogernomics» ou le coup de canon néolibéral

L'agriculture néo-zélandaise se développe dans un «âge d'or» autoproclamé à la fin de la Seconde Guerre mondiale, mais les années 70 représentent un frein à cette période de consolidation de l'agriculture et pendant les années 80, un tournant décisif lieu. Une expression revient systématiquement lorsque l'on étudie l'abandon des subventions agricoles par le quatrième gouvernement travailliste : «Rogernomics». La contraction de Roger, du nom de Roger Douglas le Ministre des Finances de l'époque et «economics», en référence au «Reaganomics». Le terme qualifie les nombreuses réformes engagées par le quatrième gouvernement travailliste débutant en 1984, avec la victoire de ce parti emmené par David Lange sur le *National Party*. Le gouvernement adopte ainsi une série de mesures ciblées touchant particulièrement à l'agriculture et au-delà. Dès 1984, la Nouvelle-Zélande entre véritablement dans une nouvelle ère. Les réformes de l'agriculture ont des conséquences économiques à moyen-terme. La restructuration de la production agricole a lieu pendant les années 90 ; elle est par ailleurs accompagnée par l'État tout au long du processus.

L'entrée tonitruante de la Nouvelle-Zélande dans le néolibéralisme est l'objet de nombreuses réflexions. On peut distinguer les travaux sur les *Rogernomics* en général (Kelsey 1995 ; Nairn, Higgins, et Sligo 2012) et les travaux s'intéressant à leur impact sur l'agriculture à court et moyen-terme (Fairweather 1992, Wilson 1994, Wilson 1995, Cloke 1996, Wallace 2016). En réalité, l'impact est tel sur la restructuration de l'agriculture qu'on pourrait y inclure la majorité des travaux

en sociologie rurale néo-zélandaise post-années 90 (par exemple Le Heron et Roche 1999) ! Les réformes des années 80 ont largement contribué à ce que l'agriculture néo-zélandaise est aujourd'hui.

6.3.2.1 Un soutien financier étatique d'ampleur

Au début des années 60, l'économie basée sur les exportations a du plomb dans l'aile et l'agencement en place va progressivement se désolidariser dans les années 60 et 70. Les négociations du Royaume-Uni et la CEE entamées dès 1961 et, dès le milieu des années 60, la diminution drastique des revenus quant à l'exportation de laine sont les prémises d'une crise majeure qui se profile. Pendant les années 60, un réseau d'acteurs préparent des discussions quant à la stratégie à adopter face à la crise qui se dessine. Un ensemble de mesures de soutien à l'agriculture est déployé pendant les années 70, sous l'égide du gouvernement Muldoon. Ces mesures se déclinent en une diversité de mécanismes, dont le principal est un soutien aux prix. Le détail des mesures est proposé en annexe A.3.

Le soutien du gouvernement à l'agriculture s'inscrit dans un contexte économique en récession et par la volonté du Premier ministre de maintenir coûte que coûte une intervention étatique forte dans l'économie. A l'arrivée de Robert Muldoon au pouvoir à la suite de la victoire du *National Party* en 1975, la situation économique du pays fait face à un futur incertain, et la morosité ne fera que s'accroître. De plus, la Nouvelle-Zélande subit les conséquences du deuxième choc pétrolier de 1978-79 qui mine un peu plus l'économie du pays. A cela s'ajoutent une inflation atteignant en moyenne 11.5% entre 1970 et 1980 (le pic est atteint en 1980 avec 18%). L'inflation est momentanément maîtrisée par le gel des prix et salaires entre 1983-84. Le chômage augmente progressivement dès la fin des années 70, il atteint 2 % en 1980 et 5 % en 1983 (le pic sera atteint au début des années 90 avec 10 %). La dette publique s'accroît également et se finance à près de 40 % à l'extérieur du pays, ce qui contribue à une balance des paiements négative. En termes de croissance, la Nouvelle-Zélande est à la traîne en comparaison avec les autres pays de l'OCDE. L'action gouvernementale résultait de la volonté de maintenir un contrôle strict sur l'économie tel que déjà pratiqué depuis les années 30. Au-delà de l'agriculture, les années Muldoon voient émerger les projets labellisés «Think Big» ; ces derniers sont des immenses aventures industrielles dans les secteurs stratégiques de l'énergie ou de la pétrochimie (par exemple construction de barrage, extensions de raffineries ou de fonderies d'aluminium). La personnalité forte de Robert Muldoon, voire autoritaire pour d'aucuns (Wallace 2016, p.32) et la sourde oreille qu'il faisait aux

recommandations et injonctions des organisations comme *Treasury* et la *Reserve Bank* ont finalement conduit la Nouvelle-Zélande dans une direction qui finit par être insoutenable politiquement et économiquement. Au milieu de la crise, le pays signe avec l'Australie un accord de libre-échange nommé *Closer Economic Relations* (CER) ; il remplace l'accord précédent établi en 1965 et se veut un meilleur accès au marché de chacun des pays, les deux ayant été impactés par la perte de l'accès privilégié au Royaume-Uni. Finalement, le gouvernement devenant largement impopulaire, Muldoon en appelle à une élection anticipée express en juin 1984. Un mois plus tard, avec une participation électorale record de près 94%, le *Labour* remporte les élections avec une victoire écrasante. Le quatrième gouvernement travailliste instaurera alors un nouveau paradigme économique qui impactera fortement les conditions cadres de l'agriculture.

6.3.2.2 Déroulement des réformes économiques

Le *Labour* est élu facilement en juillet 1984. David Lange accède au pouvoir, et Roger Douglas au Ministère des Finances. Ils font partie de la «Fish and Chips brigade» qui s'est imposé dans le parti au préalable. Douglas est lui-même assez hétérodoxe par rapport à la ligne politique du *Labour* (Kelsey 1995). En effet, la ligne Douglas était comme une entité à part du *Labour* et Lange s'en distancierait plus tard. Face à la crise, une série de mesures de désengagement de l'État sont prises, les mesures de soutien direct à l'agriculture et au développement des terres sont abolies entre 1984 et 1987. Les dispositions figurant dans l'adoption du nouveau budget de novembre 1984 sont les plus importantes (Clope 1989, p.38) : le retrait des subventions aux engrais est échelonné jusqu'en 1986 ; les taux d'intérêt de la RBFC rejoignent ceux du marché ; les subsides à l'irrigation diminuent et ceux pour les pesticides disparaissent.

Les mesures appliquées par Lange et Douglas s'inscrivent dans un projet de grande ampleur ; l'abandon du soutien direct à l'agriculture n'est qu'un élément d'une politique néolibérale généralisée. Du point de vue de la politique monétaire, les volontés de *Treasury* et de la *Reserve Bank* empêchés par Muldoon ne trouvent cette fois plus de barrière. Le flottement du dollar est acté en mars 1985. Par ailleurs, une dynamique d'autonomisation de la RBNZ s'enclenche et confirme son rôle maintenant prioritaire de réguler l'inflation. On peut considérer les mesures prises s'articulant autour de deux phases correspondant aux deux législatures du *Labour* (voir Easton 1994). La première met l'accent sur une logique de marché sans entrave en retirant les garanties étatiques ; la deuxième touche à des réformes structurelles sur la gouvernance et fait introduire les idées de la Nouvelle gestion publique dans les administrations.

Ainsi, le désengagement de l'État s'incarne dans le *State-Owned Enterprises Act* 1986 qui réduit drastiquement la taille de certains départements gouvernementaux et/ou les transforme en entreprises privées. Le *State Sector Act* 1988 quant à lui fait entrer les logiques de l'économie privée dans les conditions de travail du public : le statut de fonctionnaire est aboli et les chefs de service deviennent des *CEOs*. Parmi les autres mesures, une taxe sur la valeur ajoutée (*Goods and Services Tax*) à 10 % est introduite en 1986. Plus tard, la RBFC est vendue à une banque privée en 1989. Dans une période de crise, il s'agit pour Douglas de mettre en œuvre un à un les préceptes de la pensée néolibérale. Il est reconduit Ministre des Finances après la réélection du gouvernement en 1987, mais le style et certaines idées jugées trop extrêmes comme l'introduction d'une *flat tax*, font qu'il quitte le poste en 1988, sur fond de tension grandissante avec Lange. A noter que pour l'agriculture, on n'observe pas seulement un désinvestissement étatique. Les *boards* ne sont pas touchés et continuent leur existence ; d'ailleurs, un nouveau *Kiwifruit Marketing Board* est créé.

6.3.2.3 Les raisons des réformes

Les raisons des réformes sont multiples. Premièrement, avant les réformes, le pays se trouve dans une situation de crise, se caractérisant par un chômage élevé (7% en 1983 contre 1% dix ans plus tôt), une croissance du PIB très faible, un déficit public élevé enflant la dette du pays et une inflation élevée également (10% voire 15% dans les années précédant 1984). La Nouvelle-Zélande subit aussi les conséquences des deux chocs pétroliers qui marquent les années 70.

Face à une crise, le gouvernement est exhorté par les instances financières comme *Treasury* de stabiliser l'environnement économique du pays. Déjà avant l'arrivée du *Labour*, *Treasury* s'alarme de la situation détériorée. Cependant, les recommandations prodiguées ne trouvent qu'un écho très limité dans le personnage de Robert Muldoon, qui maintient avec un interventionnisme avancé la politique économique qui avait caractérisé la conduite du pays depuis près de 50 ans.

Dans une série de publications, *Treasury* a indiqué son raisonnement et la façon dont devrait se conduire un État, selon ses propres critères. *Economic Management* (et l'annexe *Economic Management : Land Uses Issues*) publié en 1984 peut être vu comme le schéma directeur de la politique économique et financière qui suivra. Ces documents apparaissent au moment de l'élection du nouveau gouvernement, qui s'en inspire clairement dans les lignes à suivre (Treasury 1984, p.12) ; le maître-mot est la stabilisation de l'économie, par une écoute des signaux du marché.

«maintaining an appropriate domestic cost and price structure is fundamental to the health of the primary sector. This involves policies to control inflation (especially monetary policy) and in the exchange rate area; all market sectors only function efficiently if the environment is stable. This requires price changes to be essentially relative price changes which signal emerging scarcities and surpluses. It is the role of macro policy to hold down inflation so that uncertainty is minimised and efficient investment and production decisions are made; and this macro background is important to agricultural «stabilisation». Specifically a more stable economy provides a better basis for individual planning. Provided tax and other arrangements are neutral, there will be little need for the Government to intervene to supplement farmers' own risk avoidance and hedging abilities.»

Les travaux de *Treasury* pointent les subventions à l'agriculture comme un élément essentiel du déficit qui impactait le pays, le montant total d'aide est estimé à près d'un milliard de dollars, soit près de 3 % du PIB de l'époque (Rayner 1987, p.20-2).

L'analyse des publications de *Treasury* révèle une vision supposée neutre et scientifique de l'application de principes du marché, en somme une dépolitisation revendiquée. L'adhésion au projet néolibéral est là une évidence qui a été déjà extrêmement commentée. Il faut toutefois également comprendre que cette idéologie et les recommandations de *Treasury* et autres organismes analogues naissent d'un contexte de crise qui demandait une réponse prompte. Vient ensuite une explication purement politique – ou électoraliste. Il faut préciser que les agriculteurs ne sont traditionnellement pas des électeurs travaillistes. D'aucuns affirment que ce manque de soutien a pu catalyser l'ampleur des réformes : en d'autres termes, les Travaillistes se sont «lâchés» et ne soucièrent que peu du sort des agriculteurs, du moins en termes de ressources électorales.

Plus largement, les réformes s'inscrivent dans un mouvement idéologique néolibéral d'inspiration reaganienne ou thatchérienne qui se développe dans les années 80. Par ailleurs, l'agriculture n'est pas le seul secteur touché par les réformes économiques. Nous observons des réactions bien curieuses où de nombreuses critiques (de gauche) accusaient le Premier Ministre des années 1975-1984 (de droite) de trop intervenir dans l'économie ; l'adoption de ce nouveau régime néolibéral provient d'un parti marqué à l'origine à gauche, contrairement aux politiques néolibérales britanniques ou américaines clairement marquées à droite. Le gouvernement travailliste met en place des réformes libérales pendant ses deux mandats, à savoir la transformation de services

étatiques en *state-owned enterprises* décentralisés, un assouplissement de l'impôt sur le revenu, l'abolition du statut de fonctionnaire ou encore une redéfinition du rôle stabilisateur des prix de la RBNZ ; ces mesures ne manqueront pas d'inspirer d'autres pays, la Nouvelle-Zélande acquérant ainsi son statut de laboratoire du libéralisme.

En outre, selon Cloke (1989), la radicalité des mesures trouve son origine dans les pressions internes et externes subies par le gouvernement. A l'interne, comme je l'invoquais déjà, *Treasury* est le fer de lance d'une cohorte d'entités bénéficiant *in fine* d'une réduction des dépenses publiques et d'une réduction de l'inflation (Cloke 1989, p.40). Selon l'auteur, entre de nouveaux (riches) électeurs issus des grandes villes et proches des milieux financiers et les éleveurs, le *Labour* avait fait son choix. A l'externe, la Nouvelle-Zélande veut être un acteur répondant aux critiques de son économie trop régulée selon elles : «New Zealand's felt need to enter wholeheartedly into international trade agreements such as CER with Australia and GATT» (Cloke 1989, p.40). En prenant des mesures radicales, le pays pouvait augmenter sa crédibilité en tant qu'acteur impliqué dans des accords de libre-échange.

6.3.2.4 Réactions aux *Rogernomics* : une critique sur la forme, une acceptation du principe

La réaction des agriculteurs face au retrait des mesures en cours est un phénomène complexe et pour lequel il est impossible de donner une réponse tranchée. Selon Cloke (1996), la difficulté d'évaluer concrètement les effets de la dérégulation sur les agriculteurs vient d'abord du fait de l'enchevêtrement des mesures de dérégulation adoptées à l'époque. Les mesures relatives à la fiscalité ont globalement changé la vie économique de la Nouvelle-Zélande. Ainsi, ce serait moins l'arrêt des subventions que la hausse des taux d'intérêt et la fluctuation du dollar néo-zélandais (dévalué de 20 % en 1984, puis renchéri entre 1986 et 1988 ; voir aussi Le Heron 1991, (Burton et Peoples 2014) qui impacte les exploitations agricoles. En outre, la période des années 80 fut marquée par une baisse progressive du prix de l'agneau, du mouton et de laine (Burton et Peoples 2014), conjugué avec des épisodes de sécheresse, en particulier en 1988 et 1989 avec le phénomène El Niño (Burton et Peoples 2014, Pomeroy 2015). Aussi, 1988 voit l'arrivée du cyclone Bola, l'un des plus destructeurs que la Nouvelle-Zélande ait connu. Cette combinaison de facteurs a eu un impact sur l'élevage ovin en particulier.

Plusieurs éléments permettent de cerner la réponse immédiate toutefois. En 1986-87, plusieurs manifestations et actions musclées ont lieu à travers le pays. En 1986, la plus grande manifestation d'agriculteurs a lieu devant le Parlement à Wellington ; dans l'Île du Sud, c'est dans la ville de Timaru que se concentre la contestation. Symbole d'une colère sévère et peu banale, le Premier ministre est pris à partie, dans sa voiture de fonction, à l'occasion d'un déplacement (Wallace 2016). Les protestations du milieu agricole plutôt à tendance conservatrice sont des événements rares (on le verra, les manifestations vont devenir plus fréquentes quand le problème environnemental s'ancrera dans le débat public). La contestation sociale ne se limite pas aux agriculteurs et incluent, pour des raisons divergentes, les ouvriers, les classes populaires les vulnérables et les victimes directes des restructurations dans le secteur public.

Concrètement, la politique néolibérale a eu des effets sur les activités des agriculteurs. Les travaux des chercheurs sur la question sont par ailleurs nombreux ; j'en fais ici une synthèse pour démontrer la situation générale. Le gouvernement estimait dans les années 1990 qu'environ 800 exploitations avaient dû cesser leur activité, soit 1 % du nombre total (Cloke 1996) ; à l'époque, Federated Farmers pensait que ce chiffre atteindrait 8000 exploitations. Ce chiffre est une extrapolation de plusieurs sources. Le *New Zealand Rural Trust* établi en 1988 et financé par l'État jusqu'en 1990 indique par exemple le traitement de 2326 cas ayant eu recours à l'organisation de soutien aux agriculteurs dans les régions de Canterbury et du North Otago en 1990 (sur 5600 exploitations existant dans cette zone ; Fairweather 1992). Si la majorité du soutien s'incarne par le conseil, ce trust propose également une «bourse de sortie» visant à faciliter le début d'une activité hors agriculture. 395 personnes utilisent à l'époque cette bourse, mais tous ne quittent pas leur exploitation et effectuent une restructuration profonde de la gestion. Le Heron (1991) synthétise divers rapports de la situation générale des agriculteurs entre 1984 et 1988 : le MAF estime en 1985 que 8000 exploitations sentent l'étau se resserrer, 5000 en position fiscale difficile et 2000 en extrême difficulté financière. En 1986, ce sont 8000 exploitations endettées de façon problématique (Le Heron 1991). De plus, la RBFC, avant sa privatisation, restructure la dette d'environ 5000 exploitations avec une stabilité financière en danger pour un total de 229 millions de dollars (Wallace 2016).

Enfin, une augmentation du nombre de suicides dans le monde rural est à noter (Wallace 2016) ; la question est délicate et difficilement attribuable à une seule cause (la santé mentale en milieu rural est imputable à plusieurs facteurs intrinsèques au contexte, comme la solitude et l'incertitude du

travail). L'une de ces dimensions est la difficulté financière et le stress qui en résulte. Sur les exploitations, les mesures suivantes s'appliquent (Cloke 1996, Pomeroy 2015) :

- une réduction de l'usage d'engrais
- la cessation d'opérations de maintenance et réparations non essentielles
- la cessation du développement du territoire
- la réduction des dépenses concernant l'équipement et les infrastructures
- la réduction de travail des ouvriers agricoles au profit du travail familial

Lors de mes rencontres avec les agriculteurs, la question de l'abandon des subventions données à l'agriculture est venue presque systématiquement. La discussion autour des subventions étatiques survenait à la suite de mes questions autour du fait de la réalisation de l'activité agricole dans un environnement soumis aux fluctuations parfois très volatiles du marché, une situation découlant directement des réformes des années 80. Parfois, les agriculteurs m'interrogeaient sur la situation des éleveurs en Suisse et j'expliquai brièvement le fonctionnement des paiements directs et la différence que ces derniers avaient avec les subventions, du moins juridiquement et dans l'esprit ; pour les agriculteurs néo-zélandais, le caractère découplé des paiements n'était généralement pas une découverte, la politique suivant une logique assez semblable à celle de la Politique agricole commune (PAC) européenne, elle-même assez connue, mais le questionnement permettait de nous entretenir autour de la question de soutien de l'État à son agriculture de manière générale.

6.3.3 La redéfinition entrepreneuriale de l'agriculture familiale

Les dispositions de l'habitus des agriculteurs à la production et la gestion optimisée leur exploitation en tant que business reflète l'évolution de la structure de l'agriculture familiale en Nouvelle-Zélande.

Les contours de la définition de *family farming* sont flous. A son cœur, il s'agit de la rencontre entre un ménage et une entreprise (Friedmann 1978, Moran, Blunden, et Greenwood (1993)) et les définitions de ces deux derniers éléments sont flexibles. Selon Johnsen (2003, 2004), une définition de l'agriculture familiale en Nouvelle-Zélande émerge de la façon dont les agriculteurs ont traversé la période des réformes. Trois composants essentiels se dégagent : premièrement, l'agriculture familiale est une entreprise agricole caractérisée par un certain niveau de dette ; deuxièmement,

c'est un ménage dans lequel un partage des tâches s'effectue ; troisièmement, il s'agit d'une propriété privée caractérisée par une certaine superficie et une qualité du terrain variable. Elle ajoute que, dans une perspective de réponse à des changements, les éléments comme le genre, le savoir et les connaissances, les valeurs et attitudes personnelles, les liens consubstantiels unissant l'agriculteur à la terre, la position des agriculteurs dans un réseau social et les objectifs proclamés pour l'exploitation sont autant de paramètres structurant l'exploitation (familiale) et modulant une certaine réponse face aux restructurations. Les travaux de Hervieu et Purseigle (2011, 2013) sont aussi éclairants à ce sujet : les auteurs distinguent trois types d'agriculture : l'agriculture familiale, l'agriculture de firme, l'agriculture de subsistance³⁷. Chacun des trois types comporte des sous-catégories qui se situent dans une grille dont les axes ont d'une part le capital familial et le capital financier comme pôle, d'autre part la rentabilité-profit et le maintien-congédiement. Les catégories de l'agriculture familiale évoluent dans un sens de rentabilité accru : elles se composent d'une agriculture familiale paysanne, une agriculture «diversifiée, pluriactive et territoriale», une agriculture «spécialisée et standardisée» et enfin une agriculture dite sociétaire. La taille et les prérogatives évoluent, mais gardent une unité familiale qui peut prendre plusieurs formes juridiques.

Si les exploitations néo-zélandaises sont à la fin du 19ème siècle de larges domaines agraires possédés par un petit nombre d'individus, le gouvernement intervient pour casser les parcelles, permettant à des plus petits exploitants, d'origine *pākehā*, de s'en emparer. Les progrès technologiques en réfrigération orientent et amplifient alors la production des produits d'origine animale. L'agriculture familiale se consolide au cours du 20ème siècle. La structure familiale évolue en corrélation avec les changements structurels et revendications sociales. A mesure que les machines s'imposent dans le travail, les exploitations dépendent de moins en moins du travail familial. L'agriculture familiale devient une unité en soi, économiquement viable comme exploitation ne dépendant pas d'apport financier extérieur tout en étant supportée par divers mécanismes (*producer boards*) et, dans un registre de crise économique et financière, par un système étoffé de paiements et soutien à la production dès les années 70.

Le tournant néolibéral fait de l'agriculture familiale une activité entrepreneuriale qui intègre en grande partie une forme de risque, autrefois moindre du fait de la stabilité et sécurité que

37 L'agriculture de firme représente l'agriculture sans fondement familial que les auteurs attachent à la globalisation. Elle incorpore des multinationales, mais aussi des fonds souverain. L'agriculture de subsistance est quant à elle une agriculture de survie, comprenant notamment une agriculture dite paupérisée, une forme d'organisation que l'on observe dans le Sud global.

représentait l'exportation à un client unique (le Royaume-Uni) d'une part, puis de l'appui gouvernemental d'autre part.

Le retrait des mécanismes de soutien fait que l'agriculture familiale évolue à présent dans une ère monétariste (Moran et al. 1996). Les trajectoires économiques des exploitations dépendent fortement des trajectoires structurelles que prennent les filières agricoles. Dans son étude sur les producteurs de tomates australiens, (Pritchard, Burch, et Lawrence (2007) évoquent les défis et tendances qui caractérisent les *farm family entrepreneurs*, à savoir la volonté de garder une unité familiale, la nécessité de sécuriser un capital, le dilemme d'un choix de diversification ou de spécialisation et la nécessité d'acquérir plus de terrain. Ces défis sont respectivement abordés par le maintien d'un réseau familial étendu, des emprunts plus conséquents auprès des acteurs financiers, une attention accrue à la performance de stratégies économiques et la location grandissante de terrains agricoles. Un parallèle peut être fait avec la Nouvelle-Zélande où les exploitations agricoles sont exposées aux fluctuations d'un marché libre. En effet, les exploitants agricoles ont adopté des pratiques entrepreneuriales pour rester compétitifs et rentables dans un environnement marqué par la suppression des subventions, l'ouverture aux marchés internationaux et une intensification des exigences économiques, sociales et, progressivement, environnementales. L'accroissement de capital est devenu un enjeu central. Les *family farms* investissent dans des infrastructures modernes, des équipements technologiques et des pratiques. Ces investissements, souvent financés par des emprunts bancaires, nécessitent une gestion financière avec une budgétisation précise, un contrôle des coûts et un réinvestissement stratégique. Par ailleurs, l'achat et la gestion des terres prennent une dimension entrepreneuriale aussi du fait de l'absence d'impôts sur le gain en capital (Pomeroy 2024). De nombreux agriculteurs agrandissent leurs exploitations en acquérant de nouveaux terrains ou en valorisant ceux qu'ils possèdent déjà, les considérant comme des actifs stratégiques. Les exploitants doivent également se positionner sur les marchés internationaux, où la concurrence est forte et les prix volatils. Cela implique de comprendre les dynamiques globales et d'établir des stratégies de positionnement (en étroite lien avec les contraintes et le positionnement de la filière en question). Les stratégies de gestion des risques sont ainsi devenues courantes. La diversification des revenus est un autre levier clé, avec des activités annexes telles que le tourisme rural. Une nouvelle forme d'agriculture familiale prend ses marques ; selon les termes de Hervieu et Pursegile (2013), il s'agit de l'agriculture dite sociétaire : il s'agit d'un type d'agriculture qui s'approche parfois presque de la firme, qui possède une production spécialisée et gère des montants en capitaux conséquents. Un aspect important qui s'observe chez les agriculteurs que j'ai rencontrés et que les

auteurs expriment est la référence à l'identité familiale paysanne (dans le Southland, en s'opposant à l'agriculture *corporate*) combinée à l'identité d'entrepreneur.

De plus, ce qui caractérise le *family farmer* (et ce qui le distingue du *corporate farmer*) est sa participation à la «communauté». L'agriculture familiale est perçue comme un modèle incarnant l'importance de la «community»³⁸. La participation de la communauté implique alors une participation à la vie locale, notamment la présence à des *school boards* (Pomeroy 2022). Les agriculteurs estiment que la vie en communauté disparaît s'il n'y a pas de gens qui s'investissent dans un lieu. On retrouve dans cette valorisation de la communauté des éléments similaires à l'apparition de nouveaux éleveurs laitiers venus du Nord pendant les années 90. Il se joue en outre une dynamique de classe : le caractère de propriété privée un également un marqueur de l'exploitation familiale. Comme le montre Pomeroy (2022), le fait de posséder une ou plusieurs terres et d'exercer une activité agricole sur celles-ci est un marqueur de classe valorisé et recherché par les agriculteurs et qui crée une distinction avec d'autres professions (par exemple, les ouvriers agricoles). La propriété privée est aussi un marqueur de la légitimité de l'activité effectuée sur des terres. Dans le contexte néo-zélandais et du Southland, la défense propriété privée est activée aussi en réaction à l'exercice d'une autre forme d'autorité sur les ressources naturelles, la reconnaissance de droits et activités coutumiers maoris. Les volontés publiques à respecter les droits maoris et les limites qui circonscrivent la liberté de gérer une exploitation font réaffirmer le principe de propriété privée chez les agriculteurs. Le principe de propriété devient une source de légitimité quand il s'agit d'agir de donner de la voix ou d'affirmer une relation à un lieu (objectivée par un certain nombre de marqueurs comme l'inscription au registre du commerce ou la délimitation selon un cadastre). L'agriculture familiale telle qu'elle se conçoit actuellement est le prolongement d'une conception puissante qui a marqué le 20ème siècle. Cette puissance se caractérise par le fait qu'elle a été créatrice de la modernité, plutôt que son fruit.

«The golden age of pastoral family farming is not merely an effect created by the wider powers of modernity. Instead, it must be understood as one of the great sites of creation of modernity in countries like New Zealand. Farms helped make science more credible and authoritative. The great project of modernist farming created a coherent national economic and political project, and its cultural

38 J'explore brièvement la distinction entre *gemeinschaft* et *gesellschaft* dans le point 2.3.3 ; un «nous» se construit en miroir d'une situation perçue et s'affuble de connotations positives.

expression became a cipher for the normative character of a 'good society' in New Zealand.» (Campbell 2020, p.103)

L'agriculture familiale, par l'acceptation de sa nécessité qu'elle a su générer, s'est maintenue et s'est reconfigurée dans la phase néolibérale de la Nouvelle-Zélande. Mais à présent, la mise en pratique d'une agriculture familiale et sa valorisation crée alors une friction avec le message véhiculé par le pSWLP, à savoir que les agriculteurs sont des pollueurs, soit une source de problèmes. L'agriculture familiale représente un idéal, une façon de pratiquer l'agriculture qui a façonné le pays jusqu'à aujourd'hui et cette représentation se retrouve malmenée par le message de l'action publique environnementale.

6.3.4 Dette et financiarisation de l'activité agricole

Les agriculteurs sont devenus particulièrement actifs dans la valorisation du capital, l'acquisition de nouveaux terrains et la vente de ces derniers. Il existe pour cela une relation étroite entre agriculteurs et banques ou organisations financières (qui remplacent maintenant le rôle de la Banque rurale d'autrefois, en ayant un personnel qualifié spécifiquement pour les questions rurales, voir Pomeroy 2024).

L'achat de terres supplémentaires permet également d'assurer une succession à plusieurs futurs exploitants (Marsden 1984) ; le transfert de capitaux est étroitement lié au maintien d'une structure familiale. «When family farmers sell their land and business assets, they are almost always replaced by their descendants (who buy into the business by purchasing the land, machinery and livestock), or by another family, rather than by corporate capital.» (Pomeroy 2024, p.32). En outre, l'absence de taxe sur les gains en capitaux facilite une circulation de ces derniers et stimule donc l'achat et la vente de terrains.

La dette est un élément crucial dans la compréhension des appréhensions des agriculteurs. L'investissement et l'achat de terrains exigent un recours à des emprunts. Ces derniers sont le ressort d'acteurs financiers et sont facilités par l'existence de branches spécialisées dans les prêts à destination des agriculteurs (Pomeroy 2024). La dette fait donc partie de l'activité économique des agriculteurs, le paiement des intérêts représentant une charge importante dans le bilan comptable. Le Southland est traversé par des dynamiques analogues à celle du pays au regard des

caractéristiques structurelles de la dette, à savoir une augmentation massive du taux d'endettement depuis le début des années et une baisse depuis le début des années 2020, à la suite d'années financièrement profitables, notamment un prix du lait se situant dans une zone favorable pour les agriculteurs. Pour les éleveurs laitiers, la médiane de la dette contractée se situe à 21.17 NZD par kg/MS (15.5 et 26.28 pour les 25ème et 75ème centiles respectivement, Moran et al. 2017). Aussi, un peu plus de la moitié des exploitations ont un ratio d'endettement, soit le total des dettes divisé par les capitaux propres (*debt equity ratio*), de 50 %, ce qui peut être considéré comme élevé. Pour les éleveurs de moutons structurellement moins dépendants des prêts, ce taux est stable depuis les années 90 à environ 20 % en moyenne. Pour les agriculteurs que j'ai rencontrés, la dette contractée représente soit une véritable contrainte dans l'expression d'alternatives au productivisme, soit un élément consubstantiel à l'activité agricole qui n'était pas remis en question. Certains éleveurs de moutons m'évoquaient être libérés de la dette, ce qui procurait un certain soulagement et la possibilité de prendre des décisions allant à l'encontre d'une doxa productiviste comme un ralentissement de l'activité à un niveau minimum.

De nombreux commentateurs (Oram 2015, Woodford 2017, Federated Farmers 2018) soulignent la fragilité que l'endettement massif peut engendrer. Les travaux montrent d'ailleurs un taux élevé de dette (dette contractée divisée par les fonds propres) est significativement et négativement associée à la productivité et la rentabilité d'une exploitation laitière (Ma, Renwick, et Zhou 2020). Au-delà des risques associés à un secteur fortement endetté, les finances ajoutent une pression supplémentaire dans l'agriculture qui compose un cadre dans lequel la volonté et les possibilités de prendre des mesures agro-environnementales peuvent sembler secondaires. La gestion des risques financiers dans l'agriculture est également une caractéristique observée par Forney dans les conversions laitières (2012). En outre, l'endettement dans le secteur laitier s'inscrit dans un contexte d'augmentation du prix des terres et de volatilité du paiement du lait qui peut accroître le risque et la pression de l'endettement. Aujourd'hui, il s'est toutefois stabilisé (38 milliards NZD en 2021 contre 47 milliards en 2018 ; Milne 2021) en partie en raison d'un prix du lait en augmentation depuis 2016.

Plus que la dette en elle-même, les taux d'intérêts sont scrutés avec attention. Dans les années 80, les réformes agricoles eurent un impact sur la tenue des exploitations et la restructuration des filières ; mais, dans la gestion quotidienne d'une exploitation, c'est l'explosion des taux d'intérêt à près de 20 % qui avait alors marqué les esprits et contraint une partie des agriculteurs à fermer boutique.

6.3.5 Un secteur fait de superlatifs – le boom laitier néo-zélandais au 21ème siècle

Au cours du 21ème siècle, la Nouvelle-Zélande a connu une transformation majeure de son secteur agricole, marquée par une expansion rapide et significative de l'industrie laitière. Autrefois dominée par l'élevage ovin et la production de laine, l'économie néo-zélandaise a vu le laitier devenir l'un des piliers de sa croissance économique. Ce «boom laitier» a propulsé le pays au rang des principaux exportateurs mondiaux de produits laitiers, avec une influence notable sur les marchés internationaux. Au cœur de cette expansion se trouve Fonterra, la coopérative laitière néo-zélandaise créée en 2001. Regroupant la majorité des producteurs laitiers du pays, Fonterra est devenue un acteur clé sur la scène mondiale. Grâce à une stratégie axée sur l'innovation, l'efficacité opérationnelle et l'accès aux marchés internationaux, la coopérative a transformé la production laitière néo-zélandaise en un moteur économique majeur. Elle représente aujourd'hui une part substantielle des exportations nationales, jouant un rôle central dans l'activité économique du pays.

Ce sous-chapitre examine en profondeur le boom laitier en Nouvelle-Zélande au 21ème siècle, en mettant l'accent sur le rôle central de Fonterra et l'importance des exportations vers la Chine. Je présenterai les facteurs qui ont conduit à cette transformation de l'industrie laitière, les stratégies mises en œuvre par les acteurs clés pour saisir les opportunités du marché chinois, et les défis que pose cette croissance rapide.

6.3.5.1 Fonterra – un géant international

Fonterra fut pendant quelques années le plus grand transformateur de lait au monde (Gray et Le Heron 2010). Elle se trouve à présent à la troisième place en 2020 derrière Dairy Farmers of America et le groupe Lactalis, transformant environ 17 milliards de litres de lait dans 29 sites à travers le pays (Fox 2022). En termes de revenus, elle se place à la sixième place mondiale, avec 13.6 milliards de dollars américains (Rabobank 2020). Il s'agit du premier exportateur de produits laitiers au monde. Fonterra représente près de 3 % du PIB de la Nouvelle-Zélande ; le chiffre montait à 7 % il y a quelques années (Gray et le Heron 2010) puis a diminué alors que des concurrents ont progressivement apparu et que l'économie du pays se diversifiait, notamment du côté du tourisme. Elle emploie près de 20'000 employés, dont près de 9'000 à l'étranger, et collecte le lait d'environ 9'000 éleveurs.

Fonterra jouit d'une position de quasi-monopole en Nouvelle-Zélande. Cependant, la situation était bien plus marquée lors de sa création en 2001. A l'époque, Fonterra avait 96 % de part de marché domestique, elle se le partageait avec deux autres coopératives seulement. Depuis, l'émergence de concurrents change la donne : Fonterra contrôle 81 % du marché en 2019 (TDB Advisory et NZ Productivity Commission 2020). Les concurrents restent les coopératives historiques Tatura (1 %) et Westland (4 %) auxquelles s'ajoutent les entreprises non-coopératives Open Country Dairy (8 %), Synlait (4%), Oceania (2 %) et Mataura Valley (1 %).

La structure de coopérative est un élément essentiel de la compréhension du fonctionnement de Fonterra. Les éleveurs sont automatiquement membres de la coopérative et possèdent des parts³⁹ ; ils sont représentés par un conseil de 25 actionnaires-éleveurs élus. Ce conseil a avant tout un rôle de supervision et n'intervient pas dans les processus de décision, mais tient responsable le conseil d'administration dans la direction prise. Les parts obtenues sont en fait liées à la production de lait (proportionnelles aux kilogrammes de *milk solid* ou matière sèche utile que le producteur peut contractuellement livrer) d'une exploitation (*wet shares*). Dans une volonté d'augmenter ses fonds propres, Fonterra a décidé la possibilité pour les coopérateurs d'acquérir des parts non liées à la production (*dry shares*), elles-mêmes vendables à des acteurs externes, sous le nom d'unités. Dans ce cadre, le paiement de la production de lait et des dividendes est organisée selon un prix prévisionnel par kilo de *milk solids* établi au début de la saison laitière en août ; une partie du revenu est alors distribuée aux éleveurs en fonction de la prévision, puis une seconde partie est versé mensuellement, le 20 du mois. Le prix du lait est fixé en fonction d'une analyse de marché.

Fonterra et les autres entreprises laitières néo-zélandaises se sont spécialisés dans la transformation du lait cru en poudre. Ainsi, Fonterra produit principalement de la poudre de lait entier et écrémé et de la poudre de babeurre ; la production de matières grasses anhydre, de caséines, de beurre et de fromage (principalement du cheddar) complètent la production. Cette orientation fait que la plupart des sites de transformation sont équipés de sécheuses à haute capacité. Les produits susnommés se prêtent à l'exportation du fait d'une durée de vie allongée ; le lait frais est essentiellement consommé domestiquement. Les produits sont distribués sous diverses marques. Aujourd'hui, Fonterra évolue dans un environnement plus compétitif qu'à sa création ; et le succès financier de ses compétiteurs est en augmentation. Une tendance observée est le fait d'éleveurs quittant Fonterra pour la

39 Sont exempts les éleveurs du programme MyMilk qui permet aux jeunes agriculteurs de se passer de l'achat de parts pour une période donnée.

concurrence, principalement Open Country Dairy et Synlait, pour des raisons financières et la non-nécessité d'obtenir des parts d'entreprises.

Pour conclure ce profil de Fonterra, il est aussi à noter que la coopérative investit particulièrement dans la recherche et le développement et détient plus de 350 brevets de tout type (technologique comme alimentaire). Elle a investi récemment dans les produits non laitiers (Uys 2022).

6.3.5.2 La puissance de l'industrie laitière en détails

Le lait est l'or blanc de la Nouvelle-Zélande et fait partie des bien les plus exportées. La part des produits laitiers dans les exportations agricoles n'a pas cessé d'augmenter avec les années (figure 9).

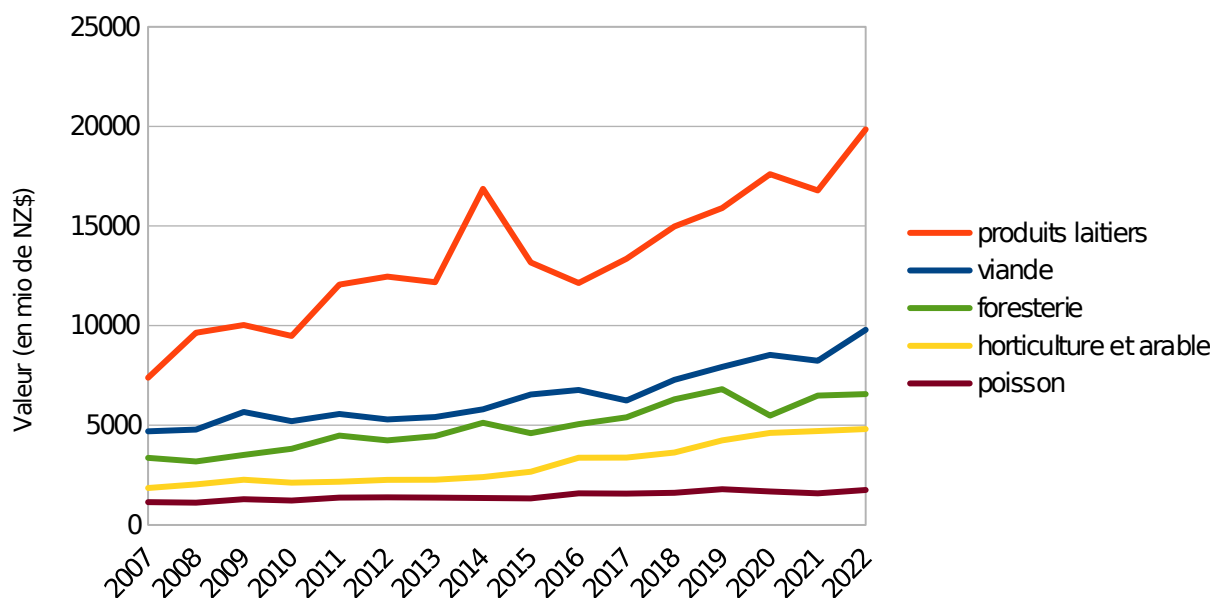


Figure 9: Evolution des exportations de biens agricoles (par valeur) depuis 2007 (Sources : Beef + Lamb 2012, 2016, 2018, 2022)

Le lait exporté par les entreprises laitières néo-zélandaises est principalement sous forme de poudre. Cette dernière marchandise a pris une importance considérable depuis les années 90, en comparaison avec les autres commodités que sont le beurre, le fromage et dérivés de la caséine (voir figure 10).

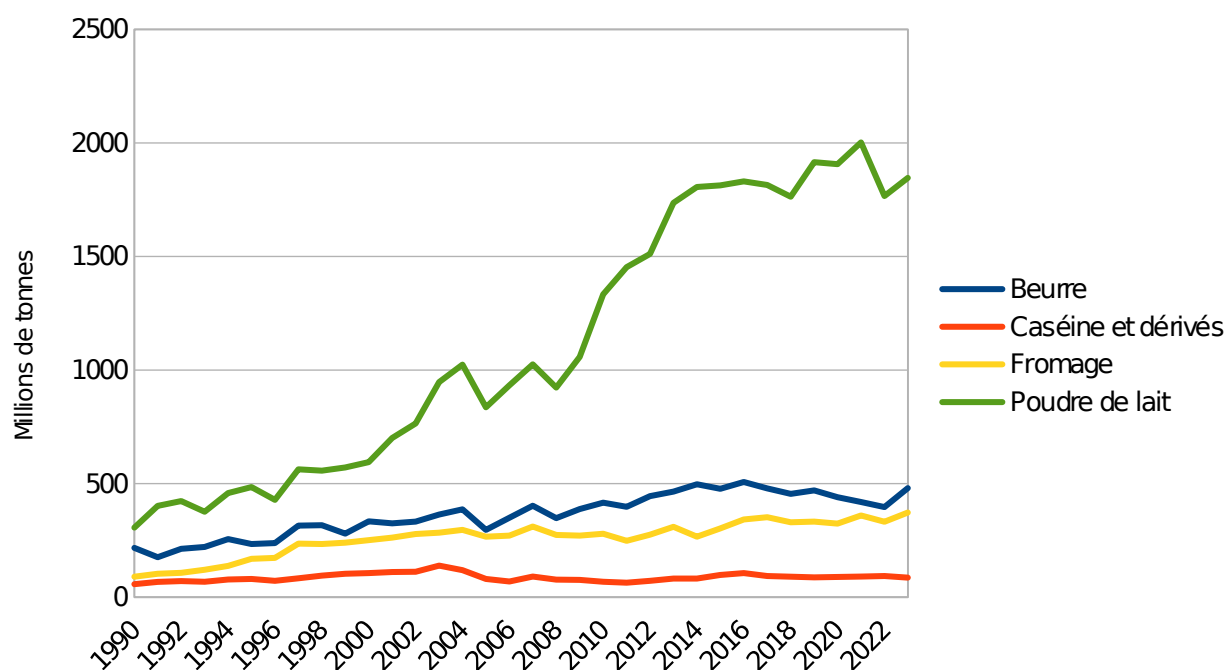


Figure 10: Evolution du type de produits laitiers exportés en millions de tonnes (Source : données issues de FigureNZ 2024)

La demande de produits laitiers en Chine est l'un des facteurs contextualisant la montée en puissance de l'élevage laitier en Nouvelle-Zélande. Plus généralement, les exportations de biens agricoles vers la Chine ont pris l'ascenseur depuis les années 2000. Alors que le montant des exportations atteignait moins d'un milliard de dollars en 2000, il s'élève à plus de 20 milliards en 2021, ce qui fait de la Chine le premier client pour les exportations. L'Accord de libre-échange entre la Nouvelle-Zélande et la Chine ratifié en 2008 est l'un des moteurs d'une augmentation des exportations et des importations. La Nouvelle-Zélande est le premier pays de l'OCDE à obtenir un accord de cette ampleur avec la Chine, et c'est pour le pays, le plus large accord de libre-échange après le CER avec l'Australie en 1983. L'accord a été signé avec l'industrie et des deux partis principaux. L'importance du succès du lait en Chine peut s'expliquer par plusieurs facteurs : l'apparition d'une classe moyenne considérable corrélée à une occidentalisation du régime alimentaire signifiant plus de produits laitiers ; la promotion des produits laitiers par les entreprises, et le gouvernement, via des canaux comme l'école (Fuller et al. 2006).

Le succès de l'importation des produits laitiers résulte de la demande supérieure à ce que l'industrie laitière chinoise peut fournir, la production de produits laitiers ayant atteint un plateau depuis 2008. En parallèle, il existe un manque de confiance de la population et du gouvernement chinois envers l'industrie laitière locale à la suite de scandales alimentaires. Par exemple, en 2008, il est observé

que la poudre de lait de l'entreprise chinoise San Lu est altérée à la mélamine, un agent causant des problèmes de reins. Plus de 300'000 bébés sont affectés, près de 50'000 sont hospitalisés et six nourrissons décèdent. Ce scandale défraie la chronique chinoise et mondiale et l'entreprise est fermée, ses dirigeants inculpés de lourdes peines allant jusqu'à la peine de mort pour certains d'entre eux. Fonterra possédait 43 % des parts de San Lu et fut accusé de négligence. Paradoxalement, la coopérative néo-zélandaise bénéficie *in fine* de ce manque de confiance, malgré son implication indirecte dans cette affaire de lait contaminé. Les réactions médiatiques internationales ne portèrent presque aucune attention sur la participation conséquente d'une entreprise néo-zélandaise dans San Lu (Gray et Le Heron 2010). L'image de l'entreprise prend cependant un coup en 2013, Fonterra est également concerné par une menace de contamination de ses produits par une bactérie causant le botulisme ; finalement, après avoir rappelé ses produits et suspendu les exportations, les analyses montrèrent qu'il n'y avait pas de contamination.

Aujourd'hui, les produits laitiers représentent la majeure partie des biens exportés en Chine. Face au choix pour la consommation de produits laitiers, les consommateurs chinois privilégient les produits importés (Hutching 2018) ; l'image *clean and green* de la Nouvelle-Zélande est un point essentiel de la vente de son image à l'étranger. Aujourd'hui, les activités de Fonterra en Chine se caractérisent par un recul des investissements directs. Fonterra vend par exemple ses parts de Beingmate, à travers qui la coopérative vendait le produit pour enfants Annum, face aux difficultés financières et aux restructurations subies par Beingmate ; aussi, Fonterra possédait deux exploitations laitières en Chine et les vend en 2021. On note aussi un investissement croissant d'entreprises chinoises en Nouvelle-Zélande, du moins jusqu'à la crise de COVID-19. D'ailleurs, plusieurs entreprises laitières importantes opérant en Nouvelle-Zélande appartiennent à des groupes chinois, comme Synlait ou Oceania Dairy.

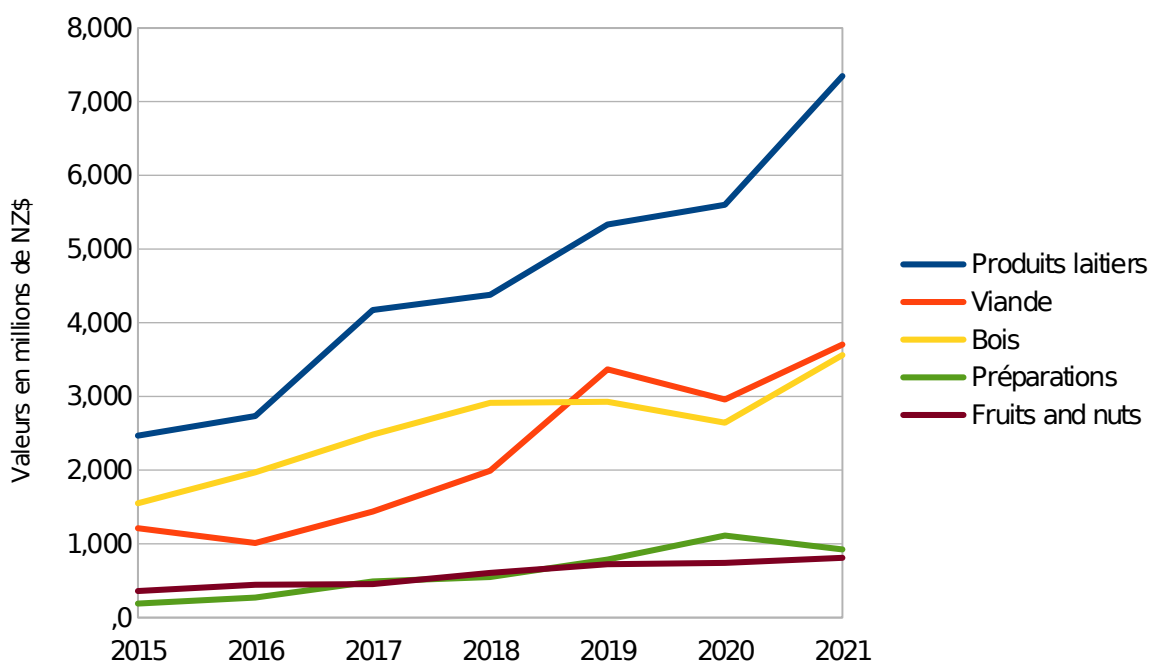


Figure 11: Type de biens exportés en Chine (Source : Statistics New Zealand 2021c)

La demande de produits laitiers peut potentiellement encore sensiblement augmenter en Chine, le pays étant bien en-dessous de la moyenne asiatique et mondiale de consommation de produits laitiers.

Au niveau national, le nombre de vaches laitières et la production de lait explose depuis le début des années 90. Les statistiques varient selon si on inclut ou non les génisses, les veaux et les taureaux⁴⁰. En excluant ces trois dernières catégories, on passe de d'environ 2 millions de vaches laitières pour la saison 1975-76 à 5 millions de têtes en 2014-15, et depuis une légère baisse à 4.8 millions en 2021-22, soit une augmentation de près de 150 % en 40-45 ans. En 2021 et en incluant toutes les catégories de vaches, on atteint 6.2 millions d'animaux.

40 C'est pourquoi on peut voir une grand écart dans la présentation des chiffres de l'élevage laitier dans les médias.

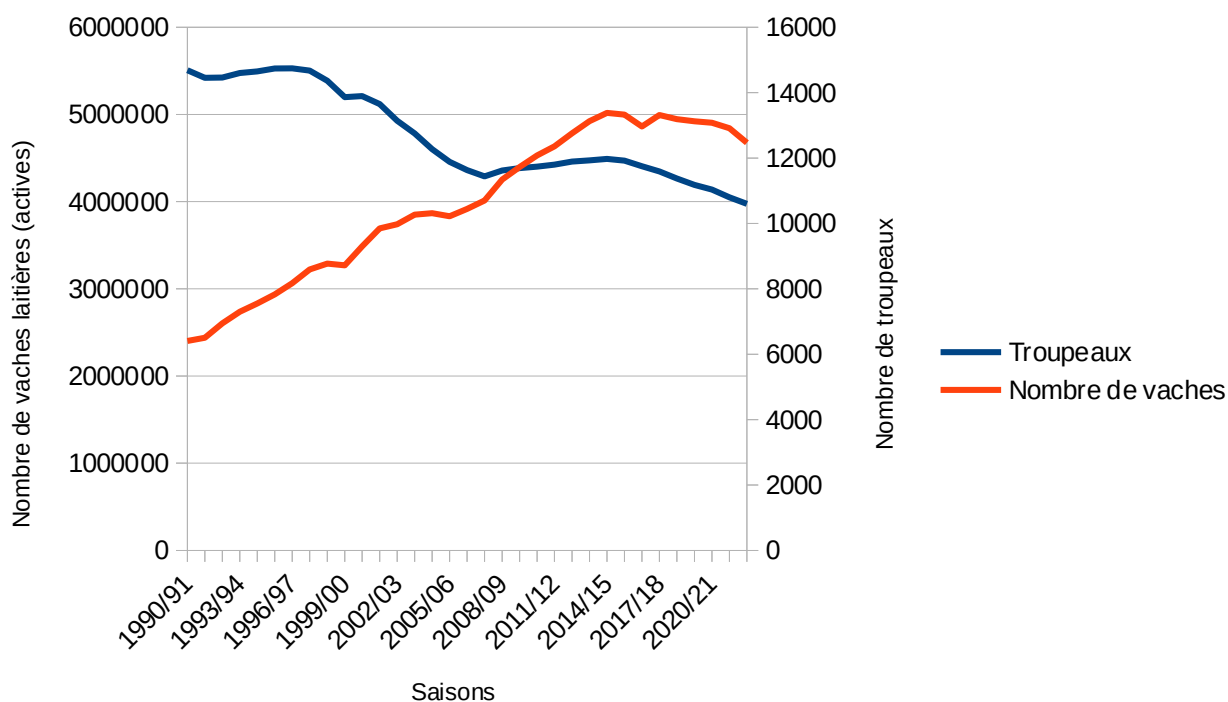


Figure 12: Évolution du nombre de vaches et exploitations laitières (Source : LIC et Dairy NZ 2022)

Le nombre d'exploitations laitières suit quant à lui une tendance inverse à celle du nombre de vaches et baisse pour s'établir à 11'034 en 2020-21 (LIC et Dairy NZ 2022). De façon analogue, la taille des exploitations et le nombre de vaches par exploitation augmentent.

Le taux de vaches par hectare passe de 2.3 vaches par hectare en 1985-86 à 2.85 en 2020-21 (LIC et Dairy NZ 2022). Les exploitations de l'Île du Nord sont en moyenne plus petites en nombre de bétail (366 têtes en moyenne au nord, 647 en moyenne au sud, en 2021/22 ; LIC et Dairy NZ 2022).

57 % des vaches se trouvent dans les régions de l'Île du Nord, principalement dans le Waikato (22 % du total national et première région laitière du pays) et Taranaki (9.5 % du total national) qui sont deux régions historiquement tournées vers la production laitière. Au Sud, les régions du Canterbury et Southland sont devenues respectivement les deuxième et troisième région laitières du pays, avec 14.9 % et 12.2 %. C'est dans ces deux régions, plus récemment converties à la production laitière, que l'augmentation du nombre de vaches laitières est la plus grande, avec une augmentation de près de 500 % entre 1994 et 2017 (Statistics New Zealand 2021a).

La production de lait a évidemment aussi fortement augmenté : on passe d'une production de 6.9 millions de litres en 1987/88 à 20 millions en 2021/22, soit un triplement en 34 ans. Sur les

exploitations, la production s'intensifie également ; la productivité par exploitation, par hectare effectif et par vache augmente. Par exemple, la production nationale moyenne de *milksolids* par hectare augmente en moyenne de 1.9 % depuis 1992 jusqu'en 2021/22 (calcul personnel avec LIC et Dairy NZ 2022).

Un autre indicateur est la plus grande dépendance des exploitations aux aliments pour animaux importés, la production nationale ne pouvant suffire à satisfaire la demande. L'élevage laitier utilise 75 % des importations d'aliments, principalement des tourteaux de palmistes, provenant majoritairement de Malaisie et d'Indonésie (RNZ 2023). Ainsi, en 1990/91, une vache laitière consomme en moyenne 3.94 tonnes de matière sèche composée à 95 % de pâturage, 0.76 % de cultures (par exemple betterave fourragère, navet, chou frisé), 2.03 % de suppléments (par exemple ensilage de maïs) et 1.27 % de nourriture importée. En 2014-15, une vache laitière consomme en moyenne 4.93 tonnes de matière sèche, dont 81.95 % de pâturages, 3.65 % de cultures, 6.29 % de suppléments et 7.91 % de nourriture importée (Ministry for Primary Industries 2016).

L'utilisation d'engrais azotés a augmenté de 629 % entre 1991 et 2019, passant de 62'000 tonnes à 452'000 tonnes (Statistics New Zealand 2021b). L'engrais s'est progressivement substitué aux mix trèfles rouges et blanc qui était, avec le lisier, la source principale d'azote pour les pâturages. Environ 63 % de l'usage d'engrais azotés concerne l'élevage laitier, contre 28 % pour l'élevage de moutons et bœufs (Fertiliser Association 2023).

6.3.6 Une forme de soutien indirect

L'histoire de la politique agricole de la Nouvelle-Zélande jusque dans les années 80 montre une direction claire de l'État. Il a accompagné les processus qui ont abouti à transformer le paysage du pays depuis que la colonisation européenne a opéré un tournant en 1840. Avant la crise des années 70, le rôle de l'État était avant celui de l'autorité cadrant le déploiement sans obstacle majeur d'une agriculture et surtout d'élevages à vocation productiviste. Les directives étaient productivistes et tournées vers l'exportation. Le système agricole a pu prospérer par l'investissement prononcé du Département de l'agriculture, du soutien actif à la recherche agronomique et par la centralisation de l'exportation à travers le système des *boards*. Aussi, l'État agit face aux chamboulements profonds qui marquèrent le 20ème siècle et créèrent des modes opératoires uniques (comme les périodes de la Première et Seconde Guerres mondiales) et cimentèrent la Nouvelle-Zélande comme un pays se devant de fournir des biens à sa «mère patrie» le Royaume-Uni.

La nature du soutien de l'État se mue temporairement en appui financier en temps de crise, mais ces compétences volent en éclat avec l'adhésion du gouvernement à un agenda néolibéral complètement assumé. Si l'agriculture (ainsi que toute l'économie) connaît une période de crise pendant les années 80, elle se restructure en suivant des trajectoires diverses. Élément crucial dans l'identité du pays, l'agriculture devient un business comme un autre, à la merci des fluctuations du marché international. Les conséquences de ce virage sont multiples. Certaines filières arboricoles comme le kiwi adoptent des pratiques environnementales relativement poussées. Moins profitable, l'élevage ovin quant à lui décline lentement au profit de l'élevage laitier qui lui explose pendant les années 90 et continue une ascension sans précédent jusqu'aux années 2020. La Nouvelle-Zélande devient ainsi le plus grand exportateur de lait au monde.

Le désinvestissement de l'État depuis les réformes est avant tout un retrait financier. Les mesures de protection des agriculteurs face aux fluctuations du marché disparaissent, mais l'État garde un rôle particulier dans la conduite de la politique agricole. Il s'agit moins d'une disparition de l'État que d'une restructuration des formes de soutien à l'agriculture. Aujourd'hui, l'État joue plutôt le rôle facilitateur de la production agricole, en définissant les conditions-cadres économiques. Mon propos part d'un constat effectué par Burton et Wilson (2012) au sujet des relations entre l'État et Fonterra. A ce sujet, et en particulier pour l'élevage laitier, les auteurs démontrent l'existence de trois mécanismes de soutien étatique en vigueur (p.63) :

- L'établissement d'accords de libre-échange et l'investissement dans la recherche, par la possibilité d'acteurs privés (comme DairyNZ, organisation financée par une taxe prélevée sur la quantité de lait produit dans chaque exploitation) de recevoir des fonds publics ;
- La décision de promouvoir l'autorégulation (et j'ajouterais que c'est surtout le cas dans les années 2000 avant l'adoption du premier NPSFM) laissant le loisir à un acteur comme Fonterra de s'imposer sur le marché ;
- L'intervention directe du gouvernement, pour préserver les intérêts de l'industrie laitière. Cela se réfère notamment à l'éviction entière d'un conseil régional élu (dans la région du Canterbury), dont les intérêts furent jugés contraires à l'accroissement de l'élevage laitier).

Plusieurs de ces points méritent d'être éclairés (Burton et Wilson démontrent approximativement les mécanismes sans entrer dans une analyse détaillée). Plus précisément, j'ai identifié une diversité de mécanismes de soutien gouvernemental. L'existence de ces mesures indique que le gouvernement n'est pas en retrait sur les questions. Avant de l'aborder, je rappelle l'encastrement entre marché et

société. Ensuite, premièrement, la politique de libre-échange favorise la possibilité d'exportation de produits agricoles. Deuxièmement, l'État propose des mécanismes de financement directs où le Ministère de l'agriculture peut contribuer au développement de projets ponctuels. Troisièmement, l'État peut intervenir politiquement pour défendre les intérêts des agriculteurs. L'exemple de d'Environment Canterbury confirme la possibilité de l'État central d'intervenir dans les affaires régionales. Quatrièmement, les autorités régionales néo-zélandaises possèdent des liens privilégiés avec le monde de l'agriculture. Ces liens se traduisent par la présence importante d'agriculteurs en tant qu'élus à des postes de conseillers régionaux. Ce phénomène s'observe particulièrement dans les régions rurales comme le Southland. Enfin, la participation des autorités aux activités économiques des géants de l'agriculture est clairement établie à travers la loi. L'activité de Fonterra est en partie régie par la loi qui promulgue le statut spécial de la coopérative. En fait, la place particulière de Fonterra résulte de la système de *boards*, qui ont centralisé l'exportation de denrées alimentaires tout au long du 20^{ème} siècle.

Ces observations qui se basent avant tout sur la littérature et sur des informations que m'ont partagé quelques interlocuteurs pertinents, montrent qu'il existe une diversité de modes d'action publique qui révèlent un soutien d'un certain mode de production agricole par les autorités ou du moins une conscience évidente des enjeux de l'exportation de biens agricoles. L'intervention de l'État pour soutenir une certaine agriculture existe donc toujours sous différentes formes. Ces exemples viennent confirmer la transformation du rôle de l'État. L'association entre néolibéralisme et la Nouvelle-Zélande est un «tropisme» qui associe le pays à la dérégulation et au désinvestissement de l'État. Cette représentation qui se base sur des faits avérés ne doit cependant pas se transformer en un mythe d'un État minimal aveuglant les nuances qu'une telle situation comporte.

Ce mythe d'un État en retrait cache en fait une évidence : la Nouvelle-Zélande bénéficie économiquement de son agriculture et affirme via différents mécanismes sa volonté de protéger l'un de ses piliers économiques. Cette mission prend une importance particulière dans une politique globale de laissez-faire (mise en cause à présent avec les questions environnementales, mais aussi par une intervention directe et l'établissement de nouveaux partenariats et accords à l'international pour asseoir le système de production et d'exportations. Ces orientations sont alors légitimées par les discours valorisant les avantages naturels de la production néo-zélandaise et, on le verra, par une certaine image autoproclamée *clean and green* ou «100 % Pure». Aussi, le statut «*too big too fail*» du géant Fonterra amplifie la direction prise par le gouvernement.

Démontrer ces mécanismes de soutien établit un contraste avec le discours majoritaire des agriculteurs et des organisations les représentant qui dénoncent globalement une attaque injuste du gouvernement contre les agriculteurs au nom des problèmes environnementaux. Cette tension se retrouve au cœur de mon questionnement et de ma problématique. La puissance gouvernementale est encore présente en Nouvelle-Zélande, elle existe tout en articulant la tenue d'une agriculture intégrant pleinement les mécanismes de marché. Dans ce cadre-là, l'arrivée fracassante de la question environnementale interroge. S'agirait-il d'une redéfinition des règles en vigueur ou alors une proposition symbolique, tant les structures en vigueur en faveur de la production agricole intensive demeurent solides ?

6.3.6.1 L'habilitation à produire et capitaliser offerte par l'État

Dans son célèbre ouvrage *La Grande Transformation*, Polanyi (2009) rappelle le caractère construit du marché que des forces politiques ont cherché, presque paradoxalement, à sortir de son enchevêtrement à la société. Il s'agit de penser le marché comme l'émanation de choix politiques, déterminée par des institutions politiques et sociales. Dans cette perspective, lorsque l'on évoque la libéralisation du monde agricole néo-zélandais et la confrontation des exploitations agricoles à une logique de marché, il faut concevoir ce développement comme l'organisation délibérée d'un ordre marchand et d'une conception capitaliste de l'agriculture.

La Nouvelle-Zélande, le droit foncier est clairement libéralisé : la terre est un actif marchand librement échangeable. Il assure les agriculteurs la possibilité d'accumuler et échanger librement un capital, ce qui participe à la sécurité financière d'une exploitation (Smith et Montgomery 2004). La vente et l'achat de terres est flexible : jusqu'à peu, il n'y avait que peu de régulations sur l'usage agricole d'un terrain, ce qui permettait une conversion rapide vers des modèles plus intensifs (c'est d'ailleurs l'un des nouveaux règlements des plans régionaux, dont le pSWLP). L'activité agricole est évidemment régulée, dans le sens qu'il existe des restrictions au «laissez-faire»; seulement, cette régulation permet néanmoins un productivisme. Sur le plan environnemental, la législation s'inscrit dans une logique de mitigation avant tout. La ségrégation des paysages, déjà évoquée au sous-chapitre 4.5, est le témoin de la trajectoire singulière de l'agriculture néo-zélandaise (Primdahl et Swaffield 2004) ; les terres productives sont clairement séparées des espaces naturels gérés par le Département de conservation, sur lesquels les possibilités de développement économique sont par contraste extrêmement restreintes.

Les industries agricoles sont habilitées à se consolider, et il en résulte la centralisation des entreprises en géants industriels. Dans l'élevage laitier, Fonterra jouissait d'une situation de quasi-monopole (avant un renforcement progressif de ses concurrents). Dans la filière viande, la compétition entre un grand nombre d'entreprises est perçue comme un frein au développement de la filière, mise inlassablement en comparaison avec la stratégie de l'industrie laitière par les éleveurs. D'autres acteurs économiques évoluent dans un contexte peu concurrentiel. C'est le cas des entreprises d'engrais, Ravensdown et Ballance, qui ont une main mise sur le marché et évoluent en situation de duopole. Dans un autre registre, c'est aussi un duopole qui se partage le marché de la distribution agro-alimentaire sur le territoire néo-zélandais, avec les entreprises Foodstuffs et Woolworths. Dans la production agricole, une concentration des acteurs est perçue comme un gain d'efficacité et d'un meilleur positionnement sur les marchés internationaux.

6.3.6.2 Une politique d'accords de libre-échange

La Nouvelle-Zélande est le premier pays occidental à avoir signé un accord de libre-échange avec la Chine en 2008. Depuis, il s'agit du premier partenaire commercial du pays et les exportations comme les importations n'ont cessé d'augmenter depuis.

Valeur des exportations de la Nouvelle-Zélande

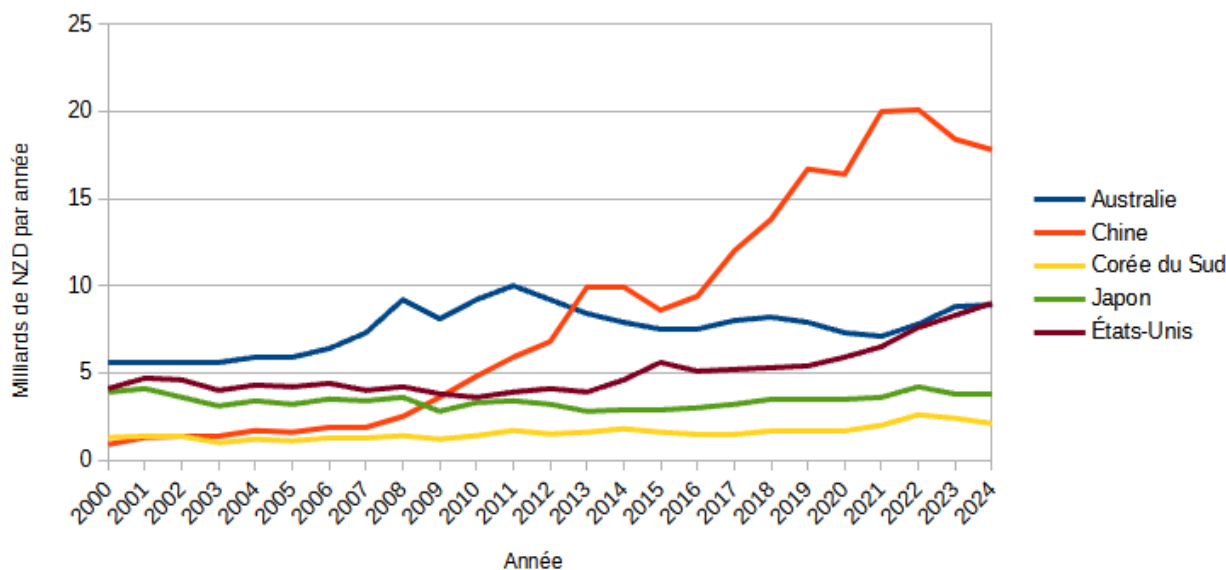


Figure 13: Part de la Chine dans les exportations (Source : Reproduction du graphique de New Zealand China Council 2023 ; données également issues de New Zealand China Council 2023)

D'autres textes encadrent les relations commerciales de la Nouvelle-Zélande, notamment avec d'autres pays asiatiques (Singapour, Thaïlande, Malaisie) ainsi que l'Australie, partenaire historique. A cet égard, la Nouvelle-Zélande cherche à profiter d'une demande croissante de produits laitiers dans des pays qui historiquement consommaient très peu (par l'occidentalisation du régime alimentaire, elle-même parfois stimulée par les entreprises laitières) et que la production locale ne peut satisfaire (Kresna 2021).

Parmi les accords en discussion actuellement et encore non ratifiés par toutes les parties, on trouve l'Accord de partenariat transpacifique (TPPA) qui a vu les États-Unis s'en retirer en 2017. De nouveaux accords ont été conclus avec l'Europe à travers un Accord de libre-échange avec le Royaume-Uni (NZ-UK FTA) en 2023 et un autre avec l'Union européenne (NZ-EU FTA) en 2024. En plus des accords bilatéraux (voir tableau ci-dessous), la Nouvelle-Zélande fait partie de nombreux accords multilatéraux.

Tableau 12: Accords bilatéraux en vigueur en Nouvelle-Zélande

Pays	Année	Nom de l'accord bilatéral
Australie	1983	Closer Economic Relations
Singapour	2001	New Zealand and Singapore Closer Economic Partnership

Thaïlande	2005	New Zealand and Thailand Closer Economic Partnership
Chine	2008	New Zealand–China Free Trade Agreement
Malaisie	2009	Malaysia–New Zealand Free Trade Agreement
Hong Kong	2011	Hong Kong–New Zealand Closer Economic Partnership Agreement
Taïwan	2013	Agreement between New Zealand and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu on Economic Cooperation
Corée du Sud	2015	NZ-Korea Free Trade Agreement
Royaume-Uni	2023	New Zealand–United Kingdom Free Trade Agreement
Union européenne	2024	New Zealand-European Union Free Trade Agreement

La Nouvelle-Zélande, comme économie exportatrice, bénéficie fortement de la signature d'accords de libre-échange et les agriculteurs néo-zélandais perçoivent cette pratique comme profitables. On se situe ici à l'inverse de dynamiques de pays européens qui sont ambivalents sur le sujet et où le débat sur la protection des agriculteurs reste très présent. Comme le note l'Institut de l'élevage (2010), l'ambassadeur des négociations sur l'agriculture à l'OMC a très souvent été une personne néo-zélandaise (depuis 2004 jusqu'en 2017). C'est une anecdote symbolique, mais elle montre l'enrôlement du pays dans un système favorisant les échanges mondiaux.

6.3.6.3 Les mécanismes de financement directs

Non seulement le gouvernement assure des conditions économiques favorables au déploiement d'une industrie agricole, il participe plus directement au financement direct de projets. Le MPI propose un certain nombre de programmes destinés à financer l'agriculture. Ceux-ci sont divisés en cinq catégories : la productivité sectorielle (cela comprend notamment le *Sustainable Food and Futures Fund* (SFF) finançant une diversité de projets ponctuels ou à grande échelle), la sylviculture et le contrôle de l'érosion, le soutien en cas d'événement indésirable (sécheresse, épizooties), la recherche visant la réduction des gaz à effet de serre et finalement le soutien à l'aquaculture durable (Ministry for Primary Industries 2022). Le programme SFF remplace le précédent *Provincial Growth Fund* (PGP) qui a financé plusieurs projets de recherche et développement. A titre d'exemple : *Transforming the Dairy Value Chain*, projet multidimensionnel de développement de l'industrie laitière à 162.7 millions de dollars partagés entre le MPI et l'industrie ; *FarmIQ*, logiciel

de gestion d'exploitation destiné aux éleveurs de moutons et bœufs à 125 millions de dollars. Les projets sont variés et portent avant tout sur des innovations technologiques.

Il existe d'autres mécanismes gouvernementaux de financement de programmes en lien avec l'agriculture. Par exemple, en 2018, le gouvernement attribue un prêt de 9.9 millions de dollars à l'entreprise laitière Westland Milk Products, entreprise laitière privée alors endettée, via le PGP destiné à l'origine au développement régional, contre l'avis de *Treasury* (Walls 2019). Ce prêt cherchait à soutenir le développement de produits à valeur ajoutée ; il fut finalement retiré à la suite de l'annonce de l'acquisition de la coopérative par le groupe chinois Yili courant 2019.

6.3.6.4 Intervention directe de l'État – le cas d'Environment Canterbury

Dans ce point particulier, je vais prendre un exemple d'intervention directe du gouvernement pour illustrer le soutien et l'influence qu'il peut exprimer pour protéger l'industrie laitière. Bien qu'il soit spécifique à la région du Canterbury, cet un exemple édifiant de l'interventionnisme étatique, montrant concrètement le rôle actif du gouvernement central.

L'intervention du gouvernement central dans les affaires de l'autorité régionale du Canterbury cherche à l'origine à répondre à un conflit entre agriculteurs et autorités autour de l'irrigation. Cela représente un moment unique et, selon les experts ayant étudié la situation (Brower 2010a, Thomas et Bond 2016, Creech et al. 2010) révélateur des aspirations gouvernementales à protéger son agriculture en faisant fi de la législation existante. Concrètement, l'intervention de l'État passe par l'adoption de la loi *Environment Canterbury (Temporary Commissioners and Improved Water Management) Act* en 2010. Le texte promulgue l'éviction des 14 conseillers élus (à l'échelle de la région), les remplaçant par sept représentants appointés par le gouvernement central, ayant des compétences *ad hoc*. Les dispositions indiquent aussi que les futures élections de 2010, et même éventuellement des élections ultérieures, seront annulées. De plus, le recours au Tribunal environnemental est réduit (Brower 2010a, p.309).

Une telle action inédite mérite un retour historique détaillé. L'adoption de cette loi est le résultat d'un conflit opposant les agriculteurs et Environment Canterbury (ECan), l'autorité de la région du Canterbury. Avec le Southland, le Canterbury est l'autre région de l'Île du Sud ayant connu un boom laitier sans précédent. Cette augmentation a caractérisé l'évolution de la région dans les années 2000. Il s'agit aussi d'une région sèche où l'élevage laitier dépend de l'irrigation (près de 70 % des

terres irriguées se trouvent dans cette région). À cette situation s'ajoute le fait que les élections de 2007 ont été favorables à un grand nombre de conseillers proches des milieux environnementaux. ECan est en charge de délivrer les *consents* (autorisations) aux agriculteurs pour prélever l'eau qu'ils nécessitent. Avec l'augmentation des demandes, ECan s'est vite retrouvé face à des problèmes de gestion. Le nombre de demande de *consents* passe de 2106 à 3763 par année entre 2002 et 2008 (Creech et al. 2010, p.27) et on voit que seuls 29 % des *consents* avaient été délivré selon les dispositions de la loi (en l'occurrence, le RMA) pour l'année 2007-08 (Creech et al. 2010, p.25). En plus, plusieurs cours d'eau étaient l'objet de Water Conservation Orders (WCO), une disposition visant à protéger les «valeurs intrinsèques et d'agrément» des cours d'eau jugés «exceptionnels» (RMA 1991 section 199 (i) (a)). Face à cette situation, les agriculteurs ont cherché à puiser dans les nappes phréatiques de plus en plus profondes (Kirk, Brower, et Duncan 2017, p.56), ce qui suscita des réserves chez ECan. La modélisation des effets environnementaux de l'usage des eaux souterraines s'est retrouvée au cœur d'une bataille juridique qui se conclut par une décision en faveur des agriculteurs (Kirk, Brower, et Duncan 2017, p. 57).

Dans cet imbroglio, des voix s'élevèrent critiquant ouvertement la gestion d'ECan. Parmi elles, on trouvait les maires de certaines villes du Canterbury et une majorité d'éleveurs. La critique devient ouvertement politique lorsque le Ministère de l'agriculture, le Ministère du Développement économique et *Treasury* donnaient de la voix contre les WCO les associant à des freins au développement économique du Canterbury (Thomas et Bond 2016, p.8). Finalement, une commission dirigée par l'ancien vice-premier ministre Wyatt Creech est mise en place en fin 2009. Le rapport de la commission publié en février 2010 explicite les problèmes de gestion d'ECan et recommande de retirer l'ensemble des conseillers régionaux de leur fonction, via l'adoption d'une nouvelle loi (Creech et al. 2010, p.iv), ce que les autorités centrales s'empressent de faire, avec une loi urgente adoptée en mars 2010.

Ces événements se déroulèrent sous le gouvernement Key du *National Party* (2008-2017) et firent fortement réagir ses adversaires politiques, à savoir le *Labour* et le *Green Party*. Ces derniers, ainsi que les organisations environnementales et la Commission néo-zélandaise des Droits de l'homme, critiquent une attaque directe contre les intérêts environnementaux et contre la démocratie (Young 2012). Les critiques pointent également du doigt les conflits d'intérêts potentiels des personnes impliquées dans le déroulement des opérations ; elles sont dirigées contre le directeur de la commission d'investigation Creech et contre Nick Smith, au Ministre de l'environnement, dont la

famille était directement sous le coup d'une procédure judiciaire au regard de la pollution d'un cours d'eau dans le Canterbury (Wynyard 2016, p.282).

La critique vient également de chercheurs et juristes (voir Brower 2010b, Joseph 2010, Thomas et Bond 2016). Brower (2010b) montre que les dispositions de l'*ECan Act* doivent «sonner l'alarme constitutionnelle», particulièrement la clause «Henri VIII» qui indique que le Ministre de l'Environnement peut décider comment s'applique le RMA sans consulter le Parlement. L'adoption d'une telle loi montre la toute-puissance du Parlement et met en lumière son caractère unicaméral, donc l'inexistence d'un contrepoids institutionnel (Thomas et Bond 2016, p.10), mais aussi plus largement l'avancement d'une forme du néolibéralisme qui définirait la démocratie comme la mise en place «apolitique» d'une bonne gestion publique et des bonnes décisions (*ibid.*, p.4) et justifierait son action par un état d'urgence.

«What we are seeing, we argue, is an abandonment of the double truth—the camouflaging of neoliberalisms' encroachments on democracy—and instead an overt, and seemingly normalised, authoritarianism taking hold. This is a single truth in which it is publicly acknowledged that democracy must make way for neoliberalism, and caring capitalism will take the place of public input.» (Thomas et Bond 2016, p.15)

Face à la radicalité de ces mesures, l'opinion publique s'est mobilisée et la situation a même politisé des nouvelles personnes (Brower 2010b). En effet, après l'adoption de cette loi, un sursaut démocratique et des manifestations ont eu lieu dans la ville de Christchurch, chef-lieu de la région tout au long de l'année 2010. Le tremblement de terre de février 2011 qui fit 185 morts et des dégâts considérables vint alors effacer la contestation, l'esprit n'y étant plus (Thomas et Bond 2016, p.14).

Au final, Environment Canterbury démontra une amélioration de ces résultats chiffrables de gestion des *consents* avec un taux de 92 % de *consents* délivrés dans le temps réglementaire. Les élections régionales de 2013 furent également annulées et dès 2016, un système de gouvernance mixte avec des représentants nommés et élus a lieu. Le retour à la «normale» reprend avec les élections de 2019.

6.3.6.5 Une activité de production contrôlée dans la loi

Avant d'exposer les superlatifs qui caractérisent Fonterra et les exportations laitières néo-zélandaises, je vais m'attarder sur un point important de l'existence même de la coopérative à savoir les dispositions du *Dairy Industry Restructuring Act* (DIRA). L'activité de Fonterra est partiellement gérée par ce texte. Le maintien d'un cadre promouvant la compétition est l'un des buts de la loi :

«To promote the efficient operation of dairy markets in New Zealand by regulating the activities of new co-op to ensure New Zealand markets for dairy goods and services are contestable» (section 4(f) DIRA 2001)

L'existence du DIRA résulte de la volonté du gouvernement d'encadrer la position monopolistique de Fonterra à sa création. Depuis, plusieurs dispositions ont été modifiées par amendement. Parmi les dispositions principales originelles, il était stipulé que Fonterra devait pouvoir vendre une partie du lait récolté à des transformateurs indépendants de l'entreprise, à hauteur de 30 millions de litres. Le principal transformateur de lait, Goodman Fielder, entreprise notamment active sur le marché domestique du lait frais, avait quant à elle droit à une attribution de 250 millions de litres.

La disposition que le MPI considère comme plus importante était l'obligation de Fonterra d'accepter des nouveaux producteurs entrants. Ces régulations sont pensées pour promouvoir indirectement l'élevage laitier dans le pays : «[They] help to ensure that milk (and land) can be directed to its highest value use, new processors entering the industry can compete for milk supply, and Fonterra is incentivised to price milk efficiently» (Ministry for Primary Industries, non daté). Si le gouvernement n'agit pas directement sur le prix du lait, ces mécanismes ont été pensés pour faire en sorte que Fonterra maintienne un prix raisonnable.

Depuis, des amendements à la loi entrés en vigueur en 2021 ont retiré l'obligation de revendre 30 millions de litres (du moment que les entreprises concernées sécurisent un apport de lait hors Fonterra) et ont fait parallèlement augmenter la part revendable à Goodman Fielder (TDB Advisory et NZ Productivity Commission 2020). Surtout, depuis juin 2023, l'obligation d'accepter des nouveaux éleveurs a été levée ; les conditions d'entrée se sont renforcées. Je reviendrai plus tard sur cette disposition particulière qui orientait le discours de Fonterra, du fait de son incapacité alors de refuser le lait provenant d'exploitations critiquées d'un point de vue d'impact environnemental.

Pratiquement, cela a pour effet une augmentation du risque pour les éleveurs de passer à la concurrence, sachant qu'un retour n'est potentiellement plus possible (Woodford 2020).

Le DIRA est le symbole très concret de l'existence des liens privilégiés entre l'industrie et le gouvernement. En témoigne par exemple la présence de personnes appointées par le MPI (deux sur six) dans le Milk Price Panel, une autorité au sein de Fonterra chargée de la surveillance du processus complexe d'établissement du prix du lait (Fonterra 2024).

6.3.7 Entrée dans le néolibéralisme et changement social

Les conséquences structurelles de la dérégulation sont multiples. Elles peuvent toutefois se résumer à deux dimensions : d'une part l'entrée de l'agriculture et des agriculteurs dans le néolibéralisme et d'autre part, un changement du régime de production, avec le lent déclin de l'élevage ovin au profit de l'élevage laitier et l'importance grandissante des systèmes d'audit dans la structuration de la production horticole. Je détaillerai particulièrement cet essor en décrivant le poids que représente le lait dans l'économie néo-zélandaise aujourd'hui. Enfin, comme on le verra, en prenant en compte la nouvelle dynamique environnementale se mettant en marche, on peut affirmer qu'il s'agit moins de dérégulation de l'industrie agricole que de rerégulation.

La réforme des années 80 est le début d'une séparation d'un certain type d'agriculture, avec le déclin croissant d'exploitations de taille «moyenne» au profit d'exploitations plus grandes et moins nombreuses et un nouveau type d'agriculture péri-urbaine en corrélation avec l'apparition de nouveaux types d'agriculteurs (Campbell et Lawrence 2003).

Parmi les changements se trouvent une augmentation du travail hors-exploitation pour les exploitants, et l'augmentation du travail familial souvent non rémunéré au sein d'une exploitation, au détriment du travail effectué par des employés. Le moteur du changement de la production n'est pourtant pas forcément la baisse drastique du revenu, mais plutôt le résultat de mouvements sociaux à plus large échelle comme la participation des femmes dans le travail (Le Heron 1993) et d'un changement idéologique dans le discours qui établit ce qui apparaît comme acceptable (Coombes et Campbell 1996). La crise est accompagnée par l'érosion du discours qui associait le travail intensif au travail masculin ; le discours sur la masculinité du travail agricole ne permettait pas de concevoir facilement l'existence d'un travail hors de la sphère agricole (Coombes et Campbell 1996). Les

ajustements économiques et financiers de l'entrée dans le néolibéralisme se conjuguent à des changements plus profonds dans la conduite d'une exploitation et à la légitimité nouvellement acquise de nouveaux modes d'organisation dans une redéfinition de ce qu'est un «good farmer».

On observe un bouleversement de la force productiviste qui anime l'agriculture. Tout au long du 20ème siècle, à travers les efforts de la guerre, le soutien de la recherche, le régime d'exportations au Royaume-Uni, le monde agricole néo-zélandais se trouve dans un élan de production intensif. Quand l'agriculture traverse la période de crise, l'élan productif continue en raison des mesures de soutien gouvernementales. Cette politique visait à maximiser la production pour répondre aux besoins d'un marché international en expansion, tout en sécurisant les revenus des agriculteurs grâce à l'intervention étatique. Ce modèle productiviste a permis une intensification rapide de l'agriculture, mais il a aussi conduit à des perturbations structurelles, des distorsions du marché et une déconnexion progressive avec les évolutions de la demande mondiale. Après les réformes, c'est une nouvelle ère qui se dessine.

Plusieurs travaux ont exploré ces bouleversements par le prisme de l'habitus bourdieusien. Le productivisme s'ancre par sa capacité à générer un capital culturel et économique considérables.

«In the fields of New Zealand pastoral farming, productivist farming has high cultural capital, with success in this form of farming leading to high social status. Productivist farming has also, until recent years, enabled farmers to accrue considerable economic capital. It can be argued that in these fields productivist farming constitutes symbolic capital, in that its value is, or has been until recently, largely unquestioned.» (Haggerty, Campbell, et Morris 2009, p.769)

Il a constitué (et constitue toujours, de façon altérée) la qualité de ce qui fait un «good farmer». Cet état de fait a été particulièrement renforcé par les injonctions gouvernementales plus ou moins subtiles à produire davantage. Ce productivisme qui existe toujours aujourd'hui prend une tournure différente dès les années 80. En effet, l'entrée de l'agriculture, comme du reste de la société néo-zélandaise, dans le néolibéralisme signifie d'abord que l'agriculture devient un business comme un autre (Kelsey 1995, Hunt et al. 2012). Dans le sillage du néolibéralisme, les agriculteurs ont affirmé de nouvelles pratiques – un nouvel habitus – s'adaptant à un environnement plus compétitif. Ils sont devenus ainsi des sujets «néolibéralisés» (voir point suivant).

«They are certainly entrepreneurial and feel responsible for any risks they undertake on behalf of their business as they manage this risk in various ways. Contradictorily perhaps, becoming a neoliberal subject means they have become much more confined by bureaucracy – spending more time in the office, on the computer, keeping and maintaining records and having plans.» (Hunt et al. 2012, p.39)

Concrètement, cela signifie que l'agriculture dépend encore plus fortement des mécanismes du marché, avec des garanties gouvernementales minimales. Le management du risque devient un élément clé de l'activité d'agriculteur. En somme, face aux nouveaux défis se dressant en face d'un agriculteur, une boîte à outils renouvelée lui permet d'y faire face. A noter qu'il existe des interprétations multiples quant aux conséquences environnementales du retrait des mesures de soutien. D'un côté, l'entrée de l'agriculture dans une nouvelle ère fait que l'agriculteur doit prendre en compte le coût «réel» des intrants comme les engrais et doit planifier la gestion de son exploitation. D'un autre côté, la dépendance presque totale aux fluctuations du marché a permis l'essor de l'élevage laitier qui a trouvé une nouvelle demande en Asie, et cette transformation de l'industrie s'est accompagné d'une intensification. J'aborde ce débat de façon plus exhaustive aux sous-chapitres 4.4 et 4.5.

Depuis le démantèlement du soutien à l'agriculture, le gouvernement ne reviendra pas sur les décisions prises. Les années 90, marquée par le retour du *National Party* de 1990 à 1999 prolongent la logique néolibérale. Après les «Rogernomics» suivent «Ruthanasia», un terme péjoratif utilisé en référence à la nouvelle Ministre des Finances Ruth Richardson (du *National Party*), qui continue la mise en œuvre de réformes radicales de désengagement de l'État, cette fois plutôt dans les relations travailleurs-employeurs. A ce propos, la représentation de la politique néolibérale comme produit exclusif du *Labour Party* est à nuancer du fait du prolongement de son essence même pendant les années 90 par le *National Party* et le soutien à demi-mot de ce dernier du contenu des réformes (par opposition à la façon dont elles ont été mise en œuvre).

D'un point de vue de *politique* agricole des années 90, malgré l'inexistence actée de transferts d'argent, il faut retenir deux aspects. Premièrement, les *Producers Boards* continuent à exister et régulent les exportations ; s'ils sont des entités privées, leur existence dépend de lois historiques, le *New Zealand Dairy Board* en est l'exemple. Deuxièmement, la Nouvelle-Zélande utilise son expérience pour peser dans les négociations commerciales dans le cadre des accords du GATT.

Étant membre du groupe Cairns qui se compose de pays portés sur l'exportation de biens, elle a œuvré pour la libéralisation des droits de douane en soutenant par exemple le découplément des paiements directs pendant l'*Uruguay Round* (Institut de l'élevage 2010).

6.3.8 Les agriculteurs comme capitalistes néolibéraux ?

Au vu d'un contexte néolibéral dans lequel la production agricole est devenue une force majeure, comment qualifier les agriculteurs néo-zélandais ? Le monde agricole est hétérogène dans plusieurs dimensions : de façon non exhaustive, il y a les professions qui la composent (ouvriers agricoles, contractuels, sous-traitants), les formes juridiques d'une exploitation, le type et la taille de l'exploitation, la situation personnelle, l'histoire familiale. Parfois c'est la division des tâches au sein d'une exploitation qui est elle-même floue et les membres d'une exploitation peuvent revêtir des casquettes différentes. Par exemple, rien que la catégorie d'éleveur laitier est divisée en catégories distinctes. En Nouvelle-Zélande, les propriétaires de terrain et de bétail sont une partie seulement des éleveurs et les *sharemilkers* complètent le tableau ; ces derniers possèdent leur troupeau, mais opèrent sur un terrain appartenant à un propriétaire. Ainsi, en 2016-17, les troupeaux étaient à 72.4 % gérés par des propriétaires et à 27.3 % par des *sharemilkers*, principalement selon le partage 50/50. En moyenne, les éleveurs-propriétaires gèrent des exploitations s'élevant à plusieurs millions de dollars requérant des investissements massifs et l'apport financier des banques. En 2020-21, un éleveur-propriétaire percevait 9'695 NZD de revenu brut par hectare et un bénéfice avant intérêts et impôts de 3'195 NZD par hectare (LIC et DairyNZ 2022) ; ce bénéfice est fait avant paiement des intérêts et taxes. Le revenu dépend fortement du prix du lait calculé par les coopératives ou les entreprises laitières qui peut subir des variations soudaines d'une année à l'autre (il y a une perte moyenne en 2015-16, LIC et DairyNZ 2022). Pour les éleveurs de moutons et bœufs, la variabilité des classes de production est également grande. En moyenne, en 2020-21, une exploitation a un revenu brut 735'105 NZD et un profit imposable de 188'637 NZD (Beef + Lamb New Zealand 2022). Ces chiffres sont plutôt élevés et peut-être dus à un effet COVID-19 ayant renforcé le secteur agricole ; les prévisions du rapport pour les années suivantes sont à la baisse.

Ces dispositions font dire à Pomeroy (2024) que les agriculteurs appartiennent de façon claire à une classe bourgeoise, et non pas petite-bourgeoise, du fait que les agriculteurs possèdent les moyens directs d'extraire de la valeur du terrain qu'ils possèdent. Les mots de l'auteure résume bien la réalité de l'activité d'agriculteur aujourd'hui en Nouvelle-Zélande :

«In other words, these family farmers are first and foremost capitalist entrepreneurs – entrepreneurs who recognise the need to prioritise animal welfare and market (consumer) expectations, and who pursue social as well as economic goals» (Pomeroy 2024, p.32)

Les agriculteurs sont des entrepreneurs dont l'activité n'est pas uniquement dédiée au gain en capital, car de fait l'activité inclut, encore, des paramètres comme l'amour d'un style de vie ou la nécessité de s'insérer dans une continuité successorale.

En conclusion à ce sous-chapitre, les orientations des agriculteurs se construisent en opposition avec les nouvelles règles environnementales, car fondamentalement, elles s'opposent à un cœur productif. Dans un premier niveau, les normes peinent à remettre en question les croyances fondamentales des agriculteurs. L'activité de production est intimement liée à la volonté des agriculteurs de maintenir la conduite d'une entreprise en autonomie financière, tout en appréciant le *lifestyle* qui accompagne cette gestion d'exploitation : le fait de travailler avec des animaux, à l'extérieur, dans des espaces verts et avec une relative isolation. Les normes de «good farming» qui découle de ce cœur productiviste sont des indicateurs qui reflètent la production de nourriture et la gestion autonome d'une exploitation, ils reflètent ce que la littérature a déjà pu montrer : maintien de terrains propres, dépourvus au mieux de plantes invasives et animaux en bonne santé et donc productifs.

De plus, certains travaux en Nouvelle-Zélande montrent l'importance du caractère néolibéral de l'agriculture (Campbell et Lawrence 2003, Lawrence et Campbell 2014) et *in fine* des agriculteurs eux-mêmes qui deviennent des sujets «néolibéralisés». C'est l'affirmation que propose le groupe ARGOS (Hunt et al. 2013) dans l'une de leur étude s'intéressant au l'impact des réformes néolibérales sur le travail des agriculteurs et ce qui définit un «good farmer» :

«From all the things that farmers have said, it is clear that not only have they defined what it means to be a business, but also they practice 'business'. They aim, not to produce more, but to produce in ways that make more profit. It has become part of who they are – their habitus – and for them is the 'right thing to do'. They have become neoliberalised subjects. Their interest in their business is expressed in terms of self-interest. They are certainly entrepreneurial and feel responsible for any risks they undertake on behalf of their business as they

manage this risk in various ways. Contradictorily perhaps, becoming a neoliberal subject means they have become much more confined by bureaucracy – spending more time in the office, on the computer, keeping and maintaining records and having plans.» (Hunt et al 2013, p.39)

La dépendance des exploitations agricoles aux mécanismes de marché a amplifié la nécessité de rationalisation de la gestion, pour pouvoir sécuriser un emprunt auprès des banques notamment et gérer les finances de l'exploitation. Le caractère néolibéral qui conditionne l'économie politique du pays est un facteur déterminant dans la création de subjectivités. C'est ce qu'avait aussi montré (Haggerty, Campbell, et Morris (2009) à propos des éleveurs de moutons : les changements structurels permettent de comprendre les *shifts* dans la représentation de ce que signifie le «good farming» particulièrement au regard de l'intensification de l'élevage et de la santé animale. Ces changements sont alors une explication potentielle d'une certaine opposition au changement, perpétuée par les mécanismes de reproduction sociale.

Dans son étude sur les facteurs d'adoption d'une agriculture biologique, Sutherland (2013) utilise le concept bourdieusien de goût de la nécessité qui explique que, dans un contexte de nécessité (ou de faible capital économique), les goûts des individus ont tendance à refléter leur capital économique ; à l'inverse les goûts de liberté sont décorrélés du capital économique, dont la génération est assurée autrement. La valorisation de principes associés à la viabilité économique et le rejet des mesures qui mettraient potentiellement à mal la santé financière de l'exploitation montrent le resserrement entre capital culturel et économique qui s'opère chez les éleveurs du Southland. Sutherland explique qu'il y a une certaine résistance de la part des agriculteurs à complètement associer capital économique à capital culturel, comme le voudrait le goût de la nécessité. «Farmers seek ideals to aspire to and symbols to demonstrate which go beyond financial viability of their farms» (Sutherland 2013, p.438). Pour l'auteure, il existe une possibilité d'exprimer ces idéaux à travers une certaine forme d'agriculture biologique. Dans mon terrain et analyse, j'observe plutôt l'inverse : la viabilité économique représente un horizon difficilement dépassable. Ma conclusion rejoint celle de Cusworth (2020) qui a étudié la participation des agriculteurs anglais à des projets agro-environnementaux :

«The rules of the game have not, that is, shifted to the extent that the delivery of environmental improvements is prioritised over the maintenance of an economically viable unit. Bourdieu's 'taste of necessity' here cuts the other way:

whilst cultural capital may flow towards the management practices necessary or expedient in the running of an economically viable farm-business, it is explicitly out of bounds for the practices that frustrate a farm's business viability.» (Cusworth 2020, p.168)

Dans certaines situations, les actions de gestion environnementale sont perçus comme des entraves à l'atteinte de buts de viabilité financière ; en d'autres termes, le capital culturel (associé à des pratiques plus respectueuses de l'environnement) ne trouve pas de légitimité s'il compromet le capital économique, illustrant ainsi les limites du transfert de valeurs culturelles dans un cadre dominé par des impératifs financiers. C'est d'autant plus le cas que ces derniers opèrent dans un contexte de volatilité et fluctuation économique, de dépendance étroite aux prix du marché et d'un poids d'une dette qui limite parfois les décisions. Au-delà des capacités économiques a priori confortables qui caractérisent en moyenne les agriculteurs, ils sont aussi vulnérables et évoluent dans un monde où la crise peut engranger une dynamique toute autre (comme c'eût été le cas à plusieurs reprises au cours de l'histoire néo-zélandaise). Cette observation n'est pas sans rappeler *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme* de Weber (Weber 1964) : dans les temps de rationalisation du monde, et dans un mouvement de désenchantement, les «valeurs spirituelles» s'effacent de telle sorte que les comportements se conditionnent par la «cage d'acier» des impératifs économiques du capitalisme. On a vu qu'il ne fallait pas réduire l'activité agricole à des objectifs purement financiers, mais on observe que, dans le contexte néolibéral, ils s'amplifient.

La pratique productive en autonomie gestionnaire (c'est-à-dire de la capacité de prendre des décisions relatives à la gestion d'une entreprise pour atteindre des buts précis⁴¹) est un donc élément central. Seulement, l'acceptation des mesures ne se situe pas hors du champ des possibles et les agriculteurs développent tout de même des pratiques qui ne sont pas uniquement le reflet de leur activité productive. Certaines justifications sont interprétables selon un désir de production accrue ou selon une disposition à s'adapter au changement. L'optimisation de la production peut alors aussi intégrer les questions environnementales. On le voit déjà avec l'importance donnée à la capacité des agriculteurs d'agir en agents autonomes, il s'agit d'un élément étroitement lié à la gestion économique d'une exploitation (pour la prise de décisions ou pour la succession), mais qui va au-delà de la seule profitabilité en cela qu'il reflète un souhait des agriculteurs, une préférence

41 La définition de l'autonomie interroge. Si les agriculteurs favorisent la possibilité de choisir eux-mêmes les moyens de parvenir à des objectifs (environnementaux ou de tenue d'exploitation), ils restent inscrits dans un réseau de dépendances dense, par exemple la dette qui peut contraindre les décisions prises sur l'exploitation, ou encore la dépendance aux intrants.

personnelle. L'action publique d'Environment Southland et plus largement le débat public environnemental génère une réflexion des agriculteurs sur leur activité ; la viabilité économique d'une exploitation ne devient plus suffisante à elle-même pour montrer que l'on est un «bon agriculteur». Le «bon agriculteur» incorpore le «bon gestionnaire» et ce dernier intègre une dimension environnementale, dans une perspective de «permis social» d'exploiter la terre. La section suivante est ainsi consacrée à ces nouvelles normes qui s'ajoutent, à défaut de remplacer, à ce nœud central.

6.4 Des dispositions de l'habitus compatibles avec les normes environnementales

Cette section met en lumière les éléments montrant un potentiel réajustement des normes sociales agricoles, telle que mises en pratique par les agriculteurs. Nous l'avons vu au chapitre 5 : en Nouvelle-Zélande, la question environnementale, en termes de durabilité et de préservation écologique (au contraire d'un cadrage en termes de mitigation des risques dominant au début du 20ème siècle), a lentement intégré le monde agricole à partir des années 80. Il est à présent question de savoir dans quelle mesure la mise à jour des «règles du jeu» modifient durablement la conception que se font les agriculteurs de leur travail et si elles peuvent bouleverser la prédominance d'une orientation productiviste. L'habitus qui s'attache ici aux agriculteurs n'est d'ailleurs pas une notion statique selon Bourdieu, mais une «grammaire générative» (Bourdieu 1972) en actualisation constante et dynamique au regard des changements qui traversent le champ dans lequel il s'applique. Comme le dit Riley (2016), dans son étude portant sur l'évolution de la disposition des agriculteurs à intégrer des projets agro-environnementaux à dix ans d'écart, l'habitus se caractérise pas sa capacité à se transformer :

«Whilst the farming habitus may appear static, and thus notions of good farming which appear to be anchored to productive agriculture might be concluded as rendering AESs as culturally unsustainable, we need also to recognise that habitus continually adapts to the outside world. Instead of considering farming change from a starting point of simply observing policy change—as has been the tendency in previous research—the farmer-centred perspective taken here has shown how it is a myriad of changes to the 'rules of the game' which may now, cumulatively, be (re)aligning symbols of good farming (and good farming

identities) with environmentally sympathetic farming practices.» (Riley 2016, p.73)

La littérature *agrifood* montre que les définitions de ce qui fait le «good farming» ne sont ainsi pas gravées dans le marbre. De nouveaux symboles peuvent prendre la place de vieux symboles. Un contexte dynamique exige des «réponses créatives», selon les mots de Sutherland et Darnhofer (2012). En Nouvelle-Zélande, les bouleversements institutionnels et économiques des années 80 ont transformé non seulement les orientations économiques des filières mais aussi les normes partagées par les agriculteurs ; de façon similaire, l'entrée de l'environnement dans le cadre institutionnel véhicule des potentielles redéfinitions.

Je mets en avant dans les lignes suivantes la tension qu'il existe entre la conception de gestionnaire et celle de «véritable» agriculteur, les injonctions que font les agriculteurs à eux-mêmes et leur filière sur la nécessité de s'adapter, puis j'aborde une réflexion sur la possibilité de redéfinition des mesures environnementales comme éléments de «good farming».

6.4.1 Le «good manager» selon Environment Southland

Les attentes des agriculteurs se confrontent aussi à celles de l'administration. Il se joue un conflit des représentations du métier des agriculteurs. En rencontrant à la fois les agriculteurs et des membres de l'administration d'Environment Southland, un décalage dans le discours était rapidement percevable. La façon dont les agriculteurs se décrivent et décrivent leurs activités montre une grande différence entre les représentations des personnes impliquées dans les postes clés de l'Environment Southland. Il existe une différence entre la définition de ce qu'est un «bon agriculteur» au niveau de l'administration publique et la façon dont les agriculteurs se perçoivent eux-mêmes.

Nous l'avons vu au chapitre 5, les attentes des autorités et du pSWLP s'incarnent dans la figure du «good manager» qui se doit de mieux intégrer des pratiques managériales ; ces dernières doivent être même valorisées.

«[A propos des *resource consents* potentiellement difficile à gérer]. I'd offer a counter view, and I'd offer this to farmers as well. Actually, how much time and

money is a percentage of your overall business, you know. And the problem, one of the challenges we face, say, is that farmers don't value the opportunity to have a consent. I don't know that they value what it provides to their business. And if you pay, when you pay, say, your farm consultant, who writes a report, because you can see that, you know, directly impacting your productivity, then I think there's a value assigned to it, right ?» (itw 25, répondant clé)

Ce qui est attendu comme «bon gestionnaire» prend toute son importance. Les agriculteurs cultivent une capacité à répondre à la diversité des enjeux que représente la conduite d'une exploitation. Il s'agit d'une forme d'équilibre entre différents paramètres, économiques, sociaux, environnementaux. Si la dimension émotionnelle, comme l'attachement à un *lifestyle*, existe, elle se compose avec la capacité de conduite d'une exploitation. Or, ce qui est attendu d'un «bon gestionnaire» par les autorités intègrent des paramètres qui ne sont pas particulièrement valorisés. Pour les autorités, les capacités à répondre aux exigences administratives, à comprendre les normes en vigueur sont cruciales. Un point important des attentes des autorités est le fait qu'une partie du travail traditionnel des agriculteurs (la gestion quotidienne de problèmes pratiques par exemple) doit être sacrifié, pour permettre le bon exercice de la gestion d'exploitation. Plus de temps au bureau signifie alors déléguer une partie des tâches à une personne tierce pour pleinement assumer un rôle de chef d'entreprise. La capacité de déléguer ne s'applique pas uniquement aux activités empêchant le travail du bureau, mais s'applique aussi à ce travail-ci, en faisant appel à des entreprises spécialisées. L'injonction faite aux agriculteurs par Environment Southland est donc plutôt le fait d'assumer que la réalité du travail d'agriculteur a évolué, et d'agir en conséquence.

6.4.2 Un business comme un autre – la nécessité de s'adapter

La prise de conscience des agriculteurs d'évoluer dans un marché fluctuant fortement influencé par les dynamiques mondiales et la logique d'offre et de demande fait que certains adoptent une ouverture assez prononcée au changement, s'il devait arriver. Pour une majorité d'agriculteurs, l'agriculture est un business comme un autre ; il est un moyen de développer un capital économique. Dans ce discours, il existe des hauts et de bas, il y a des grands coûts, cela fait partie du métier. Un des éleveurs laitiers interviewés ne montrait plus d'affinité avec le fait de protéger l'industrie laitière.

«I don't feel I have to protect or make a big excuse about the dairy cows. I think the dairy cows are efficient way of producing milk, I think they produce a good product and they do it, we breed them over a century to do that very well for us, but maybe going forward from that, we might look and say well we can't... you know the damage they're doing or the fact that we've got so many cows now in the world compared to what we had, maybe we need to be a bit smarter in how we do this. You know especially if it's going to affect the environment that we live in and it's going to, you know, affect the air temperature and see water, you know, all the resources that we know so I think the challenge has been that we have just been growing growing growing, it's part of the industrial revolution you know just keep exploiting and using, but I think there's a ceiling there's a limit to everything it's not an infinite resource, it's a finite resource.» (itw 16, a)

Il s'agit pour lui de réagir aux opportunités de marché et ces dernières peuvent évoluer. La pression financière qui résulte des fluctuations du prix du lait est considéré comme un fait qui a toujours existé.

«F2 : But yeah, I think now we've done it for 25 years and it goes up and down and up and down. You sort of, you get to the stage where you think, well, we're going to lose money this year, but somewhere we hopefully make some money. It's just to limit the damage. And that's something you can't do anything about. [...] You can do expenses or whatever, interest rates and the weather and the milk payout, we haven't really got a lot of control over. And that's things you learn over the years, isn't it? Especially, you know, if you get through a bad year like that, it sort of gives you a bit of confidence that you can do it again. And experience going to, I know when we're a lot younger and not making money, it was pretty hard.» (itw 33, a)

Et si le marché laitier devait s'effondrer, pour n'importe quelle raison, une partie des éleveurs estiment qu'ils changeront de production.

«F1 : We'd have to diversify. You'd have to find somewhere to diversify, diversifying or... There's not a lot we can... You know, you just have to change your practices.

F2 :Grow tomatoes or something.

F1 : Which is probably not an option out there, haha !» (itw 33, a)

Par ailleurs, lors de mes entretiens plusieurs agriculteurs faisaient mention, avec un sourire en coin, de la possibilité de faire pousser du chanvre comme une alternative possible. Ces réponses indiquaient plutôt une réponse à un débat qui occupait la place médiatique lors de mes entretiens qu'une réelle volonté de changer de production, qui aurait des implications gigantesques. Mais la réflexion indique une possibilité de s'adapter aux demandes d'un marché, qu'il soit en Nouvelle-Zélande ou à l'international par ailleurs.

Pour les agriculteurs, intégrés dans un régime d'exportations massives, la logique de l'offre et de la demande est celle qui devrait motiver le changement dans les pratiques environnementales. Les signaux doivent venir des consommateurs, qu'ils soient basés en Nouvelle-Zélande ou en Chine. Alors que l'on roulait à travers son exploitation, un éleveur m'indiquait qu'il n'avait aucun problème avec l'émergence de nouveaux régimes alimentaires. Il me disait que sa femme était elle-même végétarienne et qu'il comprenait une certaine montée du véganisme. C'est selon lui aux agriculteurs de s'adapter aux nouvelles demandes. D'ailleurs au moment où je réalisais certains de mes entretiens, une «polémique» suscitait un certain débat dans le monde agricole : la compagnie d'aviation Air New Zealand proposait dans ses avions un nouveau burger composé de «fausse viande» (un burger végétarien) ; cette campagne avait suscité l'ire de nombreux agriculteurs qui estimaient dommage qu'une telle entreprise se jouaient des milliers éleveurs du pays. Certaines personnes interviewées s'en agaçaient, d'autres me firent savoir que ce n'était pas un problème à leurs yeux. Aussi, certains agriculteurs plus jeunes estiment que la volonté de changement est peut-être générationnelle où une jeune génération est plus apte à intégrer des évolutions sociétales (par exemple, des nouveaux régimes alimentaires).

«I think... We're kind of seeing a real height of disruption of the lab-grown milk and meat and things like that. I do think that's going to make our industry quite different. But I think the New Zealand dairy industry produces enough to feed 40 million people, so we've just got to make sure that we feed the 40 million people that can afford to pay the most. And we need to make sure that it's environmentally sustainable because that niche is not going to buy commodity products. So I think it will be quite transformational in the next five to ten years. The New Zealand dairy industry will look quite different. Yeah, and you can see it

as an opportunity. There's a lot of those older farmers who say it's quite a big threat and they're quite defensive.

I : Like Air New Zealand serving the impossible burger.

F : That's caused a lot of people... I know. But I just don't really see what the big deal is because that's coming. I don't mean like... people are being angry but it's not going to change it. That's the next probably five years it's going to become much more mainstream, but there's some people that are just quite defensive. And you know what I think is the age thing. And a lot of dairy farmers are in their 50 to 60 year old bracket.» (itw 35, a)

La vision et la pratique d'une agriculture selon un business évoluant dans un environnement fluctuant modifie la perception de potentielles restrictions environnementales ; ces dernières sont à la fois des exigences qui participent à l'évolution du métier et des sources de risques supplémentaires qui viennent rendre l'exercice plus difficile. L'imposition de la réalité bureaucratique dépend de la possibilité des agriculteurs d'accepter une redéfinition de leur identité. Pour les agriculteurs se situant dans le prolongement de l'âge d'or de l'agriculture, l'identité de «bon agriculteur» est plus cimentée et moins modulable. Comme le rappelle Mesnel (2017) : «Les « pionniers », qui ne portent pas ou peu le poids de ces héritages, sont alors les plus à l'aise avec la transformation identitaire promue par les politiques publiques» (p.49).

Plus tôt dans le chapitre, on voyait que la dette et les taux d'intérêts structuraient l'activité agricole et les marges de manœuvre. Elle n'est cependant pas perçue uniquement dans ce sens. Spécifiquement, un agriculteur s'énervait du fait que la question de la dette peut être brandie comme une stratégie d'évitement.

«The banks, I think, are gaining a greater and greater understanding of what's required, and what is, in the greater understanding of potentially where we need to move, I would suggest that there probably is some challenges for people, and that is capital restrictive, but you would suggest that regardless of what the environment is, what their operating environment is, that those guys are going to be under a pair of pressure anyway. So, no. Yeah, I think...

[Anecdote à propos d'une connaissance d'ami agriculteur s'étant vu recevoir des restrictions sur le land use du fait qu'il n'y a pas eu d'investissements dans le passé pour contrôler les effets d'écoulements dans le passé]

See what I'm saying? Because we've been on for, like, 150 years or whatever, we've been able to do as we choose, and the end result is that it increases our capital value. Now we have actually restrictions on what that nutrient loss... and what we have done previously has always increased our nutrient loss, sediment loss, whatever it happens to be, it's always increased it. Two ways about it. Now we have to operate in an environment where we're investing in a different type of infrastructure, whatever it happens to be that minimizes that nutrient loss, but people are struggling to see how you capture that value. So, yes, banks are starting to understand that that investment needs to be made, and there will be challenges for people that haven't got equity positions that'll back that.» (itw 31, a)

Dans ce cadre-là, les investissements et les emprunts qui les accompagnent ne sont pas vu comme une pression supplémentaire, mais comme un moyen d'accomplir des objectifs, qui peuvent être des objectifs environnementaux. Dans cette logique, un terrain bien entretenu est aussi un terrain dont la valeur augmente.

La nécessité de s'adapter s'applique aussi pour certains à l'intégration de la paperasse dans le travail. Pour un certain nombre d'agriculteurs, bien que la «paperasse» suscite d'abord un agacement, la densité administrative de leur travail est une sorte de mal nécessaire ; le *resource consent* et tout autre document comme les *Farm Environment Plan* sont constitutifs d'un permis d'exercer une activité agricole (*social licence to farm / social licence to operate*). La gestion administrative requiert des compétences que certains ont développé. C'est le cas de cette agricultrice qui travaille également comme consultante et est habituée au travail administratif.

«I : Some pointed at the resource consents process, do you have one?»

This is the fourth year on this family, we actually have consents in the first year. I guess I work as a consultant, I didn't find the consent process that it had, but like for a lot of farmers, it might be quite [inaudible]. We changed our consents, we

bought a little bit more land, increased our count numbers, and then I found the process quite easy, but that's just, we got, like, I'm used to filling in forms and doing that, whereas for farmers that might be tough, and I guess it's the cost, people find that expensive.» (itw 35, a)

C'est un travail qui demande par ailleurs des compétences particulières ; certains agriculteurs sont conscients que ce n'est pas l'apanage de tout le monde.

«I: So this paper work is...

(F2 me montre plusieurs classeurs.)

F2: Just to make a resource consent (F2 me montre encore plus de classeurs, Living Water, Tiaki, etc.)

F1: Can you imagine for a farmer whose wife is not clever like her ! They are dead men !

I: It's more than farming.

F1: It's like an office, because a lot farmers are married to nurses and teachers... Not all farmers have an academic background like what we went through. It is a tough thing. Going to work, make sure everything is done... These are the trophies [à propos des classeurs]. We want to be the winner.

(F2 continue de me montrer des papiers et des dossiers.)

F1: To run a successful farming business, you need 2 sets of capable people. Two different jobs on a farm. We need to be big to remain competitive.

F2: Because we know how we've seen as green, you know, amongst other countries. We have to protect that image of being green, to do that we need to think about all this, how to be more sustainable, to pass that to the grandchildren.» (itw 12, a)

Ainsi, le travail administratif est rejeté lorsqu'il ne donne pas l'impression de donner des bénéfices tangibles et quand il donne l'impression de nourrir un système bureaucratique pour lui-même, mais est accepté lorsqu'il s'inscrit dans l'exercice de «bonne gestion» d'une exploitation. Un éleveur plaisantait sur le fait que le travail non productif est un élément constitutif de son activité et c'est pourquoi il pouvait se permettre de répondre aux questions d'un chercheur dans son bureau.

6.4.3 Une adhésion aux mesures «ayant du sens»

Je l'ai dit : les agriculteurs adhèrent globalement à *l'idée* de protéger l'environnement et promouvoir une agriculture durable sur le plan écologique ; ce sont avant tout les mesures conçues pour y parvenir sont l'objet de critiques. En plus de cela, les agriculteurs font tout de même montre d'une adhésion à certaines mesures, lorsqu'elles ont une justification économique. Ces mesures revêtent alors un caractère plus acceptable. Il s'agit ici des mesures qui marient la gestion environnementale à la bonne gestion économique d'une exploitation. Par exemple, le renforcement des mesures liées à l'établissement de clôtures aux abords des cours d'eau a du sens pour les éleveurs laitiers : ces derniers ne voudraient pas risquer de laisser des berges accessibles et potentiellement blesser le bétail. Le bénéfice de la construction de clôtures dépasse les coûts, selon la plupart des éleveurs laitiers.

Le cas des clôtures est particulièrement accepté par les éleveurs laitiers aussi en raison du caractère historique de la pratique. Elle fait partie des «bonnes pratiques» discutées et mises en œuvre depuis plusieurs décennies. Elle est toutefois moins acceptée auprès des éleveurs de moutons qui voient en elles une mesure superflue. La raison est que les moutons s'éloignent instinctivement des cours d'eau («sheep don't like wet feet») et les déjections des ovins ne sont pas comparables à celles des vaches laitières. De plus, établir des clôtures sur une exploitation de moutons est plus difficile et coûteux en raison de surfaces souvent largement plus étendues.

De façon similaire, les limitations de l'épandage d'engrais ont, dans une certaine mesure, un assentiment de la part des agriculteurs, du fait qu'elles s'alignent sur une logique d'optimisation et de minimisation des coûts.

«F1 : Fertiliser application, we're doing something that not everyone is doing. We have a 40'000 litre trailer tank and we put our liquid effluent in there and the we mix the solid fertiliser so we get a 100% of the paddock, and it's even, whereas you put on solids, there is always a percentage that wont be covered. and the grass takes it faster in a liquid form and at more rates throughout the season than one application [...] We're saving 25,30% off fertiliser per year and its one of the biggest expenses.

F2 : Besides the wages and interests to the banks.» (itw 33, a)

Cette optimisation de l'épandage s'accompagne de tests réguliers des sols, dans l'idée d'éviter d'épandre plus que nécessaire et minimiser l'écoulement de nutriments (et l'écoulement d'argent!).

En général, dans la lignée des travaux soulignant l'importance des mesures agro-environnementales qui soient culturellement intégrées (dans le sens d'un système de valeurs propres aux agriculteurs), les mesures reflétant un ethos de «bonne» gestion d'une exploitation sont valorisées. De même, les mesures s'inscrivant dans le cadre d'une viabilité économique sont acceptées.

L'adoption de mesures qui répondent à aussi à un besoin économique est ainsi une forme de pragmatisme environnemental. C'est ce que Cusworth a observé dans des travaux (2020) sur la participation à des programmes environnementaux à travers le prisme du concept «good farmer» en Angleterre. «The good farmer is not, in this conceptualisation, necessarily a committed environmentalist, but rather one mindful of the intersection between good business and good environmental management» (Cusworth 2020, p.167). Les agriculteurs ne ferment pas la porte aux opportunités environnementales, tant qu'elles s'inscrivent dans une opportunité d'optimisation.

Quid de l'agriculture biologique ? La question se pose, car la conversion d'une exploitation en agriculture biologique pourrait être une motivation environnementale qui justifierait une action concrète en faveur de l'environnement tout en prenant sens dans une stratégie commerciale. Les motivations et attitudes des agriculteurs biologiques néo-zélandais ont déjà été étudiées à travers divers travaux (Fairweather et al. 2009) qui viennent décrire les motivations des agriculteurs biologiques, remettent partiellement en cause la dichotomie conventionnel / biologique et replacent l'histoire spécifique de l'agriculture biologique néo-zélandaise dans son contexte, rappelant qu'elle est particulièrement jeune et intégrée dans un système globale d'exportations (Campbell et Liepins 2001).

J'ai interviewé un éleveur laitier pratiquant une agriculture biologique (ce qui demeure très rare en Nouvelle-Zélande, avec seulement près de 100 exploitations en 2017-2018). J'ai demandé si les raisons l'ayant poussé à convertir son exploitation avait des raisons environnementales, mais il s'agissait plutôt d'une méfiance de l'utilisation de produits de synthèse en relation avec leur potentiel danger pour la santé ; que ce soit la santé personnelle et de sa famille et le problème de retrouver certaines substances dans les produits finaux. La question environnementale n'était pas au cœur de

la réflexion ; l'éleveur en question tenait au contraire l'un des discours les plus musclés parmi mes personnes interviewées quant à l'opposition aux potentielles nouvelles mesures favorisées par les autorités.

6.4.4 La paperasse comme source d'inégalité

Le travail administratif est aussi un facteur d'inégalité. La capacité à intégrer la dimension administrative du travail agricole est distribuée de façon variable d'un exploitant à l'autre. Les parcours professionnels et personnels et les compétences acquises jouent un rôle déterminant dans l'acceptation ou la délégation du travail. Les agriculteurs rencontrés qui travaillaient aussi comme consultants n'y voyaient pas un problème particulier, du moment qu'ils comprenaient l'utilité du travail. Ce dernier doit avoir du sens, mais le sens donné est hautement contingent de la perception du bien-fondé même de travail administratif.

La délégation à des consultants externes mandatés pour l'occasion, comme le font certains agriculteurs, est une pratique courante. Elle montre l'importance de l'activité économique basée sur l'aide et le soutien à la demande de *resource consent*, que les conseils régionaux encouragent d'utiliser (ce que me disait l'un de mes interlocuteurs à Environment Southland). Les agriculteurs ayant recours à ces services troquent alors un certain temps contre des ressources financières.

Le travail administratif interroge aussi la division genrée de l'activité d'exploitant. Les capacités de gestion sont généralement déléguées à l'épouse d'un exploitant. C'est le cas des couples d'éleveurs laitiers que j'ai interrogés et une réalité étudiée et partagée dans la littérature (par exemple Brandth 2002) ; en Nouvelle-Zélande, cette caractéristique d'aide administrative et managériale se retrouve particulièrement dans l'élevage laitier, tandis que dans l'élevage de moutons, qui incorpore particulièrement une définition spécifique de la masculinité rurale (Campbell, Bell, et Finney 2006), le rôle de gestion de l'exploitation est souvent confié à l'homme tandis que la femme occupe une activité hors-agriculture (Forney et Stock 2014), c'est ce que j'ai par ailleurs observé lors de mes entretiens, les épouses de mes interlocuteurs hommes étaient par exemple infirmière ou maîtresse d'école. La situation inégale découle d'un processus de socialisation différencié qui, au sein d'une exploitation existante, institue généralement un garçon/homme comme étant le successeur au sein d'une exploitation ; cette socialisation implique alors l'acquisition de compétences et de savoirs techniques qui déterminent les rôles dans une exploitation. Plus généralement, la construction des rôles genrés est multidimensionnelle : le confinement du travail des femmes au sein d'un ménage,

dans l'espace privé, se combine avec une structuration des orientations professionnelles. Le rôle des femmes dans la gestion du travail administratif est le symbole d'une reproduction de mécanismes de socialisation différenciés. Il a aussi la fonction d'un soulagement, ; dans ce sens, les agriculteurs, comme gestionnaires principaux d'une exploitation, peuvent se décharger d'un fardeau en le déléguant au partenaire (Jacques-Jouvenot 2014).

L'inégalité (potentielle) se comprend aussi à travers la peur de la corporatisation de l'agriculture se dessine chez les *family farmers*. Elle représente justement le creusement des inégalités que la bureaucratie amplifie. Les ressources managériales dont disposent les grandes entreprises agricoles font d'elles des concurrents considérables. L'incarnation de ces dispositions se trouvent dans la capacité de ces entreprises de maîtriser le langage bureaucratique et réglementaire, ainsi que celui des procédures administratives comme le processus de consultation du pSWLP. Très préparées, réalisant des auditions de plus d'une heure, envoyant des *submissions* complètes se permettant de réaliser un commentaire sur l'ensemble du plan régional, elles participent au jeu administratif et institutionnel avec une aisance particulière. Quant à la gestion des exploitations, elles font intervenir du personnel qualifié pour répondre aux défis administratifs.

6.4.5 Forgés par la pratique réglementaire – les éleveurs laitiers mieux préparés que les éleveurs de moutons

Les caractéristiques matérielles d'une exploitation impliquent une adaptation différenciée aux changements. Dans mon étude de cas, le rapport au pSWLP est clairement déterminé par l'activité et les caractéristiques de l'exploitation. Les réponses au plan régional dépendent du zonage préalablement fixé ; certaines règles ont trait à l'inclinaison des pentes, la régulation du pâturage hivernal, la culture près des cours d'eau, autant de dispositions qui sont impactent différemment les agriculteurs selon les propriétés qu'ils exploitent. Une différence qui apparaît de façon plus évidente et celle du type de production : le pSWLP impacte différemment les éleveurs laitiers et les éleveurs de moutons, qui composent l'essentiel des agriculteurs dans le Southland. Cette différence est à plusieurs fois reprises dans les entretiens

En décrivant le contexte de production agricole néo-zélandais au sous-chapitre 4.3, j'ai évoqué les réalités économiques de la filière lait. Du point de vue économique, l'élevage laitier est dans une période de croissance et a adopté un modèle de coopérative quasi-monopolistique, tandis que

l'élevage de moutons s'inscrit dans un régime concurrentiel d'entreprises et un déclin lent des perspectives de profitabilité. Les caractéristiques démographiques et les pratiques quotidiennes de l'activité agricole (une population en moyenne plus jeune dans l'élevage laitier et moins encline à s'intégrer à une communauté, du fait de l'intensité du travail ; voir Stock et Peoples 2014) complètent le contraste. Ces considérations sont des résultats d'agrégations d'expériences diverses, mais elles contextualisent néanmoins les orientations et réponses des agriculteurs.

Les éleveurs de moutons se félicitent d'échapper à certaines régulations qui touchent en particulier l'élevage laitier. Cette distinction a du sens pour ses raisons structurelles liées à l'élevage, comme le fait que les moutons n'ont pas besoin de clôtures pour éviter les cours d'eau. Malgré tout, il existe une crainte quant à l'évolution du régime réglementaire.

«It's very very concentrated on the dairy industry. And dairy practices. Yeah. And I think there's a danger of sheep farms actually getting, being put on that same umbrella, and coming under those same rules. Whereas you know fencing off the waterways and so forth. We're sheep and whatnot. I've never seen a sheep in a creek yet. Because they don't want to. No, they hate the water! Cows and things like that they'll go and stand in the creek all day and piss and shit, and they'll have a great time and make a whole mess.» (itw 37, a)

La question des *consents* touche principalement les éleveurs laitiers qui se doivent d'en obtenir pour plusieurs activités. Les éleveurs de moutons et bœufs sont actuellement moins impactés par ces exigences et s'en réjouissent souvent (ils signalent que c'est un avantage non négligeable de leur activité) ; ils craignent dès lors un changement de paradigme qui exigerait d'eux de s'y atteler. Les éleveurs de moutons rencontrés ne détenaient pas de *resource consents* et se montraient solidaires des éleveurs laitiers devant s'en accoutumer tout en affirmant que cela était probablement nécessaire au vu de l'impact environnemental de l'élevage laitier.

«I want to farm what I can farm, not be dictated what you can farm. That is gonna happen, no question about it. But going forward as a sheep farmer, I don't see a lot of uncertainty, because we really got to a position to immune ourselves to that already. [...] I'm bulldozing a face on the farm because it is too steep, I think in the future I'll need a consent to do that for that so I'm doing it now, getting it done. [...] That's what scares me, that compliance will come forward.» (itw 34, a)

Cette disparité administrative est d'ailleurs une remarque que me partagea une personne clé d'Environment Southland qui était confrontée à une opposition de plus en plus forte de la part des éleveurs de moutons, pas habitués à devoir intégrer des nouvelles procédures dans leur travail.

«Dairy farmers more used to deal with compliance officers, while sheep farmers not (they're not a controlled activity but sometimes they are being controlled because of intensive winter grazing). [...] Older farms struggle because they increased the herd size, but the infrastructure remains old.» (itw 22, répondant clé)

A partir des années 30, la production d'agneaux du Southland s'est clairement détachée de l'élevage laitier et est devenue la production principale de la région, pour des raisons économiques avant tout (Critchfield 1954, Stock et Forney 2014). L'élevage de moutons s'est consolidé dans le Southland depuis la moitié du 20ème siècle jusqu'à la fin de ce dernier, maintenu en partie par la politique soutien direct gouvernemental. Si les conversions des exploitations ont maintenant changé la donne, il reste environ 1300 exploitations de moutons et bœufs dans le Southland (Moran et al. 2017), contre moins de 1000 exploitations laitières. Mon interlocuteur d'Environment Southland m'indiquait qu'il existait des difficultés dans la conformité aux règles auprès de agriculteurs plutôt âgés et situés dans les alentours d'Invercargill, faisant montre d'équipements jugés datés.

De même, un expert en hydrologie et consultant que j'avais rencontré et qui travaillait sur ces questions avec des éleveurs de moutons en particulier m'indiquait que cette filière faisait face à un défi potentiellement élevé.

«So the challenge for me is mostly being try to work with that sector to bring them up to where the understanding is with daring about their effect on the environment. But there's a whole different behaviour profile in that and there's a whole different community. So the dairy community is a lot more transient as a farming activity in New Zealand than sheep and beef. So most sheep and beef, especially the people I work with, have owned these properties for over 100 years. So there's a whole generational understanding of how they farm. Whereas dairy farms can change hands every year, and especially dairy farm operations, a large number contracted. So the farmer's farming or the dairy farmer is farming

the land, but they're not part of the true community, that's quite different than the people I work with.» (itw 1, expert)

Les éleveurs de moutons actuels sont souvent issus de famille d'éleveurs et en sont les représentants de la troisième ou quatrième génération ; cette présentation en tant que descendant est particulièrement saillante dans les *submissions*. Il implique un processus de socialisation différencié et potentiellement une approche du changement aussi différenciée. Ainsi, la pression exercée depuis longtemps sur les exploitations laitières et la structure favorisent une certaine résilience quant aux exigences extrinsèques. Le coût de ces exigences entre aussi en matière.

«So just to get some context. So an average dairy per annum will make above all farm costs even at the moment about a million dollars. The average sheep and beef property will be lucky if it makes 90'000 dollars. So the discretionary income to put towards environmental mitigation is substantially less than a dairy farm. And many would argue that a dairy farm having more effect environmentally than the sheep and beef property. But there's different issues for each one of those farm activities and land uses. [...] So my focus for going on the sheep and beef side is I see more of a challenge there to get environmental mitigation adoption for sheep and beef properties than I do for a dairy farm because they can't pay for it. That's it, simple.» (itw 1, expert)

Le contraste entre les élevages de moutons et de vaches laitières se retrouve aussi dans la critique que les éleveurs d'une filière adressent à celles de l'autre filière quant à l'impact de l'activité sur la qualité de l'eau. J'aborderai ce point en détail dans la section consacrée à la construction d'un «nous» versus «eux» qui prend plusieurs formes, dont celle de l'opposition entre filières.

6.4.6 Les mesures environnementales comme nouveaux symboles de «good farming» ?

Interrogés sur leur pratique environnementale, les agriculteurs mettent d'abord en avant les pratiques obligatoires, à savoir la mise en place de clôtures et la construction de bassin d'effluents (pour l'élevage laitier). L'aménagement des berges des rivières est un aspect favorisé par les

autorités et les associations environnementales ; si les éleveurs sont partagés par leur utilité, certains mentionnent l'aspect esthétique de telles pratiques.

«And then, the riparian issue is interesting for me. Sometimes it would be better for me to have long grass to catch nutrient than native plantings, but they do offer aesthetics.» (itw 8, a)

La protection de l'environnement a intégré les esprits dans le sens qu'il s'agit, en théorie et de façon générale, d'une bonne trajectoire à suivre. Dans les *submissions*, il apparaît que les intentions et objectifs du plan sont globalement bien reçus et obtiennent le soutien des agriculteurs. La question de la durabilité des exploitations fait partie du discours des agriculteurs. Cela se traduit par l'usage d'indicateurs pas liés à la performance économique, comme des mesures de la qualité des sols ou de la présence d'espèces animales indigènes. Au-delà des pratiques standard adaptées par l'industrie, plusieurs agriculteurs évoquent avec une certaine fierté les investissements, notamment environnementaux, allant au-delà de l'ordinaire qu'ils ont mis en place sur leur exploitation.

Pour les collaborateurs d'Environment Southland, l'intégration de l'environnement dans les mentalités s'observe par les appels qu'ils signalent recevoir. L'un de mes interlocuteurs m'indiquait qu'autrefois, jamais un agriculteur n'aurait contacté les autorités pour dénoncer une situation jugée problématique, comme un déversement d'effluents illégal par un collègue. Or aujourd'hui, la pratique n'est pas exceptionnelle.

«The public warns the compliance team to say about issues they see, more farmers call them, it used to be not the case. [...] There was what was called “*dirty dairying*”. And a lot of people are good operators, they certainly aren't dirty. So they finally stand up and say “that stuff makes us look bad”». (itw 22, répondant clé)

Selon cet interlocuteur, l'image du *dirty farmer* joue un rôle, dans le sens où les agriculteurs veulent s'en débarrasser, quitte à dénoncer ceux qui participeraient à ternir la profession.

L'investissement dans les initiatives environnementales dépasse parfois le cadre des «bonnes pratiques managériales» (BPM). Il existe des manières plus institutionnelles de faire valoir un désir d'améliorer la performance environnementale d'une exploitation. Quelques agriculteurs que j'ai

rencontrés ont rapidement évoqué, avec une certaine fierté, leur adhésion au programme d'engagement du Queen Elisabeth II National Trust (QEII). Ce dernier est une organisation (*trust*) à but non lucratif qui opère un programme auprès de propriétaires de terrain. A travers elle, les propriétaires peuvent déclarer une partie de leur terre en zone écologique sous forme d'engagement formel (*covenant*) ; celle-ci devient alors une zone protégée dédiée au développement d'espèces indigènes dans une volonté de préservation de la biodiversité. La particularité vient du fait qu'une zone protégée ainsi le devient de façon permanente ; si le terrain devait être vendu à un autre propriétaire, ce dernier se doit de préserver les zones protégées. QEII fut fondé en 1977 et une partie de ses fonctions est administrée par le *Queen Elizabeth the Second National Trust Act 1977*; QEII couvre à présent environ 190'000 hectares et 5'000 zones dans toute la Nouvelle-Zélande⁴².

Le programme Living Waters est un exemple de collaboration entre l'industrie privée et le gouvernement, avec l'association de DoC et Fonterra sur cinq projets à travers le pays, entre 2013 et 2023. Fonterra participe au projet à hauteur de 20 millions de dollars. Dans le Southland, le site concerné est le Waituna Lagoon et l'un des objectifs principaux est la réduction de la quantité de contaminants se déversant dans la lagune. Le programme supervise plusieurs projets de conservation (essais techniques comme la mise en place de filtre à azote et phosphore, récolte d'échantillons, transformation du Waituna Creek, entre autres), dont certains sont encore en cours en 2024. Pendant un entretien avec un éleveur participant au programme, nous sommes allés dehors pour qu'il me montre un projet de restauration au loin («We are showing people that we are farmer, but we are farming to the highest standards of environmental standards.» itw 12, a)

Le fait que Living Waters mettait en place des projets était perçu comme positif, par la quantité de recherche scientifique produite et une meilleure connaissance du bassin versant.

«We entered a ten year contract, they look at the first three and we look at the last seven. [...] And that is a help. I actually think we're fortunate living in the Waituna. We've had so much science done down there. We are so much more knowledgeable about our water systems down there than we would have been... [...] And I can remember [my husband], the farmers would say to him, when he was down on the farm, oh we're glad it's you guys that are going through this and not us and all the rest of it. And as time went by we thought actually we're the

42 Voir <https://qeiiinternationaltrust.org.nz/>

lucky ones because mate, it's coming to you at a later date. So we're actually quite fortunate now when I look at the catchment group.» (itw 18, a)

Une agricultrice saluait les résultats tangibles, tout en percevant un «exercice de relations publiques» pour Fonterra. D'autres programmes font la fierté des agriculteurs, comme le Ballance Farm Environment Awards, un concours récompensant les exploitations montrant des performances sur plusieurs critères sélectionnés⁴³. Les Ballance Environment Awards récompensent une gestion dite équilibrée incluant plusieurs paramètres : «Award judges take a holistic approach to the judging process by evaluating every aspect of the farm/ grower business including environmental management, productivity and profitability through to family and community involvement» (Ballance Farm Environment Awards 2025). Il y a une fierté à être sélectionné, puis de gagner le concours. Un agriculteur rencontré avait gagné le concours pour le Southland il y a plusieurs années et n'avait pas hésité à me montrer le trophée :

«Well, we've been part of the Balance Farmer Environment Awards. [...] And there's a few awards up there. And genetic awards along the top.. And the two Green Awards. Yeah. So, their focus for these awards is on sustainability. Yeah. So, to me, a farmer, a good farmer is someone who is farming sustainably. So, what is the best way to do that? This competition is saying is, if you can be doing what you're doing in 100 years time, you're farming sustainably. So, we're not sort of raping and pillaging the land and just sort of getting as much out of it and not putting stuff back into it and say, so my goal is to try and leave this farm better for the next generation. So, it's better. Environmentally, financially.» (itw 9, a)

D'autres éleveurs rencontrés y avaient participé, sans pour autant avoir remporté la récompense. Le gagnant a l'opportunité d'organiser un *field day* sur son exploitation et les coûts sont assurés par l'organisateur des Awards. Ce genre de concours donne une visibilité non négligeable à une exploitation, dont le nom obtient un écho médiatique et circule temporairement. J'avais participé à l'une de ces journées pour le gagnant de 2018. Pour les gagnants de cette récompense, il s'agit avant tout de se faire connaître et donner à son exploitation un *benchmarking* favorable, de faire reconnaître des pratiques innovantes. C'est aussi et surtout un exercice de *networking* important (à l'occasion du *field day* et au-delà) et l'occasion d'asseoir une reconnaissance par les pairs et de leur

43 <https://ballance.co.nz/sponsorship-overview/bfea> (7 février 2025)

diffuser un message. Il s'agit avant tout d'un exercice de relations publiques pour l'entreprise d'engrais Ballance, mais l'événement permet aussi aux agriculteurs de se retrouver et d'échanger autour de techniques ou innovations mises en place par l'exploitation ayant gagné l'édition.

Les mesures présentées dans ce point apparaissent toutefois clairement comme des éléments secondaires. Ils montrent l'inclusion de normes de «good farming» environnementales, mais cette inclusion ne remplace pas la fondation productive de l'agriculture. Un exemple complètement transformateur est illustré plus loin au chapitre 8.

En conclusion, l'hystérésis des agriculteurs n'est pas une réalité fixe. Malgré la situation financière confortable (en moyenne) des agriculteurs, on peut désigner la situation d'incompréhension et d'opposition à des dispositions environnementales comme celle d'un décalage. L'éloignement se manifeste par le manque de sens perçu de la paperasse, de l'intention de certaines normes dans le pSWLP et par le manque perçu de considération des réalités économiques. Cet éloignement n'est pas un désespoir, mais une distanciation observée de la direction prise par la profession qu'ils exercent. La nouvelle réalité, imposant un nouveau set de règles, s'impose de façon graduelle (Riley 2016).

Du fait de ce changement progressif (et lent, comme vu au chapitre 6), les agriculteurs ont la possibilité de s'accommoder et se réapproprier cette nouvelle direction, en lui donnant un sens nouveau qui se marie avec leur habitus. Ainsi, les mesures environnementales peuvent devenir des mesures augmentant la plus-value de l'exploitation ; elles sont acceptées, car elles sont aussi des mesures d'économie. Et la gestion des normes jugées bureaucratiques devient une compétence à aiguiser, pour évoluer au mieux dans La compréhension de la complexité bureaucratique et la conformité aux attentes de l'administration sont alors des attitudes porteuses de gratification.

Les agriculteurs sont devenus des «sujets néolibéraux», par l'affirmation de leur statut de capitalistes productifs évoluant dans un contexte économique dont ils sont contributeurs (économiquement, socialement) et où ils exercent une conduite d'entreprise dans un marché volatile. C'est à l'aune de ce statut qu'ils résistent, mais aussi qu'ils s'adaptent aux nouvelles règles en vigueur. Ces dernières sont au final une mise à jour d'un régime économique fondamentalement inchangé. Il crée des frictions, mais une adaptation est possible.

Chapitre 7 – L’opposition des agriculteurs comme conflit moral et expression d’un ressentiment

Mes entretiens avec les agriculteurs rencontrés ainsi que les données de mes observations montrent aussi une opposition plus générale à un ensemble protéiforme (gouvernement, conseil régional, «bureaucrates») qui ne découle pas directement des mesures issues du pSWLP. J’ai voulu isoler cette opposition en raison de son caractère particulier : elle porte plutôt sur les symboles véhiculés par la politique publique, et plus largement par le discours médiatique. Cette opposition reflète un malaise qui semble *a priori* plus profond que certains aspects plus périphériques de la politique environnementale, par exemple le coût potentiel de mise en œuvre d’une mesure. Les agriculteurs se sentent en fait attaqués dans leur identité professionnelle. Le pSWLP représente un facteur parmi d’autres justifiant leur colère. Ils expriment alors un sentiment d’injustice face à l’association perçue entre l’agriculteur et le pollueur et clament que cette association est un mythe. Leur colère exprime une forme de ressentiment envers un autre groupe établi ; cet autre groupe est multiple et pas forcément défini. Avant tout, le terme de «ressentiment» que j’utilise ici fait référence au livre *The Politics of Resentment: Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker* de Cramer (2016) qui étudie les contours de la «conscience rurale» dans l’État du Wisconsin aux États-Unis, la complexité que représente la division entre centres urbains (où se concentre des capitaux économique et culturel) et campagnes (travailleurs blancs pauvres), et la montée du populisme de droite en conséquence des inégalités en capitaux. Plus largement, la sociologie politique rurale étudie précisément les dynamiques politiques qui traversent les espaces considérés comme ruraux (Woods 2006 ; en Nouvelle-Zélande, Pomeroy 2022, Loveridge 2016) et j’y ferai référence. La division entre le «nous» et le «eux» n’est jamais éloignée du concept du populisme, que l’on peut ici définir comme une représentation politique voyant s’opposer à une certaine élite dévoyée un peuple méritant, mais victime de la première.

Dans ce chapitre, j’explore la facette du ressentiment qui s’exprime chez une partie des agriculteurs. D’abord, je mets mon attention sur le discours et les pratiques des agriculteurs qui relèvent a priori de ce sentiment, à savoir la construction d’un «nous» versus les «autres», puis l’opposition à un mythe supposé d’agriculteur-pollueur qui transparaîtrait dans l’espace public. Je mets alors le discours critique des agriculteurs en relation avec les rapports plutôt positifs qui caractérisent leur relation régulière aux autorités, un phénomène qui contraste, presque étrangement, avec le sentiment d’opposition ou du moins le nuance. Après avoir décortiqué cette opposition, je propose

une analyse de ce discours, en essayant de comprendre dans quelle mesure il représente une expression de type populiste, notamment en le mettant en relation avec des développements récents de révolte paysanne dans les contextes occidentaux.

7.1 Un sentiment de traitement inéquitable

Les agriculteurs néo-zélandais expriment le sentiment de subir un traitement inéquitable. Il s'agit d'une perception individuelle ou collective selon laquelle une personne ou un groupe estime ne pas recevoir un traitement juste ou égal par rapport à d'autres dans une situation comparable. De façon générale, ce ressenti peut être le résultat d'une inégalité perçue dans l'application des lois, des règles ou des politiques, ou d'une absence de reconnaissance pour les efforts fournis ou les contributions apportées. Cette perception cible une attaque ou un manque de reconnaissance à l'identité et l'activité professionnelle d'agriculteur, en tant que groupe social.

7.1.1 «Nous» contre «eux» – Le rural contre l'urbain ?

Le discours sur le traitement inéquitable embraye rapidement sur la question de la pollution d'origine urbaine. Selon les agriculteurs, la pollution issue des centres urbains est plus problématique que la pollution des eaux en provenance des élevages. Ils considèrent que la concentration de la population a un impact plus fort sur l'environnement que celui des animaux dans les élevages. Sont particulièrement pointés du doigt le système d'égouts, la pollution des voitures, la gestion des déchets. Ils estiment également que l'attention portée à la pollution d'origine urbaine est passée sous silence, à l'inverse des pollutions d'origine agricole :

«I was brought up in Auckland, and I guess we lived in a very privileged place, we live right on the cliff top looking over one of the most beautiful beaches in Auckland. Up to the age of 16 or 17 when I left school, there was a creek, a beach below our place and we used to swim there, fish in it, boat in it and occasionally drank it. And that creek now is hugely polluted. Occasionally the beach is closed from swimming, because of the sewage in it. The creek has got high levels of coliforms. And so, we get a lot of pressure from Aucklanders or urban people, and I think they should just get their own house in order before they criticise elsewhere. I came from a place that was beautiful and now it's not. And I think for

them urban people to criticise us... I mean I am doing a lot in here. We fenced off our creek years ago when we first came down here, because my animals were too valuable to lose on a creek, you know. We had Environment Southland up there not long ago because I wanted to put a track in and he said what we've done out there was fantastic! Fencing off those gullies and we've got tussocks and bush in the gullies and he said it was great. And he gave us permission to go ahead and put this track in. And when I compare that to where I was brought up, I get really angry about it. Really angry. And I take the public comments with a grain of salt; I think they are very two-faced and I don't like it.» (itw 36, a)

La critique souligne le décalage qui existe entre les populations urbaines et les mondes agricoles, qu'une partie des agriculteurs estiment qu'il s'amplifie. Cette dynamique du «nous» contre «eux» prend plusieurs formes. Cet «eux» est une construction protéiforme amalgamant un ensemble d'acteurs et de pratiques qui a en commun de ne pas faire partie du monde des agriculteurs. La problématique environnementale est alors envisagée comme un problème global qui est l'affaire de tous.

«I think farmers are probably an easy target as well. You know, when they sort of talked back years ago, there was two and a half million people in New Zealand. Now, there's four million population, it nearly doubled. Surely that extra two million people have had a big impact on water quality as well. And it's very easy to blame someone else.» (itw 3, a)

Plus fondamentalement, les agriculteurs regrettent la méconnaissance de leur réalité par ces «autres». Derrière ce sentiment, certains affirment que se joue ici une division entre villes et campagnes :

«It is true and it's getting bigger. When I was growing up, my cousins would come out from town and spend their school holidays on the farm. And it even hardly happens now. It's probably because there is more foreign ownership of farms and health and safety people don't like children on farms. So I think not even the whole next generation that will be alienated of farm, it wont be long til people don't realize the milk they buy in the supermarket ... Someone's gotta be

there at half past four in the morning, chase them cows seven days a week.» (itw 3, a)

La division villes campagnes, même si elle n'est pas exprimée explicitement, est le sentiment qui se joue en filigrane dans le discours des agriculteurs. Elle représente une manière de nommer la frontière existant entre le «nous» et «eux». Cette division touche également à l'octroi des *resource consents*, clairement perçus comme différenciés selon qu'il concerne les autorités publiques ou les agriculteurs.

«It's depressing that we get blamed, some towns don't have a proper sewage system. Invercargill just got a 15 years consent discharge. For us it's a no-no!»
(itw 23, a)

Les agriculteurs estiment que l'augmentation de la population, ainsi que l'urbanisation sont à blâmer. Ils perçoivent un double décalage : l'augmentation de la population a un impact en même temps les agriculteurs ont réalisé un effort particulier que les autres n'ont pas fait. Les agriculteurs dénoncent ainsi une forme d'hypocrisie qui passerait sous silence certains faits et certaines responsabilités et exagérerait le rôle des agriculteur, par exemple en se concentrant sur cause environnementale spécifique comme le Waituna Lagoon :

«In those early days, I was a sole spokesman for this community, and I was asked to go to [inaudible]. Maori got up and said that they are the spiritual guardians of the water, and the water's health and I said okay, I can identify with that. So you're the guardians of the water, is that what you're saying? And you're awfully concerned about Waituna aren't you? Well yeah that's a food basket blabla. Are you the guardians of the river by any chance? “Yes of course we are”. So explain this to me, I had the photos and everything. The river starts there, flows through Dipton, the people of Dipton draw their water out off, use it, shitting it, and it flows to Winton. People of Winton draw their water out off and it flows to [nom d'un village]. And then the people of Invercargill draw their water out off that, and use it, and throw it back into the [inaudible]. Scientific evidence suggests that you're [inaudible]. Have you any idea of the amount of chlorine just going into the Invercargill treatment plant in order to make your water, your life safe? Explain to me, why are you worried about some shithole of a lagoon that no one

even goes to, and you do not even give a flying fuck about the water you're drinking. Explain the logic to that!» (itw 4, a)

Ici l'hypocrisie perçue se manifeste par le fait de s'intéresser au bon état écologique de la lagune tout en acceptant de polluer. Les cibles des agriculteurs sont multiples : industries, autorités, touristes, citoyens. Un agriculteur critiquait l'hypocrisie des décideurs et travailleurs d'Environment Southland voulant «sauver l'environnement» tout en faisant un usage peu modéré de la voiture («One person in each car. You don't see many bikes!» itw 3, a). D'autres pointent le rôle des usines et des industries et l'écoulement issu des zones urbaines dans la qualité de l'eau. L'activité des villes fait que certains sites comme les plages doivent être fermés, sans qu'une réaction médiatique vienne accompagner la problématique, selon les agriculteurs («When a beach closes down you don't see anything in main newspaper, maybe in farming newspaper»). Parfois, ce sont les touristes qui sont la cible d'un blâme des agriculteurs, par leur impact dénoncé sur les sites naturels, leur comportement lié au camping sauvage ou le non respect des règlements de sauvegarde des écosystèmes en vigueur.

Les agriculteurs pensent qu'ils représentent une catégorie qui a été mise sous les feux de la critique à tort et pour de mauvaises raisons. Ils opposent à ces critiques leurs subjectivités de travailleurs acharnés et méritants qui entreprennent des mesures immédiates en cas d'accident environnemental (ce qui fait de la gestion environnementale une perspective précise de résolution de problèmes, voir Lowe et al. 1998). De plus, ils se réfèrent à l'augmentation des bonnes pratiques de gestion qu'ils ont mises en œuvre au fil des ans, arguant qu'ils pratiquent une agriculture plus respectueuse de l'environnement qu'il y a dix ou vingt ans.

Les producteurs laitiers, en particulier, se sentent blâmés dans le discours public actuel (politiques, articles de presse, campagnes) qui les dépeint comme pollueurs et affirment continuer de subir l'onde de choc de la campagne «*dirty dairying*» de Fish and Game et du travail actuel d'autres activistes tels que Greenpeace ou SAFE (organisation de défense des droits des animaux). Ils décrivent ces organisations comme déconnectées de la réalité rurale :

«Who's funding them? [...] What are they doing in their living? Are they professional rambles? What do they do to add value to the NZ incorporation? Fundraising to pay their wages?

Donations... My friends and I think that if anything goes wrong on a dairy farm, they will be jumped in not in an urban area where the donations are coming from. You don't bite the hand that feeds you.» (itw 27, a)

La légitimité des acteurs menant des campagnes est ici remise en question, en soulignant leur contradictions internes notamment. Les associations comme Greenpeace et SAFE sont perçues comme des entités soutenues par un public citoyen qui n'aurait pas son mot à dire sur la manière qu'ont les agriculteurs d'exercer leur activité. Fish and Game cristallise en particulier un agacement du fait de la motivation de l'organisation à préserver et protéger des espèces de poissons introduites, pour maintenir entre autres une activité de pêche à travers le pays, une pratique jugée hypocrite par une partie des agriculteurs. Cette critique s'étend également au Département de conservation, dont les priorités écologiques peinent à avoir du sens pour les agriculteurs.

Pour conclure ce point et avant d'aborder les variations cette opposition entre «nous» et «eux», je voudrais tout de même apporter une certaine nuance quant au blâme que les agriculteurs expriment à l'attention d'autres groupes. De façon plus minoritaire, une partie des agriculteurs est plutôt encline à affirmer ouvertement que l'agriculture est responsable. Ce discours embrasse totalement l'idée que les agriculteurs sont «en faute» ; il cherche la conciliation et affirme l'importance de ne pas tomber dans un piège de ressentiment.

«I think we're arrogant as farmers. I think we've bought a lot of things on ourselves. We sorta said, well we make money, so what would you be worried about that, so we were sorta basically saying that the value of money is worth more than what you see the value of water and I think that's when we clashed with them. It wasn't unfair but we had an arrogance about ourselves as an industry.» (itw 16, a)

Dans ce cas, la question de l'impact agricole sur les cours d'eau est évoquée sans équivoque.

«I : Some farmers I have met think that's unfair, that they are an easy target.

Well, I suppose you've got to, you know, they [éleveurs laitiers] need to consider it in context, I don't know, because in actual fact, as individuals, our footprint is a hell of a lot bigger than most other individuals. You know, yes, our urban

counterparts are making, they are contributing as well, but their footprint is an individual because we, you know, we are over such a vast area. It's considerably greater than their urban counterparts. [...] The greatest challenge that we face is actually engage, not pointing the finger, but engaging our urban counterparts in the debate, or not the debate, but in the discussion around the fact that we all contribute to greater or lesser degree.» (itw 31, a)

Si l'on établissait un spectre fictif avec d'un côté l'acceptation ouverte de l'impact environnemental de l'agriculture et de l'autre un ressentiment s'exprimant sous forme de colère prononcée, la plupart des agriculteurs interrogés se situeraient vers le milieu ce spectre, penchant vers le ressentiment.

7.1.2 «Nous» contre «eux» – l'élevage laitier contre l'élevage de moutons

La critique de la politique environnementale commence par une opposition aux autorités publiques qui, selon beaucoup d'agriculteurs et à travers leur politique, semblent ne pas appréhender les enjeux des agriculteurs. La critique dépasse le cadre politique et la réinterprétation du «nous» versus «les autres» tend à opposer le monde agricole au monde non agricole. Mais si une identité d'agriculteur et un système de valeurs et de symboles commun se forment par cette opposition, les sous-identités se réaffirment dans le monde agricole, en particulier quant au type d'élevage. Dans le Southland, les éleveurs de moutons majoritaires ont parfois exprimé un certain mécontentement quant à l'arrivée massive de nouveaux éleveurs laitiers, souvent en provenance de l'Île du Nord (voir Forney et Stock 2014). Les conversions et le succès de l'élevage laitier ont changé l'identité de la région depuis les années 90 et une rancœur à l'égard de cette production, au regard de l'impact sur l'environnement et de l'image des agriculteurs depuis que le débat public s'est développé.

«There's enough cows in New Zealand, there's probably too many cows. There's some countries that the cows shouldn't be on, but those sheep and beef cattle were forced off that country because they weren't getting the returns. So that gave the opportunity for the cows to fill them in. I think a lot of that country should be in sheep.» (itw 37, a)

Pour les éleveurs laitiers, c'est donc l'inverse : ils indiquent qu'ils ne sont pas les seuls responsables et pointent une attention trop marquée sur leur type de production.

«Those hill country with sheep. Do they not pollute? And when it rains, everything goes into the river. Look at us, we are flat...⁴⁴ That's exactly what studies suggest.» (itw 12, a)

«There is a part of that, but the part that's never talked about is the intensification of beef farming, sheep farming and deer farming. And I know, like I'm chair of the [groupe agricole], to the end of the month. And there are farmers on there who were sheep farmers and have converted in the last 10 years, and one of them has said to me, he was an intensive sheep farmer and he said his sheep on crops did more environmental damage in Winter than what his dairy cows do now. And he's a big dairy farmer.» (itw 18, a)

La «rivalité» existante entre éleveurs de moutons et de vaches laitières reflète évidemment un élément plus profond : les mondes de l'élevage laitier montrent un «*spirit of farming*» (Rosin 2008) différent et des trajectoires socio-économiques divergentes (voir aussi Stock et Peoples 2014).

Je termine ce point avec les réflexions d'un éleveur de moutons qui synthétise l'ambivalence du sentiment qui des éleveurs de moutons à propos de l'élevage laitier. Ce dernier est perçu comme à la fois source d'opportunités financières et d'une intensité non désirée.

«I: What's your feeling about the boom of the dairy industry?»

I'm probably sorry we didn't buy a dairy farm, I'm probably sorry I've missed out, it's no one's fault but mine. That's, yeah... A lot of people made a lot of money, it was good for the economy and that's what I noticed. Farming is very much boom and bust. A lot of people benefit, now I think we're a little bit in a down circle, and I think that's all getting rather real... and no disrespect to them but yeah. It's just one of these but.. and Harold's son that just lives down there he works for

44 Ce commentaire en particulier fait référence à la différence de terrain généralement observée en fonction du type de production. Les élevages laitiers tendent à se situer sur des terrains plats, tandis que les terrains plus ondulés conviennent plutôt aux moutons. Les mécanismes de pollution des eaux diffèrent selon un certain nombre de facteurs incluant la déclivité d'un terrain.

Fonterra, he's an engineer and he's subject to what's going on here and environmental issues and stuff like that. Basically he says that... He's paid very well for... But he says what he sees going all around is nitrate and everything on the water and the contamination from the plant, the water that's coming in into the plant... The amount of water just required to make a litre of milk... He says dairying is unsustainable in freshwater terms. So the economy, and I guess this is the [inaudible] government people are in isn't it, I think, with the major swing to dairying, the country's painting itself into a corner... Good luck with that. Like [prénom] who was sitting here... They've just been buying farms and a couple thousands cows. We're sheep and beef I mean... So, yeah, I'm not opposed when I can see the economic benefits, but with that comes a real environmental cost and that's what New Zealand has got to figure out how to pay for I think. On the sheep and beef, I'm not complaining, I've got two sons on the place, and they're looking to expand the operation, and I've founded all my life here on the sheep and currently we're looking at prices for wool that I was getting about 35 years ago [...] What I'm saying is that in the lamb prices and everything, basically we'll be alright because we're debt free and I can farm here till I drop dead. But for the young people coming in to the sheep industry, simply can't make budget work? and the price of lamb so... Don't get me wrong, I'm not whining, I'm just stating the facts. All I can see is there's a... Dairying is gonna continue to increase [...] Sheep and beef properly managed are a perfectly sustainable way of farming, but dairying isn't. It's hard for me to see a future for young people in the industry...»
(itw 4, a)

L'éleveur reconnaît les bénéfices économiques de l'industrie laitière, notamment pour l'économie nationale et ceux qui ont su tirer parti de ce boom. Cependant, il met en évidence un coût environnemental majeur, notamment à travers la contamination des eaux par les nitrates et la consommation excessive d'eau douce. Il souligne une difficulté majeure pour les jeunes générations : la rentabilité insuffisante de la filière ovine. Alors que son exploitation familiale est stable grâce à l'absence de dettes, il exprime un pessimisme quant à l'accès des jeunes à une agriculture durable et rentable.

7.1.3 «Nous» contre «eux» – Légitimité des Southlanders et de leur culture

L'appartenance à la région est un élément important du discours des agriculteurs ; la défense d'un *lifestyle* et du modèle d'agriculture familiale s'inscrivent dans une forme d'attachement au Southland. C'est particulièrement le cas pour les éleveurs étant eux-mêmes issus de plusieurs générations d'agriculteurs (le plus souvent, les éleveurs de moutons). Le fait que des *outsiders* à une communauté s'invite au débat public passe mal.

«[A propos de réunions de consultation] There are people on the working party, organisations like DOC, or other types of environmental organisation, who... people have come from the other side of the world and I'm thinking of a couple of people who sat on that committee and got right up my bloody nose to the stage I had a meltdown one day and told them exactly where I was coming from. They come from other side of the world and want to inflict their ways on us with absolutely no thoughts for the McIntyers, the Campbells⁴⁵, whose financial viability is here in the [catchment]. And they are getting paid to do that sort of comment and make some of the rules.» (itw 7, a)

Dans ce cas-ci, la critique envers les étrangers est accentué par le fait qu'il s'agit d'organisations environnementales qui peinent à avoir les faveurs des agriculteurs. L'histoire coloniale du Southland est mobilisée pour fonder la légitimité et le bon droit des descendants des premiers colons :

«Here is my point. Where in this Plan does it acknowledge us, the sons and daughters of Scottish settlers, including the Irish, English and Dutch and others of course? Third, fourth and fifth generation Southlanders that came when the surveys were complete, they settled, subdivided and developed the land, they built schools, churches and communities. Each generation toiling alongside their elders, learning, adapting, improving and contributing to the wealth and good of the province. Southland is rated as one of the greatest agricultural provinces in

45 Noms volontairement modifiés en raison d'anonymisation tout en gardant les consonances écossaises originales.

NZ. It is great due to the enterprise and resource management of us all. Until the black and white invasion they did an excellent job.

Where is it mentioned in the Plan, we are equally the partners of Environment Southland, the guardians of natural resources and custodians of the land. Some acknowledgement is necessary of the dedication of farming families who strived and still strive to pass their land onto their families in a better state than when they took ownership. The story of Southland is a tribute to these people and respect is due to them. They are here today and all the hearings, because we have been ignored in the Plan.» (Speaking notes, week 2 hearing)

Les agriculteurs expriment leur (longue) appartenance à leur région ou sous-région. Dans les auditions pour le pSWLP, cette expression s'incarne dans les mots introductifs utilisés lors du préambule de leur présentation. Il y a presque systématiquement une présentation personnelle, c'est-à-dire prénom, nom de soi-même, celui du ou de la partenaire, de leur nombre d'enfants (parfois, lors de l'audition une photo de famille est montrée). Aussi, ils expriment le nombre d'années passées comme agriculteur, l'histoire familiale de l'établissement dans le Southland.

Cette présentation personnelle a aussi la fonction de mettre un visage humain sur le débat public. Il s'inscrit dans le prolongement de la conception du débat public qui excluait les agriculteurs de la réflexion de l'action à mener et qui serait donc dépourvu des conséquences concrètes, sociales et économiques, qui les touchent personnellement et directement. Cet argument apparaît en filigrane dans le discours rappelant l'importance économique des agriculteurs dans l'économie de leur région et la contribution indirecte à l'existence d'une vie sociale à l'intérieur d'une communauté rurale.

L'importance de la communauté locale se comprend aussi à travers la relation qu'entretiennent les agriculteurs avec les *land sustainability officers*. Comme nous le verrons plus loin, cette relation est positive ; il s'agit d'un mode de discussion qui est encouragé par les agriculteurs.

«You have people like [nom du LSO], she is a Southland girl. She did go away for some years and she came back here. She became involved in [the catchment], what she chose to do, she could because she was not married etc. She almost lived in the catchment and developed very personal relationships with people, she would not even have to knock on the back door, she would come here and say hi!

and sit in that chair there [He shows us the chair]. She became part of the catchment. She's a brilliant woman. It's probably the biggest single thing in [the catchment] that has allowed to take the anger against ES away. Because she's a real person, she's happy to come and talk with you and share things that are not only about [the catchment]. She gets into your life. She is the biggest single contributing factor between farmers and ES. And she's admired within ES.» (itw 7, a)

La connaissance du terrain et de ses réalités est donc un élément important. Cette réflexion sur les *land sustainability officers* peut s'étendre à l'ensemble du personnel administratif et des relations dans le Southland. Cette réaffirmation de l'importance de l'identité du Southland est amplifiée par sa nature de région rurale périphérique de l'Île du Sud, géographiquement éloignée de la capitale Wellington ou d'Auckland.

Dans certains cas, ce rappel de l'identité du Southland et de son passé de colonisation se confronte aux concepts maoris et l'usage du *te reo* (langue maorie) dans le pSWLP. Certains déposants mentionnèrent explicitement la volonté de se passer de tels concepts.

«So I wonder why emphasis is afforded to Ngāi Tahu philosophies, and presented to over-ride the basic objectives of all Southlanders regardless of race and creed, who have foremost, a desire to be good custodians of all the regions resources and pass them onto future generations in equal or better condition than when they were inherited.» (*submission* no 297)

L'usage de concepts maoris en préambule du pSWLP, la nécessité affichée d'incorporer des intérêts maoris dans le plan régional (comme l'indique le RMA) et la référence à la culture maorie dans la définition des enjeux (par exemple la force vitale des cours d'eau, le *mauri*) suscitent à de rares occasions un scepticisme quant à leur pertinence.

La critique des concepts maoris se retrouve avant tout dans les *submissions*, plutôt que dans les entretiens. A l'exception notable d'une agricultrice rencontrée dans le bassin versant de Waituna qui m'indiquait son scepticisme quant à l'importance culturelle de la lagune au regard de pratiques maories comme le *mahinga kai* (malgré son appartenance personnelle à Ngāi Tahu, c'était une identité qu'elle ne revendiquait pas) et un éleveur critique de la déforestation, qu'il rattachait à la

présence maorie historique («Also deforestation: that was a maori problem», itw 37, a) ; il cherchait à relativiser l'impact environnemental issu de la colonisation européenne, en affirmant que le blâme devait être partagé. Pour l'agricultrice, seul comptait la question de la propriété privée, qui devenait selon elle le seul critère valide pour l'usage d'un bien. Ainsi, certains agriculteurs réaffirment une identité européenne, supposément laissée pour compte. Cette réaffirmation réinvente et replace la figure du pionnier (voir Bell 1997) ; elle se fait par la mise en avant de la transformation de la région en un succès agricole, conséquence directe de l'implantation de nouveaux migrants européens (et principalement britanniques).

7.2 Une opposition au «mythe» de l'agriculteur-pollueur

La colère des agriculteurs est aussi le fruit d'un sentiment de manque de reconnaissance des actions environnementales entreprises par la profession. Les potentielles nouvelles restrictions incarnent alors une forme de déni et de non-reconnaissance. L'opposition aux nouvelles mesures se fait en la mise en avant des initiatives environnementales déjà effectuées par eux-mêmes.

«We have improved our effluent systems, ponds, pulsing irrigation, timing of application, where we are applying fert and effluent, the types of crops and where they are growing, huge changes, physical and practical. The dairy industry in Southland compared to 20 years ago is not recognisable.» (itw 17, a)

Les agriculteurs contestent le narratif supposé de l'agriculteur-pollueur ont exposant leur adoption graduelle des «bonnes pratiques managériales» (BPM) qui intègrent pratiques agro-environnementales obligatoires de longue date et pratiques volontaires.

«Oh, yeah, so we actually did quite a lot of planting in December, so we have a lot of riparian planting. So yeah, we've actually contacted Environment Southland and one of the land sustainability officers helped us come up with a plan for the planting. So it makes us voluntary, like we don't have to do that. [...] It's good for the water quality, topsoil erosion and it's good for animals, give them some shelter. Mainly native plants or a mixture.» (itw 35, a)

Parmi ces pratiques, on observe entre autres la gestion de l'effluent, le pâturage hivernal intensif (*intensive winter grazing*), les plantations riveraines, la construction de clôtures, l'identification et la gestion des zones critiques (*critical source areas*). Dans l'élevage laitier, un certain nombre de pratiques devenues des standards comme les clôtures découlent du *Dairying and Clean Streams Accord* (évoqué au chapitre 4).

Il existe deux niveaux d'argumentation : le premier est une opposition à un mythe supposé que les agriculteurs ne font rien concernant l'environnement ; le deuxième est que les mesures déjà prises aujourd'hui sont déjà une évolution positive par rapport à un passé perçu où aucune mesure concrète n'était réalisée. Il ne s'agit pas ici de discuter de l'efficacité des mesures accomplies par les agriculteurs (souvent, les mesures de recommandations ou de «bonne gestion» sont critiquées par les environnementalistes pour leur manque d'effet concret), mais d'exposer les arguments employés et de les contextualiser au regard d'un discours s'opposant aux nouvelles mesures des politiques environnementales. Ce sous-point fait aussi intervenir une piste de réflexion sur les facteurs qui poussent à l'adhésion et l'adoption des certaines mesures et au rejet d'autres.

La remise en cause d'un problème environnemental s'exprime de deux façons. Premièrement, en termes absolus, il s'agit du refus même de concevoir l'agriculture comme étant un secteur polluant (cela s'apparente à une négation). Et deuxièmement de façon plus individuelle, les agriculteurs ne sont pas contre l'évidence scientifique, mais contestent leur contribution personnelle, en se basant sur ce qu'ils observent et pratiquent sur leur exploitation. Les agriculteurs construisent une argumentation basée sur : l'appel à d'autres facteurs explicatifs, comme la pluie ; une connaissance personnelle et directe de leur exploitation ; l'expérience d'une évolution des pratiques par rapport à un passé perçu comme pire en termes de pollution ; la critique des affirmations scientifiques.

Ces éléments concernent l'impact de l'agriculture sur les cours d'eau. Une contestation d'ordre scientifique plus spécifique se caractérise aussi par le désaccord du zonage proposé par Environment Southland. Dans ce cas-ci, les agriculteurs contestent la classification en montrant les preuves que leur sol ne possède pas les caractéristiques des zones qui leur fut attribuées.

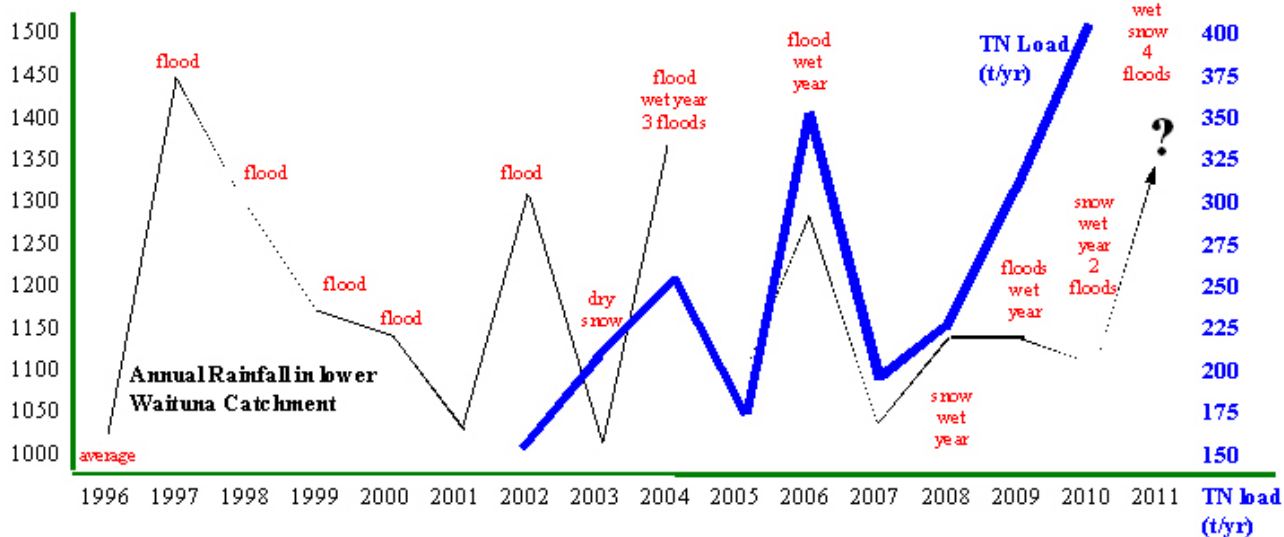
7.2.1 La mise en avant de facteurs explicatifs alternatifs

Les agriculteurs proposent des explications alternatives à l'association entre pollution des eaux et agriculture.

«Certain soils gave off the phosphates naturally and it doesn't have to do with an impact of farming... Sometimes I think we get bad mouth too much.» (itw 23, a)

Pour certains, les processus naturels sont à l'origine de la haute teneur en contaminants dans l'eau. La haute proportion de nutriments dans les cours d'eau est souvent imputée aux événements pluvieux intenses qui viennent intensifier les écoulements.

Dans le bassin versant de Waituna, suite à des visites d'Environment Southland sur le bassin versant et à une couverture médiatique sur les risques de *flipping*, certains agriculteurs se sont regroupés dans une association *ad hoc* pour contester plusieurs affirmations et ont créé un site internet. Parmi les contestations, l'absence de prise en compte des événements pluvieux a été soulignée. La citation et la figure suivantes proviennent de ce site web et illustrent une allusion récurrente aux fortes pluies comme facteur imprévisible, contingent et important contribuant à la pollution des cours d'eau.



«While 99% of the media coverage relating to Waituna Lagoon has resulted in the lambasting of Waituna farmers there is a discernable link between rainfall and weather events in the catchment, and the amount of nutrients recorded in the tributaries leading into Lake Waituna. The graph above, supplied by sheep farmer [prénom, nom], illustrates how the weather, flooding and snow etc... just happens to coincide with increased loss of nutrients - in this case, in order to keep a complicated subject as simple as possible we have looked only at TN (total Nitrogen).»

Figure 14: Graphique et extrait issu d'un blog d'agriculteurs (Source : Farmnews 2011)

Cet un exemple qui s'ajoute à un ensemble de caractéristiques qui sont mobilisées pour contrer le «narratif» de la pollution des eaux par écoulement issus des exploitations. La pluie est un de ces éléments particulièrement mobilisés. Non seulement, elle est LA composante que les agriculteurs relèvent lorsqu'ils parlent de ce qu'ils n'aiment pas dans leur métier, mais aussi selon eux l'élément naturel provoquant les excès de contaminants et de nutriments dans l'eau.

7.2.2 Le recours aux connaissances directes

L'exploitation de terres agricoles est une activité relationnelle, consubstantielle (Johnsen 2003), qui engage l'agriculteur avec un réseau composé des sols, des plantes, des cours d'eau, des animaux domestiques, des animaux sauvages, des outils de travail, des machines, des employés, des membres de la famille. Cette relation se consolide avec le temps et il en émerge des connaissances situées. Un agriculteur connaît son exploitation et toutes les particularités qui l'accompagnent, du moins après des années de pratiques. La connaissance du terrain est un processus qui se construit avec le temps et est aussi le fruit de multiples facteurs, comme le capital culturel et économique. La dimension incorporée d'un savoir est source de *significations*, est un élément essentiel de compréhension d'un phénomène et complémente une approche basée sur les faits (Jasanoff 2010).

Mais il arrive que le savoir incorporé entre en contradiction avec un savoir établi, basé sur l'expertise scientifique.

A propos du pSWLP, la contestation des zones physiographiques comprend plusieurs dimensions d'ordre économique comprenant entre autres les impacts du zonage en termes de valeur du terrain et les coûts financiers et administratifs résultant du changement de régime de *resource consent*. Une autre dimension est la contestation de classification du terrain. En s'appuyant sur leur expérience de leur terrain, les agriculteurs contestent les caractéristiques officielles des zones qui ont été établies pour leur exploitation. Lors d'une d'audition, un agriculteur mentionnait la classification «Old Mataura» d'une partie de son terrain. Cette zone caractérise un sol normalement bien drainé, mais l'agriculteur affirmait qu'au contraire, le sol était très mal drainé, souvent humide et nécessitait l'installation de drains. Cette confrontation entre une expérience personnelle, impliquant une connaissance de l'histoire de l'exploitation, et la classification d'Environment Southland se retrouve souvent présent dans les *submissions*.

«I believe that the overview of the proposed new "physiographic" map system is flawed, as in my case, part of my property has been classed as "oxidising" and the rest "gleyed". All of my property is clay based with no natural drainage, part of the property has been used as a commercial coal mine in the past with open cast and tunnelling still present. None of this appears in the "physiographic" maps. I've also been to meetings and it appears that these maps have been fabricated with no where enough research and understanding of specific properties and areas, something of which farmers have considerable applied knowledge.» (submission no 8)

Certains agriculteurs cherchent à montrer des paramètres qui viennent contredire une «doxa» officielle sur la pollution des eaux jugée trop généralisante. Lors des auditions, les agriculteurs ayant préparé une présentation PowerPoint montrent parfois des photos servant entre autres à prouver la bonne santé écologique de parties de l'exploitation. Un exemple : lors d'une audition à laquelle j'ai assisté, un éleveur de moutons avait montré les résultats d'analyse d'un laboratoire quant à la présence d'*E. Coli* dans le cours d'eau traversant sa propriété. Le rapport indiquait plusieurs mesures réalisées à divers endroits de la rivière, environ un mois avant l'audition. Les taux affichés étaient faibles, à l'exception d'un seul endroit ; pour l'éleveur de moutons, le coupable désigné était une espèce d'oies qu'il jugeait envahissante. D'ailleurs, pour lui la présence de cette

oie était due aux plantations en zone riveraine de la propriété voisine qu'il pointait du doigt pour l'attraction des oiseaux, mais aussi pour la dispersion de plantes invasives que la pratique favorisait, selon lui. Pendant les auditions, dans de rares cas, les déposants font intervenir un expert mandaté pour l'occasion. L'expert (consultant, laboratoire) a alors un temps de parole alloué pour appuyer un argument.

Les agriculteurs utilisent parfois d'autres aspects pour discuter de l'ampleur des problèmes environnementaux, tels que l'esthétique d'un plan d'eau. Par exemple, lors d'un entretien dans le bassin versant de Waituna, un agriculteur a interrompu l'entretien et s'est mis à chercher des photos de la lagune pour me montrer à quel point elle était irréprochable. L'aspect visuel des cours d'eau représente un indicateur de la bonne santé écologique de ces derniers et se conjuguent avec la beauté visuelle des paysages.

«I went into town this morning, there was a Chinese tour bus there and there's Chinese walking around town. I mean, there's tour buses every day going through Gore, mostly Chinese now. And they've all been to Milford Sound. So they come to New Zealand because where they live, there's just, there's a billion people. And they're surrounded by people, and smog. In big cities in China. I don't know what their environment is like, but they like to come to New Zealand and see a wide open space. And mountains and bush and lakes. So that's what people perceive of New Zealand. So in the fact that we're farming our sheep and our cattle within that context, I mean, that certainly makes it attractive.» (itw 9, a)

Les champs verts et surtout le fait que les vaches (et les moutons) puissent paître à l'extérieur représentent un idéal. L'image «*clean and green*» est non seulement un slogan proféré par les autorités, mais une réalité perçue à travers les yeux des agriculteurs.

7.2.3 Se référer à un passé plus «sale»

Les nouvelles initiatives environnementales ne sont pas considérées comme justifiées. L'une des raisons de cette opposition est que ces politiques publiques ne rendent pas compte des efforts déjà fournis par les agriculteurs à leurs yeux. Elles problématisent une situation qui n'est pas aussi critique selon eux, au vu des efforts qu'ils ont effectué. Pour avancer leur propos sur les efforts

entrepris, les agriculteurs font référence à un passé peu ou pas régulé où des pratiques impensables aujourd'hui avaient lieu.

«The Mataura river is better now than it was 25 years. When we arrived here, the dairy farmer used to put effluent straight to the river as did the Freezing Works, as did the [inaudible] from Mataura. The river I wouldn't swim in it when we first came here, I would swim in it now. If you look at the figures for Mataura [river], it actually gets worse at Gore and Mataura [town], and it starts improving again down here. So, look, in some places water has improved, in some places it has gone worse.» (itw 5, a)

Plusieurs éleveurs mentionnent à quel point il était facile de déverser les déchets dans un cours d'eau sans que cela ne fasse réagir.

«About water quality, I'd like to think we've improved majorly. My parents... For example, all the effluent went in open drains and in the waterway. That was the way things were done. All the farms, most of the factories. It's been a stick ... for a lot of people, but we all agree it's better. Personally, the water quality in this region is a lot better from what it was when I was younger and growing up. Some of the scientists will tell you it's not, but we used to go swimming and you'll feel greasy and horrible. You do it now, you feel clean.» (itw 3, a)

Les agriculteurs font référence à un monde passé où leur profession, mais également toute la société était responsable de pratiques plus acceptables aujourd'hui.

«We've all done things in our lifetime that you look back afterwards, and say it wasn't very clever. In general. Certainly things happened in the Waituna Catchment will never happen again. Here there is the old Otarama dairy factory, over 100 years old, where everybody milked cows and brought milk to the cheese factory. All the dairy effluent went straight down a pipe and then in the Waituna channel. When I was a kid, I spent most of my weekends catching the eels, they were massive and were living out of the polluted wash and stuff that was coming out of the dairy factory.» (itw 7, a)

Non seulement les agriculteurs perçoivent que leurs pratiques ont évolué dans un sens plus environnemental, mais aussi que les problèmes actuels sont le résultat d'actions passées.

«Some of the older generation has difficulties in wondering why all restrictions with fertiliser and nutrients... that's all part of something happening for 100 years. Don't blame the new farmers that arrived 10 years ago. [...] I used to go to the lagoon in my teens catching flounders, big flat fish. They were places in the lagoon then that you didn't go because it was nothing ... of a stinking, rotten, sulfur-smelling cesspool. It was in the 1950s-60s. When the government developed all this land, when they applied fertiliser with aeroplanes, it ended up all the lagoon.» (itw 7, a)

«Also, waters bring too much speed and sediment in the lagoon, because they are straight since old days, if it was meandering, there would not be any problem. Farmers are blamed for stuff before happening 50-60 years ago.» (itw 23, a)

Les manifestations de ces pratiques passées ressurgissant aujourd'hui dans les rivières est une référence au phénomène du *lag-effect*, qui montre que les contaminants peuvent s'observer à la surface des rivières après des années⁴⁶. Le creusement et le placement de drains dans les années 50 ou 60 sont des éléments de discours qui viennent régulièrement se poser sur la table. Les drains artificiels parsèment le territoire du Southland (Pearson 2015). La cartographie, mais surtout la gestion de l'écoulement, est un enjeu financier qui semble insurmontable

«F2 : [In one farm, ES] have opened up the tile drains, one of them, one of 130, and spend 10'000s of dollars designing what is called a swimming pool, a filtration trap, and they monitored that to see how much nutrients were taken. What they proposed was to do that to every drain in the Waituna catchment... There's been a lot of pie in the sky.» (itw 7, a)

Au final, la comparaison avec le passé fait revenir le thème du traitement inéquitable. Les pratiques passées servent d'exemple d'une situation considérée comme «réellement déplorable» et sont en

46 Le sujet est complexe et dépend de nombreux facteurs géologiques et hydrologiques, comme la taille des bassins versants. Une étude récente montre un «*lag-effect*» médian de 4.5 années observé sur 77 bassins versants en Nouvelle-Zélande entre 1990 et 2018 et une variation allant d'une année à 12 ans (McDowell et al. 2021). L'étude concerne les contaminants azotés.

partie à la source de la situation actuelle. Les mesures demandées aujourd'hui sont considérées comme doublement injustes : elles cibleraient de façon exagérée les agriculteurs plutôt qu'un autre groupe social et ne feraient pas état des efforts menés par ces derniers, en comparaison avec ce qui se pratiquait dans le passé.

7.2.4 La remise en question des modèles scientifiques

Une partie des agriculteurs s'opposent aux modélisations scientifiques qui viennent supporter les revendications environnementales des politiques publiques. Une modélisation n'est pas considérée comme une représentation nécessairement fidèle de la réalité.

Les logiciels de gestion de budget d'azote comme Overseer sont pointés du doigt pour les chiffres qu'ils affichent. La mise à jour du logiciel et de la précision de la modélisation qu'il génère est pointée du doigt pour donner des chiffres difficilement compréhensibles (voir aussi Duncan 2017).

«The biggest issue I have, we are told constructed wetlands can mitigate up to 50%-80% of nitrogen, we are told to plant riparian planting not for nitrogen but for other stuff, and Overseer gives zero credit for it

Now, as a farm, we have 70% of our water going through a wetland, if a wetland mitigates 70% we should get 70% of mitigation and we get nothing, absolutely nothing, its something I say in meetings, «don't tell us to plant plants or wetlands if we are not going to be recognised», the science moves so quickly it can't keep up.» (itw 18, a)

La critique d'Overseer en particulier fait s'aligner le discours des agriculteurs à la critique publique existante sur le logiciel. En 2018, le Commissaire parlementaire pour l'environnement (PCE) a publié un rapport mettant en cause plusieurs problèmes (Parliamentary Commissioner for the Environment 2018). Il estime que la marge d'erreur est de 25 à 30 % lorsque le modèle est calibré, et de plus de 50 % sans calibration. On peut ajouter que les différentes mises à jour proposées par le logiciel font varier ses résultats chaque année. La transparence d'Overseer est donc remise en question : les algorithmes, le code et globalement la technologie sont propriétaires et les analyses du code construisant le modèle n'ont jamais été rendues publiques. L'utilisation d'un logiciel

propriétaire, soit une boîte noire, à des fins de conformité aux règles environnementales en vigueur est source de défis épistémologiques et pratiques méritant une réflexion politique (voir aussi Duncan 2014). Pour le PCE, des ajustements devraient être mis en œuvre sur la nature du logiciel, mais également sur la structure organisationnelle qui le soutient. Est remise en question la part d'acteurs privés dans la propriété du logiciel, quand bien même l'investissement que ces derniers ont fourni par le passé a été conséquent (Parliamentary Commissioner for the Environment 2018 p. 98).

Plus largement, un doute est parfois émis quant au bien-fondé des affirmations scientifiques sur la pollution des eaux. Pour une agricultrice, la science évolue et pourrait dans le futur donner des interprétations alternatives.

«I don't know, I don't know... Research is actually... I mean, if there was no fencing on creeks, surely the water quality is poor, like 20 years ago. It was considerably poorer than now. Everybody take their word for it, but lots of things have proven to be wrong but the later scientific evidence... like once upon a time, people were too fat because of too much fat, now they decided that it's not because of fat, but sugar ! There was scientific evidence once upon a time, but now it wasn't actually right. You have to wonder about scientific evidence.» (itw 30, a)

La mise en doute d'une version «officielle» de la pollution des eaux imprègne parfois le discours et suppose l'existence d'un agenda ou d'un narratif allant à l'encontre des éleveurs laitiers en particulier. Ce doute s'exprime quant à la nature ou l'intensité du problème. Certains agriculteurs illustraient cet argument par l'évocation du problème d'invasion de la micro-algue didymo (*Didymosphenia geminata*) dans les années 2000 ; si l'invasion potentielle a occupé l'espace public pendant quelques années, certains agriculteurs observent avec un certain cynisme la disparition médiatique de ce problème et mettent ce phénomène en relation avec l'apparition « soudaine » d'un problème de qualité de l'eau.

En plus de la question de la pollution des eaux, la lutte contre le changement climatique est parfois remise en question.

«I : There will be more challenges in the future?

Yeah... The climate change thing, I am bit a skeptic on it. Obviously, scientists say it's changing more now. Facts and figures... What was the saying? It'll come back in a minute. You can make out a fact if you present it in the right way, can't you? About the carbon credit, I think they just wanted to make money. It was never fixing the climate, was it? You see countries like Russia, China, America not wanting to join... Countries that have the biggest impact. You get a little countries like Switzerland, New Zealand trying to fix something that's happening... Every little bit helps but...» (itw 3, a)

Cet agriculteur voit la science comme pouvant être tordue à des fins politiques. De plus, il minimise le rôle de la petite Nouvelle-Zélande face à des acteurs puissants comme la Chine ; c'est une logique de pensée que je retrouve régulièrement dans le discours des agriculteurs à propos de la pollution des eaux qui en soit semble peu importante par rapport à ce qui est observé ailleurs dans le monde.

En outre, certains agriculteurs minimisent l'importance de l'attribution de certaines valeurs aux cours d'eau. Les attributs culturels (notamment maoris) de certaines étendues sont peu considérés. Par exemple, pour certains, le cas du Waituna Lagoon déjà évoqué est emblématique d'une étendue d'eau relativement peu connue du grand public (au contraire des autorités et des organisations écologistes) et dont l'intérêt de la sauvegarde ou de son maintien dans un état «propre» est ainsi exagéré et discutable. Quant à la possibilité de nager dans les cours d'eau (qui fut la priorité gouvernementale en 2017), beaucoup relèvent que tous les cours d'eau ne sont pas sujets à la récréation. Certains poussent l'argument plus loin et indiquent que le fait de nager dans les rivières dégradées peut renforcer l'immunité et qu'une adaptation est possible («About swimmability, it's quite high, I am a believer that humans evolve, like fish do, native fish are quite happy in a fairly degraded water, trout would die, but not native fish, they adapted ; humans are the same and you adapt and we become more immune» itw 18, a).

La distance existant entre les agriculteurs et les interprétations scientifiques s'incarnent à travers la méfiance quant aux modélisations. L'utilisation de logiciels comme Overseer confronte directement les agriculteurs aux modélisations et aux défauts qui les accompagnent (le logiciel est «malheureusement» le meilleur outil à disposition, «un mal nécessaire» selon une personne clé

d'Environment Southland). L'érosion de la confiance vient de l'acuité de la modélisation et la mise à jour régulière des algorithmes qui peut donner des résultats différents.

Dans une perspective de controverses, il importe alors de décloisonner la recherche scientifique qui oppose citoyens et scientifiques (Callon, Lascoumes, et Barthe 2014, Latour 1999) et embrasser la multiplicité des réalités que sous-tendent la multiplicité des épistémologies. L'«accord» des agriculteurs est nécessaire à l'avancement des politiques publiques relatives à l'eau douce (Blackstock et al. 2010) ; comme acteurs agissant de premier plan avec les cours d'eau, ils doivent être impliqués dans le processus de discussion. Duncan (2016) utilise le concept de «*ways of knowing*» pour décrire le cadrage des problèmes de pollution des eaux chez les éleveurs laitiers dans la région de Canterbury en Nouvelle-Zélande. Elle observe une opposition aux modélisations prédictives proposées par les milieux scientifiques ; les méthodes de connaissances comprennent les aspects visuels d'un cours d'eau, une connaissance pratique du terrain agricole et une connaissance du temps long des dynamiques d'interaction eau-terrain sur leur exploitation (dépassant selon eux les mesures ponctuelles de qualité de l'eau). Dans une perspective similaire et toujours en Nouvelle-Zélande au sujet de la qualité des eaux, Collins et Gray (2018) montrent une opposition similaire, entre les agriculteurs et un savoir associé au conseil régional, et mettent en avant la connaissance pratique des agriculteurs et la perception d'une amélioration des pratiques par rapport au passé. La construction du savoir est également un produit des interactions qu'entretiennent les agriculteurs à travers des réseaux comme la famille ou les associations d'agriculteurs.

La connaissance intime des agriculteurs envers leur terre est un élément qui explique le doute émis quant à l'importance de la pollution des eaux et qui fait augmenter la colère des agriculteurs envers des textes et des autorités qui ne seraient pas adaptés à la réalité du terrain. Le décalage qui existe entre agriculteurs et autorités autour de la nature et l'étendue du problème est parfois cinglant ; il impose dès lors une nécessité d'ouverture et de collaboration de la part des autorités pour comprendre le point de vue des agriculteurs. Une telle recommandation s'apparente à un vœu pieu d'une nécessité de dialogue, mais c'est justement ce que les autorités effectuent à travers les processus de consultation, avant la publication du plan régional. Ces procédures ont eu des effets concrets : l'exemple le plus frappant est ici la délégation des zones physiographiques hors de la section des règles. La question qui surplombe ces réflexions est celle de la place du scepticisme scientifique dans les réponses. Difficilement mesurable en soi, il s'inscrit dans comme cause et conséquence d'une expérience matérielle différant du paradigme en cours. A l'heure où les rapports scientifiques, les experts, les associations, la société civile s'évertuent à décrire l'étendue des dégâts

de la pollution des eaux, le blocage rencontré chez les agriculteurs interroge. Le discours s'inscrit dans un contexte où le lobby agricole a lui-même un discours participant à douter des évidences scientifiques. J'y reviens dans le sous-chapitre 7.5.

Enfin, la perception d'un traitement inéquitable et la division rural / urbain sont pourvoyeurs de l'opposition entre agriculteurs et autorités publiques. Ces éléments permettent de comprendre le questionnement de certains agriculteurs quant au bien-fondé de la lutte contre la pollution des eaux (et par extension l'adoption de pratiques environnementales). En effet, ils structurent un rapport de force entre agriculteurs et des non-agriculteurs et rendent ainsi difficile la diffusion de messages et d'injonctions à changer qui proviennent justement du groupe des non-agriculteurs. C'était par exemple particulièrement flagrant avec le cas de l'éleveur m'affirmant ne pas avoir de problème avec les questions environnementales, mais qui refusait toute recommandation provenant d'Environment Southland.

7.3 Les relatives bonnes relations entre agriculteurs et Environment Southland

L'adoption du pSWLP est un révélateur de la relation entre les agriculteurs et les autorités publiques. Les entretiens avec les agriculteurs et certaines personnes clés d'Environment Southland montrent comment cette relation est pensée et vécue. De plus, la procédure de consultation qui invite les agriculteurs à s'exprimer directement en face de représentants du conseil régional est un moment précieux qui, au-delà du contenu des propos qui s'en dégage, met en lumière un certain rapport de force. Ces enseignements sur cette relation sont alors à mettre à côté de l'opposition vocale et ouverte qui caractérise le discours agricole sur l'adoption des mesures agro-environnementales.

En questionnant les agriculteurs sur leurs relations quotidiennes et sur leur adhésion à l'action publique (environnementale, mais pas seulement), les entretiens révèlent en majorité des relations qu'on peut qualifier de bonnes ou du moins respectueuses. La nature positive des réponses contraste avec l'opposition franche au pSWLP. Un accent particulier est donné aux membres du service de *land sustainability* avec qui les agriculteurs interagissent assez régulièrement.

7.3.1 Un respect mutuel

Les agriculteurs entretiennent des relations variables avec Environment Southland. Comment qualifier ce qui constitue une relation entre l'autorité et ses administrés ? Cette relation est constituée de la vision du conseil, les interactions régulières pour des questions, souvent au téléphone, ou, pour des visites de contrôle ou de conseil, en présentiel. Pour des projets plus précis, comme le pSWLP, cela comporte des participations à des réunions ou des séances d'explications, informelles ou plus protocolaires. Évidemment, les procédures administratives, comme l'octroi d'un *resource consent* publiquement notifié ou la phase de consultation d'un plan régional, implique l'envoi de documents et des auditions entre des représentants de l'autorité et les agriculteurs.

7.3.1.1 Les bonnes relations évoquées par les agriculteurs

En posant la question de la relation avec Environment Southland d'ordre général, la plupart des agriculteurs révèlent une entente cordiale et tout simplement des bonnes relations.

«I : How is your relationship with Environment Southland ?

Good. We would be honest if there was an issue on the farm and call them saying we are taking care of the issue. Happy for the council to monitor our water, but I want to understand their findings and how we can improve. No issue with what the council wants to achieve, and that we are given time because there is an economic impact. These things cost money. It's responsible what they try to do. More than happy with the Water and Land 2020, with the rhythm, hearings, I feel we have been heard, but I suppose we don't know until April the 4th. My attitude might be different in 2 weeks. I believe they have the right intentions. They try to understand people concerns.» (itw 17, a)

Le processus de consultation dans le cadre du pSWLP est globalement bien accepté par les agriculteurs qui se sentent écoutés par les autorités.

«F2 : If they get more experience in understanding the farming sector, that'd be really good.

F1 : I think they've done really well in the consultation in the land and water plan. I did submissions, I think sometimes farmers have to make efforts, I think we'll see with catchment groups, I'm not 100% convinced it will be as good as everyone hoped it will, because there are only 50% of the farmers in catchment groups [...] They are looking to build relationship with ES. Generally they [ES] do a good job, they probably take some flack from the government because they have done things differently» (itw 18, a)

Pour cet autre agriculteur, les relations sont bonnes, non pas dans l'absolu, mais en termes relatifs. La situation était moins favorable dans le passé (on le verra grâce aux données quant au respect des règles en vigueur) ; en outre, la situation dans le Southland est considérée comme plus favorable, en termes de rapport aux autorités, que dans la région voisine d'Otago.

«Pretty good. A lot better than it used to be. The compliance team a few years ago was pretty horrible. Very... Almost aggressive, you were always a suspect. It is now a lot better, collaborative approach. Except for their ability to think practically, because I guess a lot of them, no offence, are straight out of uni and know nothing about the practicality of farming and things like that. [...] In terms of vision, I think the council direction is going pretty well. Water and Land 2020 they are trying to get it right. A few silly rules, but to me it's just business as normal.» (itw 38, a)

«Yes, Otago. There is no consents. They are way behind on their environment practices, way behind. We were leasing a dairy farm in West Otago, that system you would not get away with it in Southland. It's ridiculous. Their effluent pond was in a gravel pit, it's just disgusting. I'm glad to have let it behind. That's what consents do. Otherwise you get renegades and go to Court. In Otago I was thinking about Southland standards.» (itw 38, a)

Il m'expliquait en outre que le sentiment positif envers Environment Southland est partagé. Dans une même optique, un agriculteur comparait le travail du conseil régional à celui du Département de Conservation dont il avait une estime moins élevée.

«I haven't met one farmer in that area, that's anti-Environment Southland, and the way they're managing it, I've only heard good, so I think I personally like to see that happen in Waituna, and that land being managed by Environment Southland rather than DOC. DOC sometimes haven't got a very good track record. And the conservation management is not farm management, and I'm quite certain that the farmers would accept that, if it was managed by Environment Southland rather than the Departement.» (itw 15, a)

Les relations sont bonnes, mais les contrôles d'Environment Southland et la possibilité de se trouver hors du cadre légal génèrent une certaine appréhension.

«I : Have you had issues with compliance?»

No major drama. We once had a non compliance because the irrigator was too close to the road. It might have come in the trees, not the road. Such a bad mark in your compliance records for such a minor thing.

And I've heard people say to look at their records about you. They are here to do a job, there is nothing to fear. At times, accidents do happen. But as soon as something is done, it's ok. Sometimes people are in fault and they should face consequences but most of the time it is an accident.» (itw 23, a)

Chez Environment Southland, le discours quant au rapport aux agriculteurs est également positif. Une personne clé du service de contrôle du conseil régional m'avouait que les choses avaient changé de façon positive depuis quelques années, en termes de réaction des agriculteurs lors des visites de contrôle. Une autre m'indiquait être dans un bon rapport du fait d'avoir son téléphone recevant régulièrement des messages ou appels d'agriculteurs qui s'adressaient au service pour des questions diverses.

Par rapport au pSWLP, le conseil régional s'est réjoui du grand nombre de *submissions* et d'auditions, signifiant pour l'autorité la bonne marche du processus démocratique.

«[One of the good thing coming from the plan] is the sheer number of submissions, people are getting involved, people are going over the fear of legal

processes ; for the limit setting, people will be more engaged. [...]» (itw 13, répondant clé)

La réponse positive de la plupart des agriculteurs lorsqu'on évoque Environment Southland offre un contraste assez saisissant, surtout quand l'élan de positivité ponctue une diatribe marquée par l'opposition aux nouvelles règles, à la pression environnementale, au traitement inéquitable... La perception de l'action publique d'Environment Southland est a priori décorrélée de la relation matérielle qu'entretiennent les agriculteurs avec leur conseil régional. Cela va au-delà de la politique environnementale : un éleveur laitier se plaignait longuement du caractère inéquitable des taxes sur la propriété imposée aux éleveurs laitiers et le manque d'investissements en retour des autorités, mais quelques temps après, il affirmait que la relation était excellente. Cet apparent décalage rejoint un constat observé par Cooper et Rosin (2014) à propos du regard des agriculteurs néo-zélandais sur la politique et le changement climatique.

«The lack of trust that farmers have in the government and their skepticism of agri-environmental regulation is not merely a response to a particular policy. Rather, farmer subjectivities reflect the legacy of past policies and regulatory regimes and the uncertainty regarding the relationship between the state and agricultural producers in the future.» (Cooper et Rosin 2014, p.397)

L'observation suivait une réflexion sur les effets persistants de la violence des réformes agricoles des années 80 et la rancœur qui restait, modulant alors les réponses. Dans le cas d'Environment Southland, comme je le montrerai dans le point suivant, les réponses positives s'inscrivent dans un contexte d'amélioration des relations après une période de troubles autour de l'année 2011 que beaucoup de mes interlocuteurs me décrivent (administrés et employés du conseil régional). Elles peuvent aussi être le signal d'une possible exagération de la colère.

7.3.1.2 Le bon rapport agriculteurs – Environment Soutland à travers les résultats des sondages

Environment Southland a réalisé plusieurs sondages d'opinion auprès de la population du Southland⁴⁷. Ces sondages ont fait l'objet de rapports et présentent ce que les résidents du

47 Ils sont disponibles à cette adresse : <https://www.es.govt.nz/about-us/perceptions-survey> (7 février 2025).

Southland pensent de leur conseil régional et des actions menées. Le site d'Environment Southland propose huit rapports pour les années 2014 à 2021. Les méthodes utilisées, les questions posées, les échantillons changent d'une année à l'autre, mais proposent des éléments en commun. Globalement, les sondages possèdent des questions plus ou moins similaires jusqu'en 2019. A partir de cette date, le questionnaire et la taille des rapports diminuent sensiblement (65 pages pour le rapport 2019, 18 pages pour la version de 2020 et 8 pages pour celle de 2021). Il n'existe plus de données publiques sur le site d'Environment Southland pour les années 2022 et plus. Les questions posées s'articulent autour de la connaissance ou non des activités d'Environment Southland, la perception des différentes facettes de son action publique et l'évaluation des moyens de communication du conseil régional. Pour chaque question, les sondages différencient les réponses des résidents non agriculteurs et des agriculteurs, généralement moins nombreux.

L'analyse des résultats des sondages (Environment Southland 2016a, 2017a, 2018, 2019) révèlent trois points importants :

- Les agriculteurs et les résidents sont globalement satisfaits du travail d'Environment Southland.
- Il existe des différences significatives entre le groupe des résidents et le groupe des agriculteurs ; ces derniers sont en majorité plus satisfaits que les résidents des performances de l'action publique d'Environment Southland.
- Tandis que la satisfaction des résidents quant à l'action générale du conseil régional est assez stable avec les années, celle des agriculteurs a tendance à diminuer. En regardant l'action d'Environment Southland en détail (par exemple gestion des problèmes environnementaux ou promotion de la prospérité), la satisfaction des agriculteurs augmente légèrement avec les années.

Pendant trois années consécutives (2017, 2018, 2019), les sondés exprimaient si Environment Southland faisait un meilleur travail que l'année précédente selon eux. Pour les trois années, les résidents répondirent oui à 21 % et non à 25 %, 19 % et 25 % respectivement. Il y a ainsi une majorité de résidents m'étant «pas sûr» de la réponse à donner. Les agriculteurs répondirent oui à 38, %, 40 % et 30 % et non à 25 %, 15 % et 32 % respectivement. L'opinion est plus favorable chez

les agriculteurs que chez les résidents. La différence est significative pour les années 2017 et 2018⁴⁸.

Pour 2019, il est aussi demandé si le conseil régional écoute ses résidents. 20 % des résidents estiment qu'Environment Southland les écoutent jamais ou rarement, 50 % de temps en temps et 30 % la plupart du temps et toujours. 26 % des agriculteurs estiment qu'Environment Southland les écoutent jamais ou rarement, 46 % de temps en temps et 30 % la plupart du temps et toujours.

Tableau 13: Pourcentage d'approbation de l'action d'Environment Southland, différenciés entre résidents et agriculteurs pour les années 2016 à 2019 (Sources : Environment Southland 2016a, 2017, 2018, 2019)

Intitulé	Pourcentage d'approbation (score de 6 à 10 sur une échelle à 10)			
	2016	2017	2018	2019
ES est leader dans le développement d'un Southland respectueux de l'environnement	Résidents : 52 %	50 %	49 %	43 %
	Agriculteurs : 49	64 %	61 %	55 %
ES réalise une gestion effective des enjeux environnementaux urgents	50 %	44 %	44 %	-
	43 %	60 %	62 %	-
ES encourage la prospérité dans le Southland	45 %	42 %	45 %	-
	35 %	47 %	51 %	-
ES informe sur la gestion des ressources naturelles du Southland	48 %	43 %	49 %	38 %
	61 %	59 %	59 %	53 %
ES protège et gère la qualité de l'eau des rivières, lacs et cours d'eau du Southland	44 %	41 %	42 %	34 %
	46 %	62 %	63 %	57 %
ES donne l'opportunité de participer au processus de prises de décision	36 %	34 %	26 %	29 %
	58 %	55 %	51 %	42 %

Tableau 14: Pourcentage d'approbation de l'action d'Environment Southland, différenciés entre résidents et agriculteurs pour l'année 2019 (Source : Environment Southland 2019)

Intitulé	Pourcentage d'approbation (score de 6 à 10 sur une échelle à 10) – année 2019
ES est une organisation approchable	Résidents : 44 %

48 En réalisant un test du chi-carré sur les données incorporant le nombre de réponses absolues. Comme ces chiffres ne figurent pas dans le rapport, je les ai calculés en me référant aux pourcentages et au nombre de participants (résidents et agriculteurs) indiqués au début du rapport.

	Agriculteurs : 56 %
ES comprend les aspirations des Southlanders pour l'environnement	48 %
	56 %

Les agriculteurs sont en contact fréquent avec leur conseil régional et dès lors connaissent le travail de ce dernier avec une plus grande assiduité que les résidents qui peuvent tout à fait ne pas à avoir à faire avec Environment Southland, au contraire des agriculteurs qui interagissent avec l'autorité publique à propos des demandes *resource consents*, du contrôle des activités agricoles ou encore de la visite des *land sustainability officers* (LSO, voir la section 7.3.2) Par ailleurs, les sondages montrent que les agriculteurs rencontrent plus fréquemment les membres du personnel d'Environment Southland ou utilisent plus souvent les possibilités d'action offertes par le conseil régional comme les *submissions*. Autre exemple : le pSWLP et le projet Water and Land 2020 & Beyond sont connus par la majorité des agriculteurs en 2016 (à 80%) alors que moins de la moitié des résidents connaissent de quoi il s'agit (44%).

7.3.1.3 Quelques rares cas de contrat cassé

Les affirmations de bonnes relations constituent la majorité des réponses. Mais quelques voix discordantes montrent que certains agriculteurs mettent volontairement de la distance entre eux et le conseil régional. Un agriculteur en particulier avait des mots durs à l'encontre des membres élus du conseil régional (en tout cas lors de la période 2011). Il ne mâchait pas ses mots ; il cherchait à différencier la nécessité d'agir sur la protection de l'environnement et l'application de cette nécessité par les autorités.

«I: You said that you were a bit against what you call this "bullitics", what do you mean by that?

When I was talking with [Prénom] here before and I said, there's a scientist and a cocky nothing in between, basically no agendas and a lot of common ground. When you bring politics into a council, you automatically bring in the agendas of the council, the person and their ego and... So why I'm against the politics is they detract or take your rye off. [...]

I: Do you feel that now, as a farmer, you are underpressure from what the region council is asking to do, or other organizations ?

No, I'm not, because as I said, this has been going around in circles. I understand that the urban majority and even if I say you, have expectations of me as a farmer, that are reflecting right through legislation or whatever. Do I feel pressure about that? No, because I have been fortunate enough, and I believe I'm an absolute minority in this, and you may pick this up in in your investigation or not. Because I've embraced totally the objective signs. I'm in a position where I could pull out a whole stack of papers and fix what you want and what... If someone from Environment Southland or any authority rolled up here today, and says these are the rules and regulations that we wish to... this is what we want, I'll look at them and I'd hand them all my paper work and say fuck off and come back when you've poured up a bit.» (itw 4, a)

Dans son discours, l'éleveur oppose deux figures : d'une part, le scientifique, incarnant l'objectivité et la recherche de solutions pratiques ; d'autre part, l'acteur politique ou administratif, décrit comme motivé par des agendas personnels ou des considérations idéologiques. Cette opposition met en avant un contraste entre l'objectivité scientifique et les jeux d'influence et d'ego attribués à la sphère politique. Par ailleurs, il se distingue en affirmant son autonomie face aux exigences institutionnelles, grâce à une préparation rigoureuse basée sur des «signes objectifs». Cette posture reflète une double dynamique : une défiance envers les régulations extérieures, jugées souvent déconnectées des réalités du terrain et une affirmation d'expertise personnelle qui renverse le rapport de pouvoir habituel entre agriculteurs et régulateurs. Le ton provocateur qu'il emploie révèle une exaspération face à ce qu'il perçoit comme des intrusions injustifiées, mais aussi une certaine assurance à sa propre capacité à se confronter aux représentants de l'autorité.

Un autre agriculteur interrogé ne voulait tout simplement éviter au maximum toute interaction avec Environment Southland à la suite d'une procédure pénale à son encontre qu'il contestait et qui l'a amendé d'environ 60'000 NZD pour une question de déversement accidentel (interprété comme de la négligence). Cette somme et un manque perçu de compréhension a définitivement fait couper les ponts entre cet éleveur et les autorités. Cette question de sanction financière m'était aussi évoqué une autre reprise :

«I have been in touch with a farming couple with a leaking pond, they rang me up that saying they let ES know that they had leaking pond and were trying to fix it and ES came out and immediatly slapped them with a potential 600'000 dollars fine if they didn't do anything about it. They already were trying to fix it. They got the pond fixed, the people who dit it didn't do a good job, and they asked me what to do and I told them the last thing to do is to call ES, what's the point?» (itw 36, a)

Pour rappel, chaque année, Environment Southland lance des poursuites qui sont alors jugées par le Tribunal environnemental (voir point 7.4.3 sur le cadre normatif de la vérification du respect des règles).

7.3.2 Le soutien appuyé aux *land sustainability officers*

L'accent mis sur le mode de vie et la capacité des agriculteurs à prendre leurs propres décisions est utilisé pour s'opposer ou critiquer les exigences et prescriptions supplémentaires imposées par les nouvelles règles qui sont en contradiction avec leur identité. Cela explique également l'éloge plus enthousiaste des bonnes pratiques de gestion ou des conseils gratuits donnés par Environment Southland, qui participent indirectement à maintenir l'autonomie des agriculteurs.

Au cours des entretiens, les agriculteurs ont, de manière frappante et spontanée, fait l'éloge du rôle des LSO lorsqu'ils ont répondu aux questions sur leur relation avec Environment Southland. Ces agents font partie de l'équipe des services des terres et de l'eau d'Environment Southland et consistent en une équipe d'une douzaine de personnes donnant des conseils individuels gratuits, souvent sur appel. Les agriculteurs les appellent par leur prénom, ce qui témoigne d'une relation étroite et cordiale (voir la troisième citation au point 7.1.3, où un agriculteur mentionnait à la fois le côté amical d'une personne des *land sustainability officers* et le fait qu'elle venait du Southland).

L'enthousiasme réside également dans le fait que les agriculteurs interagissent avec des personnes qui connaissent la région et ses attributs spécifiques, par opposition à des connaissances expertes «abstraites» (Duncan 2016). Essentiellement, les agriculteurs font preuve d'un grand scepticisme à l'égard des modèles scientifiques qui cherchent à expliquer les relations entre l'eau et la terre, car ces modèles sont considérés comme des représentations « universelles » qui ne tiennent pas compte

de la réalité complexe de leur propre exploitation, dont les caractéristiques sont bien connues des agriculteurs (j'y reviens dans la partie consacrée à la remise en cause du problème environnemental, point 7.5.2) ; en outre, les agriculteurs cherchent à connaître les raisons et une explication derrière toute recommandation environnementale (il doit y avoir une preuve qu'une action a des conséquences environnementales tangibles), ce qu'une «véritable discussion» peut leur fournir. Les responsables de la viabilité des terres connaissent les agriculteurs et leur exploitation et fournissent donc des recommandations applicables, dans le sens où elles se réfèrent à des domaines directement identifiables.

«I think the land sustainability team is excellent. You won't get a better one. And it's a pity that some of the younger staff don't have their wisdom. I think, yeah, we get on well with them, eh? Like we just ring them up. [...] Overall they are doing a very good job, I rank them highly.» (itw 18, a)

Les visites des *land sustainability officers* sont inévitablement comparées à d'autres types d'interaction avec le conseil régional. Les agriculteurs apprécient leur rôle consultatif, par rapport au rôle de l'équipe chargée de la conformité aux règles (*compliance*).

«They are brilliant. We have one called [LSO's name], he's done 95% of the Farm Focus Plan for the area. At the end, they need more of them instead of compliance. Prefer to have someone saying 'why you don't farm this bit instead of this etc. instead than saying 'don't farm that bit at all'. No farmer wants to hear that. They are brilliant. If they are all made in his mould, it is good really.» (itw 34, a)

Les LSO parlent principalement de bonnes pratiques qui impliquent la gestion des zones riveraines des nutriments et de l'hiver et, depuis 2014, utilisent les Focus Activity Farm Plans, une approche non réglementaire donnant des conseils aux agriculteurs qui intègrent les spécificités de leur exploitation (depuis la publication du projet de pSWLP 2016, ils incluent des conseils concernant les changements futurs ou potentiels, notamment les zones physiographiques). Selon une de mes interlocutrices à Environment Southland, les responsables de la viabilité des terres étaient autrefois très proches des agriculteurs, voire trop proches, ce qui les empêchait de donner des conseils francs susceptibles d'offenser les agriculteurs, mais «les choses ont changé» (communication personnelle).

Bien que les LSO n'aient pas de pouvoirs d'exécution, ils peuvent communiquer avec le service *compliance* au sujet de ce qu'ils considèrent comme des situations problématiques.

Le bon rapport existant avec les LSO se retrouve dans le résultat de sondages de perception d'Environment Southland (Environment Southland 2014, 2015a). Les sondages 2014 et 2015 demandent aux agriculteurs s'ils ont sollicité les LSO et la satisfaction qui en résulta. En 2014, le sondage indique que 37 % des agriculteurs (n=150) avaient sollicité un LSO, obtenaient une réponse après 1 à 2 jour en majorité (42 %) ; 81 % des agriculteurs étaient d'accord ou très d'accord avec le conseil donné. En 2015, le sondage indique que 73 % des agriculteurs (n=250) avaient sollicité un LSO, 38 % obtenaient une réponse après 1 à 2 jour et 73 % des agriculteurs étaient d'accord ou très d'accord avec le conseil donné.

Du côté des LSO, le constat d'une bonne entente est partagé, à l'exception de quelques cas exceptionnels.

«I guess, a [nice ?] job in my team, and key part of our role is establishing relationships with farmers, and you're more likely to be able to work together more closely and help them if you've got a good relationship. And I was lucky that I started the job in 2009 before things went a bit awry in 2011, and so the farmers already knew me, and so I already had that relationship, so I didn't get, I got some tough questions, and obviously some venting from people because they were upset, which is understandable, but I was never, you know, like told you, "can't come on my property type thing"» (itw 2, répondant clé).

Encore une fois, la proximité et l'établissement de relations à longue durée sont perçues comme déterminantes dans l'établissement d'une confiance mutuelle.

7.3.3 Conclusion – Une incompréhension respectueuse

J'assistais à une réunion où Environment Southland expliquait le contenu de la version d'avril 2018 du pSWLP (voir l'article sous forme d'image ci-dessous). Il s'agissait d'une des trois réunions organisées dans le Southland où divers membres du conseil régional expliquent les principaux aspects du plan et répondent aux questions. Le public était principalement composé d'agriculteurs.

Alors que l'explication se déroulait sans interférence, quelques étincelles de tension étaient palpables pendant l'heure des questions. Tout d'abord, lors de la phase de questions-réponses, les agriculteurs posaient des questions les uns après les autres ; peu à peu, les questions semblaient surgir partout en même temps, tandis que d'autres exprimaient plus bruyamment leurs pensées (négatives). À la fin de la réunion, un agriculteur a résumé le sentiment général en affirmant qu'il avait désormais «plus de questions que de réponses». Les agriculteurs et les décideurs politiques font preuve d'un respect mutuel et les interactions sont courtoises. Mais à un moment donné, le mur se fissure et l'incompréhension ou parfois la défiance se manifeste.

Plan much improved, farmers told

ASHLEIGH.MARTIN
@theensign.co.nz

Farmers were told at a meeting last week that while they may not think the water and land plan was perfect, it had been considerably improved, according to Environment Southland chairman Nicol Horrell.

The meeting was held by Environment Southland to discuss changes which had occurred with the plan and to answer any remaining questions on what was to be implemented.

Many questions arose about good management practices and requirements, along with questions about the consent process for farms.

Mr Horrell said the plan would not be fully operable until all appeals had been settled.

Once it was operable, farmers would have six months to apply for consent.

"Environment Southland will support land owners with advice and assistance where possible. The biggest gains will be made by the right actions occurring on the ground," Mr Horrell said.

There would be nine



Clearing the air . . . Farmers learn about the changes Environment Southland has made to the water and land plan now the submission process is over. PHOTO: ASHLEIGH MARTIN

Environment Southland consent officers to process applications and answer questions about the process.

Under the Resource Management Act, people could apply for a permit for up to 35 years. However consent granted for a standard dairy farm was usually

about 10 years.

At this stage the cost to lodge an application for consent would be \$1700, which covered the investigation into the activity and the document itself.

Environment Southland land and water services team manager Fiona Young said

there was a specific process when applying for consent and the Environment Southland consent team could help with the process.

Mr Horrell said the plan provided a big step forward in maintaining and improving water quality.

Steps to do so included stock

exclusion from waterways and limits to cultivation, such as no cultivating within 5m of a waterway without consent.

Environment Southland staff remained after the meeting to answer any further questions about either the water and land plan or consent process.

Figure 15: Article de journal sur la journée d'explication d'Environment Southland auprès des agriculteurs (Source: Martin 2018 / *The Ensign*)

La réaction des agriculteurs aux politiques environnementales est une fenêtre qui s'ouvre sur le monde des relations entre les agriculteurs et les autorités qui proposent et mettent en œuvre les règles. Au cours des entretiens avec les agriculteurs, la discussion a porté sur la perception du manque de compréhension des pratiques agricoles de la part d'Environment Southland. Les agriculteurs comprennent et partagent la volonté d'Environment Southland de s'engager dans la sauvegarde de l'environnement. Presque tous parlaient positivement de l'objectif d'Environment Southland, mais les critiques et parfois la colère surgissaient rapidement dans la discussion.

7.4 Que signifie s'opposer ? Le recours à une opposition manifeste et ouverte

La forme d'opposition des agriculteurs est un élément de compréhension permettant d'apprécier la portée de cette opposition. Nous avons déjà vu les raisons pouvant expliquer l'opposition des agriculteurs, notamment le décalage existant entre les normes de production développées et intégrées au monde agricole et les normes dégagées des nouvelles règles environnementales ainsi que le conflit d'ordre moral qui anime les agriculteurs. En plus de la réponse au «pourquoi», cette section s'intéresse au «comment» ; je cherche ici à comprendre ce que l'opposition des agriculteurs en Nouvelle-Zélande veut dire et dans quelle mesure elle est un concept à nuancer.

Comment s'incarne la colère et l'opposition des agriculteurs ? Pour répondre, je reviens sur la théorisation de l'opposition aux politiques publiques par les destinataires. Pour rappel, le concept de résistance, dans le contexte de la politique environnementale, peut être divisé en deux catégories : la résistance à la dégradation de l'environnement (provenant de milieux «de gauche», portés par des mouvements écologistes) et la résistance au changement politique que la dégradation environnementale induit (provenant des milieux «de droite», mettant les questions économiques au centre du débat). Pour les différencier, je me réfère à la première comme résistance et à la seconde comme opposition. L'opposition comme la résistance sont elles-mêmes déclinables en plusieurs formes. Ici, le triptyque *voice, exit, loyalty* proposé par Hirschman (1970) synthétisent la façon dont elles se manifestent : *voice*, ou la prise de parole, l'interpellation, la manifestation ouverte d'une opposition, le fait de signer une pétition, par exemple ; *exit*, la défection, le fait de quitter une relation établie avec une organisation ou le fait de ne pas faire ce qui est demandé ; *loyalty*, l'adhésion à l'institution. Ce triptyque qui a l'origine concerne des relations commerciales s'applique aussi aux politiques publiques (Le Bourhis et Lascoumes 2014), notamment à travers le comportement des destinataires des politiques publiques.

La manière de s'opposer découle d'un sentiment premier qui s'incarne par la non acceptation d'une situation donnée telle qu'une proposition politique. Il existe d'ailleurs tout un éventail de possibilités guidant l'action de l'agriculteur en réponse à cette non acceptation. Dans une perspective d'oppositions à des projets (environnementaux), Hanna et al. (2016) proposent un glossaire à plus de 200 objets des potentielles actions ou actes de résistance que peuvent mener des individus, de l'affichage de pin's à l'insurrection armée. A propos de mon terrain, je peux m'essayer

à lister les actions observées par les agriculteurs dans leur opposition au renforcement de l'action publique environnementale. On trouve ainsi pêle-mêle la participation politique (à travers les *submissions* et auditions), l'usage de banderoles et de slogans, l'organisation de meetings, les recours légaux, la désobéissance aux règles, l'affirmation de soutien politique partisan, la participation aux médias, la prise de parole en public, l'usage de réseaux sociaux, la création de sites internet, la conduite de recherches personnelles, la mobilisation, le recours à l'humour, aux railleries, au sarcasme (lors des auditions).

En reprenant la typologie d'Hirschman sur le comportement des acteurs face à une situation insatisfaisante, les agriculteurs se situent clairement dans la catégorie *voice* ; l'opposition est une manifestation ouverte d'une colère. Dans de plus rares cas, certains agriculteurs évoquent le contournement des règles sur lequel je vais aussi m'attarder.

7.4.1 Une dominance de la *voice* ou l'opposition manifeste : teneurs et évolution

A travers mes observations ethnographiques, mes entretiens et la documentation d'articles de journaux, je remarque que la composante principale de l'opposition des agriculteurs est la «voix», le fait de s'opposer de façon apparente à une potentielle nouvelle situation légale et environnementale.

L'opposition est contingente à la structure du pouvoir ; ainsi, une opposition à un changement de pratique s'opérationnalise comme une volonté et une tentative de maintenir un pouvoir déjà établi ou de minimiser la perte de ce dernier engendrée par le changement social. Le cadre dans lequel évolue l'agriculture néo-zélandaise conditionne donc les modes d'action des agriculteurs dans leur opposition. Le soutien indirect de l'État et la place prédominante de l'agriculture comme activité économique et symbolique chargée de sens induisent une dynamique d'opposition particulière ; c'est précisément l'inverse d'un contexte d'oppression favorisant des stratégies de résistance subtiles de populations dominées (Scott 1985).

7.4.1.1 «*Weapons of the Strong*»

Nous l'avons vu : historiquement, les gouvernements ont joué et jouent toujours un rôle de facilitateur et soutiennent indirectement l'agroindustrie, à travers de nombreux mécanismes. De ce

fait, l'attaque perçue envers l'agriculture représente un nouveau problème agité de manière appuyée, grâce au réseau d'acteurs agricoles, de façon proportionnelle à la puissance de l'«éléphant dans la salle», ici le mode production intensif et destructeur de l'environnement qui, par ailleurs, n'est pas une nécessité vitale au pays (dans le sens d'une production et consommation locale dans une perspective de sécurité alimentaire), mais qui génère des biens destinés en priorité à l'exportation internationale. Ils expriment ainsi ouvertement leurs préoccupations quant aux mesures jugées contraignantes ou inadaptées. Leur influence est d'autant plus forte qu'ils peuvent s'appuyer sur des organisations agricoles bien structurées et peuvent s'assurer d'une légitimité découlant de la contribution économique que l'agriculture génère pour le pays.

L'agriculture est d'abord un véritable réseau d'entreprises, d'institutions représentant chaque filière, et d'un syndicat agricole, entre autres. Les intérêts agricoles, à travers institutions et individus, investissent les sphères politiques et forment un lobby puissant⁴⁹. Le discours contestataire des agriculteurs se confond souvent avec le discours des représentants des agriculteurs, en particulier Federated Farmers, et de l'industrie, qui défendent un statut-quo du mode de production actuel. Federated Farmers se veut être le lobby agricole, qui de leur propre aveu amplifie sans réserve la voix des agriculteurs (confirmé par mon interlocuteur au sein de l'organisation), une stratégie politique bien rodée permettant à leurs yeux de s'asseoir à la table des négociations (par exemple, dans le cas du pSWLP, le lobby agricole afficha publiquement son opposition à certaines règles ; une fois le projet finalement adopté, il prit la décision de faire recours contre les principales dispositions qui suscitaient l'opposition des agriculteurs, ce qui a notamment ralenti le processus final d'adoption). Par ailleurs, la convergence du discours entre agriculteurs et lobby agricole s'est déjà vérifiée quant à celui sur la critique de la mise en œuvre de l'abandon des subsides gouvernementaux (voir Cloke 1996 qui montre l'articulation des discours des agriculteurs, du *National Party*, de Federated Farmers et du monde de la recherche agricole). La voix des agriculteurs s'inscrit dans ce réseau, mais aussi en raison de la place que l'industrie, et ses acteurs comme Fonterra, possède dans l'économie du pays. Au fond, l'expression de la colère des agriculteurs reflète leur position dans le tissu économique. Si le ressentiment (et la colère qui l'accompagne) est l'expression des «faibles», dans une acception nietzschéenne par le fait qu'il signifie le non-usage d'autres leviers d'action, il est aussi l'arme des puissants (en renversant

49 Une certaine porosité existe entre l'agroindustrie et le *National Party* (ayant en majorité été au pouvoir depuis le milieu du 20^{ème} siècle en alternant le pouvoir avec le *Labour*). Les agriculteurs sont traditionnellement des électeurs du *National Party* (Roche, Johnston, et Le Heron 1992, Vowles et Curtin 2020). Ce dernier communique également sur l'agriculture et les agriculteurs, en moyenne de façon plus appuyée que le *Labour* (Gibbons 2024).

l'expression de Scott, on peut parler de «*weapons of the strong*») du fait que les conditions-cadre autorisent et favorisent ce genre de discours.

Par contraste avec les formes furtives de résistance décrites par Scott dans *Weapons of the Weak* (1985), les «*weapons of the strong*» sont souvent explicites, institutionnalisées et présentées comme rationnelles ou nécessaires. Il ne s'agit pas d'un pouvoir qui se cache, mais plutôt d'un pouvoir qui s'affiche comme allant de soi, parce qu'il est encastré dans des dispositifs légaux, techniques ou économiques. Les «élites» n'ont pas besoin de se cacher : leur pouvoir et leur influence s'exerce dans un cadre structurel qui leur est finalement favorable.

La position structurelle en force d'une certaine agriculture ne doit pas cependant masquer les vulnérabilités (individuelles) qu'affichent les agriculteurs en s'exposant aux fluctuations de marché, à une bureaucratisation de leur activité et plus largement un régime en constante évolution qui s'ajoute à un travail déjà exigeant. «La colère des agriculteurs, réelle et légitime, n'est-elle pas aussi le moyen d'éviter de perdre la face et l'estime de soi face à l'impossibilité ou à la difficulté de faire autrement ?» (Sencébé 2021) L'usage de la parole et la diffusion de la colère représente alors l'expression d'une frustration et d'un manque d'alternatives.

Bien que les agriculteurs apprécient un travail autonome, comme mode de vie et mode de gestion d'une entreprise agricole, ils évoluent dans un système faits de contraintes et de dépendances. Stock et Forney (2014) identifient les contraintes réglementaires, financières et industrielles comme éléments venant limiter la liberté favorisée par les agriculteurs. Dans mon terrain, j'ai observé ces mêmes éléments : l'imposition de règles environnementales, entre autres, couplées à une dépendance voire l'approbation des banques et organisations financières

L'agriculteur se retrouve au cœur d'un réseau consolidé par l'incertitude que représente les dynamiques de marché. Les signaux de ce dernier invitent parfois les agriculteurs à investir des sommes importantes qui font que l'amortissement devient une priorité. La volonté de s'écarter du chemin existe, mais est souvent contrée par le slogan implicite «*there is no alternative*» qui structure le réseau de dépendances. Dans ce cadre de contraintes, la protestation ouverte et manifeste devient alors le mode d'expression par défaut. C'est aussi par ce canal que les agriculteurs sont le plus à même de produire un changement social, soit, pour eux, une meilleure prise en compte de leurs intérêts par les autorités. Dans ce sens-là, la colère abstraite qui s'incarne

dans la projection d'un dénigrement côtoie et se co-construit avec une colère concrète où les agriculteurs butent contre un système qui les écrase.

7.4.1.2 Une opposition de plus en plus musclée

Le discours protestataire évoque des dynamiques que l'on retrouve dans d'autres pays occidentaux. Depuis plusieurs années, l'Europe est marquée par des mouvements d'agriculteurs participant à des manifestations conséquentes. Dans une certaine mesure, on y trouve des éléments de contestation similaires pouvant éclairer la dynamique d'opposition en Nouvelle-Zélande. La question se pose alors : cette opposition de principe peut-elle évoluer ? Face à une situation qui semble verrouillée, la colère des agriculteurs peut se retrouver contrainte d'évoluer pour tenter de changer une situation jugée problématique.

Le discours protestataire se cristallise parfois et émerge en manifestations. En Nouvelle-Zélande, les manifestations à grande échelle et de la part des agriculteurs ont été plutôt rares durant les 50 dernières années. En 1986, plusieurs milliers d'agriculteurs manifestent dans la capitale, principalement en raison du retrait soudain des subventions étatiques perçu comme un abandon de l'agriculture, le tout dans un contexte économique difficile (inflation, taux d'intérêts élevés). En 2003, un mouvement social agricole émerge autour du projet de loi qualifié de «*fart tax*» qui consistait à imposer une nouvelle taxe sur les émissions de méthane du bétail, à des fins de respect des objectifs du Protocole de Kyoto. Ici encore, des milliers d'agriculteurs manifestent alors à Wellington. Le projet est abandonné.

Ces dernières années, un discours plus musclé se déploie et coïncide par ailleurs avec l'élection du Sixième gouvernement travailliste depuis octobre 2017 (jusqu'en 2023), en coalition avec les Verts, et dont le programme propose une accélération des processus de protection de l'environnement en cours et un déploiement de nouvelles mesures. En juillet 2021, une nouvelle organisation prétendant représenter la voix des agriculteurs émerge et s'impose dans le débat public : Groundswell. Fondée par deux agriculteurs, elle s'oppose notamment à diverses propositions de loi (notamment He Waka Eke Noa, projet d'accompagnement des agriculteurs visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre) ; l'un de ses slogans résume clairement la cible : «Stand Up Against Unworkable Rules». A présent, depuis sa fondation, elle organise des manifestations généralisées dans tout le pays. Ce fut le cas en juillet 2021 («Howl of a Protest campaign») et surtout en novembre 2021 («Mother of All Protests») où des manifestations simultanées ont eu lieu dans les grandes villes du pays,

principalement sous la forme de rassemblements et de défilés de tracteurs et pick-ups. Une rencontre avec la Première ministre Ardern et des membres du gouvernement a été organisée en 2022.

Classé par les experts comme un mouvement se situant plutôt à droite, à tendance conservatrice («The radical right in gumboots», voir Clark 2021) l'apparition de Groundswell a fait l'objet de nombreux commentaires dans les médias. L'organisation dispose du soutien de principe des partis situés à droite de l'échiquier politique, notamment du *National Party*, soutien historique de milieu agricole, et surtout de ACT, parti d'inspiration libérale opposé aux interventions étatiques dans l'économie, qui, autrefois minoritaire, s'impose à présent comme un parti politique de relative importance. Les protestations engendrées par l'organisation font également l'objet de critiques au regard du racisme, de la misogynie et du complotisme (collusion avec le mouvement anti-vaccins pendant la pandémie de COVID-19) dont certains de ses membres ont fait preuve, dans les manifestations ou sur les réseaux sociaux. Cette radicalité se retrouve dans la distanciation avec les acteurs agricoles institutionnels et Federated Farmers, connu pour donner de la voix et défendre ardemment les agriculteurs contre tout ce qui s'apparente à une attaque envers eux. En réaction, les fondateurs de Groundswell s'est publiquement distanciee des acteurs faisant usage de slogans racistes et/ou misogynes. Beaucoup d'agriculteurs ont pris leurs distances avec l'organisation également.

Il serait méthodologiquement douteux d'associer directement le discours contestataire critiquant les politiques environnementales du gouvernement et le discours affiché par des associations comme Groundswell. Malgré une volonté de représenter la voix des agriculteurs, un certain nombre de ces derniers ont manifesté publiquement leur distance de l'organisation (via des tribunes médiatiques par exemple). C'est également le cas, dans une mesure variable, de certaines figures institutionnalisées représentant les agriculteurs tels que Federated Farmers ou les représentants de branches comme Dairy NZ et Beef and Lamb NZ. Cependant, il existe tout de même une collusion au moins symbolique et ontologique entre les deux. Groundswell peut représenter un symptôme assez radical d'un malaise plus profond, qui m'a été exprimé lors de mes entretiens.

Je terminerai ce point en évoquant l'existence d'éléments d'opposition subtils comme les remarques et les gestes d'opposition discrets, en parallèle de la forme observée de l'opposition manifeste. Les travaux sur la résistance des acteurs en situation professionnelle ont montré l'importance des gestes du quotidien s'apparentant à des micro-pratiques de résistance dans une situation de domination

(par exemple, entre chefs et employés dans une entreprise, voir Sotirin et Gottfried 1999). On retrouve des éléments similaires observables exprimés par les agriculteurs dans une situation qui les met en confrontation directe avec les autorités. Ainsi, lorsque les agriculteurs sont appelés à s'exprimer lors de la phase de consultation du pSWLP ou lors de séances d'information, ils s'expriment parfois de façon à légèrement dépasser les limites d'un cadre qui leur est imposé et qui codifie la parole. Ce dépassement des limites se montre alors l'usage d'un ton sarcastique lors des auditions, cherchant à faire comprendre que les agriculteurs savent de quoi ils parlent contrairement aux représentants des autorités, l'usage de gestes comme des applaudissements suite à un discours un peu musclé alors que ce n'est pas attendu ou encore les stratégies visant à marteler les représentants des autorités de question, dans une forme de brouhaha faisant que ces derniers ne peuvent plus vraiment suivre.

Lors de mes observations, ces stratégies d'attaques se passent aussi dans une atmosphère que l'on peut qualifier de cordiale. Les attaques de la part des agriculteurs rencontrent aussi les sourires ou l'amusement des représentants des autorités ou tout au plus de l'agacement. L'usage de ce genre de stratégies illustrent le fait que les agriculteurs se trouvent dans une situation qui leur est défavorable, en opposition à une dynamique globale plus favorable. En effet, l'agriculture est dans une situation de pilier économique du Southland et les agriculteurs ont en conscience ; pourtant, dans la situation particulière où ils se confrontent aux autorités qui font intervenir un ensemble de règles de procédures particulières et se réfèrent à des normes moins partagées par les agriculteurs (comme le respect de règles administratives ou la légitimité accordée à une certaine forme de science, voir chapitre 6), la domination s'inverse et favorise des stratégies de défiance, elles-mêmes consolidant implicitement la situation de domination.

7.4.2 L'opposition par le contournement des règles

Peut-on associer le non-respect des règles en vigueur à une forme d'opposition des agriculteurs ? Il existe d'autres dimensions d'opposition qui viennent s'ajouter à l'opposition de type «voice» et complètent le tableau.

Au-delà de la zone grise dans laquelle les règles sont appliquées, les agriculteurs peuvent contourner les règles, de manière à leur résister. Un agriculteur interrogé a déclaré que la volonté d'appliquer les règles (et l'intention qui les sous-tend, à savoir de meilleurs résultats

environnementaux) exige un contexte «positif» dans lequel les préoccupations des agriculteurs sont entendues et où les raisons pour lesquelles un changement est proposé sont clairement expliquées.

«Most rules can be manipulated. Unless they [authorities] keep the conversation positive and the outcomes achievable, people will manipulate the rules. In the rule that says 'no more than 50 hectares of crop' [intensive winter grazing - rule 23], I can see that could be manipulated. We could grow 49 hectares of crop. Let's say you have a paddock of cows, so you might guess twelve tons of kale per hectare. Then you put bailage on it, so that would bring you up to about 16 tons, so that would feed 16 cows for two months. If you grow fodder beet on that same hectare, you grow maybe 26 tons. And then you put feed on that again and bring yourself to 38 tons. That same hectare will feed 38 cows, versus the 16 cows. And that's how the rule can be manipulated: You can bring in 100 tons and put that on that hectare and you still have the same amount of leaching and the same amount of animals on the farm just more concentrated on a smaller area. You understand, that's a manipulation of the rules. [...] It's legal you know what I mean, but the consequences of that farm is the exact same as it was before the rules. If they don't keep farmers positive on the way the changes are necessary, manipulation will happen.» (itw 17, a)

L'agriculteur a poursuivi en affirmant qu'un état d'esprit positif était crucial pour une véritable adoption et exécution des règles. D'autres exemples m'étaient mentionnés, comme la possibilité de détourner la règle originelle de limitation du nombre d'hectares alloués au pâturage hivernal intensif, en divisant une exploitation en plusieurs entités, et ainsi augmenter artificiellement les capacités de pâturage. La possibilité de contourner les règles est également soulignée par Dairy NZ dans sa *submission* au au pSWLP :

«As it stands, the rule [rule 35 on effluent discharge to land] could create perverse incentives for farmers to circumvent this requirement by feeding cows on sacrificed paddocks which obviously has the potential to produce worse environmental outcomes.» (submission no 190)

Deux enseignements sont à retenir : les règles peuvent être écrites sur le papier, mais elles ne s'incarnent pas nécessairement dans la pratique ; les agriculteurs n'appliqueront volontairement que

les règles (ou l'esprit des règles) qui ont un véritable sens pour eux. L'opposition en termes de non-application de dispositions légales se juxtapose à l'opposition de type «*voice*» (majoritaire). Ainsi, la conformité aux règles dépend de plusieurs facteurs. D'abord, la volonté de suivre les règles reflète le sens que donne les agriculteurs aux règles qui structurent leur travail. Une règle jugée inapplicable est soit contournée ou s'oppose à un refus de mise en pratique. Il existe un éventail de «stratégies d'activation du droit» (Schweizer 2014) dépendant alors des conditions favorisant l'émergence de ces stratégies, les ressources en termes de pouvoir, l'interprétation des acteurs chargés de mettre en œuvre une loi, l'attitude et les valeurs des objecteurs.

Ainsi, la possibilité de détourner les règles, une stratégie *exit* selon la typologie d'Hirschman complètent l'opposition de type *voice* (Le Bourhis et Lascoumes 2014). Cette forme d'opposition est plus difficile à déceler et demande un autre travail ethnographique. Par rapport au pSWLP, les agriculteurs rencontrés voyaient des angles morts quant à certaines potentielles restrictions. Dans mon terrain, j'ai pu donc voir quelques éléments discursifs mobilisés par les agriculteurs, mais non les pratiques d'opposition en soi. Plus globalement, il existe une certaine fierté de travailler dans les règles et de maintenir une bonne relation avec Environment Southland, du moins si l'essentiel du règlement est considéré comme acceptable et praticable. Enfin, la capacité ou non de suivre les règles est à prendre en compte ; les agriculteurs en tort ne le sont pas systématiquement de façon intentionnelle, mais par accident. Dans ce cas-là, la non-application des règles n'est pas un acte d'opposition, mais une forme d'accident ou de manque de préparation face à des imprévus.

Je termine donc ce point par une ouverture. Une question qui reste à explorer est l'analyse des conditions qui induiraient un recours à des stratégies d'opposition qui iraient au-delà du caractère manifeste. La radicalisation de l'opposition peut-elle mener à des actions de «désobéissance» de la part des agriculteurs ? Et comment cette désobéissance se construit-elle dans un régime variable de contrôle réalisé par les autorités publiques ? Parallèlement aux groupes-cibles, le rôle des acteurs chargés de mettre en œuvre la politique publique en termes de respect des règles est à étudier, leur pouvoir discrétionnaire apparaissant comme une variable importante de concrétisation d'une politique et finalement de changement environnemental⁵⁰.

50 Pour explorer le sujet, les travaux de Tadaki (2018, 2020) donne des éclairages quant à la dynamique d'élaboration de la politique de l'eau au sein du Ministère de l'environnement ; il montre la forme que prend le pouvoir discrétionnaire, ce dernier s'activant dans un site de luttes entre différentes aspirations.

7.4.3 Un respect des règles potentiellement variable

Le respect et l'application des règles sont des mécanismes par lesquels les autorités s'assurent que les gens respectent les règles et les sanctionnent s'ils ne le font pas. Les agents chargés du respect des règles opèrent dans le cadre du RMA et, dans le Southland, effectuent des visites aléatoires pour vérifier si un agriculteur respecte les règles. Parmi les autres outils d'application de la loi figurent les visites effectuées à la suite d'appels anonymes (souvent d'autres agriculteurs (communication personnelle)) et les contrôles aériens. Les agriculteurs se méfient des visites de contrôle ; un répondant clé dans ce domaine a déclaré avoir vu «tous les comportements possibles à l'exception de la violence physique» (traduction personnelle). Bien qu'ils n'aiment pas être contrôlés, les agriculteurs interrogés préfèrent la manière dont le contrôle est effectué aujourd'hui et comparent cette période relativement paisible à un passé perçu comme épouvantable, où le contrôle était synonyme de police agricole.

Les réponses diffèrent selon les types d'agriculteurs en ce qui concerne la manière dont la conformité est acceptée. Alors que les producteurs laitiers sont habitués à être davantage réglementés par des autorisations et à faire l'objet d'une surveillance accrue, les éleveurs de moutons du Southland sont passés inaperçus et craignent maintenant d'être soumis à davantage de réglementations et de contrôles. La relation entre les agriculteurs et Environment Southland s'opère aussi à travers le respect ou non des règles en vigueur et à venir. Les attitudes des agriculteurs à l'égard des programmes agro-environnementaux englobent les attitudes à l'égard de règles spécifiques et leur (absence de) volonté de suivre les règles. Une règle écrite ne se traduit pas automatiquement par sa mise en œuvre dans la vie réelle par le groupe cible. Toute une littérature traite de la théorisation d'une «inadéquation» des pratiques entre la conception d'une politique et les résultats concrets (Pressman et Wildavsky 1984). Les règles écrites étant en fin de compte exécutées par des êtres sociaux dotés d'un certain degré d'autonomie, il n'est évidemment pas surprenant qu'il y ait un écart entre la pratique et la théorie. La conformité aux règles représente un espace fait d'incertitudes et d'interprétation de la part des agents de terrain.

L'activité des agriculteurs est sujette à contrôle par les autorités. Trois actions légales sont à disposition de ces dernières : l'*abatement notice* qui est un avis enjoignant à cesser ou modifier une activité lorsqu'une infraction est observée, l'*infringement notice* qui est une amende en fonction de l'infraction et la *prosecution* qui est le recours à la justice pour les infractions jugées sévères. Les

données publiques quant à la conformité aux règles révèle que cette dernière n'est pas un phénomène linéaire dans le Southland.

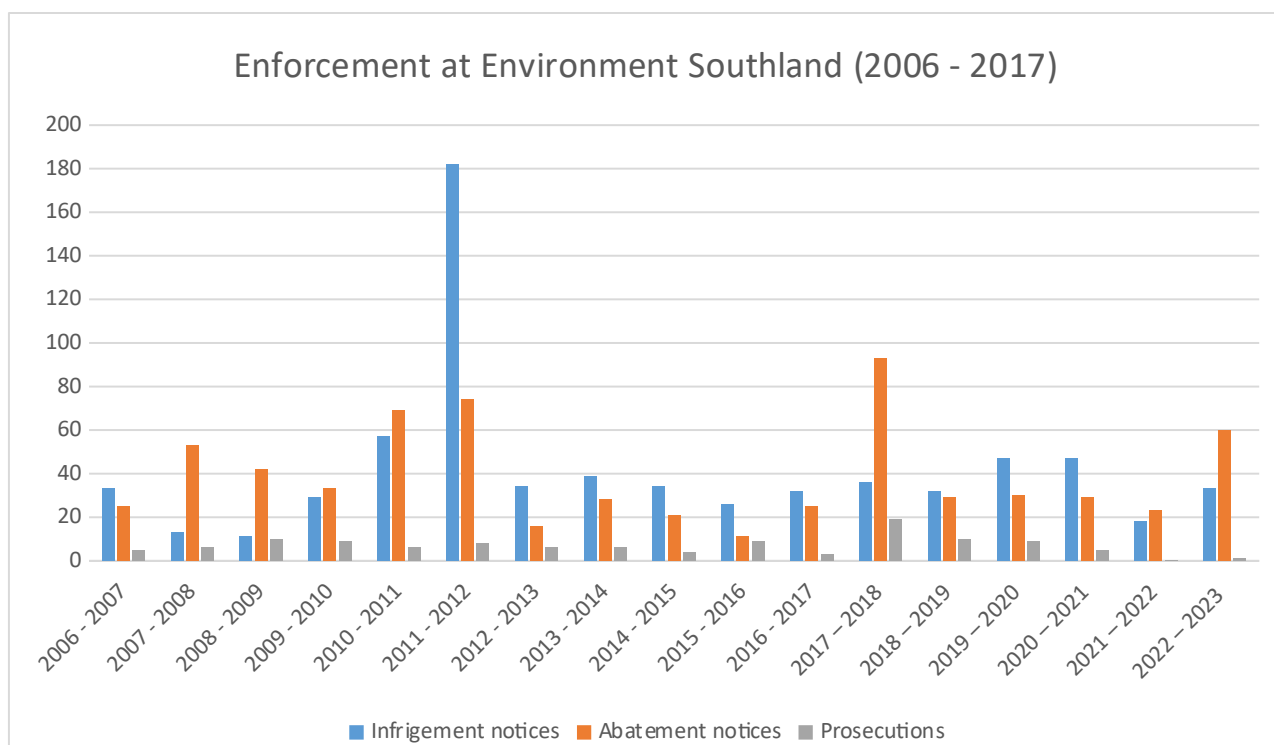


Figure 16: Conformité aux règles dans le Southland (Source : graphique personnel issu des données des rapports sur la conformité aux règles des années 2006 à 2023)

Je n'ai pas trouvé d'explications dans les rapports quant au pic d'*infringement notices* pour l'année 2011-12. Une hypothèse possible est le renforcement de contrôle à la suite de multiples facteurs. L'année 2011 est une année importante pour l'action publique environnementale du Southland. Premièrement, il s'agit de l'année où le premier NPSFM est proposé à l'échelon national enjoignant les conseils régionaux à mettre à jour leur réglementation. Deuxièmement, la région est sous le feu de critiques au vu de la situation écologique de la lagune de Waituna ; la situation a un écho médiatique retentissant. Troisièmement, Environment Southland subissait une crise interne marquée par le conflit entre le conseil (élu) et le CEO de l'époque ; ce dernier fut remercié de façon immédiate au début de l'année 2012 (de Reus 2012). Une personne clé d'Environment Southland me confirmait lors d'un entretien que l'année 2011 avait été compliquée («*awry*») à l'interne ; une autre m'indiquait que la culture institutionnelle était de chercher à détecter la non-conformité plutôt que diffuser la conformité. Quatrièmement, c'est l'année de la publication du rapport du *Controller*

and Auditor-General (CAG) qui pointe du doigt les manquements d'Environment Southland dans sa gestion de la conformité aux lois des exploitations.

Le rapport du CAG est critique envers les moyens à disposition du conseil régional pour faire respecter la loi.

«Compared with the other three councils, at the time of our audit Environment Southland made less use of formal enforcement tools. We noted an instance where four inspections on one dairy farm during 2009 and 2010 were classified as finding significant non-compliance, but no enforcement action had been taken.»
(Office of the Auditor-General 2011, 5.39)

Le rapport du CAG explique aussi qu'Environment Southland n'agit pas assez sur les exploitations sous régime d'activité autorisée (*permitted activity*) et met en avant le manque de ressources du personnel (2011, 5.41). L'augmentation du nombre d'amendes est peut-être une réaction à ces manquements pointés par les autorités centrales. L'interprétation de la réception du rapport du CAG change selon la personne d'Environment Southland interrogée. Si certaines personnes clés m'ont affirmé qu'il s'agissait d'un rapport sans portée majeure, d'autres m'indiquèrent que le rapport avait changé la façon d'opérer et de contrôler les exploitations. D'après une personne proche des dossiers, le conseil régional avait adopté en réaction une offensive visant à un détecter et punir les contrevenants de façon systématique.

Ces données révèlent que le rapport des agriculteurs aux règles intervient dans un contexte changeant. Les règles évoluent, la façon d'appliquer les règles est potentiellement variable (il existe par ailleurs tout un plan de la littérature sur les politiques publiques traitant de la mise en œuvre spécifiquement, voir Pressman et Wildawsky 1984, Lipsky 1980 pour les ouvrages fondateurs, de Leon et de Leon 2002 pour une historiographie).

En 2018, c'est un autre rapport qui vient mettre en avant. Il émane de l'ONG Forest & Bird, acteur central de l'activisme environnemental néo-zélandais. En août 2018, l'organisation publie un rapport examinant la conformité, la surveillance et l'application de la loi dans les exploitations laitières de toutes les régions de Nouvelle-Zélande (Forest & Bird 2018). L'organisation a attribué aux conseils régionaux et unitaires une note (de A à F) basée sur cinq critères : la surveillance de 100 % des exploitations laitières ; la réalisation d'une inspection avec un préavis de moins de 24

heures ; les visites de suivi pour les cas de non-conformité grave ; les mesures d'application pour les cas de non-conformité grave ; la capacité de Forest & Bird à demander librement les données nécessaires. Parmi les conseils les plus mal notés, on trouve le conseil régional de Waikato (note «F»), le conseil régional d'Auckland (note «E») et Environment Southland (note «E»). Pour le Southland, le rapport souligne le manque d'accès aux données (il a été demandé à Forest & Bird de payer pour certaines données), l'insuffisance des informations sur le nombre d'exploitations laitières et le suivi des cas graves de non-conformité. En outre, malgré le manque de données, Forest & Bird a signalé 38 cas de non-conformité grave dans les exploitations laitières du Southland en 2016-2017, dont 16 avaient reçu un avis d'infraction, cinq un «abattement notice» et cinq avaient été poursuivis en justice⁵¹.

Au-delà des critiques et des réponses, les rapports du CAG et de Forest & Bird illustrent surtout la variabilité potentielle de la manière dont les conseils gèrent la conformité aux règles.

La conformité aux règles montre que les rapports entre autorités et administrés ne sont pas fixes, mais peuvent évoluer. Selon plusieurs employés d'Environment Southland, la tension existant en 2011 s'est progressivement apaisée. Elle montre aussi à quel point la pollution des eaux est une activité mesurable ; l'intensité d'un problème et la réponse à donner passe par le cadre interprétatif des autorités qui jugent alors de son importance. La qualité des eaux dépend non seulement des conséquences de l'activité normale (la production intensive de nourriture), mais aussi des infractions commises, par exemple, le déversement direct d'effluents dans un cours d'eau.

7.5 Les éléments constitutifs du ressentiment

Le ressentiment, dans sa forme *resentment* et non pas comme une réponse à une oppression historique et objectivée (Fassin 2013), est une expression forte. Il est en fait le résultat du brouillage des cartes qui s'opère au sujet de la politique de protection des eaux. Ressentiment et populisme s'alimentent l'un et l'autre. On trouve chez les agriculteurs un discours qui fait écho à des éléments clés de l'expression populiste rurale en particulier.

51 Dans un article de journal, les conseils incriminés ont critiqué le rapport pour avoir publié des informations inexactes. Par l'intermédiaire de son directeur de la planification et des services de réglementation, Environment Southland a contesté le premier critère, notant l'«ambiguïté» dans le comptage des très petites exploitations laitières ; il a également contesté l'affirmation selon laquelle les agriculteurs recevaient un préavis de 24 heures avant une visite de conformité, déclarant qu'ils sont généralement avertis «15 à 20 minutes avant une inspection» (Wallace 2018)

Le ressentiment s'exprime dans la forme et dans le contenu du discours. La forme, déjà abordée au sous-chapitre 7.4, signifie ici une opposition manifeste, à la vue de tous (et non cachée). C'est à présent au contenu que je vais m'intéresser. La politique du ressentiment et du populisme se manifeste par quatre facettes : la construction d'une projection imaginée, comprenant l'accusation d'une élite et la perception de la mise en place d'un agenda anti-agriculteurs ; l'expression d'un scepticisme scientifique ; la légitimité supérieure accordée à la figure du Southlander ; un mode d'expression politique partisan. Dans ces prochaines lignes, je vais donc aborder les éléments susmentionnés qui permettront de mettre en perspective le discours des agriculteurs du Southland et de mesurer sa tendance populiste.

En construisant un «nous» dans le discours, les agriculteurs se positionnent comme faisant partie d'un groupe et forgent une identité qui est potentiellement attaquable. La question environnementale se traduit dans sa mise en œuvre par des plans régionaux, des *resource consents*, des règles et concepts qui représentent tout un vocabulaire participant à forger un «destin» commun. A travers mes entretiens et observations, il devenait évident que les agriculteurs prouvaient leur appartenance à un monde particulier et étonnement familier. Je m'explique : après avoir lu en long et en large de nombreux documents à propos des *resource consents*, d'Environment Southland, du RMA, des zones physiographiques, ce monde prenait vie lorsque je me retrouvai avec des agriculteurs et avec mes interlocuteurs d'Environment Southland qui partageait aussi ce vocabulaire, alors que le reste de la société n'y semblait pas sensible. C'est une évidence, mais ce sentiment de «révélation» doit être souligné. Il me fit aussi comprendre à quel point l'action publique environnementale crée une relation administrés-autorités ; à travers la participation aux auditions, les demandes d'octroi de *consents*, la mesure de la qualité de l'eau, les agriculteurs possèdent des éléments reconnaissables entre pairs, allant au-delà de l'identité d'agriculteur, mais intégrant la dimension de victime de l'action publique. Il suffit d'éléments minimes pour constituer un groupe qui ferait dire «nous» (Tajfel et al. 1971), c'est le cas des agriculteurs ; et le niveau des appartenances est multiple (Turner et al. 1987) : l'identité d'agriculteur se conjugue à celle de cible des autorités.

7.5.1 La construction de l'image du «dirty farmer» et ses conséquences

La colère des agriculteurs est la conséquence de la construction d'une image perçue comme véhiculée par le pSWLP ou toute autre action environnementale ciblant les agriculteurs. Cette image est celle de l'agriculteur pollueur, le *dirty farmer*. Les représentations qui se dégagent

d'instruments d'action publique sont des éléments capitaux de compréhension des effets de cette dernière.

Le pSWLP incarne une dimension symbolique associant agriculteur et pollueur ; pour les éleveurs laitiers, elle réactive le «*dirty dairying*». L'image du *dirty farmer* bouleverse le profond sentiment très ancré d'être un bon agriculteur, elle représente le déni des efforts faits par les agriculteurs, une attaque envers la profession et l'identité d'agriculteur. Les agriculteurs expriment une frustration double quant à la politique environnementale : d'abord, ils expriment faire un effort environnemental et s'estiment pris pour cibles ; à l'inverse, les acteurs comme les citoyens sont vus comme contributeurs à la pollution des eaux tout en évitant des sanctions spécialement destinées à eux. Le pSWLP incarne l'absence perçue de politiques ciblant les non-agriculteurs, impliquant une forme de biais à l'égard des éleveurs. De plus, la violence de l'image est renforcée par la perception que l'agriculture est la raison que le Southland et la Nouvelle-Zélande se portent bien économiquement.

L'association agriculteur-pollueur est interprétée comme une forme de dénigrement. Elle n'est pas sans rappeler une dynamique analogue se jouant dans d'autres pays occidentaux, particulièrement ces dernières années.

Le monde agricole et le débat public agro-environnemental est traversé par la permanence de conceptualisations, d'images, qui s'auto-entretiennent. On trouve celle de l'agriculteur-pollueur, le *dirty farmer*, ou plus précisément le *dirty dairy farmer*, qui émane directement de la proposition d'instruments réglementaires comme le pSWLP. Il découle de la problématisation initiale de la pollution des eaux. Il y a celle de l'agriculteur gestionnaire qui apparaît comme une nouvelle forme de «good farmer» et qui participe à nourrir la crainte des *family farmers* quant à l'évolution de leur profession. On trouve aussi l'image de l'agriculteur-victime, faisant écho à la construction de concept comme l'«*agribashing*» (voir point suivant), qui anime le discours d'opposition des agriculteurs. En outre, le caractère néolibéral de la société néo-zélandaise a fait prolonger l'existence de normes productives ancrées profondément dans la pratique et discours des agriculteurs ; elles s'incarnent la figure du *family farm entrepreneur* représentant un modèle à défendre, particulièrement contre les menaces de corporatisation. Au-delà des agriculteurs, la représentation du «bureaucrate» effectuant un travail improductif et fondamentalement inutile apparaît comme l'exact opposé de l'agriculteur travailleur et pourvoyeur d'éléments vitaux à l'existence humaine.

Dans un double mouvement, ces conceptualisations structurent le débat public et sont nourries par elles. Leur existence participe à brouiller la réflexion quant à la nécessité écologique de transformation du monde agricole et maintient un statu quo.

Dans les lignes suivantes, je vais adresser le rôle que ces images performant dans le débat public. D'abord, j'évoque la création de l'image de l'«*agribashing*» mentionné plus haut qui apparaît comme réponse à celle du *dirty farmer*. Puis, je reviens sur la conception de la tension entre mondes rural et urbain, qui façonne les imaginaires et structure le ressentiment.

On notera également que le caractère symbolique du pSWLP est finalement aussi révélé par la relation cordiale entre destinataires et autorités évoquée précédemment ; ce bon rapport signifie que le *resentment* porte sur le message imagée adressé implicitement aux agriculteurs.

7.5.1.1 Une réponse à l'image du «*dirty farmer*» : le concept de l'«*agribashing*»

Actuellement, on retrouve un caractère contestataire et une dynamique similaire dans d'autres pays occidentaux. C'est le cas notamment aux Pays-Bas qui ont connu plusieurs vagues successives de manifestations en fin 2019 aboutissant à la consolidation d'un nouveau parti politique prenant ouvertement la défense des paysans ; on voit une dynamique similaire en France, aussi en parallèle des manifestations des «gilets jaunes», en Allemagne depuis la fin de l'année 2023, et même en Suisse en 2024, de façon plus symbolique et moins visible (on observait notamment la pratique de retournement de panneaux aux entrées des communes). Aux Pays-Bas, la raison principale fut l'adoption d'une proposition de réduction de l'utilisation d'engrais azotés, entre autres à des fins de conformité avec la législation européenne. Ce fut alors le début d'un mouvement régulier de protestations sous forme visible de défilés de tracteurs et de blocage de routes. Plus largement, il s'agit d'un cri de colère cherchant à montrer la détérioration des conditions d'exercice du métier d'agriculteur (van der Ploeg 2020).

Peut-on alors parler d'une dynamique d'écrasement de l'agriculture commune aux pays occidentaux ? En France, l'espace médiatique et politique a vu apparaître la notion d'«*agribashing*» agitant le débat public, un terme popularisé par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) en 2019. On peut traduire cette expression par «dénigrement répété» et elle exprime autant un ressentiment perçu contre un discours anti-agriculture qu'une opposition aux actions militantes écologistes perpétrées sur les exploitations (par exemple, pour dénoncer les

conditions de gestion du bétail). L'apparition de l'*agribashing* dans la scène publique a par ailleurs favorisé l'émergence d'une «Cellule nationale de suivi des atteintes au monde agricole» au sein du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. La notion d'*agribashing* a été fortement commentée, elle est «un enjeu capital pour le monde agricole» (Agriculture et Environnement 2018), «un terme à proscrire pour comprendre la relation agriculture et société» (Chambres d'agriculture - France 2024), « 'point Godwin' de la critique du système agricole intensif» (Horel et Foucart 2020).

Plusieurs auteurs comme Sencébé (2021) ont cherché à décortiquer la diffusion et la signification du concept. Ce dernier provient à l'origine d'un tweet de journaliste sceptique quant à l'écologie politique (Sencébé 2021) et rencontre un certain écho avec sa popularisation par des acteurs importants comme la FNSEA et les Jeunes agriculteurs. Les milieux scientifiques et proches de l'environnement critiquent le néologisme sur deux aspects principalement : il masque la réalité d'une opinion très positive de la population envers les agriculteurs et est utilisé stratégiquement comme une façon d'ignorer les remises en cause du modèle d'agriculture intensive.

Le terme rend simpliste une réalité complexe ; les agriculteurs deviennent victimes par nature dans un conflit surjoué entre ruraux et urbains. De plus, le concept fait que tout attaque envers l'agriculture est assimilée en une seule entité comprenant à la fois «écologues», concurrence internationale, voire consommateurs. L'utilisation de l'«*agribashing*» par les acteurs majeurs est en réalité l'agitation de la figure du paysan (comme figure positive, ancrée à la terre) à toutes les occasions, même lorsqu'il s'agit de défendre l'agro-industrie pourtant éloignée structurellement de l'image véhiculée par ces acteurs.

«Ce narratif du dénigrement est au final une forme contemporaine de pollution de la parole qui a de puissants effets performatifs. Il impose dans le même mouvement l'idée d'une violence de la stigmatisation (lynchage) et l'urgence d'une déstigmatisation, en ne donnant plus aucune prise à ceux qui veulent s'introduire dans ce qui est en cause que de participer à ce mouvement.» (Sencébé 2021, p.5)

La diffusion de l'*agribashing* est aussi le résultat d'un «malaise» réel existant dans le paysage agricole français. Les agriculteurs français (et d'autres pays occidentaux) se trouvent verrouillés dans un système de dépendance auquel il devient difficile de sortir. La colère devient alors un moyen d'expression qui manifeste l'impasse dans laquelle ils se situent. Pour Sencébé, le jumeau

«maléfique» de l'*agribashing* apparaît aussi sous la forme de l'«écologico-bashing» qui à l'inverse cible les mouvements écologistes, dans le discours et dans les actes.

Il existe donc un «narratif du dénigrement généralisé de l'agriculture» (Sencébé 2021) que d'aucuns appellent *agribashing*. Ce narratif naît du décalage existant entre normes agricoles et nouvelles règles du jeu ; il explique que l'agriculture est attaquée, injustement. Le concept, une fois déployé, se nourrit et module les acteurs et l'orientation du débat public. Si d'un côté il est à l'origine nourri par les expériences des agriculteurs qui reflètent des expériences d'une réalité similaires (en ce sens, on repense à la construction d'un problème public montrant que ce dernier démarre avec des expériences privées à une conception publique, finalement prise en charge par les autorités), il est aussi alors investi par les acteurs dont la parole a une certaine portée. Le contexte économique et institutionnel favorisant une certaine forme d'agriculture est ainsi un vecteur d'alimentation d'un concept qui se fait auto-entretenir et un vecteur de diffusion d'idées où la portée

En Nouvelle-Zélande, un équivalent de l'*agribashing* en tant que concept utilisé et réutilisé, existe. D'autres expressions sont jouées et rejouées et se consolident : on lit et entend souvent que l'agriculture est la colonne vertébrale de l'économie («*backbone of the economy*») ou qu'il est difficile d'être vert quand on est dans les chiffres rouges. Knight (2018b) estime que ces expressions sont similaires à des répliques de théâtre jouées et rejouées («*Well-worn lines deployed with varying degrees of gravitas.*»). Le concept devient une arme politique du fait que les agriculteurs et les organisations agricoles peuvent utiliser les moyens à disposition pour avancer leurs intérêts. Les ressources financières, d'influence et de réseautage catalysent ces dispositions. Dans certains cas, il existe une stratégie délibérée de déstabilisation, comme le ralentissement des processus de consultation et le brouillage volontaire de la discussion ; j'aborde ces éléments en détails au sous-chapitre 5.5 de discussion sur la (prétendue) dépolitisation de l'action publique. La participation politique et la prise de parole lors d'assemblées ou de réunions sont aussi des actions valorisées par les pairs. Le devoir d'un «good farmer» va au-delà de la sphère de production de l'exploitation agricole. Dans un cadre où il existe des possibilités politiques de se faire entendre, il est considéré comme bon de se manifester, d'autant plus que, dans le cas des plans régionaux ou des *consents* notifiés, la position est publique (soit nom, prénom et position relative à une disposition, comme le refus ou l'approbation) et légalement disponible (souvent sur le site web du conseil régional).

Dans le contexte où plusieurs acteurs du monde agricole ayant portée sur les institutions politiques possèdent un certain pouvoir et un écho médiatique, on observe alors une co-construction d'un discours protestataire. Federated Farmers est l'exemple cette dynamique. Composé par des sections régionales et financés par ses membres, l'organisation se veut représenter «la voix de l'agriculteur en colère» («angry farmer's voice» comme me l'indiquait l'un de ses représentants durant mon entretien) ; elle est le «*bad cop*» des institutions agricoles, en comparaison avec des organisations de type Dairy NZ ou Beef and Lamb NZ qui seraient alors les «*good cops*» quant à leurs relations avec les autorités publiques. La voix de Federated Farmers, caractérisée par la prise de parole et la participation active aux processus de politique publique, est alors la synthèse des revendications d'agriculteurs, dont elle force le trait à dessein. Elle agit comme un «entrepreneur de cause» (Lascoumes et Le Galès 2012) qui a la possibilité d'influencer la problématisation des enjeux et les prises de décision politiques. La voix et l'action de Federated Farmers institue celles des agriculteurs qui s'inscrivent alors dans un mouvement porté par le discours ; l'utilisation de termes et expressions communes témoignent de ce phénomène.

J'évoque ici l'idée d'une attaque envers l'agriculture renforcée par les agriculteurs et le lobby agricole. Or, la création d'une conceptualisation qui se diffuse rapidement provient aussi du champ environnemental. C'est le cas du concept de «*dirty dairying*» qui tout à la fois se construit à partir d'une réalité tangible et agit aussi comme imaginaire instituant (Castoriadis 1999), ouvrant la porte à l'arrivée de mesures visant à protéger les cours d'eau.

Le ressentiment (et la proposition populiste qui l'accompagne) est au final tout à la fois une colère provenant d'un désespoir face à une situation réglementaire provoquant des difficultés ainsi qu'une colère étant la conséquence de la construction d'imaginaires, qui ont des «fonctions performatives» (Fassin 2013, p.257 ; Revillard 2018 qui distingue effets matériels et symboliques des politiques publiques). La légitimité de l'opposition entre en question. Fassin estime que le *resentment* est une aliénation idéologique, une rancœur qui est mal dirigée. Je reprends une distinction explicitée par Anderson dans son ouvrage majeur *Imagined Communities* (Anderson 2006). L'appartenance à une nation, mais aussi à un corps social, est de fait une appartenance à une construction imaginée. Mais cette construction imaginée ne s'oppose pas à sa réalité ; elle est tout à la fois imaginée et réelle, l'image n'étant pas un faux. Par contre, elle n'est pas concrète (une appartenance concrète signifie par exemple l'appartenance à une forme de noblesse tissée par les alliances de mariage et des liens de sang, concrets justement). L'aspect concret est le fait d'exister sans nécessité de langage. Les images s'incarnant dans l'agriculteur-pollueur, l'équivalent néo-

zélandais de l'«*agribashing*», soit le «*dirty dairying*», motivent les actions et les comportements et forgent les *politics*, dans un mouvement de *policy feedback*. En cela, le ressentiment, bien qu'il soit sujet à manipulation et utilisation instrumentale par des acteurs cherchant à faire avancer leurs intérêts, a une existence légitime. Ceci dit, associer tout le discours d'opposition des agriculteurs à une forme de ressentiment serait une exagération. Pris isolément, les éléments de discours font montre d'un caractère populiste, mais ils s'inscrivent plus largement dans une proposition plus nuancée et une diversité de profils quant à la relation à l'environnement et à la politique qui se fait en son nom. Mes observations ainsi que le suivi du renforcement de l'opposition par les manifestations indiquent une tendance favorable à l'émergence d'un discours et attitudes d'inspiration populiste, par l'accumulation d'un sentiment de frustration dans le cadre d'une situation économique verrouillée. De plus, le contexte néo-zélandais conditionne l'expression du ressentiment faisant du recours à l'opposition manifeste l'un des seules options possibles. De façon imagée, on pourrait dire que le pSWLP ou toute autre forme d'action publique environnementale contraignante, au vu de l'intrication de l'agriculture dans un projet néolibéral verrouillant les possibilités, sème aussi les graines du populisme.

7.5.1.2 Le rural contre l'urbain, au-delà des images

Le «nous» contre «eux» évoque l'existence du conflit prétendu entre mondes rural et urbain. En Nouvelle-Zélande, le concept fait l'objet de discussions médiatiques, mais existe aussi dans le discours des agriculteurs. Dans le discours, le monde urbain est associé à la fois aux villes, et à la pollution qu'elles génèrent, l'industrie du tourisme, les «bureaucrates» travaillant en ville. Pour les agriculteurs, cet Autre est du moins tout aussi responsable de la pollution des eaux. Si cette opposition semble à première vue évidente, l'existence même d'un conflit est en réalité sujette à débats.

Ce conflit, qu'il soit réel, imaginaire ou les deux, demande d'abord des précisions quant au contexte dans lequel il se situe. Avant tout, il s'agit de définir ce qui est entendu par «rural» et «urbain». En Nouvelle-Zélande, le service national de statistiques propose un continuum entre les deux pôles urbains et ruraux (Statistics New Zealand 2021) ; une localité se situe dans ce continuum en fonction de critères comme l'existence de services publics et la distance pour accéder à ces services. Le rural est un espace comprenant notamment les agriculteurs, mais pas seulement. De plus, tant l'espace rural comme urbain sont des lieux dans lesquels une stratification sociale est en place. (Pomeroy 2022). Dans ce cadre, une approche possible de l'existence d'une division entre les

mondes est l'observation de différences entre plusieurs indicateurs dans les deux espaces préalablement définis (accès aux soins, taux de chômage, vote électoral). Pomeroy (2022) montre par exemple que les districts ruraux ont un taux médian de salaire plus élevé que les centres urbains, ainsi qu'une forte division à l'intérieur des groupes (les propriétaires terriens *i.e.* les agriculteurs se situent en haut de l'échelle et font par ailleurs monter la moyenne des indicateurs économiques) rappelant la nécessité d'une analyse de classes.

Au-delà des inégalités existantes, il s'agit aussi de comprendre s'il existe une opposition entre ces mondes. A ce sujet, les travaux d'une large étude récente vient en fait combattre le «mythe» d'une division entre urbain et rural (Beban et al. 2023). L'étude se concentre sur le monde agricole et les agriculteurs et la connexion existante entre ces derniers et les citadins. En usant du concept de *social license to operate*, qui théorise l'acceptabilité des entreprises et projets ayant un impact considérable sur l'environnement, l'étude est un sondage réalisé auprès de 1384 personnes à travers tout le pays selon des critères d'âge, de genre, d'ethnie et demandant aux personnes interrogées de s'identifier comme habitant urbain, rural ou les deux (par exemple, le cas de personnes travaillant en ville, mais vivant à la campagne). Le rapport indique notamment un soutien généralisé des populations urbaines envers les agriculteurs transcendant les catégories d'âge, de sexe et ethniques. Les auteurs du rapport montrent que le soutien s'exprime sous forme de reconnaissance dans les capacités de production de nourriture et de contribution à l'économie, sans que ce soit lié à de la confiance. Il existe par ailleurs une différence notable dans la confiance exprimée (les populations urbaines exprimant moins de confiance que les populations rurales à l'égard des agriculteurs ; les éleveurs laitiers reçoivent le moins de confiance). Un certain nombre de valeurs et croyances communes entre les mondes urbains et ruraux se révèlent, comme la volonté de mettre en œuvre une agriculture plus durable, plus respectueuse des animaux, à mesure de s'adapter aux exigences découlant du changement climatique. Les oppositions relevées s'exercent d'avantage à l'encontre d'institutions comme le gouvernement ou les médias. L'étude indique une place importante accordée aux médias et quant à l'influence sur la perception de l'agriculture. Les rencontres entre agriculteurs et population à l'occasion de shows et *field days* jouent un rôle de dialogue et d'établissement de confiance, mais à petite échelle seulement.

Le constat d'une faible division entre agriculteurs et citadins est aussi partagé par Booth et al. (2024). Plus précisément, les auteurs indiquent que les définitions de «good farmer» entre agriculteurs et citadins s'alignent en majorité, à l'exception de quelques critères environnementaux et de bien-être animale. L'étude montre aussi qu'au-delà de l'alignement, la définition de concepts

comme celui de durabilité peut varier d'un groupe à l'autre, même si l'importance est exprimée dans les deux groupes. De même, si on l'en s'en tient au dernier sondage national (UMR et Ministry for Primary Industries 2020), il ressort que la population soutient en majorité le secteur primaire (55 % d'opinion positive contre 12 % d'opinion négative), pour des raisons économiques avant tout.

Dès lors, que signifie l'opposition rural / urbain qui empreignent les discours ? L'agriculture représente une profession étant valorisée par la société civile néo-zélandaise ; les capacités de production et l'effort économique qu'elle représente sont appréciés (encore plus lors de la pandémie de Covid-19) ; si les attentes quant à la réduction de l'impact existent (Hughey, Kerr, et Cullen 2016), elles côtoient un sentiment positif.

La confrontation rural – urbain est un «imaginaire performatif» (repris de Fassin 2013). La division urbain / rural est une question complexe, mais nécessaire à la compréhension des réponses des agriculteurs. L'idée d'une opposition frontale entre agriculteurs et populations citadines ne se vérifie pas forcément à travers des faits, mais elle est une réalité découlant des discours des agriculteurs. Il s'agit d'un cadre qui structure les pensées et les actions.

7.5.2 «What about... ?» – L'esquive des enjeux environnementaux

La confrontation des agriculteurs avec le problème de pollution des eaux engage une diversité de réactions. Comme on l'a vu, le rejet côtoie l'acceptation majoritaire du principe de pollution. Si l'on porte attention sur le rejet, on observe qu'il s'exprime par la remise en perspective du rôle des agriculteurs et le doute quant au bien-fondé scientifique ; je vais explorer ces deux dimensions.

L'opération qui consiste à s'opposer à un Autre reflète d'une part la stratégie de mise en place d'un bouc-émissaire, qui fait entrer la catégorisation dans une forme de prémisse au populisme, mais elle s'inscrit aussi dans le phénomène que l'on peut nommer «whataboutisme».

Le «whataboutisme» conceptualise un procédé avant tout rhétorique visant à ne pas répondre à un argument, en se référant à un autre problème (voir Dykstra 2020). Le concept théorise ainsi la réponse «what about X ?». Il s'agit tout d'abord d'une stratégie de détournement de l'attention, il ressemble ainsi au sophisme *tu quoque* (le fait de ne pas répondre à un argument en accusant la

responsabilité d'autrui) ou l'attaque *ad hominem* (le fait de s'attaquer à un adversaire au lieu de répondre à un argument). Ce détournement s'applique notamment dans les enjeux environnementaux (Kulin 2024) Pour l'acteur cherchant à détourner l'attention, il s'agit en même temps de faire montrer d'une certaine humilité, en montrant qu'il n'est pas le seul à effectuer ce pourquoi on l'accuse. Utilisé de façon délibérée, il s'agit donc notamment d'une technique sophistiquée utilisée en propagande. Quand ce n'est pas délibéré, une des raisons de son existence est un biais existant dans les individus interprétant une invite au débat comme une attaque partisane induisant alors une défense. Néanmoins, le phénomène n'est pas uniquement un discours fallacieux. L'usage d'un tel procédé implique la perception d'un biais existant chez un acteur, comme une autorité publique chargée de mettre en œuvre son action. Or, l'existence de biais, implicite ou explicite, est une réalité tangible qu'il est possible de documenter. Cela fait dire à certains auteurs qu'il existe alors un « bon » ou « mauvais » «whataboutisme».

Il s'applique particulièrement dans mon travail. Interrogés quant à la pollution d'origine agricole, un grand nombre d'agriculteurs réagissent en se demandant ce qu'il en est de la pollution d'origine urbaine. J'observe deux réactions : la première est de lier la pollution à un autre groupe, comme les villes ou les citadins. La deuxième est la comparaison de l'intensité du problème face à d'autres problèmes jugés plus graves. Au-delà de la critique de la pollution urbaine, une attitude «*what about*» concerne les modes de production agricole : les éleveurs de moutons peuvent s'indigner d'être cadrés comme pollueurs à cause de dégâts causés par l'élevage laitier, tandis que ces derniers estiment que le débat public minimise l'impact de l'élevage de bœufs et moutons sur la qualité des eaux. Il se joue alors un véritable jeu de reproches («*blame game*») qui participe au brouillage des cartes, ou plus poétiquement, de troubler les eaux du débat public environnemental.

Le scepticisme des agriculteurs quant à la nécessité même d'agir en faveur de l'environnement est un phénomène qui mérite qu'on s'y attarde, non par son ampleur (lorsqu'on parle du déni de l'impact de l'activité sur l'environnement, il s'agit *a priori* d'une minorité individus, la majorité des agriculteurs rencontrés sont très conscients des enjeux environnementaux), mais par son caractère fondamental de la question qu'il sous-tend : y a-t-il un problème environnemental ?

Le scepticisme peut se comprendre par deux canaux. D'une part, il s'agit de l'expression d'un mode de connaissances spécifiques aux agriculteurs. Je l'évoquais dans la section «problème» de mon travail (chapitre 4) : la pollution des eaux est un problème complexe par son caractère diffus, la diversité de situations problématiques qu'il génère et la multiplicité des paramètres visant à évaluer

la qualité de l'eau. La nature du problème est la tragédie des communs qui se rejoue : l'impact de l'activité agricole est en grande partie invisible et diffus et possède un caractère cumulatif. La force de la mise à l'agenda de ce problème a bouleversé le débat public et a polarisé les tensions, par son caractère soudain. D'autre part, il est le corollaire d'un doute quant à l'impact réel des élevages sur l'environnement, doute politisé et un message activement brouillé. Socialement la «vérité» scientifique est aussi un enjeu politique, de rapport de force. Il existe des dynamiques annexes qui viennent renforcer un déni ou du moins un doute quand à l'impact environnemental de l'agriculture.

La littérature scientifique est claire sur la relation de causalité existant entre élevage et pollution des eaux (par exemple Monaghan et al. 2007, Scarsbrook et Melland 2015, pour la Nouvelle-Zélande). L'élevage intensif génère un trop grand ratio de nutriments, sédiments et contaminants qui altèrent la qualité écologique et sanitaire des eaux. Malgré cet état de faits, le débat public est parsemé d'éléments visant à minimiser le rôle de l'agriculture dans l'impact environnemental.

Le discours des agriculteurs s'inscrit dans un contexte où des acteurs importants jouent un rôle déterminant dans la génération de confusion sur la nature du problème auquel le pays fait face. La politique du doute n'apparaît pas systématiquement de façon frontale comme un déni des causalités, mais aussi par une dilution des définitions. Par exemple, Fonterra a communiqué sur le fait que les pratiques de ses éleveurs relevaient de l'agriculture régénérative, un ensemble de pratiques spécifiques. L'usage est ici galvaudé comme le déplorent les milieux scientifiques (Hancock 2024). Une déclaration éloquente de l'ancien Premier ministre John Key illustre également ce propos. Interrogé en 2012 pour répondre à la critique du slogan «100 % Pure», utilisé par les autorités pour promouvoir les qualités écologiques de la Nouvelle-Zélande et fermement décrié par le monde académique (dont l'hydrologue médiatique Mike Joy), il répondait : «He's one academic, and like lawyers, I can provide you with another one that will give you a counterview». (Stewart 2016). L'opposition de Key et Joy a fait grand bruit (le principal intéressé s'en souvient ici : RNZ 2024), l'entourage de Key qualifiant également le scientifique de traîtrise face aux intérêts touristiques de la nation (Stewart 2016). Cette anecdote est l'exemple d'une propagation du doute opérée par certaines figures politiques influentes⁵².

52 Le *National Party* a un rapport ambivalent à l'environnement ; c'est sous ce gouvernement que le pays amorce une réforme des règles environnementales avec l'adoption du NPSFM 2011. Il est le promoteur de l'approche *bluegreen* de l'écologie qui cherche à marier économie et environnement. Par la suite, le gouvernement inclura des amendements au NPSFM tout en proposant des objectifs environnementaux. La capacité du *National* à mettre des initiatives sur la table a tantôt été perçu comme surprenant et bienvenu (comme me le révélait un des mes interlocuteurs ayant été proche du dossier), tantôt comme un écran de fumée.

La frange doutant des explications scientifiques, au-delà de la critique de la modélisation scientifique qui est un autre aspect, est animée par des attitudes d'utilisation de la science que l'on retrouve chez des acteurs et intérêts politiques. La complexité des mécanismes de pollution diffuse et de leur interprétation est utilisée pour désigner une science fluctuante.

7.5.3 L'expression d'un patriotisme singulier

L'expression populiste est caractérisée par une hostilité à l'immigration. Dans les sociétés occidentales, cela se traduit par une méfiance et des actions à l'encontre d'un Autre venu de l'étranger. Le contexte d'une colonie de peuplement comme la Nouvelle-Zélande a un effet sur le rapport de la société à l'immigration (Moffitt 2017) du fait que la majorité des Néo-Zélandais sont descendants d'immigrés européens et qu'il s'agisse d'une colonie de peuplement jeune. Le discours s'en trouve alors transformé.

Quant au sujet spécifique de l'immigration, je n'ai pas noté de commentaire particulier à sujet, si ce n'est une méfiance quant à l'achat de terrains par des investisseurs étrangers qui ne s'adaptent pas à la communauté locale. Il faut dire que les discussions entretenues avec les agriculteurs tournaient généralement autour de la gouvernance agro-environnementale avant tout. L'immigration reste toutefois un élément central de l'activité agricole, du fait de la dépendance des exploitations à un personnel, souvent d'origine d'Asie du Sud-Est. Cette dépendance a été abordée dans la littérature et cette dernière montre que la variabilité des conditions dans lesquelles elle s'opère ; Collins et Bayliss (2020) montrent par exemple que cette relation renforce des stéréotypes existants.

Ma propre expérience en tant que chercheur peut apporter un éclairage. C'est peut-être anecdotique : en tant que personne visiblement racisée, j'avais une petite appréhension de la rencontre avec certains agriculteurs et autres intervenants ; cette appréhension n'était pas une crainte, mais une supposition quant à la possibilité de recevoir des remarques concernant mon profil plutôt exceptionnel dans le Southland (l'immigration d'origine africaine est plutôt rare en Nouvelle-Zélande et encore plus dans le Southland rural). Avec mon plus grand plaisir, je n'ai pas reçu une seule remarque ou référence quant à cet aspect-là de mon profil, pour tous les types d'intervenants que j'ai rencontrés. Tout au plus on s'intéressait au contexte agro-environnemental suisse, mais sans jamais évoquer je puisse avoir d'autres origines. Cette expérience, même si elle est anecdotique, peut-être un rôle dans mon interprétation ici : si une hostilité envers l'immigration peut exister, je ne l'ai pas expérimentée personnellement. Évidemment, la réalité est complexe : il existe un racisme

anti-asiatique et particulièrement anti-chinois en Nouvelle-Zélande et Australie, c'est un phénomène documenté, et peut-être que mes interactions avec mes interlocuteurs auraient été différentes si mes origines étaient aussi différentes.

L'affirmation d'une identité nationale (ou régionale) est aussi une affirmation coloniale qui se fait à l'encontre de la culture et des personnes maories. La loi néo-zélandaise, par le RMA et le Traité de Waitangi, enjoint les gouvernements centraux et locaux à mettre en œuvre une co-gouvernance. Le pSWLP est ainsi un partenariat entre Environment Southland et l'*iwi* Ngāi Tahu ki Murihiku (Ngāi Tahu au Southland). Aussi, la convergence des luttes écologistes et décoloniales plus récente fait lier activisme environnemental et réaffirmation maorie manifeste. A plusieurs reprises dans les *submissions*, ainsi que dans les entretiens, on pouvait lire ou entendre une critique des revendications maories, en termes d'exercices des droits et d'usage de concepts maoris dans le plan. Bien que minoritaire, ce sentiment symbolise une affirmation de l'identité de Southlander ou du «Southern Man»⁵³.

La critique des aspects maoris du plan s'inscrit dans une mouvance plus large visant à diminuer voire supprimer les principes de co-gouvernance⁵⁴ maori-*pākehā* en place dans le pays. Elle rejoint donc la perception d'un traitement inéquitable, en imaginant un traitement de faveur spécifique aux Maoris. Elle est aussi la défense d'un modèle valorisant la propriété comme valeur légitime d'action sur un terrain. Enfin, elle consacre implicitement la figure du pionnier ayant transformé et enrichi la région. Les agriculteurs expriment là leur fierté d'être un Southlander parfois issu de plusieurs générations d'agriculteurs. La dimension identitaire est par ailleurs aussi liée au type de production agricole. L'élevage de moutons est symboliquement rattaché à l'identité du Southland et beaucoup d'éleveurs revendiquent cet héritage.

Le ressentiment et le populisme se caractérise par la diabolisation d'un Autre protéiforme. Une dimension particulière à ce phénomène est l'hostilité à l'égard des étrangers et dans le contexte

53 L'expression n'est pas anodine. Le «Southern Man» est une figure caricaturale d'un homme endurci éleveur de moutons vivant dans le *high country* du l'Île du Sud. Plus spécifiquement, il fait référence à une campagne de publicité de la marque de bière Speight's dans les années 90. La figure publicitaire est l'incarnation d'une figure synthétisant consommation (excessive) de bière, passion incommensurable du rugby et une certaine forme de masculinité. C'est par hasard entre deux entretiens que j'avais aperçu et photographié une affiche publicitaire que j'avais trouvé particulière, puis alors je m'aperçus que c'était une relique d'une campagne marketing à succès. Pour aller plus loin sur le sujet : Gee et Jackson (2010) qui reviennent sur le déploiement de la figure et ce qu'il dit de la ville de Dunedin, siège de la marque de bière et Campbell, Bell, et Finney (2006) sur l'expression de la masculinité dans le monde rural.

54 Par exemple, en supprimant les sièges réservés aux Maoris au Parlement ; l'initiative est soutenue par les partis de centre et droite New Zealand First et ACT ainsi qu'une partie du *National Party*,

colonial néo-zélandais, cette hostilité se traduit en plus en un rejet de l'avancée des intérêts maoris. Moffitt (2017) estime que l'opposition aux populations indigènes des Antipodes risque d'augmenter dans le futur, si les pays continuent avec une trajectoire populiste. Le manque de diversité *i.e.* la présence très majoritaire de personnes d'origine européenne dans les régions rurales comme le Southland est aussi un terreau propice à la consolidation d'un sentiment allant à l'encontre des intérêts maoris.

7.5.4 Le ressentiment comme expression politique partisane

Les souffrances que vivent les agriculteurs se transforment en conceptualisations dans lesquelles certains acteurs viennent exploiter pour avancer leurs intérêts. On peut ancrer cette pratique dans un plus large phénomène de développement du populisme, qu'on observe dans les pays occidentaux. A partir de 2019, les manifestations d'agriculteurs en Europe se sont intensifiées en réponse à une série de défis structurels et réglementaires. Ces protestations ont été motivées par des préoccupations liées à la baisse des revenus agricoles, aux nouvelles réglementations environnementales et à la pression croissante des marchés internationaux. En Allemagne, en France, aux Pays-Bas et dans d'autres pays, les agriculteurs ont organisé des blocages routiers, des défilés de tracteurs et des rassemblements massifs pour attirer l'attention sur les coûts engendrés par des nouvelles normes environnementales régulant par exemple les émissions d'azote. Ces mouvements illustrent un sentiment d'abandon face aux politiques européennes perçues comme déconnectées des réalités agricoles locales.

Dans un article revenant sur ces manifestations paysannes qui ont eu lieu dans plusieurs pays européens et particulièrement aux Pays-Bas, van der Ploeg (2020) caractérise le phénomène comme un mouvement ignorant les changements de paradigme du 20ème siècle et fondamentalement ancré dans un passé :

«It is regressively populist in as much as it does not provide a transparent analysis of the problems that need to be addressed. It just draws on, and further galvanizes, generalized feelings of grievance and neglect.» (van der Ploeg 2020, p.598)

Van der Ploeg utilise un argumentaire particulièrement critique à l'égard de ce mouvement qui ne dénonce pas selon lui le cœur de la dynamique économique systémique mais s'adresse face à un épouvantail, l'État, érigé comme cible :

«The movement is also populist since it does not address unequal power relations and politico-economic contradictions: it only addresses the state. It puts pressure on the state to create new balances in society that are more favourable for farmers – the costs of which will be paid by others.» (van der Ploeg 2020, p.598)

Enfin, il conclut en précisant que ces mouvements ayant traversé l'Europe en 2019 sont représentatifs d'une certaine forme d'agriculture, promue par un complexe institutionnel et industriel, d'autres voix toujours issues du monde agricole mais situées de l'autre côté du spectre politique s'en distanciant clairement.

Pour certains, la Nouvelle-Zélande fait figure d'exception dans les démocraties occidentales, du fait qu'elle ne suit pas une trajectoire populiste qui s'observe dans les pays européens depuis deux décennies. C'est le constat de Vowles et Curtin (2020) qui analysent les conditions dans lesquelles s'est réalisée l'élection générale de 2017, qui a vu la poussée de la figure du *Labour* Jacinda Ardern, qui a finalement pu réaliser une coalition avec les Verts et *New Zealand First*⁵⁵.

Néanmoins, comme Kriesi (2014) le montre, le populisme est marqué par l'émergence de nouveaux «challengers» apparaissant dans l'espace public, insatisfaits de l'offre politique partisane en place. C'est ce qu'on observe avec l'apparition de mouvements de protestation émergeant dans le monde agricole. Nous l'avons vu : en Nouvelle-Zélande, *Groundswell* est à l'origine de manifestations dans tout le pays. Lors des années 2020 et 2021, d'autres mouvements à courte durée de vie apparaissaient, c'est le cas du parti *Advance New Zealand* (formé par une scission du *National Party*) ou encore du mouvement *Agricultural Action Group*. Classés à droite de l'échiquier politique, ils s'opposent clairement au gouvernement en place. C'est une véritable nébuleuse à laquelle se greffe alors des éléments radicaux.

55 Par ailleurs, un trope présent résume la culture politique néo-zélandaise comme la persistance d'un état d'esprit stoïque, cherchant à s'éloigner des extrêmes et exprimant la volonté de ne pas faire de vague. Au fond, les Néozélandais seraient, en assumant une généralisation peu subtile, un «peuple sans passion» (*Passionless People*, titre d'un bestseller du journaliste Gordon McLauchlan publié en 1976).

Une restructuration de l'adhésion électorale peut s'envisager. Par rapport à aux partis politiques en place, New Zealand First est le parti existant considéré comme celui incarnant le plus l'idée de populisme. En place depuis 1993, il est toujours resté un parti minoritaire (quoique décisif lors de l'élection générale de 2017), qui n'a pas particulièrement la faveur des agriculteurs. Ces derniers sont résolument attachés au *National Party*, une alliance qui perdure depuis l'établissement du parti en 1949. Depuis 2023, une fragilisation de cette entente historique se manifeste : le parti ACT, allié au *National Party* et faisant parti de la coalition gouvernementale, jusque là assez minoritaire (avec un représentant médiatique), consolide sa position et prend ouvertement la défense des agriculteurs, alors qu'il avait auparavant une traction limitée dans l'espace rural (Campbell 2023). Il s'oppose ainsi à la participation de l'agriculture au système d'échange de crédits carbone, s'oppose à l'établissement de la nouvelle mouture du RMA, veut simplifier le processus d'octroi de *resource consents* et plus largement souhaite déréguler le secteur agricole en mettant en défendant fortement le système de propriété privée (ACT New Zealand 2025). Le symbole d'un potentiel bouleversement des alliances est l'adhésion au parti ACT de la part de l'ancien président de Federated Farmers Andrew Hoggard et son élection en tant que parlementaire en 2023.

La tenue d'un sondage Ipsos réalisé en 2024 (pour la première fois en Nouvelle-Zélande ; Ipsos 2024) montre aussi des éléments qui indiquent un potentiel glissement populiste. Les résultats du sondage montrent entre autres le sentiment que le pays est en déclin, la volonté d'avoir un dirigeant charismatique fort, un critique des élites qui auraient perdu la connexion avec les gens ordinaires ou «travailleurs». A noter un élément qui la distingue d'autres pays occidentaux : l'immigration n'est majoritairement pas vue comme une source de problème.

Chapitre 8 – Discussion conclusive : quelles trajectoires pour l’agriculture néo-zélandaise ?

Ce chapitre plus court sert de conclusion en faisant un retour sur mon travail, en revenant sur la signification de l’opposition des agriculteurs et l’apport du concept de «good farmer» dans l’analyse, et en ouvrant sur les possibilités de changements. Pour cela, je raconte trois histoires d’agriculteurs ayant été confrontés d’une manière ou d’une autre au changement, puis je propose des réflexions à portée générale.

8.1 Retour sur l’opposition des agriculteurs

L’activité des agriculteurs s’inscrit dans le prolongement des normes ayant structuré la deuxième moitié du 20ème siècle dans le pays. Le pays s’est affirmé comme une terre d’exportations et il a consacré l’agriculture familiale comme unité de prédilection et comme la figure représentant un idéal d’accomplissement personnel participant à l’effort national du pays. Le poids invisible du gouvernement se fait également sentir ; ce dernier a développé des mécanismes de soutien, directs puis indirects, qui ont donné le la de la trajectoire économique. Jusqu’à peu (en 2013), le MPI affirmait la volonté de doubler le revenu des exportations à 2025 pour atteindre 60 milliards de NZD. Aujourd’hui, alors que les chiffres d’exportation des produits agricoles approchent les 55 milliards, le gouvernement actuel a remis cette volonté sur la table et cherche à doubler les exportations dans à l’issue des dix prochaines années.

La pleine entrée de l’agriculture dans une ère néolibérale a produit une situation verrouillée par les mécanismes de marché. La situation est profitable économiquement, surtout pour l’élevage laitier, au détriment de la stabilité. Un réseau de dépendances s’est mis en place, comprenant entre autres un usage intensif d’intrants, des investissements dans des infrastructures coûteuses, et reposant sur une dépendance au prix du marché, qui peut soudainement chuter, et au taux d’intérêt de prêts conséquents contractés. Dans un cadre où l’incertitude devient la norme (et c’est d’autant plus vrai dans le contexte d’apparition d’épizooties comme *mycoplasma bovis* qui ont marqué mon enquête, les perturbations de cet agencement apparaissent comme des menaces pouvant faire casser cet équilibre.

Dans ce contexte-ci, les nouvelles exigences environnementales apparaissent comme étant en décalage avec les orientations menées par les agriculteurs. En vertu de l'hystérésis, leurs schèmes de perception et de pratiques sont encore ancrés dans une vision agricole traditionnelle qui privilégie la production à grande échelle et la compétitivité. Ils peuvent percevoir les nouvelles politiques comme une menace non seulement pour leur rentabilité, mais aussi pour leur identité professionnelle, façonnée par une vision de l'agriculture néo-zélandaise en tant que pilier économique du pays. Les agriculteurs, socialisés dans un environnement où une certaine rationalité et la productivité sont valorisées, peuvent donc être opposés aux nouvelles exigences en matière de qualité de l'eau, de réduction des émissions et de plus généralement de gestion durable des ressources.

Duncan (2017) propose le concept de «*lag-effect politics*», qui reprend l'idée de *lag effect* en hydrologie définissant le temps observé entre la pollution au niveau d'un sol et ses effets dans les cours d'eau, pour montrer que les décisions politiques prises à un moment donné ont des effets observés bien plus tard. Ces décisions sont pour elle la volonté de mettre des limites quant à l'utilisation de ressources tout en promouvant la production agricole en supportant l'usage de l'irrigation (dans le cas du Canterbury) ; les effets des décisions se prolongent d'un gouvernement à un autre. Dans mon étude de cas, les «*lag-effect politics*» sont une réalité et se manifestent par le prolongement de normes et de symboles qui constituent et se «réverbèrent» (Duncan 2017) dans l'espace public.

Dans cette perspective, on peut alors isoler trois moments clés de crises qui sont des bouleversements apportés à un champ ainsi que des productions d'imaginaires. D'abord, l'âge d'or de l'agriculture solidifie l'agriculture familiale entrepreneuriale autour de la production massive de viande, laine, produits laitiers (beurre et fromage à l'origine) à des fins d'exportations. Il se met en place une imagerie «*clean and green*» provenant de la transformation du paysages collines vertes (en réalité expropriées, déboisées et peuplées d'animaux importés) qui sera reprise bien plus tard. Puis, l'adhésion frontale de la Nouvelle-Zélande au projet néolibéral a deux effets symboliques distincts, il consacre l'agriculture comme étant un marché et repense les relations entre autorités et agricultures. Elle pose aussi les conditions qui vont faire fleurir un élevage laitier qui trouve de nouveaux marchés en Asie, ainsi que lancer la production de kiwis. Enfin, on peut ajouter la campagne «*dirty dairying*» qui met en place le concept d'agriculteur-pollueur, avec une empreinte jamais vue auparavant (Tall et Campbell 2018). Elle incarne l'entrée de nouvelles normes, reprises

progressivement par l'industrie, puis par les autorités publiques, et de nouvelles attentes de la société civiles.

Au travers ces moments, on observe des tensions et réajustements contrastés chez les agriculteurs. Pendant la deuxième moitié du 20ème siècle, l'agriculture, sous la forme d'une agriculture familiale portée à la production de denrées destinées à l'exportation, est une telle force, doublée d'un imaginaire puissant, que l'on peut dire qu'elle façonne la société néo-zélandaise plutôt que l'inverse (Campbell 2020). Une telle puissance est la raison de la propension gouvernementale à protéger son secteur clé, avec un grand nombre de mesures, lorsque ce dernier entre en crise. Cette conception de l'agriculture est une forme durable qui perdure tout en étant confrontée à des réajustements. Elle se caractérise par des dispositions à la pratique agricole qui forment alors un habitus qui se manifeste au sein du champ des mondes agricoles.

L'agriculture s'est adaptée aux changements structurels des années 80 en raison de la possibilité pour les agriculteurs de maintenir une disposition à produire des denrées alimentaires dans une perspective d'exportation, tout en étant fois structurellement chargé d'adopter de nouvelles compétences managériales. Pour de nombreux éleveurs, le maintien de ces dispositions a signifié un changement de type de production, passant de l'élevage ovin à l'élevage laitier, dont les opportunités économiques permettaient d'envisager de meilleurs retours financiers et de redonner un sens à l'activité. D'autres éleveurs ovins, particulièrement attachés au travail avec les moutons (un activité chargé de symboles, surtout dans la partie sud du pays), se sont opposés à ce changement et ont préféré maintenir cette activité, moins aux prises avec les règlements et selon les dires de certains, moins stressantes, en dépit de perspectives économiques moins réjouissantes que dans l'élevage laitier.

Au tournant du 21ème siècle, c'est l'arrivée de l'environnement dans l'action publique concrète qui va bouleverser les règles du jeu, cette fois en remettant en question les dispositions profondément ancrées des agriculteurs. Cette action publique s'est traduite par la protection des eaux. L'entrée de l'environnement dans le monde agricole s'est faite de manière soudaine. Si, dans un premier temps, cette gouvernance agro-environnementale a été dans les mains de l'industrie, elle est entrée ouvertement dans l'agenda politique des autorités centrales et locales. Dans le Southland, l'année 2011 symbolise un moment de tensions fait de couverture médiatique des problèmes environnementaux amplifiée, critiques des autorités centrales, renforcement des contrôles de conformité aux règles.

La construction du problème de pollution des eaux a renforcé l'association entre écologie et qualité de l'eau (découlant en partie par la campagne de Fish and Game portant sur les rivières). Cette problématisation pouvait alors être perçue comme artificielle ; la crise dont elle prenait les apparences ne se traduisant pas ou peu dans la réalité visible des cours et étendues d'eau traversant les terres agricoles. Elle a aussi institué une image marquante, celle de l'agriculteur-pollueur. L'incarnation concrète de l'action publique a d'abord été l'instrument NPSFM, adopté par le gouvernement central, qui alors enjoint les régions à proposer des nouvelles règles de gestion des ressources naturelles, comme demandé par le RMA. Au Southland, ce fut le pSWLP : un instrument de politique publique visant des objectifs environnementaux, mais aussi un objet d'une densité normative épaisse, sujet à des interprétations juridiques complexes.

La mise en place de telle action a généré à une opposition manifeste de la part des agriculteurs, principaux concernés par les mesures. Cette opposition a révélé que les agriculteurs et le secteur dont ils font partie possèdent des vulnérabilités. Si les chiffres ou indicateurs divers illustrent la puissance de l'agriculture, elle est finalement un colosse aux pieds d'argile. La fluctuation économique, l'inflation de coûts cachés, l'incertitude des marchés deviennent pour de nombreux agriculteurs des raisons de se méfier de nouvelles injonctions environnementales potentiellement coûteuses ; ce sont ces raisons qui cristallisent une conception plus réduite de la production agricole : générer un capital économique avant tout. De plus, une partie des agriculteurs reste déconcertée par certaines règles et processus administratifs prenant une place toujours plus importante (un effet caché de l'adhésion du pays au néolibéralisme?). En revanche, nous avons vu qu'un nouveau processus d'appropriation était à l'œuvre : pour certains agriculteurs, ces nouvelles règles du jeu deviennent des nouvelles opportunités. Les capacités gestionnaires du «good farmer», par ailleurs valorisé dans le discours des représentants de l'autorité et de l'administration, deviennent saillantes : savoir évoluer dans un environnement bureaucratique, intégrer les attentes de la société civile, réinterpréter l'environnement en termes d'opportunité.

Enfin, en plus d'être un vecteur de constitution de l'habitus, les règles du jeu sont aussi marquées par l'émergence de symboles qui viennent forger la position des acteurs dans le débat public. Ces imaginaires sont à la fois abstraits et réels, nourrissent les discours et sont nourris par ces derniers. Elles s'additionnent et forment une nébuleuse d'images éloignée de réalités consubstantielles qui ont des effets concrets. En allant au-delà de la constitution du décalage entre normes, la forme que prend ce décalage se révèle : autour des questions environnementales, elle a des échos de ressentiment et populisme, minoritaires mais présents, qui possiblement s'amplifieront en partie.

La constitution d'une opposition cimentant l'identité d'agriculteur en un «nous» contre des forces extérieures, le scepticisme quant au bien-fondé scientifique et surtout la perception d'un traitement inégalitaire des agriculteurs, contrastant avec leur contribution à la santé économique et sociale du pays et de la région, est le reflet d'une forme de ressentiment rural, un phénomène grandissant progressivement depuis plusieurs années (Cramer 2016, Van der Ploeg 2020). L'imposition et le maintien de l'image de l'agriculteur-pollueur, symbole de l'action publique environnementale, génère une colère et un réflexe identitaire. Nous nous trouvons dans la dimension morale de l'identité de l'agriculteur, perçu comme injustement attaqué, qui permet de comprendre l'inertie des mondes agricoles face aux changements qui les traversent. Comprendre les politiques publiques implique de s'intéresser à ses destinataires pour comprendre leur portée réelle, au-delà des effets matériels et des dispositions légales (Revillard 2018). Le jeu des images générées par les normes en vigueur et par les représentations des destinataires ajoute de la complexité à la compréhension des effets d'une politique publique, et structure aussi les pratiques réellement appliquées et l'engagement des destinataires dans la vie publique. La mise en œuvre réelle de mesures environnementales et les effets relationnels sur le lien unissant agriculteurs et autorités seront des sujets à explorer avec plus de profondeur. Dans un moment de tensions grandissantes entre agriculteurs et autorités en Nouvelle-Zélande, autour des questions climatiques cette fois, la mise à plat des ordres moraux divergents est peut-être une étape de réconciliation. Et les bonnes relations entretenues entre les agriculteurs et leurs autorités, malgré un discours parfois dur, montrent que la question des divisions est plus complexe qu'il n'y paraît.

Quel rôle possède le contexte néolibéral dans la formation de l'opposition ? Dans un mouvement de *roll-back* et de *roll-out* (Peck et Tickell 2002), le caractère néolibéral est un phénomène à plusieurs facettes, caractérisant à la fois le développement d'une agriculture totalement confrontée à une logique d'offre et de demande et qui doit se positionner dans une compétition internationale, mais aussi le déroulement d'une forme de gouvernance environnementale.

A l'évocation du néolibéralisme en Nouvelle-Zélande, on comprend avant le tournant drastique amorcé dans les années 80, avec un paquet de mesures de privatisation et d'imposition de la doctrine de la nouvelle gestion publique dans l'exercice de l'État. Pour l'agriculture, le retrait des mesures de soutien en place depuis les années 70 fait alors plonger l'agriculture dans une nouvelle ère. Le message officiel et officieux gouvernemental est la fin de la prépondérance de l'agriculture, mais il s'en suit une restructuration avec l'explosion de l'élevage laitier et plus fondamentalement une exposition plus directe de l'agriculture aux mécanismes de marché ; la création de Fonterra et

l'accord de libre-échange avec la Chine symbolisent le boom laitier et une économie agricole faite de superlatifs. L'abandon des subventions agricoles n'a pas signifié le désinvestissement total de l'État, mais une transformation de son rôle : il effectue un soutien indirect à travers l'établissement de conditions-cadres favorables à la productivité agricole et à la croissance du capital.

De point de vue des agriculteurs, on observe une réponse contrastée face à la direction néolibérale observée par le pays. L'entrée dans le néolibéralisme a été l'occasion pour de nombreux éleveurs de se lancer dans une nouvelle activité laitière avec le phénomène des conversions d'exploitation ou de consolider les performances d'une exploitation, mais elle a généré une dépendance au marché, mettant les agriculteurs dans une situation potentiellement vulnérable ; une situation économique fragilisée par un montant de dette élevé.

L'autre observation du néolibéralisme s'incarne dans l'élaboration de normes bureaucratiques qui est en fait le produit d'un régime s'évertuant à vouloir contrôler les effets d'un mode de production spécifique. Ce dernier n'est que difficilement mis en cause ; cet évitement est la conséquence de dispositions légales pensées pour maintenir séparées les sphères de la production et de la protection de l'environnement.

La question de l'adaptation aux normes environnementales est ambivalente. D'une part, un mouvement d'opposition face à des règles se dessine en raison d'un décalage entre des règles environnementales jugées difficiles à mettre en œuvre et des dispositions au maintien d'une activité avant tout productive, mêlant un certain mode de vie paysan (*lifestyle*) et une autonomie dans la gestion d'une exploitation. La crainte de certains agriculteurs d'être confrontés à un environnement administratif trop complexe se fait sentir. D'autre part, les règles environnementales représentent une opportunité d'adaptation pour une partie des agriculteurs ; elles s'inscrivent ici dans le prolongement d'une perception de l'agriculture comme un business s'adaptant à un nouveau contexte réglementaire et, selon certains, permettent d'ajouter de la valeur économique à une exploitation.

Le néolibéralisme est un double phénomène émancipateur et punitif (Wacquant 2012) ; il agit comme un catalyseur de la polarisation relative à l'évolution du régime de production. Les effets réels des réformes néolibérales sont alors sujets à question. A l'heure où le nombre d'exploitations agricoles diminue progressivement, le discours d'une partie des agriculteurs et de l'industrie agricole quant aux effets bénéfiques des réformes à moyen-terme pourrait se fragiliser.

8.2 Retour sur l'usage du concept de «good farmer»

Le concept de «good farmer» tel que théorisé par Burton (2004a) représente une boîte à outils et une porte d'entrée pour comprendre les dispositions des agriculteurs. Il permet d'appréhender les facettes qui composent le métier d'agriculteur, dans leur multiplicité. L'approche se compose particulièrement bien avec une compréhension du déploiement des politiques qui met la question des destinataires des politiques publiques au centre. Les destinataires des politiques publiques possèdent des attentes, des pratiques et discours qui influencent directement les effets que les politiques publiques ont sur eux (et qui peuvent influencer directement les politiques publiques elles-mêmes).

A travers le prisme du «good farmer», on peut comprendre ce qui anime et motive les agriculteurs dans leur activité, et il est possible d'évaluer ce qui se dit sur eux. Le «good farmer» est vecteur d'attentes par d'autres acteurs, comme les autorités publiques, qui proposent implicitement une certaine définition de ce que signifie être un «bon agriculteur», à la fois à travers un discours, mais aussi dans l'action publique. C'est ce qui s'observe dans la mise en œuvre du pSWLP qui fait jaillir des aspects gestionnaires.

Il est intéressant d'observer que dans l'élaboration du concept de «good farmer», Burton cherchait à montrer que les agriculteurs de son travail ethnographique cherchaient avant tout à gagner un capital social, et adoptaient des pratiques qui allaient dans ce sens. Ceci signifiait que l'accumulation de capital économique était finalement presque secondaire, dans un environnement où le regard de ses pairs sur des pratiques et sur l'apparence physique d'une exploitation avait toute son importance. Il est alors intéressant de chercher à comprendre si une dynamique analogue se déploie dans le contexte très néolibéral de la Nouvelle-Zélande. Et mon travail m'a montré une certaine érosion potentielle de la capacité à adopter des pratiques qui ne se situeraient pas dans la direction de l'accumulation de capital économique. Dans un contexte dérégulé, couplé à une rationalisation du travail agricole, qui se traduit par un désir d'efficacité par une partie des agriculteurs et par les acteurs économiques, l'orientation générale de l'agriculture semble se tourner vers un renforcement de compétences gestionnaires dans la conduite d'une exploitation (et qui peuvent intégrer dans une certaine mesure les exigences réglementaires environnementales). L'usage du concept de «good farmer» rend une telle réflexion possible.

Le «good farmer» n'est pas une théorie, mais plutôt une approche. Et cette dernière se marie bien avec la théorie bourdieusienne de l'habitus et d'hystérésis, qui a d'ailleurs accompagné de nombreux travaux. En reprenant le concept et en développant l'idée que les dispositions des agriculteurs se heurtent au changement politique, je me suis confronté à deux réflexions. La première est relative à la question de la domination : l'hystérésis a été employé pour montrer un décalage *in corpore* de groupes sociaux en situation de domination. Imposer de nouvelles normes ou pratiques qui vont à l'encontre de cet habitus peut être perçu comme une violence symbolique, déstabilisant les repères et les routines profondément ancrées. Peut-on dire que c'est le cas des agriculteurs que j'ai rencontrés ? Il est difficile de répondre catégoriquement, mais une réflexion est possible sur ce que signifie la domination et le décalage ; dans mon travail, il apparaît que la domination peut prendre plusieurs formes et dépend clairement des situations (ou des champs) dans lequel évoluent les agriculteurs. Au-delà des superlatifs associés à l'économie agricole de la Nouvelle-Zélande et du Southland, on observe des instances de vulnérabilité. L'autre réflexion concerne une certaine limite de mon travail. En effet, j'ai avant tout conçu les dispositions comme des éléments révélés dans un rapport à la politique environnementale. Or les dispositions de l'habitus des agriculteurs dépendent de facteurs plus individuels, tels que l'environnement familial et la communauté sociale. Mon adoption de l'habitus et de l'hystérésis comme inspiration théorique s'est faite en parallèle de mon terrain où j'ai plutôt orienté les entretiens et les observations au sujet du rapport à l'environnement et aux autorités, ce qui m'a fait me fermer aux facteurs personnels induisant des pratiques agricoles.

Enfin, je voudrais terminer ce sous-point par ce que j'estime être un apport à l'approche «good farmer». Cette dernière s'est construite comme une possibilité de comprendre la «résistance» des agriculteurs, notamment contre la participation à des programmes agro-environnementaux. Cette résistance et ce qu'elle signifie sont des éléments finalement peu abordés dans la littérature s'inscrivant dans ce courant. En mettant l'accent sur la forme de l'opposition, j'ai exprimé le souhait d'aller au-delà d'un simple constat de «résistance» (qui, on l'a vu, s'apparente plutôt à une opposition). La compréhension de l'opposition permet de comprendre la position sociale qui caractérise les acteurs qui s'y adonnent et elle permet d'appréhender le changement (*policy feedback*). Ainsi, l'approche «good farmer» représente avant tout une porte d'entrée dans la compréhension de la situation d'agriculteurs, qui invite à s'intéresser à l'opérationnalisation de points de tensions potentiels.

8.3 Vouloir pratiquer une agriculture différente

Je voudrais à présent ouvrir deux sous-chapitres sur les volontés de transformation et les transformations possibles de l'agriculture néo-zélandaise. Mon engagement a été de poser un regard sur les agriculteurs représentant une agriculture que je dirais commune d'un point de vue de l'activité de production⁵⁶ (agriculture familiale dans une situation économique *a priori* confortable), avec la diversité inhérente à chaque profil sur d'autres critères. Dans mon travail, j'ai participé à forger une image d'agriculteur plutôt opposé aux opposés aux normes environnementales, attaché à la poursuite d'efficience et de productivité, sans tomber dans un «extrême» (la définition est extensible) totalement productiviste. Cette image est le reflet de la majorité des personnes que j'ai rencontré ou observé. Malgré tout, et presque à ma surprise, des profils et des pratiques alternatives se sont révélés. C'est maintenant le moment de les partager.

8.3.1 Désenchantements – L'histoire de Frank⁵⁷

Les agriculteurs montrent avec une certaine fierté la dimension créative de leur travail. La capacité à être autonome fait qu'ils tentent de développer des pratiques innovantes. Ces pratiques reflètent en partie une remise en cause d'un modèle productiviste et une volonté de faire autrement. Néanmoins, cet esprit d'initiative peut se heurter à des difficultés de mise en œuvre. Je vais exemplifier ce désir d'innovation principalement avec une histoire d'un éleveur laitier interviewé, que je nommerais ici Frank.

Frank est à l'origine d'un pays européen (que je ne nommerais pas), issu d'une longue tradition familiale d'élevage remontant à plusieurs siècles. En quête d'opportunité, il est arrivé en Nouvelle-Zélande à la fin des années 90, pour saisir l'opportunité d'acquérir de nouvelles compétences, attiré par les promesses de développement qu'offrait la Nouvelle-Zélande. Mais il allait alors vite déchanter. Frank cherchait à favoriser du mieux que possible la santé et le bien-être animal. Idéalement, il aurait voulu se détacher de la pratique d'abattage des *bobby calves*⁵⁸ et cherchait à

56 J'ai néanmoins observé une diversité de profils sur d'autres critères.

57 Pour des raisons d'anonymisation, ce nom et les suivants sont des pseudonymes.

58 Depuis 2023, Fonterra exige de ses éleveurs d'arrêter l'abattage des *bobby calves* sur les exploitations ; les veaux doivent à présent être élevés pour la viande de bœuf, la viande de veau ou destinés à l'alimentation pour animaux de compagnie. Le changement de politique de Fonterra est source de tensions, pour les éleveurs et pour les transformateurs de viande (Uys 2023).

préserver certaines vaches le plus longtemps possible, bien au-delà du maintien en vie standard d'une vache laitière. Sa passion des vaches se retrouvait aussi dans un refus d'obtenir des races hybrides comme le KiwiCross, il indiquait se battre pour la préservation des races pures et possédait un cheptel composé de races rarement observées dans les exploitations «standard».

Il s'opposait à la rationalisation devenue un étalon dans l'industrie, comme la stricte observation du vêlage en fonction du calendrier de la pousse de l'herbe. Ce genre de pratiques découlait selon lui d'une volonté de simplification et d'optimisation se faisant sur le dos de l'animal due à la recherche de profits à court terme.

«In the farm I worked in Southland, we had 700 cows and 200 were aborted for purely economic reasons. If they are late calvers, you induced them and they can be milked. I'm actually against the seasonal system, it is probably easier, the management, but you always end up with empty cows and late calving cows and you kill them because they are late. I'm glad to see it's changing slowly in New Zealand... but it's mostly farmers from Europe, like Dutch, many of them, they are used to milk during winter... Sorry I can't find many good things about New Zealand.» (Frank, éleveur laitier)

Plus généralement, Frank s'était vite trouvé en porte-à-faux avec la rationalité économique qu'il percevait dans la gestion de la nature, que ce soit des animaux ou des plantes.

«Everything in New Zealand is like monocultures, either all the cows, all the sheep, same with the timber industries. Imagine in [my country], people cutting all the trees in an area, nothing left and plant new ones?» (Frank, éleveur laitier)

Pour la nourriture donnée aux vaches, il essayait de se passer de tourteaux de palmistes et d'éviter autant que faire se peut la présence des vaches à l'extérieur en hiver en privilégiant les abris hivernaux, évitant aux vaches de rester trop dans la boue, une pratique qu'il détestait et trouvait trop répandue dans le pays.

«I: What feed do you use ?

Mostly grass. One herd we do winter milk, they are in the shed now. We do silage, we get carrots and potatoes from vegetable growers, then in winter time fodder beet. If I had money I would build another shed so all cows could... now half the cows are always on crop, the dry ones. The milking cows are in the shed. We feed them as much as they want to eat, not like in NZ you have paddock, you just give that much for 4 weeks etc. (break feeding). I give them as much they want until they are full. It means it's more work. When its wet, we move the fence in the crop paddock, we move it 3 or 4 times a day, whereas most farmers give them a break in the morning and that is enough for 24 hours. A lot more work, but less wastage and if you feed them more, you have a lot more milk, we do about 500 kg a cow per year, compared to New Zealand which does 300 something.»
(Frank, éleveur laitier)

L'éleveur exprimait plusieurs idéaux, la possibilité de garder les vaches en vie le plus longtemps possible, d'élever les veaux mâles, d'éviter de mauvaises conditions dans les pâturages surtout en hiver, de casser le modèle de rationalisation de la production par la valorisation d'une diversité de races et de méthodes d'alimentation basées sur le bien-être des animaux. La production de nourriture et l'élevage d'animaux offrant de bons indicateurs de productivité restaient des valeurs importantes à ses yeux et la santé animale restait un moyen d'obtenir un bon rendement.

Bien qu'il essayât de mettre en pratique ces idéaux, il se résignait à ne pouvoir pratiquement que partiellement réaliser ce qu'il entreprenait. Pour lui, la raison était à la fois une question de manque de financements, de manque de soutien politique et un manque de soutien de l'industrie ou des banques. Il déplorait être finalement écrasé par un système, selon lui faussement vanté à l'international et bien en-deçà des pratiques européennes, qui ne laissait pas la place à d'autres logiques d'action. Cet exemple rejoint le retour réflexif des agriculteurs sur le modèle économique dans lequel ils s'engagent. Moduler la façon de produire, voire y mettre un frein lorsqu'on estime que le modèle fait fausse route, devient un souhait contré par un système. Dans le cas de Frank, il avait gardé une représentation forte de l'élevage laitier issue de son pays natal et la tradition familiale d'agriculteur dans laquelle il avait grandi. Ces représentations se heurtèrent frontalement à une réalité qu'il ne pouvait pas accepter. En conséquence, ses relations avec les pairs ainsi que les autorités n'étaient jamais très bonnes et se sont détériorées avec le temps. Quand je l'avais rencontré, il ne souhaitait qu'une chose : retourner au pays.

8.3.2 Transformation écologique radicale – L’histoire de Joy et Harry

L'arrivée des questions environnementales de façon marquée dans l'espace public et l'institutionnalisation de l'environnement dans les années 80 ont transformé certaines représentations et objectifs d'exploitation. Fairweather et Keating (1994) évoque le profil de l'«*environmentalist*» qui émerge dans les années 90. Comme nous l'avons vu, le récit des initiatives ou des mesures environnementales réalisées par les agriculteurs s'inscrivent dans une réaction à la potentielle mise en place de nouvelles mesures. Elles incarnent la réponse à un message perçu comme indiquant que les agriculteurs sont des pollueurs. Au-delà de l'aspect de réaction, un trait caractéristique chez les agriculteurs est la prise en compte des aspects écologiques du terrain qu'ils possèdent. Intégrer les paramètres environnementaux peut être motivé par des considérations économiques, comme l'augmentation de la valeur du terrain ou, en conjonction avec d'autres paramètres, permettre la durabilité de l'exploitation. Au moment où j'effectuais des entretiens, un débat médiatique évoquait la potentielle imminence d'un «*peak cow*», le maximum de vaches laitières qui serait alors amené à baisser au vu des changements de paradigme. Cette philosophie qui promeut le «c'est assez» est un trait qui s'observe chez des agriculteurs ne mettant pas la production au cœur de leur éthique professionnelle. Par exemple, j'avais rencontré un éleveur de moutons du South Otago à l'occasion d'une conférence à Gore organisée par l'Université d'Otago. Ce dernier insistait lors de notre discussion et lors de sa présentation sur la nécessité d'innover. Il défendait le modèle du *regenerative farming*, issu de selon lui d'une forme de «*low-cost farming*». Fervent défenseur de l'innovation des pratiques, il s'imposait de maintenir un système basé uniquement sur l'herbe et consacrait 70 hectares de son exploitation à des essais de nouvelles pratiques agricoles, tout en acceptant un taux d'échec élevé.

L'incarnation la plus complète de ce tournant écologique et ontologique vient de ma rencontre avec une agricultrice et son mari, dont j'ai visité l'exploitation à deux reprises. Cette agricultrice rencontrée est un cas particulier qui témoigne d'une véritable redéfinition de ce que signifie la production agricole. Les mots de l'agricultrice, que je nommerai Joy (et son mari Harry) pour décrire son exploitation sont éloquents :

«We were married in [the 80s], which is when I became part of the farming partnership here. And we have always been sheep farmers with a few cattle at times, just beef cattle and no more than I think our largest number of them was 35. So never a big part of the operation. A small farm, it only runs, we've run for

the last 10 years, I suppose, about 1500 ewes. So barely an economic farm, but we've made it so and so far as we've, Harry has always been inclined to do a lot of the work himself. So in that way we've been able to achieve zero debt, which makes a small farm still comparatively viable. So yeah, Harry and I both have an interest in the environment. He enjoys the ducks and swans and has a collection of those. And so if he gets a chance to build a dam on the place, he will, or an open water area. For myself, I enjoy the forest and our natural biota and natural environment. And so a part of our farm, probably over a quarter of our farm is in the natural state still, which for us makes it a very special place. So we're very happy that our next generation has come on board and hopefully we hope to spend the rest of our time here. [...] So it's got native vegetation on it. And some of it is forest. A small area is regenerating forest, which is about 100 years old. Our area is 303 hectares. Yeah, 700 acres. So our, well, I refuse to call it effective, pastoral, our pastoral area is probably about 500 acres, whatever that equates to. 190 hectares, I think.» (Joy, éleveuse de moutons et bœufs)

L'introduction donnée à la présentation de l'exploitation prend très vite un accent environnemental, Joy évoquant sa passion pour les forêts et l'environnement naturel. Le choix des mots est signe d'une ontologie particulière avec le refus d'appeler la surface productive, mais simplement pastorale. Lors de ma première visite, avec le mari de l'agricultrice, Harry, je fus étonné d'observer l'existence d'un lac au centre d'un bush dense d'arbres de *manuka*, sur lequel nageaient de nombreux canards. L'existence du lac est d'abord le résultat de l'acquisition d'un terrain à la fin des années 80. Ce terrain était alors une zone humide que le précédent propriétaire avait commencé de transformer en voulant drainer la zone et rendre le terrain productible. Après de nombreux travaux aménagés par le couple, comme la modification des *tile drains* et le creusement d'un système de douves, un véritable lac existe au milieu de la propriété.

Cette zone humide d'environ 60 hectares est protégée par le covenant QEII (l'exploitation totale fait environ 300 hectares). Ce couple d'agriculteurs possède également un autre *covenant* d'environ 90 hectares plus loin de leur propriété principale, une zone humide également. Le *covenant* est devenu un lieu de visite et le couple accueille régulièrement des étudiants en environnement. Ils évoquent avec fierté l'arrivée d'espèces indigènes comme le *giant kokopu*, espèce considérée comme vulnérable, et plusieurs espèces d'anguilles.

La mise en pratique d'une orientation écologique s'est également faite pour elle à travers un activisme et un engagement. Joy a été représentante de la branche Southland du QEII et s'est investie dans la protection des propriétés naturelles du bassin versant dans lequel se situe leur exploitation ; elle devançait même le conseil régional sur les mesures de qualité des eaux dans le *catchment* :

«For the first couple of years, [a friend] and myself would do water testing around the catchment. At that point, Environment Southland, the regional council, weren't doing much in the way of water testing. I think they had one site, possibly. And certainly when we got started, I think it sort of put the focus on it. And we kept asking questions and they set up. And it was partly enabled by one of the group members who had a boat and was happy to go out and do water testing in the [catchment] itself.» (Joy, éleveuse de moutons et bœufs)

Joy organisait en plus de nombreux *field days* promouvant le management durable, mais regrette que ce genre de réunion ne rencontre pas de grand succès et n'attire finalement que des personnes déjà investies dans la cause environnementale. Elle me racontait également comment elle a réussi à réunir assez de personnes intéressées pour s'opposer à un potentiel drainage d'une zone humide dans une exploitation du bassin versant qui s'apparentait à un vice de procédure.

Joy possédait un regard plutôt critique sur l'évolution structurelle de l'agriculture dans le Southland et en Nouvelle-Zélande en remarquant le déclin inexorable de l'élevage de mouton malgré des gains de productivité qui trouveront une limite (le poids des agneaux n'étant pas infini !). De plus, elle remarquait que lorsque les efforts environnementaux sont réellement mis en place, ils ont des effets concrets observables. Elle pensait que c'était le cas des plantations en zone riveraine, dont elle défend les qualités écologiques et esthétiques quand elles sont correctement réalisées. Joy vantait les mérites de la pratique, en insistant sur la nécessité d'adapter la distance. Elle observait des résultats en biodiversité excellents ; de façon surprenante, elle m'indiquait voir des meilleurs indicateurs, comme la présence de certains poissons natifs comme le *kokopu*, près de zones avec de la végétation invasive comme le *gorse* ou non-native.

La contrepartie, assumée, de l'existence d'une telle exploitation est le faible nombre d'animaux dès l'origine de l'exploitation et en conséquence un mode de vie incluant quelques sacrifices.

«Joy : I remember years ago, after the 80s, when the subsidies were pulled at that time, they were saying basically 3'000 ewes was barely economic, and we are getting by on 1'500, which, as I say, it's how you want to do things. But Harry has worked very hard to do that. But, you know, I mean, farming is his life, really. We don't have a boat that we go away weekends in Wanaka, or, you know, and that's where, to us, our farm is more so... it is a lifestyle. We love being here, and we don't mind pottering around. Oh, no, we think we're very lucky here. I know for years, we had volunteers come to stay with us, which a lot would be students that would have either finished their degree, or a lot of Germans that had come in their gap year. And, I mean, they all just loved it here.

[...]

Harry : Like, most people would define a good farmer as one who has managed to buy several farms and run them well. To me, that's just greed. I would rather see three people owning a farm each than one person owning three farms.» (Joy et Harry, éleveurs de moutons et bœufs)

Aujourd'hui, l'exploitation compte environ 1'500 brebis, un chiffre nettement en-dessous de la moyenne. La condition de vie pour une telle exploitation réside aussi dans l'absence de dette, après près de 34 ans de paiement et un passage «difficile» lors des turbulences des années 80. Au-delà des aspects environnementaux, le couple évoquait aussi la question de la santé animale. Il parlait du fait que l'aspect discutable selon eux de l'économie de la viande induit une discussion quant à l'importance des élevages d'animaux ; un débat entre autres nourri par la rencontre de nombreux étudiants végétariens ou vegan venant travailler sur leur exploitation. Ils se réconfortaient de leur pratique de production animale en espérant que les moutons et agneaux de leur exploitation avaient eu une belle vie.

Ce discours et ces pratiques très engagées peuvent être interprétés à la fois comme un changement de paradigme ou un positionnement alternatif déjà amorcé depuis des années ; ils épousent une forme de sobriété qui va à l'encontre des velléités productivistes qui caractérisent la branche.

8.3.3 Les limites de la croissance économique – L’histoire de Rowan

La volonté d’améliorer le système productif avec lequel ils s’engagent est une mission (même une mission divine, pour l’un des agriculteurs rencontrés). Dans cette perspective, cette mission ne s’oppose pas à l’environnement, mais doit au contraire l’intégrer.

«A farmer that farms efficiently, profitably, and leaves the property in a better state. I came home and I wanted to get my income from lambs and hoggets, we did that. And then we tried to improve. I hope with can do sustainability and profitability at the same time, they work together. Sustainability is profitable as well, for everybody. I'd like to hope that sustainability, there is benefit of that to profitability.» (itw 34, a)

Cette mise en avant d’une disposition productiviste doit se comprendre comme la volonté de maintenir une activité profitable, dans laquelle les agriculteurs cherchent à améliorer leur pratique. Pour les éleveurs laitiers, cela comprend l’augmentation de la productivité par vache, par hectare. Et cela comprend aussi certaines pratiques agro-environnementales comme un usage plus efficient et plus ciblés des engrais ou l’aménagement de plantations riveraines.

Cet accent donné à la productivité n’est pas unanimement partagé. Lorsque je me suis entretenu avec certains agriculteurs, un débat public occupait l’espace médiatique au sujet du développement d’exploitations laitières dans le bassin de McKenzie, une région à l’intérieur des terres de l’île du Sud qui, étant très sèches, n’est pas adaptées à l’élevage laitier sans recourir à des opérations d’irrigation poussées. Pour la plupart des agriculteurs, ce genre de projets dépassait certaines limites acceptables. Il y a en somme une limite à un développement dérégulé. Et le dépassement est alors vu d’un mauvais œil. Un gestionnaire d’exploitation, employé par des agriculteurs, me racontait comment il avait été victime de l’agrandissement, qu’il jugeait démesuré, de l’exploitation dans laquelle il travaillait précédemment.

«I was working in South Canterbury for 10 years for a dairy farm operation there. When I started there, they were milking 1400 cows through the cow shed and they had four tractors. 10 years later when I was made redundant, they were

milking 4,800 cows through four or five sheds. And they had 14 tractors. And that wasn't done out of income. There's no way you do that out of income.» (itw 29, a)

Cet agrandissement a été un processus d'acquisition de nouveaux terrains et d'efficacité recherchée. Plus largement, il estimait que les progrès réalisés en termes de productivité (taux d'agnelage ou production de lait par vache par exemple) sont bénéfiques et difficiles à remettre en question. Aller vers des indicateurs de performance montrant une baisse de production et productivité semble difficile à défaire. Les gains de productivité sont difficiles à questionner, du fait qu'il s'agit d'une amélioration positive, si l'on regarde au travers ces gains à travers le prisme du rendement et de l'efficacité. Pour beaucoup, il existe des limites à ne pas dépasser et une volonté d'accumulation de capital plutôt mal vue. Le discours sur les limites existe parallèlement à celui sur le désir de produire la nourriture. La frontière entre l'acceptable (ou plutôt le souhaitable) et l'inacceptable est variable selon les agriculteurs et aussi et surtout chez les non agriculteurs, comme les *policy makers*. La discussion ne porte pas sur l'existence ou non d'une orientation productiviste, mais de la construction du curseur d'acceptabilité. Cette nécessité de vouloir produire toujours plus est critiquée de façon véhémente par certains agriculteurs. J'avais d'ailleurs rencontré un éleveur de moutons qui estimait avoir succombé à cette mentalité et défendait alors le fait de savoir de lever le pied. Cela a eu pour lui des conséquences drastiques en provoquant une dépression, puis un abandon de l'activité d'éleveur. Je l'appellerai ici Rowan.

«I had grown up on a farm, so all my life on the farm, one worked away, came back in 1982 to the farm, and I've farmed there for 24 years. I'm the fourth generation on the family farm. And about 2005, things started to go wrong in my head, to my way of thinking it was financial issues. Because I just couldn't make [inaudible, bruits du bar]. And so I started to slide into this depression. Physically that showed up as a big lump in my chest, like a rock. I couldn't breathe properly, lost my sense of hearing, and nothing was pretty good. Eventually this came to a stop in the middle of my paddock, sitting in my truck. It was a stop. So to get out of that, that was a process, so I went off to counselling, and took about six to nine months of counselling. Part of the solution was I stopped farming, and leased the farm, so I still own it, but I leased the farm and got out. And then having worked through that, I took two years off farming completely.» (Rowan, ancien éleveur de moutons)

Rowan cherchait à rappeler la nécessité de savoir ralentir le travail effectué sur une exploitation et que l'optimisation de l'efficacité est une sorte de lubie qui ne prend pas en compte les aléas qui peuvent arriver.

«I'm a sheep and beef farmer, right? And what really interests me with the dairy industry, and it's not just the farming, it's the industry, the whole industry, the promotion of efficiency and production. That's good. However... I see that they are promoting 100% efficiency. So if you've got one acre, one hectare, they're saying if you eat every blade of grass from this corner to this corner, and use every blade of grass, you'll be able to get this much product. Now, that's great on a good day, or a good year.

But you have a flood, a snowstorm, a drought, whatever, bovis. Where do you go? Because you have set up your infrastructure and your financial structure on 100% efficiency, and you've been encouraged to do that, then if you need to have some free room, some wiggle room, we call it, when you go. And what happens is if you can't, you can't do your financial infrastructure. So we're doing the best thing to do, in one of the droughts we had three years ago.

We went to a field day, and the milk supply starts off, calves are born, the cows go to pick milk, and over the nine months of milking, the milk production, drop, drop, drop. The drought was here, and they were advising us, just dry your herd, because you're only losing this bit of milk. And I spoke to one farmer, and he said, that's a good idea, he said, I'd love to do that, but I need the money. So he was saying he needs to survive, he was saying he needed this little piece of the milk check here, when he'd already got this piece, and by sacrificing that, we meant the cows would in better condition the next year. In other words, put a ring fence around this year, the tail end didn't work out because of the drought. So he fenced that off, go into next season with good quality cows. He was going to keep milking right at the end, at the expense of the animals, which would come into next season in full condition, and the whole curve moves down. And that was purely because of financial pressure ; he could see the theory, but in reality [inaudible, bruits du bar]. "The most sensible thing to do for both of us, the farmer and the banker, is to stop milking". And start again next year. And then next year

in good condition. So that pressure comes on them, because, as I said, that they're farming 100%, and they have to be able to get 100% just to be normal. Now I would love to see them farm 90% or 95% of capacity, so that they can have good animals, good quality animals all the time [...].» (Rowan, ancien éleveur de moutons)

Rowan met en lumière les limites d'un système agricole basé sur l'efficacité maximale et souligne l'urgence de repenser les normes qui façonnent l'industrie. Travailler à 90-95 % de la capacité, loin d'être un échec, pourrait devenir une voie vers une agriculture plus résiliente et humaine. Cela demanderait cependant une transformation non seulement des infrastructures, mais aussi des mentalités et des valeurs qui sous-tendent les pratiques agricoles.

«See it on my property when I took it over, I had 4'500 sheep breeding, and we were on 93% lambing and 2.5kg of wool per animal. When I finished, I dropped to 3'700 ewes. So I dropped 800 animals. I was getting 146% lambing, 5kg of wool, and I was putting 20 tonnes of meat more out the gate and that was about sustainability. Because my father had come out of the government system where you got to pay subsidies for more and more animals. And so he had just kept on keeping more and more animals. All that did was reduce the production. So I didn't realise that until after I finished farming, I'd been through this depression and I did a study on the farm and came out the other end and I thought this is crazy. I actually had achieved more than I thought I had. I thought I'd actually failed, but we were putting all this extra meat out the gate.» (Rowan, ancien éleveur de moutons)

Pour Rowan, l'injonction de production couplée à la perception de sa propre force de travail sont des facteurs favorisant une vision tunnel. Mais plus que le travail acharné, la débrouillardise vantée comme un élément de *kiwiana* (la mentalité «*8 wire*» qui synthétise des compétences «*do it yourself*» et «système D») et la mentalité de pionnier qui caractérisent le travail des agriculteurs a des conséquences, en cela qu'elles développent une réticence à demander de l'aide.

«New Zealand has grown up... I think the country has grown up, it's a young country, people have to make work for themselves, because a new country. We have this engrained mentality in New Zealand that I can fix it myself. "What are

you doing on the weekend ?","Im fixing my stuff", "I'm doing my DIY stuff"... in farming it's very much about self sufficiency, which is great because you do have to do a lot of stuff, but the problem is that when it gets hard, instead of saying "I need a point where I need help", we reach a point where we say "Leave me alone, I'll do it myself."» (Rowan, ancien éleveur de moutons)

A présent, Rowan essaie de faire passer un message aux éleveurs qui est de se poser les bonnes questions, savoir lever le pied et surtout ne pas hésiter à demander de l'aide aux organisations qui la proposent. Si lui-même a arrêté son activité, on peut considérer qu'il représente une pratique consistant à voir d'un œil critique les injonctions à améliorer et optimiser une exploitation de façon constante ou plus largement les conditions économiques dans lesquelles opèrent les agriculteurs.

Les trois histoires que j'ai racontées ici sont des illustrations d'agriculteurs ayant été confronté à des situations particulières. Elles montrent la frustration face à un système n'acceptant difficilement l'alternative, la volonté de bifurquer et embrasser une agriculture à peine rentable ou encore le souhait de propager l'idée que la recherche de profitabilité et de rentabilité ont une face sombre à ne pas négliger. Tous questionnent la rationalité productive et la direction prise par le secteur agricole en Nouvelle-Zélande.

A présent, je prendrai un peu de hauteur pour évoquer une estimation des trajectoires potentielles que l'agriculture néo-zélandaise peut prendre.

8.4 Pistes de changements structurels

La colère des agriculteurs couplée à l'aggravation de la situation environnementale et la fragilité de l'équilibre économique semblent préfigurer une impasse. L'habitus des agriculteurs et le décalage qu'ils expérimentent ne sont pas des données fixes ; d'ailleurs, les possibilités de renégocier des pratiques ancrées le montrent. Il existe des pistes, parfois évoquées par les agriculteurs eux-mêmes, qui envisagent des possibilités qui pourraient satisfaire les attentes et les objectifs des acteurs concernés. Cette section s'intéresse ainsi aux conditions permettant un changement de pratiques chez les agriculteurs, en maintenant une identité de producteur.

Plusieurs conditions semblent nécessaires à une éventuelle transformation de l'habitus et l'adoption de nouvelles pratiques : les capacités financières, le sens de l'activité, l'obtention d'un gain en termes de production sont autant d'éléments caractérisant l'hystérésis des agriculteurs, doublés par une volonté de sens de la justice perçu comme absent et générant un ressentiment.

Tout d'abord, l'importance donnée aux potentiels coûts de mise en œuvre des mesures environnementales s'additionne à l'importance affichée de pouvoir gérer une exploitation en toute autonomie. Les possibilités d'investissement sont intimement liées au prix des denrées alimentaires. Aussi, pour les agriculteurs, il s'agit de pouvoir mettre en œuvre des pratiques sans devoir reposer sur une aide de l'État, l'autonomie financière restant une valeur centrale. Des aides ciblées, pour des projets environnementaux précis, sont globalement acceptées, mais un système complet de financement étatique est rejeté d'une part car il évoque un temps de troubles économiques où les agriculteurs avaient acquis une dépendance à leur égard et d'autre part, car il irait à l'encontre de l'identité d'entrepreneur autonome extrêmement valorisée. Ensuite, le changement doit se faire en préservant le sens dans l'activité d'agriculteur, à savoir le fait de gérer une exploitation en autonomie qu'il sera possible de transmettre à une prochaine génération. La paperasse représente là un obstacle à l'accomplissement d'une activité autonome et ayant du sens. De plus, adopter des mesures environnementales se fait si ces dernières peuvent apporter un gain à l'agriculteur. Les mesures qui sont perçues uniquement sous l'angle de coûts administratifs et financiers n'auront pas le soutien des agriculteurs. C'est pourquoi les mesures qui allient progrès environnemental (parfois seulement marginal) et réduction des coûts trouvent les faveurs des agriculteurs. Ainsi, une réduction de l'épandage d'engrais est vue comme une pratique ayant du sens, vu qu'il s'agit d'optimiser une pratique et ainsi d'éviter un gaspillage tant environnemental qu'économique. Enfin, une opposition entre agriculteurs et non-agriculteurs s'est construite au fil des années et la problématique environnementale a polarisé des catégories de population. Bien que la division entre agriculteurs et citadins soit une construction artificielle avant tout présente dans les esprits plutôt que se basant sur des données «objectives», comme le montre les travaux scientifiques récents, l'idée imagée d'un conflit entre ruralité et urbanité persiste et demeure puissante. Dans ce cadre-là, le sentiment de justice est primordial pour effectuer une action qui potentiellement donnerait du tort à court-terme (par exemple en termes de coûts financiers). La légitimité des acteurs cherchant à faire changer le comportement des agriculteurs est ici primordiale ; un tel message issu d'un groupe perçu comme extérieur n'a pas la même portée, ni la même réception. Les changements permanents effectués sur une exploitation, comme l'aménagement des zones riveraines, sont aussi perçus comme un moyen d'augmenter la valeur d'une exploitation.

Ce décalage n'est pas le seul effet des normes environnementales, elles peuvent aussi s'aligner avec les dispositions des agriculteurs, en réaffirmant leurs capacités de gestion et de conduite d'un business. Au regard de ces tensions, je propose dans les points suivants plusieurs pistes de réflexion qui puissent satisfaire des conditions de changement de production, en prenant les paramètres évoqués en compte. Ce ne sont pas des solutions, mais un ensemble de trajectoires potentielles qui puissent assembler des objectifs communs.

8.4.1 Développer une production qualitative

L'une des pistes qui satisfait ces conditions est l'adoption d'une production misant sur la qualité de la production, plutôt que la quantité. Elle permet de produire avec moins d'animaux, sachant que le nombre d'animaux (notamment de vaches) est l'un des piliers de la variabilité de l'impact écologique d'une exploitation⁵⁹.

La question d'une production misant sur la qualité est dans le débat public et le discours des agriculteurs. Il existe évidemment des définitions différentes de ce que représente une production de qualité ou à valeur ajoutée, tant des indicateurs de durabilité sociale (conditions de travail, protection du personnel), écologiques (usage de pesticides, usage d'engrais) ou relatives à la production (caractéristiques du produit, teneur en nutriments). C'est l'objet d'études de la transformation de la production (par exemple McDowell et al. 2024, mais aussi les travaux réalisés dans le cadre du *New Zealand Sustainability Dashboard*).

La littérature étudie les scénarios de transformation de l'agriculture intégrant de nouveaux paramètres qualitatifs et souligne les difficultés inhérentes à la Nouvelle-Zélande par son isolation géographique et son faible marché local (Saunders, McDonald, et Driver 2011). L'ajout de valeur ajoutée à travers la production de produits de niche ou une augmentation de la transformation des produits sur place sont des stratégies permettant alors de valoriser un produit, tout en permettant une baisse de production en quantité. Pour le secteur ovin, l'usage de laine Merino dans la fabrication d'habits et d'équipements *outdoor* est un exemple de trajectoire de niche, mais en croissance. La valorisation de la qualité par l'importance accordée aux pratiques environnementales s'observe aussi en Nouvelle-Zélande à travers les *pathways* différents de certaines filières. Rosin (2008) montre par exemple comment l'industrie du kiwi a su faire de l'intégration des enjeux

59 C'est évidemment une question complexe. Cependant, la réduction du nombre d'animaux représente un moyen de remplir un certain nombre de paramètres exigés.

environnementaux un fer de lance de sa pratique, en régulant fortement l'usage de pesticides. Il explique par ailleurs que le succès est dû à la possibilité pour les producteurs de garder un principe d'optimisation de la production et à une dynamique renouvelée, la menace de globale de PSA ayant eu pour effet de repenser la production. Au contraire, l'élevage laitier perçoit les initiatives environnementales d'un mauvais œil (comme nous avons pu le voir tout au long des chapitres 6 et 7).

L'agriculture pastorale se situe dans un mouvement d'opposition aux questions environnementales du fait de leur incarnation dans mesures jugées restrictives pouvant entraîner entre autres une baisse de revenus. Pourtant, l'idée d'adapter les modalités de production pour amorcer un changement trouve un écho. Cette volonté d'adaptation de la production de la part des agriculteurs m'a été communiquée directement : avoir des produits laitiers ou de la viande qui puissent ne pas être forcément transformés en produits anonymisés.

«We had a daughter who lived in Auckland for a while, just as an exercise, I was sending lambs into the local abattoir, getting them processed by local butchers, and flying them up to Auckland to selected clients, and everyone of them said that they'd never ever tasted lamb like it, in the respect of tenderness and flavour... The reality is that I can spend 47 years or whatever producing a quality product, and if I supply for Alliance or some of the bigger outfits, they're just going to a big long chain and just going to get mixed up with some 20 kilos plus prime lamb... It just gets all mixed up and exported out. That's what I'm up against. Having someone like you here too is a plus for my perspective because another angle... And I'm sure you realized this is a, we're a tiny little country, we're a long way from everywhere!» (itw 4, a)

L'indifférenciation des produits est pointée du doigt. Plusieurs éleveurs souhaitent pouvoir se démarquer par des paramètres autres que ceux dictés par les industries. Par ailleurs, dans l'élevage laitier, plusieurs initiatives cherchant à casser un modèle productiviste ont émergé pendant les dix dernières années. Par exemple, Happy Cows⁶⁰ cherche à maintenir un contact entre vaches-mères et veaux prolongé et un sevrage progressif, et l'organisation SMASH⁶¹ (small milk and small herds) se positionne un réseau de soutien aux éleveurs de petite taille. On notera aussi que dans la production

60 <https://www.happycowmilk.co/> (31 janvier 2025)

61 <https://www.smallerherds.co.nz/> (31 janvier 2025)

laitière, la matière lait est transformée en un ensemble de produits que certains considèrent à haute valeur ajoutée et très spécialisés ; malgré tout, le manque de considération des caractéristiques individuelles au niveau de l'exploitation est un sentiment présent.

Les changements dans la production doit aussi s'inscrire dans une logique de marché. Cette dernière donne le sens à l'activité de production tout en orientant sa direction.

Les souhaits de production qualitative dans le système économique actuel invite à la réflexion quant au positionnement de la Nouvelle-Zélande sur ces marchés. Le souhait des agriculteurs de faire montre de leurs efforts écologiques s'incarneraient dans l'intégration de ces efforts dans le respect d'un cahier des charges visant à promouvoir une production qualitative. Ce désir de terroir se heurte toutefois à des limites structurelles, la production de viande ou de lait étant difficilement transformable de ce point de vue.

Une discussion informelle que j'avais entretenue avec un ancien ministre à l'échelon national qui avait notamment été au contact des agriculteurs à travers l'un de ses portfolios était éloquent. Nous nous dirigeons, lui et d'autres personnes, à destination d'une réunion comprenant agriculteurs et industrie, nous traversons la ville de Balclutha dans le Sud d'Otago ; alors que la discussion portait sur les possibilités d'ajouter de la valeur aux exportations, il s'exprimait de façon ironique: «Who would want to buy Balclutha's beef ?!», la ville de Balclutha, ainsi que bon nombre de régions et districts ruraux, ne «vendant pas du rêve». Cette remarque permettait d'apprécier la difficulté de proposer un terroir, pour un pays jeune et colonial (Hill 2021, pour le vin). Justement, la pratique de distinction territoriale concerne avant tout le vin qui occupe une trajectoire singulière (voir Laesslé 2016, Rosin et al. 2017) intégrant au passage un cahier des charges cherchant à pérenniser des pratiques durables. Certains auteurs observent des tentatives de distinction quant au fromage (Berno et Fusté-Forné 2020), mais la pratique s'applique avant tout à l'échelon local.

La question qui se pose est la suivante : comment intégrer les enjeux environnements dans la production, et développer par là une orientation qualitative, dans un marché porté avant tout sur l'exportation ?

Pour l'instant, en termes d'exportations, l'entité qui a du sens est celle du pays entier, c'est-à-dire que les produits se valorisent comme provenant de Nouvelle-Zélande (le pays alors lui-même associé à un ensemble d'images) ; le positionnement ne comprend pas les variations de régions.

Cette image de qualité associée à la Nouvelle-Zélande en son entier date déjà de la phase d'exportations au Royaume-Uni (Barnes et Higgins 2020). Avant la Deuxième Guerre mondiale, l'image de la Nouvelle-Zélande s'inscrit dans le registre des liens forts que le pays entretient à sa «Mère Patrie» (La Nouvelle-Zélande reste un Dominion de l'Empire britannique jusqu'en 1947). L'Empire britannique dépend de ses territoires pour lui fournir des denrées alimentaires, ce qui invite au développement d'un marketing qui valorise la qualité de Dominion d'un Empire plus large. Les liens culturels unissant la Nouvelle-Zélande au Royaume-Uni sont mis en avant ; les éléments comme les motifs maoris ou la végétation native sont distillés de façon sporadique, ce qui compte est l'identité de «ferme britannique». De plus, le *branding* «Made in New Zealand» supplante le marketing d'entreprise, c'est-à-dire que les entreprises et coopératives ne se distinguent pas sur les marchés britanniques.

A présent, l'image «*clean and green*» demeure l'élément marketing mis avant et qui est sensé signifier la qualité des produits néo-zélandais. Les collines vertes représentées dans le marketing sont associées à des composantes de qualité du lait et de la viande, découlant du recours à l'alimentation du bétail principalement à l'herbe, et du bien-être animal, par le fait que le bétail se trouve presque constamment en extérieur. Les revendications et la mesure de l'image «*clean and green*» sont sujets à controverse et débats (Blackett et Le Heron 2008).

Plus que cette image verdoyante, un éleveur m'évoquait la nécessité de l'industrie de se positionner autour de ce qui fait le sel de la Nouvelle-Zélande, son caractère unique, à savoir son histoire maorie.

«Everybody says that we have to give a good story blablabla, but what is our combined story? I chair [a group], we had a forum on Tuesday about this topic, premium performance, premium product, premium prices and that correlates into what we need to give people direction, it's not just a story but a real sense of direction, if we can get Māori in the right space and if we can give their story around, we had [une personnalité maorie] spoke the other day, and he talked about quality product, quality communities, quality environment. if we can get our production systems in a space that tells the Māori provenance story, nobody in the world can match this story, where the hell are we?» (itw 31, a)

Depuis plusieurs années, certaines entreprises néo-zélandaises réaffirment l'identité maorie du pays dans leur communication et marketing (Ministry for Primary Industries 2024). Il existe des volontés de positionnement similaires dans l'agriculture. Berno et Fusté-Forné (2020) identifient le fait que la culture, au sens large, manque dans la communication de la production pastorale néo-zélandaise. La stratégie de développement marketing autour de l'origine d'un produit est une option analysée par MPI. L'histoire économique de la Nouvelle-Zélande a favorisé une approche de sa production sur le mode du «Made in New Zealand». Or, les agriculteurs souhaitent aller plus loin que ce état de fait qui favoriserait une production indifférenciée. L'intégration de nouveaux paramètres permet de diminuer la production (et donc de diminuer l'impact environnemental) tout en gardant un sens à l'activité. L'individualisation ou la régionalisation de la production peuvent apparaître comme des stratégies apportant un sens nouveau à l'activité de production. Aujourd'hui, cette dynamique se retrouve avant tout dans le secteur du vin, à travers les indicateurs géographiques en vigueur depuis 2017. Par ailleurs, l'identification des produits néo-zélandais est en train d'évoluer en raison de l'accord de libre-échange du pays avec l'Union européenne, datant de 2024.

Enfin, l'importance de garder la capacité gestionnaire d'une exploitation peut se retrouver dans des politiques favorisant la mesure des résultats environnementaux, plutôt que celles s'appliquant sur les pratiques que les agriculteurs effectuent (comme les restrictions sur l'usage de pâturage hivernal intensif). Le maintien des aspects de production et d'autonomie dans la conduite d'exploitation tout en veillant à répondre à des objectifs environnementaux est possible à travers l'établissement d'objectifs, laissant une marge de manœuvre quant à l'atteinte de ces derniers. Les *result oriented schemes* satisfont ces impératifs, tout en étant conditionnés par de nombreux paramètres pour s'imposer durablement (voir Burton et Schwarz 2013). Ils permettent le déploiement d'une certaine créativité, tout en présentant des défis quant à la transparence des mesures employées et l'imprévisibilité inhérente à la conduite d'activités agricole. C'est dans ce registre que s'inscrit la suite des événements par rapport au pSWLP. En effet, en vertu du NPSFM, la région doit imposer un système de limites, à savoir une liste d'objectifs qualitatifs à ne pas dépasser en ce qui concerne la qualité de l'eau. Ces limites viendront s'ajouter aux dispositions en vigueur du pSWLP et s'appliqueront à travers les *Freshwater Management Units*, un découpage du Southland en cinq zones aux objectifs différenciés. L'imposition de limites aura alors des conséquences sur l'usage du territoire, promouvant potentiellement d'autres pratiques de production permettant alors de ne pas dépasser ce plafond.

On le voit, les possibilités de transformation de la production sont diverses. Elles restent toutefois dépendantes d'un facteur essentiel qui a structuré toute l'économie néo-zélandaise depuis ses débuts en tant que colonie européenne : la dépendance aux exportations.

8.4.2 Quel rôle pour l'État dans le changement des pratiques ?

La transformation de l'agriculture désirée par une partie de la société civile et des agriculteurs eux-mêmes interrogent le déclencheur de cette transformation. Le rôle de l'État dans la direction prise par la gestion des ressources naturelles est en question. Au niveau des agriculteurs, le rapport à l'État oscille entre une volonté de désengagement et de cohérence politique. Une partie des agriculteurs exprime globalement un refus d'être gouverné de façon prescriptive. Dans les *submissions*, les termes de «*grandparenting*» ou de «*nanny state*» apparaissent occasionnellement pour se référer à la perception d'une trop grande présence de l'État dans la gestion des affaires. Cela rejoint les thèmes déjà abordés de volonté de préserver une forme d'autonomie dans la gestion de l'exploitation.

«The less government involvement, the better I feel. We have the groups like Dairy NZ that we all put our levies into. They're doing the science behind things and hopefully improving our farming systems. Overall, they're doing a fairly good job at what they're doing. [...] So yeah, I think the less government input we have, the better.» (itw 33, a)

La perception d'un traitement inéquitable, les pressions financières et économiques, la complexification des aspects gestionnaires de la conduite d'une exploitation, explorés dans les sections précédentes s'inscrivent totalement dans une opposition plus large à un «trop» d'État. Cette attitude s'aligne avec la littérature sur l'opposition aux programmes agro-environnementaux (Lowe et al. 1998, Cooper et Rosin 2014) et la valorisation d'une forme d'autonomie (Morris et Potter 1995, Stock et Forney 2014) affirmant que l'industrie peut s'autoréguler.

Les agriculteurs ont l'impression d'être pris dans un enchevêtrement de discours, de programmes et de politiques qui poursuivent tous un objectif similaire, à savoir la sauvegarde des cours d'eau. Dans cette perspective, les nouvelles réglementations ajoutent à l'incertitude de l'activité agricole.

Face à ces injonctions, au-delà des éléments de ressentiment que les agriculteurs expriment généralement dans les entretiens à l'égard du gouvernement et de l'administration, la plupart d'entre eux expriment le souhait d'une plus grande cohérence générale du point de vue politique, c'est-à-dire d'une direction unifiée venant d'un niveau plus central. Pour certains, cela pourrait prendre la forme d'une véritable politique agricole qui comblerait le vide existant.

Une partie des agriculteurs souligne la brièveté des cycles politiques qui déterminent les élections générales et locales, ce qui réduit les possibilités pour le gouvernement d'avoir une vision à long terme pour le secteur agricole et laisse les agriculteurs dans l'expectative quant à ce qui se passera dans les années à venir.

«ES has got nervous because of the last political election. I see governments making dumb decisions on political cycles. [...] Three years, it's very short. They basically spend their first year getting themselves sorted out for the next two, so they can win the third, you know. It's a crazy cycle. It doesn't serve resources well». (itw 16, a)

Le souhait de cohérence diffère de l'intervention du gouvernement central : si la plupart des agriculteurs souhaite avoir une voix unique et un sens unifié de la direction, ils se méfient également de toute intervention gouvernementale qui ajouterait de nouvelles règles agricoles au niveau national plutôt qu'au niveau régional. À cet égard, ils préfèrent que la prise de décision se fasse au niveau régional, dans un esprit de collaboration, comme en témoigne la bonne relation observée des agriculteurs interviewés avec leur conseil régional. Le désir d'unité des agriculteurs se reflète également dans leur vision de l'industrie agricole. L'idée d'unité se reflète dans l'aspiration des agriculteurs à une entité unique, comme la coopérative géante Fonterra. Les producteurs laitiers interrogés étaient en grande majorité des fournisseurs de Fonterra et étaient également satisfaits de la situation d'un exportateur presque unique ; tandis que les éleveurs de n'étaient pas nécessairement enthousiastes quant à l'existence concurrentielle de nombreuses entreprises dans l'industrie de la viande.

Ce désir de cohérence est un enjeu institutionnel majeur en Nouvelle-Zélande. Le flou quant aux signaux envoyés aux agriculteurs et le flou dans lesquels les conseils régionaux ont opéré pendant des années s'ajoutent à une perspective d'opportunités économiques changeantes. Ces enjeux de cohérence sont aussi discutés par des experts et juristes, notamment par l'instigateur du RMA

Geoffrey Palmer. Dans l'optique que l'État garde des prérogatives essentielles dans un futur proche, quels sont alors les moyens pour lui de favoriser une vision à long-terme ? Les tenants de l'implémentation d'instruments et mécanismes favorisant une politique de long-terme proposent un certain nombre de mesures institutionnelles, comme le rôle accru d'ombudsmans indépendants comme le Parliamentary Commissioner for the Environment ou la nécessité d'évaluer les effets de politique publique dans une perspective inter-générationnelle (Boston, Bagnal, et Barry 2019). Un sujet récurrent est aussi le prolongement du cycle d'élections et de passer de trois à quatre ans, qui a la faveur d'élus de tout bord politique.

La capacité transformatrice des politiques publiques est elle-même également en question. Non seulement, les effets environnementaux concrets des politiques doivent être mesurés, mais les effets sociaux, psychologiques et économiques à court et long-terme sont à considérer également. A première vue, les effets d'instruments comme le pSWLP semblent limités en terme d'impact environnemental, tout en générant une inflation bureaucratique et des tensions dans le monde agricole, en partie dues aux images que renvoient l'action publique et aux coûts qu'elle incarne. Aussi, s'il se joue une confrontation d'ordre moraux entre les autorités publics et les agriculteurs, des points de rencontre existent. Les positions se rejoignent dans la pratique d'une certaine forme de rationalité : la rationalité bureaucratique d'une part et la rationalité productive d'autre part ; c'est là que la corporatisation de l'agriculture permet d'allier ces deux formes de rationalité. Perçue par de nombreux éleveurs comme la crainte de l'évolution de l'industrie agricole dans le pays, la corporatisation apparaît néanmoins comme une façon d'allier objectifs environnementaux (ou du moins les mesures formelles qui les accompagnent) et économiques. La tendance déjà amorcée de la réduction du nombre d'exploitations et l'agrandissement corollaire de ces dernières témoignent peut-être d'une direction de rationalisation. Et cette corporatisation pourrait se faire, dans une certaine mesure, sous la dénomination d'agriculture familiale, dont la définition est extensible à des formes de plus en plus entrepreneuriales.

En parallèle de l'État, un moteur futur de changement peut s'incarner dans le rôle accru des grandes entreprises. Cela permet d'obtenir un changement de production selon une logique de marché. Il n'y a ainsi pas d'intervention directe d'une autorité publique sur les agriculteurs, la légitimité de l'industrie étant plus forte. Lorsque que le changement s'incarne à travers les politiques des entreprises, elles gardent leur statut de légitimité auprès des agriculteurs et s'inscrivent dans le contexte de liberté économique. Dans le cadre de l'élevage laitier, le rôle de Fonterra est au cœur des discussions. La coopérative a longtemps affirmé avoir les mains liées par le DIRA régulant dans

la loi les conditions de récolte du lait. La mainmise de Fonterra sur l'écrasante majorité des éleveurs laitiers peut avoir une influence sur le changement de pratiques. C'est ce que l'entreprise avait réalisée dans les années 2000 avec le *Dairying and Clean Streams Accord*. Bien que qualifié de *greenwashing*, cet accord montrait la portée de Fonterra dans le territoire. De plus, même si une concurrence existe et augmente d'année en année, passer d'un fournisseur à l'autre n'est pas une opération qui coule de source, tant ce processus dépend de facteurs géographiques et de l'implantation territoriale des usines de transformation.

8.4.3 Une transformation ontologique

La dernière piste est celle de la redéfinition profonde du rôle d'agriculteur. C'est volonté de mettre en place des pratiques qui n'appartiennent pas à une doxa dominante est un aperçu d'un futur fait de possibilités. La pratique d'une philosophie disruptive témoigne d'une volonté de s'affranchir d'un certain modèle de rationalité managériale ; elle permet de se défaire du mythe de la trajectoire unique que prendrait l'agriculture ; elle vient casser la force productiviste qui a accompagné l'histoire contemporaine européenne de la Nouvelle-Zélande.

Cette redéfinition radicale cherche à casser une ontologie et peut en plus refléter un processus de décolonisation. Il s'agit d'un dépassement qui comprend une position réflexive totale sur le rôle qu'a joué l'agriculture néo-zélandaise. On trouve aujourd'hui des dynamiques de ce type qui existent de façon minoritaire, touchant à la fois à des souhaits écologiques, de santé animale et de valorisation de la culture. Le désir de pouvoir faire vivre ses vaches le plus longtemps possible, de garder des veaux près de leur mère, de marier production et sauvegarde des écosystèmes existe. De nouveaux sujets environnementaux émergent par la pratique environnementale (Haggerty 2007) : il existe un dépassement assumé d'une certaine hostilité aux questions écologiques. Un autre exemple d'alternatives sont aussi les organisations s'engageant, souvent ouvertement, dans un processus de décolonisation de l'exploitation. Par exemple, dans ce cadre, les Māori Land Trusts and Incorporations (MLTI) incorporent des pratiques mettant en œuvre certains concepts maoris comme le Tauutuutu (qui conceptualise un principe de réciprocité croissant) et ne mettent pas l'accent sur la production (voir Reid et al. 2021). Ce retour réflexif invite à l'introspection les racines coloniales de l'entreprise agricole.

«Farming inside visible worlds means farming in full recognition of the historical contexts and consequences of our actions, searching for complexity and diversity

rather than homogeneity, building and acting with recognition of our broad ecological networks, being fully engaged in social worlds and seeking new ways to create economic value.» (Campbell 2020, p.168)

De plus, ce trait disruptif est le témoignage de la complexité qui caractérise les mondes sociaux et naturels. Il fait engager une certaine ouverture d'esprit, prompte à essayer et tenter de nouvelles pratiques, quitte à échouer, permettant d'obtenir des résultats par d'autres moyens.

Si ce genre de pratiques montre l'étendue des possibles, il est aussi le témoin de l'existence d'un régime reposant sur les initiatives individuelles. La capacité à changer est le fruit d'un ensemble de facteurs qui reposent sur une volonté personnelle et des capacités financières. Mes interlocuteurs étaient insistants sur leurs capacités financières (être dégagé de toute dette) et de certains sacrifices effectués. Ces initiatives sont-elles le fruit de l'existence d'un régime néolibéral favorisant la responsabilité individuelle qui occulterait la perspective d'un changement systémique ?

La capacité de transformation du système *agrifood* par les profils «alternatifs» est un sujet de débat dans la littérature en géographie et en *agrifood* est partagée sur la question. Les initiatives individuelles alternatives sont une ouverture à un champ de possibles (voir Gibson-Graham 1996, Andrée, Ballamingie, et Sinclair-Waters 2015) et un acte de résistance tout en révélant, voire maintenant en place, un modèle néolibéral et l'absence d'une politique agricole engagée (Guthman 2008). La remise en question profonde de la production et des indicateurs de performance s'incarnait particulièrement dans le récit de Joy et Harry que j'évoquais plus tôt dans le chapitre. Il s'agissait pour ces agriculteurs de la pratique d'un rêve d'une alliance intégrée entre production et préservation des écosystèmes. Les conditions de cet engagement a été alors l'acceptation d'une profitabilité moindre et conditionné par la nécessité d'un dégageement progressif de dépendance financière en termes de dette. Ici, les objectifs et pratiques environnementaux sont le résultat de choix individuels et le risque d'une telle orientation est détenu par les agriculteurs eux-mêmes. L'initiative de Joy et Harry évoquée précédemment est à la fois un mouvement porté par une vision et un espoir, tout en reflétant la nature néolibérale d'un système se voulant neutre sur les questions de production, favorisant indirectement les initiatives individuelles.

Enfin, et encore une fois, le désir de pratiquer une autre agriculture en Nouvelle-Zélande s'inscrit dans la dépendance du pays aux exportations. Alors que certaines initiatives alternatives promeuvent une connexion renforcée entre producteurs et consommateurs, la considération du

marché local demeure marginale en Nouvelle-Zélande. Les apports économiques des exportations et la coordination que ces dernières exigent (coopératives, marketing ciblé) sont des éléments incontournables dans la réflexion de la transformation de la production du pays.

Bibliographie

- ACT New Zealand. 2025. « Standing up for Rural New Zealand ». *ACT New Zealand*. <https://www.act.org.nz/primary-industries> (31 janvier 2025).
- Aerni, Philipp. 2009. « What Is Sustainable Agriculture? Empirical Evidence of Diverging Views in Switzerland and New Zealand ». *Ecological Economics* 68(6): 1872-82. doi:10.1016/j.ecolecon.2008.12.016.
- Aerni, Philipp, Allan Rae, et Bernard Lehmann. 2009. « Nostalgia versus Pragmatism? How Attitudes and Interests Shape the Term Sustainable Agriculture in Switzerland and New Zealand ». *Food Policy* 34(2): 227-35. doi:10.1016/j.foodpol.2008.10.011.
- Agrawal, Arun. 2005. *Environmentality: Technologies of Government and the Making of Subjects*. Durham London: Duke University Press.
- Agribusiness & Economics Research Unit. 2019. *The Matrix of Drivers: 2019 Update*. Christchurch. https://ourlandandwater.nz/wp-content/uploads/2020/01/Matrix_OurLandandWaterScienceChallenge-TheMatrixofDrivers3-2019.pdf.
- Agriculture et Environnement. 2018. « Faire face à l'agribashing : un enjeu capital pour le monde agricole ». *Agriculture et Environnement*. <https://www.agriculture-environnement.fr/2018/09/26/faire-face-a-lagribashing-un-enjeu-capital-pour-le-monde-agricole> (31 janvier 2025).
- Ajzen, Icek. 1991. « The theory of planned behavior ». *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 50(2): 179-211. doi:10.1016/0749-5978(91)90020-T.
- Almås, Reidar, et Hugh Campbell. 2012. « Reframing Policy Regimes and the Future Resilience of Global Agriculture ». In *Rethinking Agricultural Policy Regimes: Food Security, Climate Change and the Future Resilience of Global Agriculture*, éd. Reidar Almås et Hugh Campbell. Emerald Group Publishing Limited, 285-300. doi:10.1108/S1057-1922(2012)0000018015.
- Anderson, Atholl. 2013. « A Fragile Plenty: Pre-European Māori and the New Zealand Environment ». In *Making a New Land: Environmental Histories of New Zealand*, éd. Eric Pawson et Tom Brooking. Dunedin: Otago University Press, 35-51.
- Anderson, Benedict. 2006. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso Books.
- Andrée, Peter, Patricia Ballamingie, et Brynne Sinclair-Waters. 2015. « Neoliberalism and the Making of Food Politics in Eastern Ontario ». *Local Environment* 20(12): 1452-72. doi:10.1080/13549839.2014.908277.
- Bain, Carmen, et Tamera Dandachi. 2015. « “100% pure”? Private governance efforts to mitigate the effects of “dirty dairying” on New Zealand’s environment ». In *Handbook of the International Political Economy of Agriculture and Food*, éd. Alessandro Bonanno et Lawrence Busch. Edward Elgar Publishing. doi:10.4337/9781782548263.00009.

- Ballance Farm Environment Awards. 2025. « Why Enter the Awards? - Ballance Farm Environment Awards ». <https://nzfeawards.org.nz/>. <https://nzfeawards.org.nz/why-enter-the-awards/> (31 janvier 2025).
- Bargh, Maria, et Julie L. MacArthur, éd. 2022. *Environmental Politics and Policy in Aotearoa New Zealand*. Auckland: Auckland University Press.
- Barnes, Felicity, et David M. Higgins. 2020. « Brand Image, Cultural Association and Marketing: 'New Zealand' Butter and Lamb Exports to Britain, c. 1920–1938 ». *Business History* 62(1): 70-97. doi:10.1080/00076791.2017.1344223.
- Baskaran, Ramesh, Ross Cullen, et Sergio Colombo. 2009. « Estimating values of environmental impacts of dairy farming in New Zealand ». *New Zealand Journal of Agricultural Research* 52(4): 377-89. doi:10.1080/00288230909510520.
- Bauer, Kim. 2006. « Social Equity and the New Right: Internal Tensions in the New Zealand Planning System ». *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law*. <https://www.austlii.edu.au/au/journals/MqJICEnvLaw/2006/7.html> (23 janvier 2025).
- Beban, Alice, Cadey Korson, Janet Reid, Jon Procter, Jessica Halley, et Kierin Mackenzie. 2023. *Building a Place-based Social Licence to Operate*. Palmerston North: Massey University. Technical Report.
- Becker, Howard S. 1963. *Outsiders: Studies in the sociology of deviance*. Oxford: Free Press Glencoe.
- Becker, Howard S. 2002. *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*. Paris: La Découverte. doi:10.3917/dec.becke.2002.01.
- Beef + Lamb New Zealand. 2012. *Compendium of New Zealand farm facts*. Wellington.
- Beef + Lamb New Zealand. 2016. *Compendium of New Zealand farm facts*. Wellington.
- Beef + Lamb New Zealand. 2018. *Compendium of New Zealand farm facts*. Wellington.
- Beef + Lamb New Zealand. 2020. *Compendium of New Zealand farm facts*. Wellington.
- Beef + Lamb New Zealand. 2022. *Compendium of New Zealand farm facts*. Wellington.
- Bell, Claudia. 1997. « The 'real' New Zealand: Rural mythologies perpetuated and commodified ». *The Social Science Journal* 34(2): 145-58. doi:10.1016/S0362-3319(97)90047-1.
- Bell, Michael M. 1992. « The Fruit of Difference: The Rural-Urban Continuum as a System of Identity ». *Rural Sociology* 57(1): 65-82. doi:10.1111/j.1549-0831.1992.tb00457.x.
- Bentia, Dana C. 2021. « Accountability beyond Measurement. The Role of Meetings in Shaping Governance Instruments and Governance Outcomes in Food Systems through the Lens of the Donau Soja Organisation ». *Journal of Rural Studies* 88: 50-59. doi:10.1016/j.jrurstud.2021.09.026.
- Berno, Tracy, et Francesc Fusté-Forné. 2020. « Imaginaries of Cheese: Revisiting Narratives of Local Produce in the Contemporary World ». *Annals of Leisure Research* 23(5): 608-26. doi:10.1080/11745398.2019.1603113.

- Blackett, Paula, et Richard Le Heron. 2008. « Maintaining the ‘Clean Green’ Image: Governance of On-Farm Environmental Practices in the New Zealand Dairy Industry ». In *Agri-Food Commodity Chains and Globalising Networks*, éd. Christina Stringer. Routledge, 75-87.
- Blackstock, K. L., J. Ingram, R. Burton, K. M. Brown, et B. Slee. 2010. « Understanding and Influencing Behaviour Change by Farmers to Improve Water Quality ». *Science of The Total Environment* 408(23): 5631-38. doi:10.1016/j.scitotenv.2009.04.029.
- Blundo, Giorgio. 2002. « Editorial ». *Bulletin de l’APAD* (23-24). doi:10.4000/apad.129.
- Bootham, Laura. 2015. « Fish and Game Quits “pointless” Govt Forum ». *RNZ*. <https://www.rnz.co.nz/news/rural/288833/fish-and-game-quits-%27pointless%27-govt-forum> (24 janvier 2025).
- Boston, Jonathan, David Bagnal, et Anna Barry. 2019. *Foresight, insight and oversight: Enhancing long-term governance through better parliamentary scrutiny*. Wellington: Victoria University of Wellington.
- Bourdieu, Pierre. 1979. *La distinction: critique sociale du jugement*. Paris: Éditions de Minuit.
- Bourdieu, Pierre. 1980. *Le sens pratique*. Paris: Éditions de Minuit.
- Bourdieu, Pierre. 1997. *Méditations pascaliennes*. Paris: Seuil.
- Bourdieu, Pierre. 2000. *Esquisse d’une théorie de la pratique*. Paris: Seuil.
- Bourdieu, Pierre. 2002. *Questions de sociologie*. Paris: Éditions de Minuit.
- Bourdieu, Pierre. 2015. *Le bal des célibataires: crise de la société paysanne en Béarn*. Paris: Seuil.
- Boussaguet, Laurie, et Florence Faucher. 2020. « Beyond a “Gesture”: The Treatment of the Symbolic in Public Policy Analysis ». *French Politics* 18(1-2): 189-205. doi:10.1057/s41253-020-00107-9.
- Brandth, Berit. 2002. « Gender Identity in European Family Farming: A Literature Review ». *Sociologia Ruralis* 42(3): 181-200. doi:10.1111/1467-9523.00210.
- Brooking, Tom. 2006. *Pasture, present and future – A brief history of pastoralism in New Zealand*. Wellington: Ministry for Agriculture and Forestry.
- Brooking, Tom, Eric Pawson, et Paul Star. 2011. *Seeds of empire: the environmental transformation of New Zealand*. London ; New York, N.Y: I. B. Tauris.
- Brooking, Tom, et Paul Star. 2011. « Remaking the Grasslands: the 1920s and 1930s ». In *Seeds of empire: the environmental transformation of New Zealand*, Environmental history and global change, London ; New York, N.Y: I. B. Tauris, 178-99.
- Brower, Ann L.. 2010b. « ECan Act Staggering Use of Legislative Power ». *Stuff*. <https://www.stuff.co.nz/the-press/opinion/3729741/ECan-Act-staggering-use-of-legislative-power> (23 janvier 2025).

- Brower, Ann L.. 2010a. « Legislation Note: Environment Canterbury (Temporary Commissioners and Improved Water Management) Act 2010 ». *New Zealand journal of environmental law* 14: 309-21.
- Brower, Ann L. 2016. « Is collaboration good for the environment? Or, what's wrong with the Land and Water Forum? » *New Zealand Journal of Ecology* 40(3): 390-97.
- Brown, Marie A, Raewyn Peart, et Madeleine Wright. 2016. *Evaluating the Environmental Outcomes of the RMA*. Auckland: Environmental Defence Society. <https://eds.org.nz/resources/documents/reports/evaluating-the-environmental-outcomes-of-the-rma/> (23 janvier 2025).
- Burton, Rob J. F. 2004a. « Seeing Through the “Good Farmer’s” Eyes: Towards Developing an Understanding of the Social Symbolic Value of “Productivist” Behaviour ». *Sociologia Ruralis* 44(2): 195-215. doi:10.1111/j.1467-9523.2004.00270.x.
- Burton, Rob J.F. 2004b. « Reconceptualising the ‘Behavioural Approach’ in Agricultural Studies: A Socio-Psychological Perspective ». *Journal of Rural Studies* 20(3): 359-71. doi:10.1016/j.jrurstud.2003.12.001.
- Burton, Rob J. F. 2018. « Preserving cultural landscapes: A cultural sustainability perspective ». In *Cultural Sustainability and the Nature-Culture Interface*, Routledge.
- Burton, Rob J. F., Jérémie Forney, Paul Stock, et Lee-Ann Sutherland. 2021. *The Good Farmer: Culture and Identity in Food and Agriculture*. Routledge.
- Burton, Rob J. F., et Upananda Herath Paragahawewa. 2011. « Creating Culturally Sustainable Agri-Environmental Schemes ». *Journal of Rural Studies* 27(1): 95-104. doi:10.1016/j.jrurstud.2010.11.001.
- Burton, Rob J. F., Carmen Kuczera, et Gerald Schwarz. 2008. « Exploring Farmers’ Cultural Resistance to Voluntary Agri-Environmental Schemes ». *Sociologia Ruralis* 48(1): 16-37. doi:10.1111/j.1467-9523.2008.00452.x.
- Burton, Rob J.F., et Sue Peoples. 2014. « Market Liberalisation and Drought in New Zealand: A Case of ‘Double Exposure’ for Dryland Sheep Farmers? » *Journal of Rural Studies* 33: 82-94. doi:10.1016/j.jrurstud.2013.11.002.
- Burton, Rob J. F., et Gerald Schwarz. 2013. « Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change ». *Land Use Policy* 30(1): 628-41. doi:10.1016/j.landusepol.2012.05.002.
- Burton, Rob J. F., et Geoff A. Wilson. 2006. « Injecting social psychology theory into conceptualisations of agricultural agency: Towards a post-productivist farmer self-identity? » *Journal of Rural Studies* 22(1): 95-115.
- Burton, Rob J. F., et Geoff A. Wilson. 2012. « The Rejuvenation of Productivist Agriculture: The Case for ‘Cooperative Neo-Productivism’ ». In *Research in Rural Sociology and Development*, Bingley: Emerald Group Publishing, 51-72. [http://www.emeraldinsight.com/10.1108/S1057-1922\(2012\)0000018005](http://www.emeraldinsight.com/10.1108/S1057-1922(2012)0000018005) (19 juillet 2016).

- Busca, Didier. 2003. « Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux. Effets d'organisation, enjeux de territoire et dynamique d'appropriation stratégique ». *Ruralia. Sciences sociales et mondes ruraux contemporains* (12/13). <https://journals.openedition.org/ruralia/348> (18 janvier 2025).
- Callon, Michel. 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction: La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc ». *L'Année sociologique (1940/1948-)* 36: 169-208.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes, et Yannick Barthe. 2014. *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Éd. révisée. Paris: Points.
- Campbell, Hugh. 2005. « The Rise and Rise of EurepGAP: European (Re)invention of Colonial Food Relations? » *International Journal of Sociology of Food and Agriculture* 13(2): 1-19.
- Campbell, Hugh. 2018. « The Two Lives of the Kiwifruit Industry ». In *The New Biological Economy, How New Zealanders Are Creating Value from the Land*, éd. Eric Pawson et The Biological Economies Team. Auckland: Auckland University Press, 79-97.
- Campbell, Hugh. 2020. *Farming inside invisible worlds: modernist agriculture and its consequences*. 1^{re} éd. New York: Bloomsbury Academic.
- Campbell, Hugh. 2023. « Groundswell, ACT and the Changing Face of Rural Politics ». *Stuff*. <https://www.stuff.co.nz/business/farming/300984215/the-battle-for-nzs-farming-heartland-groundswell-act-and-the-changing-face-of-rural-politics> (31 janvier 2025).
- Campbell, Hugh, Michael Bell, et Margaret Finney, éd. 2006. *Country Boys: Masculinity and Rural Life*. University Park, PA: Penn State Press.
- Campbell, Hugh, et Geoffrey Lawrence. 2003. « Assessing the neoliberal experiment in Antipodean agriculture ». In *Globalization, Localization and Sustainable Livelihoods*, Aldershot, England: Ashgate, 89-101. <https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:69590> (23 janvier 2025).
- Campbell, Hugh, et Ruth Liepins. 2001. « Naming Organics: Understanding Organic Standards in New Zealand as a Discursive Field ». *Sociologia Ruralis* 41(1): 22-39. doi:10.1111/1467-9523.00168.
- Campbell, Hugh, Christopher Rosin, Lesley Hunt, et John Fairweather. 2012. « The Social Practice of Sustainable Agriculture under Audit Discipline: Initial Insights from the ARGOS Project in New Zealand ». *Journal of Rural Studies* 28(1): 129-41. doi:10.1016/j.jrurstud.2011.08.003.
- Castoriadis, Cornelius. 1999. *L'institution imaginaire de la société*. Paris: Seuil.
- Castree, Noel. 2010. « Neoliberalism and the Biophysical Environment 1: What 'Neoliberalism' Is, and What Difference Nature Makes to It: Neoliberalism and the Biophysical Environment 1 ». *Geography Compass* 4(12): 1725-33. doi:10.1111/j.1749-8198.2010.00405.x.
- Chambres d'agriculture - France. 2024. « Agribashing : un terme à proscrire pour comprendre la relation agriculture et société ».

<https://chambres-agriculture.fr/actualites/actualite/agribashing-un-terme-a-proscrire-pour-comprendre-la-relation-agriculture-et-societe> (31 janvier 2025).

- Charlton, Guy, et Barry Brunette. 2011. « Sustainable development and water use in New Zealand: water priority and allocation under section 5 of the Resource Management Act 1991 and the National Policy Statement on Freshwater Management 2011 ». In *Water and Society*, WIT Transactions on Ecology and the Environment, éd. D. W. Pepper et C. A. Brebbia. Ashurst Lodge, Royaume-Uni: WITPress, 355-73. <http://library.witpress.com/viewpaper.asp?pcode=WS11-032-1> (24 janvier 2025).
- Cheyne, Christine. 2015. « Changing Urban Governance in New Zealand: Public Participation and Democratic Legitimacy in Local Authority Planning and Decision-Making 1989–2014 ». *Urban Policy and Research* 33(4): 416-32. doi:10.1080/08111146.2014.994740.
- Chollet, Antoine. 2023. *L'antipopulisme, ou, La nouvelle haine de la démocratie*. Paris: Textuel.
- Clark, Byron. 2021. « The Radical Right in Gumboots ». *Newsroom*. <http://newsroom.co.nz/2021/08/31/the-radical-right-in-gumboots/> (31 janvier 2025).
- Cloke, PJ. 1996. « Looking through European eyes? A re-evaluation of agricultural deregulation in New Zealand ». *Sociologia Ruralis* 36(3): 307-30.
- Collins, Francis L., et Thomas Bayliss. 2020. « The good migrant: Everyday nationalism and temporary migration management on New Zealand dairy farms ». *Political Geography* 80: 102193. doi:10.1016/j.polgeo.2020.102193.
- Collins, Heather. 2018. « Dairy Farmers' Responses to Water Quality Interventions: A Case Study in the Manawatu-Wanganui Region of New Zealand ». Thèse de doctorat. Palmerston North: Massey University.
- Collins, Heather, et Dave Gray. 2018. « 'Ways of Knowing' Water Quality ». Présenté à New Zealand Agricultural and Resource Economics Society, Wellington. doi:10.22004/ag.econ.287275.
- Coombes, Brad, et Hugh Campbell. 1996. « Pluriactivity in (and beyond?) A Regulationist Crisis ». *New Zealand Geographer* 52(2): 11-17. doi:10.1111/j.1745-7939.1996.tb02061.x.
- Cooper, Mark H., et Christopher Rosin. 2014. « Absolving the Sins of Emission: The Politics of Regulating Agricultural Greenhouse Gas Emissions in New Zealand ». *Journal of Rural Studies* 36: 391-400. doi:10.1016/j.jrurstud.2014.06.008.
- Counsell, Kevin. 2023. « The Demise of Effects-Based Resource Management: What Went Wrong with Internalising the Externality? » <https://papers.ssrn.com/abstract=4790641> (23 janvier 2025).
- Cramer, Katherine J. 2016. *The Politics of Resentment: Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker*. Chicago, IL: University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/P/bo22879533.html> (23 janvier 2025).
- Creech, Wyatt, Martin Jenkins, Greg Hill, et Low Morrison. 2010. *Investigation of the Performance of Environment Canterbury under the Resource Management Act and Local Government Act*. Wellington: Ministry for the Environment and the Ministry of Local Government.

- Critchfield, Howard J. 1954. « The Growth of Pastoralism in Southland, New Zealand ». *Economic Geography* 30(4): 283-300. doi:10.2307/142116.
- Crouch, Colin. 2011. *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity press.
- Cusworth, George. 2020. « Falling Short of Being the ‘Good Farmer’: Losses of Social and Cultural Capital Incurred through Environmental Mismanagement, and the Long-Term Impacts Agri-Environment Scheme Participation ». *Journal of Rural Studies* 75: 164-73. doi:10.1016/j.jrurstud.2020.01.021.
- Dairy NZ. 2014. *Sustainable Dairying – Water Accord. A commitment to New Zealand by the dairy sector | One year on...* Hamilton.
- Davies-Colley, Robert J. 2013. « River water quality in New Zealand: an introduction and overview ». In *Ecosystem services in New Zealand: conditions and trends*, Lincoln: Manaaki Whenua Press.
- Deans, Neil, et Kevin Hackwell. 2008. *Dairying and Declining Water Quality Why has the Dairying and Clean Streams Accord not delivered cleaner streams?* Wellington: Fish & Game New Zealand, Forest & Bird. https://docs.niwa.co.nz/library/public/DeansNDairying_and_Declining_Water_Quality.pdf.
- Desrosières, Alain. 2010. *La Politique Des Grands Nombres: Histoire de La Raison Statistique*. Paris: La Découverte/Poche.
- Dixon, Jane. 1999. « A cultural economy model for studying food systems ». *Agriculture and Human Values* 16: 151-60.
- Dobson, William D. 1998. « The New Zealand Dairy Board: Will the Board’s Monopoly Exporting Privilege Survive ». doi:10.22004/AG.ECON.132038.
- Droz, Yvan, Valérie Miéville-Ott, Dominique Jacques-Jouvenot, et Ginette Lafleur. 2014. *Malaise en agriculture. Une approche interdisciplinaire des politiques agricoles France-Québec-Suisse*. Paris: Karthala.
- Dryzek, John S. 2013. *The Politics of the Earth*. Third Edition. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Duncan, Ronlyn. 2013. « A View from the Farm-gate: Farmers’ Perspectives on Water Quality ». Présenté à New Zealand Agricultural & Resource Economics Annual Conference - Farm Impacts of Environmental Policy, Lincoln.
- Duncan, Ronlyn. 2014. « Regulating Agricultural Land Use to Manage Water Quality: The Challenges for Science and Policy in Enforcing Limits on Non-Point Source Pollution in New Zealand ». *Land Use Policy* 41: 378-87. doi:10.1016/j.landusepol.2014.06.003.
- Duncan, Ronlyn. 2016. « Ways of Knowing – out-of-Sync or Incompatible? Framing Water Quality and Farmers’ Encounters with Science in the Regulation of Non-Point Source Pollution in the Canterbury Region of New Zealand ». *Environmental Science & Policy* 55: 151-57. doi:10.1016/j.envsci.2015.10.004.

- Dykstra, Allan. 2020. « The Rhetoric of “Whataboutism” in American Journalism and Political Identity ». *Res Rhetorica* 7(2): 2-16.
- Easton, Brian. 1994. « Economic and other ideas behind the New Zealand reforms ». *Oxford Review of Economic Policy* 10(3): 78-94.
- Edelman, Murray J. 1964. *The symbolic uses of politics*. Illini books ed. Urbana: University of Illinois Press.
- Edelman, Murray J. 1988. *Constructing the political spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.
- Emery, Steven. B. 2014. « Hard work, productivity and the management of the farmed environment in anthropological perspective ». In *Contemporary issues in management*, éd. L. Hamilton, L. Mitchell, et A. Mangan. Cheltenham, 90-104.
- Environment Southland. 2010a. *Southland Water 2010 : Our Health*. https://www.es.govt.nz/repository/libraries/id:26gi9ayo517q9stt81sd/hierarchy/environment/water/southland-science-programme/documents/Southland%20Water%202010%20Part%201%20Our%20Health%202010_6.pdf (31 janvier 2025)
- Environment Southland. 2010b. *Southland Water 2010 : Our Ecosystems*. <https://www.es.govt.nz/repository/libraries/id:26gi9ayo517q9stt81sd/hierarchy/environment/water/southland-science-programme/documents/our-ecosystems.pdf> (31 janvier 2025)
- Environment Southland. 2014. *Environment Southland Perceptions Survey 2014*. Invercargill: Environment Southland. <https://www.es.govt.nz/about-us/perceptions-survey>.
- Environment Southland. 2015a. *Environment Southland Perceptions Survey 2015*. Invercargill: Environment Southland. <https://www.es.govt.nz/about-us/perceptions-survey>.
- Environment Southland. 2015b. *Strategy and Action Plan for Waituna*. Invercargill: Environment Southland.
- Environment Southland. 2016a. *Environment Southland Perceptions Survey 2016*. Invercargill: Environment Southland. <https://www.es.govt.nz/about-us/perceptions-survey>.
- Environment Southland. 2016b. *Proposed Southland Water and Land Plan Part A*. Invercargill: Environment Southland.
- Environment Southland. 2017. *Environment Southland Perceptions Survey 2017*. Invercargill: Environment Southland. <https://www.es.govt.nz/about-us/perceptions-survey>.
- Environment Southland. 2018. *Environment Southland Perceptions Survey 2018*. Invercargill: Environment Southland. <https://www.es.govt.nz/about-us/perceptions-survey>.
- Environment Southland. 2019. *Environment Southland Perceptions Survey 2019*. Invercargill: Environment Southland. <https://www.es.govt.nz/about-us/perceptions-survey>.
- Environment Southland. 2025. « Introduction to Physiographics - Environment Southland ». *Introduction to physiographics - Environment Southland*.

<https://www.es.govt.nz/community/farming/physiographics/introduction-to-physiographics>
(30 janvier 2025).

Environment Southland, et Te Ao Marama Inc. 2010b. *Our Ecosystems: How healthy is the life in our water and our freshwater ecosystems?* Invercargill.

Environment Southland, et Te Ao Marama Inc. 2010a. *Our Health: Is our water safe to play in, drink and gather kai from?* Invercargill.

Envirosouth. 2012. « Envirosouth. Issue 27 ». Invercargill.

Eppel, Elizabeth. 2013. *Collaborative Governance Case Studies: The Land and Water Forum*. Wellington: Victoria University of Wellington. Working Paper. <https://ir.wgtn.ac.nz/handle/123456789/20936> (24 janvier 2025).

Evans, Lewis. 2004. « Structural Reform: the Dairy Industry in New Zealand ». Présenté à APEC High Level Conference on Structural Reform, Tokyo, Japon. https://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/bitstream/handle/10063/3868/apec1_essay_090904.pdf?sequence=1.

Ewers, Robert M., Andrew D. Kliskey, Susan Walker, Daniel Rutledge, Jon S. Harding, et Raphael K. Didham. 2006. « Past and future trajectories of forest loss in New Zealand ». *Biological Conservation* 133(3): 312-25. doi:10.1016/j.biocon.2006.06.018.

Fairweather, John R. 1992. *Agrarian restructuring in New Zealand*. Canterbury: Agribusiness and Economics Research Unit, Lincoln University. Research Report.

Fairweather, John R., et Hugh Campbell. 2003. « Environmental belief and farm practices of New Zealand farmers: Contrasting pathways to sustainability ». *Agriculture and Human Values* 20(3): 287-300.

Fairweather, John R., et Norah C. Keating. 1994. « Goals and management styles of New Zealand farmers ». *Agricultural Systems* 44(2): 181-200. doi:10.1016/0308-521X(94)90160-H.

Fairweather, John R., Chris J. Rosin, Lesley M. Hunt, et Hugh R. Campbell. 2009. « Are Conventional Farmers Conventional? Analysis of the Environmental Orientations of Conventional New Zealand Farmers ». *Rural Sociology* 74(3): 430-54. doi:10.1526/003601109789037222.

Farmnews. 2011. ... « ... and what about the weather? » *Waituna Farmers United - the farmers' perspective* -. <http://www.farmnews.co.nz/waifight/weather.shtml> (31 janvier 2025).

Farrell, Justin. 2015. *The Battle for Yellowstone: Morality and the Sacred Roots of Environmental Conflict*. Pilot project. eBook available to selected US libraries only. Princeton: Princeton University Press. doi:10.1515/9781400866496.

Fassin, Didier. 2013. « On Resentment and *Ressentiment*: The Politics and Ethics of Moral Emotions ». *Current Anthropology* 54(3): 249-67. doi:10.1086/670390.

Fasula, Pierre. 2022. « Valeur et légitimité du ressentiment ». *Philosophie* 155(4): 69-83. doi:10.3917/philo.155.0069.

- Federated Farmers. 2018. « More Dairy Farmers Feeling Financial Presssure ». https://www.fedfarm.org.nz/FFPublic/FFPublic/Media-Releases/2018/More_dairy_farmers_feeling_financial_presssure.aspx (31 janvier 2025).
- Felli, Romain. 2005. « Développement durable et participation : la démocratie introuvable ». *Belgeo. Revue belge de géographie* (4): 425-34. doi:10.4000/belgeo.12126.
- Felstiner, William L.F., Richard L. Abel, et Austin Sarat. 1981. « The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming . . . » *Law & Society Review* 15(3-4): 631-54. doi:10.2307/3053505.
- Fertiliser Association. 2023. « Fertiliser Use in NZ ». http://www.fertresearch.org.nz/site/about-fertiliser/fertiliser_use_in_nz.aspx (23 janvier 2025).
- FigureNZ. 2024. «Exports of select dairy products from New Zealand». <https://figure.nz/chart/wsVfVaw6wudvTJYs> (13 juillet 2025)
- Fish and Game. 2001. « “DIRTY DAIRYING” CONDEMNED BY FISH AND GAME NEW ZEALAND ». [Trouvé via WebArchive]
- Fish and Game. 2002. « DIRTY DAIRYING IS A FACT, IT IS WIDESPREAD, AND LIKELY TO GET WORSE » [Trouvé via WebArchive].
- Fonterra. 2024. « Milk Price Panel Terms of Reference ». <https://www.fonterra.com/content/dam/fonterra-public-website/fonterra-new-zealand/documents/pdf/milk-prices/milk-price-panel-terms-of-reference.pdf>.
- Forest & Bird. 2018. *Cleaning Up Fixing compliance, monitoring and enforcement in the dairy sector*. <https://www.forestandbird.org.nz/resources/major-report-highlights-failure-councils-protect-environment-dairying>.
- Forney, Jérémie. 2007. « Ethos et subversions quotidiennes chez les paysans romands ». *Entre ordre et subversion : logiques plurielles, alternatives, écarts, paradoxes*: 119.
- Forney, Jérémie. 2010. « Produire du lait, créer du sens Adaptations et résistances quotidiennes chez les producteurs de lait suisses romands ». Thèse de doctorat. Neuchâtel: Université de Neuchâtel.
- Forney, Jérémie. 2012. *The conversion of family farms in Southland*. Dunedin: University of Otago.
- Forney, Jérémie. 2014. « New directions in agri-environmental governance: re-assembling food, knowledge and autonomy ». <https://data.snf.ch/grants/grant/157414>.
- Forney, Jérémie. 2016. « Blind Spots in Agri-Environmental Governance: Some Reflections and Suggestions from Switzerland ». *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies* 97(1): 1-13. doi:10.1007/s41130-016-0017-2.
- Forney, Jérémie. 2021. « Farmers’ Empowerment and Learning Processes in Accountability Practices: An Assemblage Perspective ». *Journal of Rural Studies* 86: 673-83. doi:10.1016/j.jrurstud.2021.05.021.

- Forney, Jérémie, Dana Bentia, et Angga Dwiartama. 2025. *Everyday Agri-Environmental Governance: The Emergence of Sustainability through Assemblage Thinking*. Erscheinungsort nicht ermittelbar: Taylor & Francis.
- Forney, Jérémie, Christopher Rosin, et Hugh Campbell, éd. 2018. *Agri-Environmental Governance as an Assemblage: Multiplicity, Power, and Transformation*. Abingdon, Oxon New York, NY: Routledge.
- Forney, Jérémie, et Paul V. Stock. 2014. « Conversion of Family Farmers and Resilience in Southland, New Zealand ». *International Journal of Sociology of Food and Agriculture* 21(1): 7-29.
- Foucart, Stéphane. 2012. « Aux sources du populisme climatique ». *Critique* 776777(1): 178-91. doi:10.3917/criti.776.0178.
- Foucault, Michel. 1994. *Dits et écrits: 1954-1988*. Paris: Gallimard.
- Fox, Andrea. 2022. « The Big Milk Squeeze: The Future of NZ's Dairy Industry ». *NZ Herald*. <https://www.nzherald.co.nz/business/the-big-milk-squeeze-whats-in-the-future-for-our-no-1-export-earner-and-its-players/YRU3UGIWCBGHZCFH7CBA2RHYM/> (23 janvier 2025).
- Friedmann, Harriet. 1978. « World Market, State, and Family Farm: Social Bases of Household Production in the Era of Wage Labor ». *Comparative Studies in Society and History* 20(4): 545-86. doi:10.1017/S001041750001255X.
- Fuller, Frank, Jikun Huang, Hengyun Ma, et Scott Rozelle. 2006. « Got Milk? The Rapid Rise of China's Dairy Sector and Its Future Prospects ». *Food Policy* 31(3): 201-15. doi:10.1016/j.foodpol.2006.03.002.
- Galtry, Judith A. 2013. « Improving the New Zealand Dairy Industry's Contribution to Local and Global Wellbeing: The Case of Infant Formula Exports ». *The New Zealand Medical Journal* 126(1386): 82-89.
- Garcia, Anne-Laure. 2013. « Mères seules: action publique et identité familiale ». Thèse de doctorat. Rennes: Presses Universitaires Rennes.
- Garraud, Philippe. 1990. « Politiques nationales: élaboration de l'agenda ». *L'Année sociologique* 40: 17-41.
- Gasson, Ruth. 1973. « Goals and Values of Farmers ». *Journal of Agricultural Economics* 24(3): 521-42. doi:10.1111/j.1477-9552.1973.tb00952.x.
- Gee, Sarah, et Steve J. Jackson. 2010. « The Southern Man city as cultural place and Speight's Space: locating the masculinity-sport-beer 'holy trinity' in New Zealand ». *Sport in Society* 13(10): 1516-31. doi:10.1080/17430437.2010.520940.
- Geertz, Clifford. 1974. « "From the Native's Point of View": On the Nature of Anthropological Understanding ». *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences* 28(1): 26. doi:10.2307/3822971.

- Geiser, Anna. 2020. « Changing agriculture Southland farmers' struggles to reconcile neoliberal production demands with increasing environmental regulation ». Mémoire de master. Frbourg: Université de Fribourg.
- Gibbons, Matthew. 2024. « Party Priorities in Different Pre-Election New Zealand Policy Statements, 1984-2023 ». *Political Science* 76(1): 1-32. doi:10.1080/00323187.2024.2376528.
- Gibson-Graham, J. K. 1996. *The End of Capitalism (As We Knew It)*. NED-New edition. University of Minnesota Press. <http://www.jstor.org/stable/10.5749/j.ctts7zc> (3 février 2025).
- Glaser, Barney G., et Anselm L. Strauss. 2017. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. 1^{re} éd. Routledge. doi:10.4324/9780203793206.
- Gleeson, B. J., et K. J. Grundy. 1997. « New Zealand's Planning Revolution Five Years On: A Preliminary Assessment ». *Journal of Environmental Planning and Management* 40(3): 293-314.
- Goffin, Alison. 2014. *Farmers' mental health: A review of the literature*. Wellington: Accident Compensation Corporation.
- Gouin, Daniel M., Noëlla Jean, et John R. Fairweather. 1994. *New Zealand agricultural policy reform and impacts on the farm sector: detailed historical analysis addressing the issue of the specificity of the farm sector*. Lincoln: Agribusiness & Economics Research Unit, Lincoln University. Research Report.
- Gouin, Daniel-Mercier. 2006. *Agricultural Sector Adjustment Following Removal of Government Subsidies in New Zealand*. Lincoln: Agribusiness & Economics Research Unit, Lincoln University.
- Gow, Neil G. 2007. « New Zealand government's involvement in agriculture: the road to non-sustainability ». Présenté à 16th International Farm Management Congress, Cork, Ireland. <https://hdl.handle.net/10182/418>.
- Graeber, David. 2012. « Dead zones of the imagination: On violence, bureaucracy, and interpretive labor: The Malinowski Memorial Lecture, 2006 ». *HAU: Journal of Ethnographic Theory* 2(2): 105-28. doi:10.14318/hau2.2.007.
- Grandjean, Antoine, et Florent Guénard. 2012. *Le ressentiment, passion sociale*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Gray, Stuart, et Richard Le Heron. 2010. « Globalising New Zealand: Fonterra Co-Operative Group, and Shaping the Future ». *New Zealand Geographer* 66(1): 1-13. doi:10.1111/j.1745-7939.2010.01173.x.
- Gregory, Justin. 2019. « Eyewitness: The Wool Shock of 1966 ». RNZ. <https://www.rnz.co.nz/national/programmes/eyewitness/audio/2018688111/eyewitness-the-wool-shock-of-1966> (23 janvier 2025).
- Griffith, G. R., et T.P. Grundy. 1988. *The supplementary minimum price scheme: a retrospective analysis*. Canterbury: Agribusiness and Economics Research Unit, Lincoln University. Research Report. <https://hdl.handle.net/10182/191>.

- Griffith, G. R., et S. K. Martin. 1988. *An overview of government policies for the New Zealand livestock industries, with emphasis on recent price stabilisation and price support schemes*. Canterbury: Agribusiness and Economics Research Unit, Lincoln University. Discussion Paper. <https://hdl.handle.net/10182/815>.
- Grundy, K. J., et B. J. Gleeson. 1996. « Sustainable management and the market: The politics of planning reform in New Zealand ». *Land Use Policy* 13(3): 197-211. doi:10.1016/0264-8377(96)00001-4.
- Gudsell, Kate. 2017. « Forest & Bird Quits Water Forum, Saying Govt Ignores Advice ». *RNZ*. <https://www.rnz.co.nz/news/national/326009/forest-and-bird-quits-water-forum,-saying-govt-ignores-advice> (24 janvier 2025).
- Gusfield, Joseph R. 1981. *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*. Chicago: University of Chicago press.
- Guthman, Julie. 2008. « Neoliberalism and the making of food politics in California ». *Geoforum* 39(3): 1171-83. doi:10.1016/j.geoforum.2006.09.002.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Théorie de l'agir communicationnel*. Paris: Fayard.
- Haggerty, Julia. 2007. « “I’m Not a Greenie But...”: Environmentality, Eco-Populism and Governance in New Zealand Experiences from the Southland Whitebait Fishery ». *Journal of Rural Studies* 23(2): 222-37. doi:10.1016/j.jrurstud.2006.11.002.
- Haggerty, Julia, Hugh Campbell, et Carolyn Morris. 2009. « Keeping the Stress off the Sheep? Agricultural Intensification, Neoliberalism, and ‘Good’ Farming in New Zealand ». *Geoforum* 40(5): 767-77. doi:10.1016/j.geoforum.2008.12.003.
- Hancock, Farah. 2024. « Fonterra Accused of “greenwashing” to Impress Big Foreign Buyers Keen on “Regenerative Agriculture” ». *RNZ*. <https://www.rnz.co.nz/news/in-depth/525503/fonterra-accused-of-greenwashing-to-impress-big-foreign-buyers-keen-on-regenerative-agriculture> (31 janvier 2025).
- Hanna, Philippe, Frank Vanclay, Esther Jean Langdon, et Jos Arts. 2016. « Conceptualizing social protest and the significance of protest actions to large projects ». *The Extractive Industries and Society* 3(1): 217-39. doi:10.1016/j.exis.2015.10.006.
- Hannigan, John A. 2007. *Environmental Sociology*. 2. ed., [Nachdr.]. London: Routledge.
- Hardin, Garrett. 1968. « The Tragedy of the Commons ». *Science* 162(3859): 1243-48. doi:10.1126/science.162.3859.1243.
- Harding, Evan. 2023. « Court: Southland Water Bodies “below Minimum Acceptable State” ». *Stuff*. <https://www.stuff.co.nz/national/130917303/environment-court-southland-water-bodies-below-minimum-acceptable-state> (30 janvier 2025).
- Harvey, David. 2005. *A brief history of neoliberalism*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Hassenteufel, Patrick. 2010. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». *Informations sociales* 157(1): 50-58. doi:10.3917/inso.157.0050.

- Hawke, Gary. 1987. « Overview of New Zealand Agriculture ». In *Rural New Zealand - What Next?*, Discussion paper / Lincoln College, Agribusiness [and] Economics Research Unit, éd. L. Tim Wallace et Ralph Lattimore. Canterbury: Agribusiness & Economics Research Unit, 1-1-1-11.
- Hay, Colin. 2014. « Depoliticisation as process, governance as practice: what did the ‘first wave’ get wrong and do we need a ‘second wave’ to put it right? » *Policy & Politics* 42(2): 293-311. doi:10.1332/030557314X13959960668217.
- Henry, Matthew, et Mike Roche. 2018. « Making Lamb Futures ». In *The New Biological Economy, How New Zealanders Are Creating Value from the Land*, éd. Eric Pawson et The Biological Economies Team. Auckland: Auckland University Press, 41-60.
- Hervieu, Bertrand, et François Purseigle. 2011. « Des agricultures avec des agriculteurs, une nécessité pour l’Europe ». *Revue Projet* 321(2): 60-69. doi:10.3917/pro.321.0060.
- Hervieu, Bertrand, et François Purseigle. 2013. *Sociologie des mondes agricoles*. Paris: Armand Colin. doi:10.3917/arco.hervi.2013.01.
- Hibou, Béatrice. 2012. *La bureaucratisation du monde à l’ère néolibérale*. Paris: La Découverte.
- Hill, Rory. 2021. « Antipode viticole? Commerce global et terroirs d’invention en Nouvelle-Zélande ». *Revue de géographie historique* (19-20). doi:10.4000/geohist.2337.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hoag, Colin. 2011. « Assembling Partial Perspectives: Thoughts on the Anthropology of Bureaucracy ». *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review* 34(1): 81-94. doi:10.1111/j.1555-2934.2011.01140.x.
- Holland, Martin, et Serena Kelly. 2012. « “Britain, Europe and New Zealand - Trade”, Te Ara - the Encyclopedia of New Zealand ». <https://teara.govt.nz/en/graph/36835/trading-relationships> (23 janvier 2025).
- Holland, Phil. 2015. « The Dirty Dairying Campaign and the Clean Streams Accord ». *Lincoln Planning Review*: 63-69 Pages. doi:10.34900/LPR.V6I1-2.838.
- Hood, Christopher. 1990. *The Tools of Government*. Repr. Basingstoke: MacMillan.
- Hood, Christopher, et Ruth Dixon. 2015. *A government that worked better and cost less? evaluating three decades of reform and change in UK central government*. First Edition. Oxford, United Kingdom ; New York: Oxford University Press.
- Horel, Stéphane, et Stéphane Foucart. 2020. « « Agribashing » : un levier d’influence pour une partie du monde agricole ». https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/02/13/agribashing-un-levier-d-influence-pour-une-partie-du-monde-agricole_6029444_3244.html (31 janvier 2025).
- Howlett, Michael. 2010. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. London: Routledge. doi:10.4324/9780203838631.

- Huber, Robert, Bartosz Bartkowski, Calum Brown, Nadja El Benni, Jan-Henning Feil, Pascal Grohmann, Ineke Joormann, et al. 2024. « Farm typologies for understanding farm systems and improving agricultural policy ». *Agricultural Systems* 213: 103800. doi:10.1016/j.agsy.2023.103800.
- Hughes, Brydon, et Karen Wilson. 2016. *Guide for using the Southland physiographic zones technical sheets. Appendix 1 – Data distribution tables*. Invercargill: Environment Southland. <https://www.es.govt.nz/repository/libraries/id:1tkqd22dp17q9stkk8gh/hierarchy/Physiographic%20zone%20technical%20sheets/Guide%20for%20using%20the%20Southland%20physiographic%20zones%20technical%20sheets/User%20Guide%20Appendix%201.pdf>.
- Hughes, Brydon, Karen Wilson, Clint Rissman, et Ewen Rodway. 2016. *Physiographics of Southland: Development and application of a classification system for managing land use effects on water quality in Southland*. Invercargill: Environment Southland. Technical Report.
- Hughey, Kenneth F. D., et K. L. Booth. 2012. « Monitoring the State of New Zealand Rivers: How the River Values Assessment System Can Help ». *New Zealand Journal of Marine and Freshwater Research* 46(4): 545-56. doi:10.1080/00288330.2012.707132.
- Hughey, Kenneth F. D., Geoffrey N. Kerr, et Ross Cullen. 2016. *Public Perceptions of New Zealand's Environment: 2016*. Christchurch: EOS Ecology, Lincoln University.
- Hunt, Lesley, Chris Rosin, Hugh Campbell, et John Fairweather. 2012. « The impact of neoliberalism on New Zealand farmers: changing what it means to be a 'good farmer' ». *Extension Farming Systems Journal* 9(1): 34-42.
- Hutching, Gerard. 2018. « Fonterra's Chinese Domination a Reality? » *Stuff*. <https://www.stuff.co.nz/business/farming/106525371/fonterra-claims-top-spot-in-dairy-imports-in-china> (23 janvier 2025).
- Institut de l'élevage. 2010. *La filière laitière en Nouvelle Zélande : une furieuse volonté de croissance contrariée par l'environnement*. Paris: Institut de l'élevage.
- Institut de l'élevage. 2023. *Nouvelle-Zélande : entre plafonnement de la production laitière et contraintes environnementales*. Paris: Institut de l'élevage.
- Ipsos. 2024. *Populism - A Global Advisor Survey 2024 (NZ Edition)*. Auckland: Ipsos. <https://www.ipsos.com/en-nz/populism-global-advisor-survey-2024-nz-edition>.
- Jackson, Tony, et Jennifer Dixon. 2007. « The New Zealand Resource Management Act: An Exercise in Delivering Sustainable Development through an Ecological Modernisation Agenda ». *Environment and Planning B: Planning and Design* 34(1): 107-20. doi:10.1068/b32089.
- Jacobsen, Veronica. 1999. « Resource Management in New Zealand: Rhetoric, Reality and Reform ». *Agenda - A Journal of Policy Analysis and Reform* 6(3): 225-36.
- Jacques-Jouvenot, Dominique. 2014. « Une hypothèse inattendue à propos du suicide des éleveurs : leur rapport aux savoirs professionnels ». *Études rurales* (193): 45-60. doi:10.4000/etudesrurales.10006.

- Jasanoff, Sheila. 2010. « A New Climate for Society ». *Theory, Culture & Society* 27(2-3): 233-53. doi:10.1177/0263276409361497.
- Jay, Mairi. 2007. « The Political Economy of a Productivist Agriculture: New Zealand Dairy Discourses ». *Food Policy* 32(2): 266-79. doi:10.1016/j.foodpol.2006.09.002.
- Jin, Shan, Yiyang Cao, Michael Burd, Sophie Tindale, Zhiming Feng, Olivia Green, Paul Newell-Price, et al. 2024. « Farmer Identities and Permanent Grassland Management: Evidence from Five European Biogeographic Zones ». *People and Nature* 6(6): 2228-45. doi:10.1002/pan3.10716.
- Johnsen, Sarah. 2003. « Contingency Revealed: New Zealand Farmers' Experiences of Agricultural Restructuring ». *Sociologia Ruralis* 43(2): 128-53. doi:10.1111/1467-9523.00235.
- Johnsen, Sarah. 2004. « The Redefinition of Family Farming: Agricultural Restructuring and Farm Adjustment in Waihemo, New Zealand ». *Journal of Rural Studies* 20(4): 419-32. doi:10.1016/j.jrurstud.2004.07.002.
- Johnson, R. W. M. 1968. « Economic problems of New Zealand agriculture ». Présenté au 40th Congress of A.N.Z.A.A.S. Christchurch. 1-14.
- Johnson, Robin. 1987. « Government and the Farmer ». In *Rural New Zealand - What Next?*, Discussion paper / Lincoln College, Agribusiness [and] Economics Research Unit, éd. L. Tim Wallace et Ralph Lattimore. Canterbury: Agribusiness & Economics Research Unit, 19-1-19-14.
- Jones-Bitton, Andria, Colleen Best, Jennifer MacTavish, Stephen Fleming, et Sandra Hoy. 2020. « Stress, Anxiety, Depression, and Resilience in Canadian Farmers ». *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 55(2): 229-36. doi:10.1007/s00127-019-01738-2.
- Joseph, Philip. 2010. « Environment Canterbury legislation ». *New Zealand Law Journal*: 193-96.
- Kaltwasser, Cristóbal Rovira, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo, et Pierre Ostiguy. 2017. *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford University Press. doi:10.1093/oxfordhb/9780198803560.001.0001.
- Kawharu, Merata. 2000. « Kaitiakitanga: a Māori anthropological perspective of the Māori socio-environmental ethic of resource management ». *The Journal of the Polynesian Society* 109(4): 349-70.
- Kelly, Rachael. 2023. « One of Southland's Most Polluted Waterways Making Remarkable Comeback ». *Stuff*. <https://www.stuff.co.nz/national/132683643/from-the-edge-of-ecological-disaster-waituna-lagoon-making-remarkable-comeback> (30 janvier 2025).
- Kelsey, Jane. 1995. *The New Zealand experiment: a world model for structural adjustment?* Auckland: Auckland University Press : Bridget Williams Books.
- Kersbergen, Kees Van, et Frans Van Waarden. 2004. « 'Governance' as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy ». *European Journal of Political Research* 43(2): 143-71. doi:10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x.

- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Co.
- Kirk, Nicholas. 2015. « Local government authority and autonomy in Canterbury's freshwater politics between 1989 and 2010. ». Thèse de doctorat. Lincoln: Lincoln University.
- Kirk, Nicholas, Ann Brower, et Ronlyn Duncan. 2017. « New Public Management and Collaboration in Canterbury, New Zealand's Freshwater Management ». *Land Use Policy* 65: 53-61. doi:10.1016/j.landusepol.2017.03.034.
- Kneebone, John. 1987. « Politics and Agriculture ». In *Rural New Zealand - What Next?*, Discussion paper / Lincoln College, Agribusiness [and] Economics Research Unit, éd. L. Tim Wallace et Ralph Lattimore. Canterbury: Agribusiness & Economics Research Unit, 18-1-18-14.
- Knight, Catherine. 2009. « The Paradox of Discourse Concerning Deforestation in New Zealand: A Historical Survey ». *Environment and History* 15(3): 323-42. doi:10.3197/096734009X12474738213235.
- Knight, Catherine. 2018a. *Beyond Manapouri: 50 Years of Environmental Politics in New Zealand*. Christchurch, New Zealand: Canterbury University Press.
- Knight, Catherine. 2018b. « The Latest Freshwater Policy “Bombshell” – like a Rendition of “Hamlet” ». *envirohistory NZ*. <https://envirohistorynz.com/2018/05/27/the-latest-freshwater-policy-bombshell-like-a-rendition-of-hamlet/> (31 janvier 2025).
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone, et Michael Hill. 2007. *Public policy analysis*. éd. Peter Knoepfel. Bristol: Policy Press.
- Kresna, Rudi. 2021. « Social Capital, Resilience, and Smallholder Dairy Farmers: A Case Study of Four Communities in West Java, Indonesia ». Thèse de doctorat. Dunedin: University of Otago. <https://ourarchive.otago.ac.nz/esploro/outputs/doctoral/Social-Capital-Resilience-and-Smallholder-Dairy/9926480310101891> (23 janvier 2025).
- Kriesi, Hanspeter. 2014. « The Populist Challenge ». *West European Politics* 37(2): 361-78. doi:10.1080/01402382.2014.887879.
- Kulin, Joakim. 2024. « Climate whataboutism and rightwing populism: how emissions blame-shifting translates nationalist attitudes into climate policy opposition ». *Environmental Politics* 0(0): 1-21. doi:10.1080/09644016.2024.2431393.
- Kurian, Priya, Raven Cretney, Debashish Munshi, et Sandra L. Morrison. 2022. « Social Movements and the Environment ». In *Environmental Politics and Policy in Aotearoa New Zealand*, éd. Maria Bargh et Julie L. MacArthur. Auckland: Auckland University Press, 192-210.
- Laesslé, Melaine. 2016. *Comment le Nouveau Monde fait-il pousser du vin? Analyse des arrangements institutionnels locaux dans le domaine vitivinicole en Nouvelle-Zélande*. Lausanne: Unité Politiques publiques et durabilité, IDHEAP.
- Lambie, Thomas. 2005. « Miracle Down Under: How New Zealand Farmers Prosper without Subsidies or Protection ». *Cato Institute*. <https://www.cato.org/free-trade-bulletin/miracle-down-under-how-new-zealand-farmers-prosper-without-subsidies-or> (30 janvier 2025).

- Lane, Megan. 2014. « Is New Zealand's Political Cycle Too Short? » *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-29201787> (30 janvier 2025).
- Lascoumes, Pierre. 1996. « Rendre gouvernable: de la “traduction” au “transcodage”. L’analyse des processus de changement dans les réseaux d’action publique ». *La gouvernabilité*: 325-38.
- Lascoumes, Pierre. 2004. « La Gouvernamentalité: de la critique de l’État aux technologies du pouvoir ». *Le Portique* (13-14). doi:10.4000/leportique.625.
- Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2005. « Introduction: L’action publique saisie par ses instruments: » In *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 11-44. doi:10.3917/scpo.lasco.2005.01.0011.
- Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2007. *Sociologie de l’action publique*. éd. François de Singly. Paris: Colin.
- Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2012. *Sociologie de l’action publique*. 2e édition. éd. François de Singly. Paris: Colin.
- Lascoumes, Pierre, et Louis Simard. 2011. « L’action publique au prisme de ses instruments: Introduction ». *Revue française de science politique* 61(1): 5. doi:10.3917/rfsp.611.0005.
- Latour, Bruno. 1999. *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*. Paris: La Découverte. doi:10.3917/dec.latou.2004.02.
- Lawrence, Geoffrey, et Hugh Campbell. 2014. « Neoliberalism in the Antipodes: Understanding the Influence and Limits of the Neoliberal Political Project ». In *The Neoliberal Regime in the Agri-Food Sector*, éd. Steven A. Wolf et Alessandro Bonanno. Abingdon, Oxon, England: Routledge, 263-83. doi:10.4324/9780203583111.
- Le Bourhis, Jean-Pierre, et Pierre Lascoumes. 2014. « En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement: Essai d’inventaire et de typologie des pratiques ». In *L’instrumentation de l’action publique*, Presses de Sciences Po, 493-520. doi:10.3917/scpo.halpe.2014.01.0493.
- Le Heron, Richard. 1991. « New Zealand Agriculture and Changes in the Agriculture—Finance Relation during the 1980s ». *Environment and Planning A: Economy and Space* 23(11): 1653-70. doi:10.1068/a231653.
- Le Heron, Richard. 1993. *Globalized Agriculture: Political Choice*. Oxford: Pergamon Press.
- Le Heron, Richard. 1989a. « A Political Economy Perspective on the Expansion of New Zealand Livestock Farming, 1960–1984 — Part I. Agricultural Policy ». *Journal of Rural Studies* 5(1): 17-32. doi:10.1016/0743-0167(89)90018-1.
- Le Heron, Richard. 1989b. « A Political Economy Perspective on the Expansion of New Zealand Livestock Farming, 1960–1984 — Part II. Aggregate Farmer Responses — Evidence and Policy Implications ». *Journal of Rural Studies* 5(1): 33-43. doi:10.1016/0743-0167(89)90019-3.

- Le Heron, Richard, et Michael Roche. 1999. « Rapid Reregulation, Agricultural Restructuring, and the Reimaging of Agriculture in New Zealand ¹ ». *Rural Sociology* 64(2): 203-18. doi:10.1111/j.1549-0831.1999.tb00014.x.
- de Leon, Peter, et Linda de Leon. 2002. « What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach ». *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 12(4): 467-92.
- Li, Tania. 2007. *Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham: Duke university press.
- LIC, et Dairy NZ. 2022. *New Zealand Dairy Statistics 2021-22*. Hamilton. <https://www.dairynz.co.nz/media/uzeekwgr/nz-dairy-statistics-2021-22-web.pdf>.
- LIC, et Dairy NZ. 2023. *New Zealand Dairy Statistics 2022-23*. Hamilton.
- Lieberman, Robert C. 1995. « Social Construction (Continued) ». *American Political Science Review* 89(2): 437-46. doi:10.2307/2082436.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713> (23 janvier 2025).
- de Loë, Rob C., Dan Murray, et Hugh C. Simpson. 2015. « Farmer Perspectives on Collaborative Approaches to Governance for Water ». *Journal of Rural Studies* 42: 191-205. doi:10.1016/j.jrurstud.2015.10.005.
- Logan, Hugh. 2013. « Inside The Black Box: The Influence of Government Executive Forces on Environmental Policy Effectiveness in New Zealand ». Thèse de doctorat. Lincoln: Lincoln University.
- Loveridge, Alison. 2016. « Rural Sociology in New Zealand: Companion Planting? » *New Zealand Sociology* 31(3): 207-29.
- Lowe, Philip, Judy Clark, Susanne Seymour, et Neil Ward. 1998. *Moralizing the Environment: Countryside Change, Farming and Pollution*. Milton: Taylor & Francis Group.
- Ma, Wanglin, Alan Renwick, et Xiaoshi Zhou. 2020. « Short Communication: The Relationship between Farm Debt and Dairy Productivity and Profitability in New Zealand ». *Journal of Dairy Science* 103(9): 8251-56. doi:10.3168/jds.2019-17506.
- MacLeod, Catriona J., et Henrik Moller. 2006. « Intensification and diversification of New Zealand agriculture since 1960: An evaluation of current indicators of land use change ». *Agriculture, Ecosystems & Environment* 115(1): 201-18. doi:10.1016/j.agee.2006.01.003.
- Marsden, Terry. 1984. « Capitalist farming and the farm family: A case study ». *Sociology* 18(2): 205-24.
- Martin, Ashleigh. 2018. «Plan much improved, farmers told». *The Ensign*. Gore: Allied Press Ltd .
- McArthur, Alastair. 1987. « Innovation, Information and Communication ». In *Rural New Zealand - What Next?*, Discussion paper / Lincoln College, Agribusiness [and] Economics Research

Unit, éd. L. Tim Wallace et Ralph Lattimore. Canterbury: Agribusiness & Economics Research Unit, 3-1-3-10.

- McCarthy, James. 2013. « We Have Never Been “Post-Political” ». *Capitalism Nature Socialism* 24(1): 19-25. doi:10.1080/10455752.2012.759251.
- McCarthy, James, et Scott Prudham. 2004. « Neoliberal Nature and the Nature of Neoliberalism ». *Geoforum* 35(3): 275-83. doi:10.1016/j.geoforum.2003.07.003.
- McCormick, John. 1998. *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New York: Routledge. doi:10.4324/9781315081748.
- McDowell, Richard W., N. Cox, et T. H. Snelder. 2017. « Assessing the Yield and Load of Contaminants with Stream Order: Would Policy Requiring Livestock to Be Fenced Out of High-Order Streams Decrease Catchment Contaminant Loads? » *Journal of Environmental Quality* 46(5): 1038-47. doi:10.2134/jeq2017.05.0212.
- McDowell, Richard W., Alexander Herzig, Tony J. van der Weerden, Christine Cleghorn, et William Kaye-Blake. 2024. « Growing for good: producing a healthy, low greenhouse gas and water quality footprint diet in Aotearoa, New Zealand ». *Journal of the Royal Society of New Zealand* 54(3): 325-49. doi:10.1080/03036758.2022.2137532.
- McDowell, Richard W., Zach P. Simpson, Anne-Gaelle Ausseil, Zeb Etheridge, et Richard Law. 2021. « The Implications of Lag Times between Nitrate Leaching Losses and Riverine Loads for Water Quality Policy ». *Scientific Reports* 11(1): 16450. doi:10.1038/s41598-021-95302-1.
- McGuire, Jean, Lois Wright Morton, et Alicia D. Cast. 2013. « Reconstructing the Good Farmer Identity: Shifts in Farmer Identities and Farm Management Practices to Improve Water Quality ». *Agriculture and Human Values* 30(1): 57-69. doi:10.1007/s10460-012-9381-y.
- McNeill, Jeffrey. 2008. « The Public Value of Regional Government : How New Zealand’s Regional Councils Manage the Environment ». Thèse de doctorat. Palmerston North: Massey University. <http://hdl.handle.net/10179/724> (3 novembre 2023).
- McNeill, Jeffrey. 2016. « Regional councils: Local government as environmental managers. » In *Local Government in New Zealand: Challenges & Choices*, éd. Jean Drage et Christine Cheyne. Auckland: Dunmore Publishing Ltd, 259-71.
- McNeill, Jeffrey. 2019. « Benefiting from the Regional Problem: The Politics of 60 Years of Regional Development ». *New Zealand Geographer* 75(3): 130-39. doi:10.1111/nzg.12237.
- Memon, Pyar Ali. 1991. « Shaking off a colonial legacy? — Town and country planning in New Zealand, 1870s to 1980s ». *Planning Perspectives* 6(1): 19-32. doi:10.1080/02665439108725716.
- Memon, Pyar Ali., et Brendan. J. Gleeson. 1995. « Towards a New Planning Paradigm? Reflections on New Zealand’s Resource Management Act ». *Environment and Planning B: Planning and Design* 22(1): 109-24. doi:10.1068/b220109.

- Memon, Pyar Ali., et Nicholas Kirk. 2012. « Role of indigenous Māori people in collaborative water governance in Aotearoa/New Zealand ». *Journal of Environmental Planning and Management* 55(7): 941-59. doi:10.1080/09640568.2011.634577.
- Mesnel, Blandine. 2017. « Les agriculteurs face à la paperasse: Policy feedbacks et bureaucratisation de la politique agricole commune ». *Gouvernement et action publique* VOL. 6(1): 33-60. doi:10.3917/gap.171.0033.
- Millar, Rachael. 2019. *Regional Planning Context for Identifying Values and Developing Draft Freshwater Objectives for Southland*. Invercargill: Environment Southland.
- Mills, Keri. 2009. « The Changing Relationship between Māori and Environmentalists in 1970s and 1980s New Zealand ». *History Compass* 7(3): 678-700. doi:10.1111/j.1478-0542.2009.00598.x.
- Milne, Jonathan. 2021. « Farms' Hidden Economic Vulnerability Revealed – Reserve Bank ». *Newsroom*. <http://newsroom.co.nz/2021/05/06/farms-hidden-economic-vulnerability-revealed/> (31 janvier 2025).
- Ministry for Primary Industries. 2013. « Doubling Exports – How Primary Sectors Can Make It Happen | NZ Government ». *Doubling exports – how primary sectors can make it happen | NZ Government*. <https://www.mpi.govt.nz/news/media-releases/doubling-exports-how-primary-sectors-can-make-it-happen/> (23 janvier 2025).
- Ministry for Primary Industries. 2016. *Feed Use in the NZ Dairy Industry*. Wellington: Ministry for Primary Industries.
- Ministry for Primary Industries. 2022. *Annual Report 2021/22*. Wellington: Ministry for Primary Industries. <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/53833-202122-Annual-report>.
- Ministry for Primary Industries. 2023. *Situation and outlook for primary industries 2023*. Wellington: Ministry for Primary Industries. <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/60526-Situation-and-Outlook-for-Primary-Industries-SOPI-December-2023>.
- Ministry for Primary Industries. 2024. *Māori Brand Origin Stories Exploring Consumer Demand. Opportunities for Māori Brands*. Wellington: Ministry for Primary Industries.
- Ministry for Primary Industries. non daté. « DIRA Q / A ». <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/31398-Dairy-Industry-Restructuring-Act-2001-Question-and-answer>.
- Ministry for Primary Industries et Fonterra. 2013. *The Dairying and Clean Streams Accord: Snapshot of progress 2011/2012*. Wellington: Ministry for Primary Industries.
- Ministry for the Environment. 1997. *The State of New Zealand's Environment 1997*. Wellington: Ministry for the Environment. <https://environment.govt.nz/publications/the-state-of-new-zealands-environment-1997/>.
- Ministry for the Environment. 2005. *Reflections: A Summary of Your Views on the Sustainable Water Programme of Action*. Wellington: Ministry for the Environment. <https://environment.govt.nz/assets/Publications/Files/wpoa-reflections-summary-jul05.pdf>.

- Ministry for the Environment. 2012. « A Monitoring and Reporting Strategy for the Dairying and Clean Stream... ». <https://archive.ph/AKw6> (30 janvier 2025).
- Ministry for the Environment. 2018. *National Monitoring System Complete dataset for 2017-2018*. Wellington: Ministry for the Environment. <https://environment.govt.nz/what-government-is-doing/areas-of-work/rma/national-monitoring-system/>.
- Ministry for the Environment. 2020. *New directions for resource management in New Zealand*. Wellington: Resource Management Review Panel.
- Ministry for the Environment. 2021. *Understanding the RMA and how to get involved. An everyday guide to the Resource Management Act: 1.1*. Wellington: Ministry for the Environment.
- Ministry for the Environment et Statistics New Zealand. 2017. *New Zealand's Environmental Reporting Series: Our fresh water 2017*. Wellington: Ministry for the Environment. <https://environment.govt.nz/publications/our-land-2018/>.
- Ministry for the Environment et Statistics New Zealand. 2022. *Environment Aotearoa 2022*. Wellington: Ministry for the Environment. <https://environment.govt.nz/assets/publications/Environmental-Reporting/environment-aotearoa-2022.pdf>.
- Mintz, Sidney W. 1986. *Sweetness and Power: The Place of Sugar in Modern History..* New York: Penguin Books.
- Moffitt, Ben. 2017. « Populism in Australia and New Zealand ». In *The Oxford Handbook of Populism*, éd. Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo, et Pierre Ostiguy. Oxford University Press, 121-39. doi:10.1093/oxfordhb/9780198803560.001.0001.
- Monaghan, R. M., M. J. Hedley, H. J. Di, R. W. McDowell, K. C. Cameron, et S. F. Ledgard. 2007. « Nutrient Management in New Zealand Pastures— Recent Developments and Future Issues ». *New Zealand Journal of Agricultural Research* 50(2): 181-201. doi:10.1080/00288230709510290.
- Moran, Emma, Lisa Pearson, Matt Couldrey, et Katherine Eyre. 2017. *The Southland Economic Project: Agriculture and Forestry*. Invercargill: Environment Southland.
- Moran, Warren, Greg Blunden, et Julie Greenwood. 1993. « The Role of Family Farming in Agrarian Change ». *Progress in Human Geography* 17(1): 22-42. doi:10.1177/030913259301700102.
- Moran, Warren, Greg Blunden, Martin Workman, et Adrian Bradly. 1996. « Family farmers, real regulation, and the experience of food regimes ». *Journal of Rural Studies* 12(3): 245-58. doi:10.1016/0743-0167(96)00016-2.
- Morris, Carol, et Clive Potter. 1995. « Recruiting the new conservationists: Farmers' adoption of agri-environmental schemes in the U.K. ». *Journal of Rural Studies* 11(1): 51-63. doi:10.1016/0743-0167(94)00037-A.
- Morton, Jamie. 2017. « Election Policy Series: The Battle over Our Rivers ». *NZ Herald*. <https://www.nzherald.co.nz/kahu/election-policy-series-the-battle-over-our-rivers/QYJFSPN2TLPWAPL6KFUKPESLFU/> (24 janvier 2025).

- Moynihan, Donald, Pamela Herd, et Hope Harvey. 2015. « Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1): 43-69. doi:10.1093/jopart/muu009.
- Mudde, Cas. 2004. « The Populist Zeitgeist ». *Government and Opposition* 39(4): 541-63. doi:10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x.
- Muirhead, Bruce. 2014. « The Role of International Trade in the Rise of the New Zealand Dairy Industry from Its Beginnings to the Fonterra Era ». <https://www.cigionline.org/publications/role-international-trade-rise-new-zealand-dairy-industry-its-beginnings-fonterra-era/>.
- Myers, Norman, Russell A. Mittermeier, Cristina G. Mittermeier, Gustavo A. B. da Fonseca, et Jennifer Kent. 2000. « Biodiversity Hotspots for Conservation Priorities ». *Nature* 403(6772): 853-58. doi:10.1038/35002501.
- Nairn, Karen Marie, Jane Higgins, et Judith Sligo. 2012. *Children of Rogernomics: A Neoliberal Generation Leaves School*. Dunedin: Otago Univ. Press.
- Nayga, Rodolfo M., et Allan N. Rae. 1993. « New Zealand's Statutory Marketing Boards: Their History And Some Recent Developments ». *Journal of Food Distribution Research* 24(1): 94-100.
- Neveu, Érik. 1999. « Médias, mouvements sociaux, espaces publics ». *Réseaux* 98(7): 17-85.
- Neveu, Érik. 2017. « L'analyse des problèmes publics: Un champ d'étude interdisciplinaire au cœur des enjeux sociaux présents ». *Idées économiques et sociales* N° 190(4): 6-19. doi:10.3917/idee.190.0006.
- New Zealand China Council. 2023. « Statistics - New Zealand China Council ». <https://nzchinacouncil.org.nz/statistics/> (24 janvier 2025).
- Newstalk ZB. 2017. « Listen: Mike Joy - Water Report Part of Dairy Industry "Charm Offensive" ». *NZ Herald*. <https://www.nzherald.co.nz/the-country/news/listen-mike-joy-water-report-part-of-dairy-industry-charm-offensive/C7HDW6YDMMDQQJFUTHAVF7KOPE/> (24 janvier 2025).
- Nietzsche, Friedrich. 1900. *La Généalogie de la morale*. Paris: Mercure de France.
- Office of the Auditor-General. 2011. *Managing freshwater quality: Challenges for regional councils*. Wellington: Office of the Auditor-General. <https://oag.parliament.nz/2011/freshwater/docs/managing-freshwater-quality.pdf>.
- Ohlsson, Camilla. 2004. « New Zealand Dairy Co-operatives – Strategies, Structures, and Deregulation ». Mémoire de master. Uppsala: Swedish University of Agricultural Sciences.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2004. « La rigueur du qualitatif. L'anthropologie comme science empirique ». *Espaces Temps* 84(1): 38-50. doi:10.3406/espas.2004.4237.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2008. « A la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique ». *Discussion Paper* 5.

- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2009. « Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest ». *Working Paper* 4.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2010. « Développement, Modes de Gouvernance et Normes Pratiques (Une Approche Socio-Anthropologique) ». *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement* 31(1-2): 5-20. doi:10.1080/02255189.2010.9669327.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 1995. « La politique du terrain ». *Enquête. Archives de la revue Enquête* (1): 71-109. doi:10.4000/enquete.263.
- Oram, Rod. 2007. « The Resource Management Act: Now and in the future ». Présenté à Beyond the RMA conference. Auckland: In The Langham.
- Oram, Rod. 2015. « Rod Oram: Dairy debt a risk or just part of farming? » *Rod Oram: Dairy debt a risk or just part of farming? | Stuff*. <https://www.stuff.co.nz/business/farming/dairy/69318309/rod-oram-dairy-debt-a-risk-or-just-part-of-farming?rm=m> (31 janvier 2025).
- O'Sullivan, Fran. 2024. « Double Duty: Turbocharging Growth in Primary Industries ». *NZ Herald*. <https://www.nzherald.co.nz/business/business-reports/agribusiness-report/agribusiness-and-trade-mpis-director-general-ray-smith-seeks-to-turbocharge-growth-in-primary-industries/G4BJTXYLSJE23HVOREMLYQCMOE/> (23 janvier 2025).
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Otago Daily Times. 2024. « ES Delays Water Plan until 2027 ». *Otago Daily Times Online News*. <https://www.odt.co.nz/southland/es-delays-water-plan-until-2027> (30 janvier 2025).
- Our Land and Water. 2019. « Physiographic Environments of New Zealand ». *Our Land & Water - Toitū te Whenua, Toiora te Wai*. <https://ourlandandwater.nz/project/physiographic-environments-of-new-zealand/> (30 janvier 2025).
- Palmer, Geoffrey. 2013. « The Resource Management Act-How we got it and what changes are being made to it ». Présenté à Resource Management Law Association. New Plymouth: Devon Hotel.
- Palmer, Geoffrey. 2014. « The Harkness Henry Lecture - Law Making in New Zealand: Is There a Better Way? » <https://papers.ssrn.com/abstract=2537194> (3 novembre 2023).
- Palmer, Geoffrey. 2015. « Ruminations on the problems with the Resource Management Act ». Présenté à Local Government Environmental Compliance Conference. Auckland: Heritage Hotel.
- Parliamentary Commissioner for the Environment. 2004. *Growing for Good: Intensive Farming, Sustainability and New Zealand's Environment*. Wellington: Parliamentary Commissioner for the Environment.
- Parliamentary Commissioner for the Environment. 2012. *Water quality in New Zealand: Understanding the science*. Wellington: Parliamentary Commissioner for the Environment.

<https://pce.parliament.nz/publications/water-quality-in-new-zealand-understanding-the-science/>.

- Parliamentary Commissioner for the Environment. 2018. *Overseer and regulatory oversight: Models, uncertainty and cleaning up our waterways*. Wellington: Parliamentary Commissioner for the Environment. <https://pce.parliament.nz/media/tv0la52o/overseer-and-regulatory-oversight-final-report-web.pdf>.
- Parminter, Terry G., et A.M.L. Perkins. 1997. « Applying an understanding of farmers' values and goals to their farming styles ». *Proceedings of the New Zealand Grassland Association*: 107-11. doi:10.33584/jnzc.1997.59.2273.
- Pawson, Eric, et Tom Brooking. 2013. *Making a New Land: Environmental Histories of New Zealand*. Dunedin: Otago University Press.
- Pawson, Eric, et Harvey Perkins. 2018. « The Merino Story ». In *The New Biological Economy, How New Zealanders Are Creating Value from the Land*, éd. Eric Pawson et The Biological Economies Team. Auckland: Auckland University Press, 61-78.
- Pearson, Lisa. 2015. *Artificial subsurface drainage in Southland*. Invercargill: Environment Southland. Technical Report. <https://www.es.govt.nz/repository/libraries/id:26gi9ayo517q9stt81sd/hierarchy/environment/water/southland-science-programme/land-use-inputs/documents/Report%20-%20Artificial%20subsurface%20drainage%20in%20Southland.pdf>.
- Peck, Jamie, et Adam Tickell. 2002. « Neoliberalizing Space ». *Antipode* 34(3): 380-404. doi:10.1111/1467-8330.00247.
- Peden, Robert, et Peter Holland. 2013. « Settlers Transforming the Open Country ». In *Making a New Land: Environmental Histories of New Zealand*, éd. Eric Pawson et Tom Brooking. Dunedin: Otago University Press, 89-105.
- Pierce, Jonathan J., Saba Siddiki, Michael D. Jones, Kristin Schumacher, Andrew Pattison, et Holly Peterson. 2014. « Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications ». *Policy Studies Journal* 42(1): 1-29. doi:10.1111/psj.12040.
- Pirsoul, Nicolas, et Maria Armoudian. 2019. « Deliberative Democracy and Water Management in New Zealand: A Critical Approach to Collaborative Governance and Co-Management Initiatives ». *Water Resources Management* 33(14): 4821-34. doi:10.1007/s11269-019-02400-x.
- van der Ploeg, Jan Douwe. 2020. « Farmers' upheaval, climate crisis and populism ». *The Journal of Peasant Studies* 47(3): 589-605. doi:10.1080/03066150.2020.1725490.
- Polanyi, Karl. 2009. *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris: Gallimard.
- Pomeroy, Ann. 2015. « Resilience of Family Farming 1984–2014: Case Studies from Two Sheep/Beef Hill Country Districts of New Zealand ». *New Zealand Geographer* 71(3): 146-58. doi:10.1111/nzg.12106.

- Pomeroy, Ann. 2022. « Reframing the Rural Experience in Aotearoa New Zealand: Incorporating the Voices of the Marginalised ». *Journal of Sociology* 58(2): 236-52. doi:10.1177/14407833211014262.
- Pomeroy, Ann. 2024. « Rethinking Class, Capitalism and Exploitation from the Perspective of Family Farming in Aotearoa/New Zealand ». *Sociologia Ruralis* 64(1): 22-40. doi:10.1111/soru.12465.
- Prager, Katrin, et Uwe Jens Nagel. 2008. « Participatory Decision Making on Agri-Environmental Programmes: A Case Study from Sachsen-Anhalt (Germany) ». *Land Use Policy* 25: 106-15.
- Pressman, Jeffrey L., et Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. Oakland: University of California Press.
- Primdahl, Jørgen, et Simon Swaffield. 2004. « Segregation and multifunctionality in New Zealand landscapes ». In *Sustaining agriculture and the rural environment: governance, policy and multifunctionality*, éd. Floor Brouwer. Cheltenham: Edward Elgar. 266-85.
- Pritchard, Bill, David Burch, et Geoffrey Lawrence. 2007. « Neither 'Family' nor 'Corporate' Farming: Australian Tomato Growers as Farm Family Entrepreneurs ». *Journal of Rural Studies* 23(1): 75-87. doi:10.1016/j.jrurstud.2006.04.001.
- Quelquejeu, Bernard. 2001. « La nature du pouvoir selon Hannah Arendt: Du 'pouvoir-sur' au 'pouvoir-en-commun' ». *Revue des sciences philosophiques et théologiques* 85(3): 511-27. doi:10.3917/rspt.853.0511.
- Rabobank. 2020. *Global Dairy Top 20*. <https://www.rankingthebrands.com/PDF/Global%20Dairy%20Top%2020%20-%202020,%20Rabobank.pdf>.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press, Belknap Press. doi:10.2307/j.ctvjf9z6v.
- Rayner, Tony. 1987. « Regulation ». In *Rural New Zealand - What Next?*, Discussion paper / Lincoln College, Agribusiness [and] Economics Research Unit, éd. L. Tim Wallace et Ralph Lattimore. Canterbury: Agribusiness & Economics Research Unit, 20-1-20-10.
- Reid, John, Matthew Rout, Jay Whitehead, et Katene Te Puoho. 2021. *Tauutuutu: A white paper*. Christchurch: University of Canterbury.
- Reid, Mike. 2019. « Examining the Case for Decentralisation ». *Policy Quarterly* 15(2): 3-9.
- Reserve Bank of New Zealand. 1984. *1983/84 dairy season review*. Wellington: Reserve Bank of New Zealand.
- de Reus, Helena. 2012. « Keogh Resigns ». *Otago Daily Times Online News*. <https://www.odt.co.nz/regions/southland/keogh-resigns> (24 janvier 2025).

- Revillard, Anne. 2018. « Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants: La réception de l'action publique ». *Revue française de science politique* 68(3): 469-91. doi:10.3917/rfsp.683.0469.
- Riethmuller, Micaela L, Elizabeth A Newnham, Peta L Dzidic, et Peter M McEvoy. 2024. « Farming, finance and family: factors associated with anxiety, depression and stress among Western Australian farmers ». *Health Promotion International* 39(3). doi:10.1093/heapro/daae069.
- Riley, Mark. 2016. « How Does Longer Term Participation in Agri-Environment Schemes [Re]Shape Farmers' Environmental Dispositions and Identities? » *Land Use Policy* 52: 62-75. doi:10.1016/j.landusepol.2015.12.010.
- Rissman, C., E. Rodway, M. Beyer, J. Hodgetts, T. Snelder, L. Pearson, M. Killick, et al. 2016. *Physiographics of Southland Part 1: Delineation of key drivers of regional hydrochemistry and water quality*. Invercargill: Environment Southland. Technical Report.
- Rittel, Horst W. J., et Melvin M. Webber. 1973. « Dilemmas in a General Theory of Planning ». *Policy Sciences* 4(2): 155-69. doi:10.1007/BF01405730.
- RNZ. 2023. « Why Using More Fertiliser and Feed Does Not Necessarily Raise Dairy Farm Profits but Increases Climate Harm ». RNZ. <https://www.rnz.co.nz/news/on-the-inside/487901/why-using-more-fertiliser-and-feed-does-not-necessarily-raise-dairy-farm-profits-but-increases-climate-harm> (23 janvier 2025).
- RNZ. 2024. « Mike Joy on His Memoir and Butting Heads with Sir John Key ». RNZ. <https://www.rnz.co.nz/news/national/527347/mike-joy-on-his-memoir-and-butting-heads-with-sir-john-key> (31 janvier 2025).
- Robert, Cécile. 2021. « Penser la dépolitisation : ressources théoriques, enjeux définitionnels ». In Presses universitaires du Septentrion, 11. <https://hal.science/hal-03255796> (30 janvier 2025).
- Roche, Michael M., T Johnston, et Richard B. Le Heron. 1992. « Farmers' Interest Groups and Agricultural Policy in New Zealand during the 1980s ». *Environment and Planning A: Economy and Space* 24(12): 1749-67. doi:10.1068/a241749.
- Rood, Don. 2019. « How Water Is Reshaping the Political Landscape ». *Policy Quarterly* 15(3). doi:10.26686/pq.v15i3.5684.
- Rosin, Christopher. 2008. « The Conventions of Agri-Environmental Practice in New Zealand: Farmers, Retail Driven Audit Schemes and a New Spirit of Farming ». *GeoJournal* 73(1): 45-54. doi:10.1007/s10708-008-9177-1.
- Rosin, Christopher. 2013. « Food Security and the Justification of Productivism in New Zealand ». *Journal of Rural Studies* 29: 50-58. doi:10.1016/j.jrurstud.2012.01.015.
- Rosin, Christopher, et Hugh Campbell. 2009. « Beyond Bifurcation: Examining the Conventions of Organic Agriculture in New Zealand ». *Journal of Rural Studies* 25(1): 35-47. doi:10.1016/j.jrurstud.2008.05.002.
- Rosin, Christopher, et Hugh Campbell. 2012. « The Complex Outcomes of Neoliberalisation in New Zealand: Productivism, Audit and the Challenge of Future Energy and Climate

- Shocks ». In *Rethinking Agricultural Policy Regimes: Food Security, Climate Change and the Future Resilience of Global Agriculture*, Emerald Group Publishing Limited, 191-210. doi:10.1108/S1057-1922(2012)0000018011.
- Rosin, Christopher, Angga Dwiartama, et Lesley Hunt. 2012. *Policy Approaches to Environmental Practice in Agriculture: a review of international literature and recommendations for application in New Zealand*. Christchurch: Agriculture Research Group on Sustainability.
- Rosin, Christopher, Katharine A Legun, Hugh Campbell, et Marion Sautier. 2017. « From Compliance to Co-Production: Emergent Forms of Agency in Sustainable Wine Production in New Zealand ». *Environment and Planning A: Economy and Space* 49(12): 2780-99. doi:10.1177/0308518X17733747.
- Ruru, Jacinta. 2018. « Listening to Papatūānuku: a call to reform water law ». *Journal of the Royal Society of New Zealand* 48(2-3): 215-24. doi:10.1080/03036758.2018.1442358.
- Sabatier, Paul A. 1998. « The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe ». *Journal of European Public Policy* 5(1): 98-130. doi:10.1080/13501768880000051.
- de Saint Seine, Sylviane. 2020. « Petite et agile?: comment la Nouvelle-Zélande révolutionna la politique monétaire ». *Revue française d'histoire économique* N°14(2): 22. doi:10.3917/rfhe.014.0022.
- de Sainte Marie, Christine. 2014. « Rethinking Agri-Environmental Schemes. A Result-Oriented Approach to the Management of Species-Rich Grasslands in France ». *Journal of Environmental Planning and Management* 57(5): 704-19. doi:10.1080/09640568.2013.763772.
- Saunders, Caroline, Hugh McDonald, et Tim Driver. 2011. *Enhancing Value for New Zealand Farmers by Improving the Value Chain*. Canterbury: Agribusiness and Economics Research Unit, Lincoln University. Research Report.
- Scarsbrook, Mike R., et Alice R. Melland. 2015. « Dairying and Water-Quality Issues in Australia and New Zealand ». *Animal Production Science* 55(7): 856. doi:10.1071/AN14878.
- Scheler, Max. 1933. *L'homme du ressentiment*. Paris: Gallimard. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3413044x> (23 janvier 2025).
- Schneider, Anne, et Helen Ingram. 1993. « Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy ». *American Political Science Review* 87(2): 334-47. doi:10.2307/2939044.
- Schweizer, Rémi. 2014. « Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales. Cas autour des bisses valaisans. ». Thèse de doctorat. Lausanne: Université de Lausanne.
- Scott, James C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant*. New Haven: Yale University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1bh4cdk> (23 janvier 2025).
- Scott, James C. 1985. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University press.

- Scott, James C. 1998. *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale university press.
- Sencébé, Yannick. 2021. « Agribashing. La (dis) qualification de la critique au temps de la transition agroécologique ». *Vocabulaire critique & spéculatif des transitions*. <https://vocabularydestransitions.fr/> (23 janvier 2025).
- Shore, Cris, et Susan Wright. 1997. *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*. London ; New York: Routledge.
- Shortall, Orla, Lee-Ann Sutherland, Annmarie Ruston, et Jasmeet Kaler. 2018. « True Cowmen and Commercial Farmers: Exploring Vets' and Dairy Farmers' Contrasting Views of 'Good Farming' in Relation to Biosecurity ». *Sociologia Ruralis* 58(3): 583-603. doi:10.1111/soru.12205.
- Silvasti, Tiina. 2003. « The Cultural Model of 'The Good Farmer' and the Environmental Question in Finland ». *Agriculture and Human Values* 20(2): 143-50. doi:10.1023/A:1024021811419.
- Simkin, Sue, Keith Hawton, Joan Fagg, et Aslög Malmberg. 1998. « Stress in Farmers: A Survey of Farmers in England and Wales ». *Occupational and Environmental Medicine* 55(11): 729-34.
- Sinner, Jim, Philip Brown, et Mark Newton. 2016. « Community Perceptions of Collaborative Processes for Managing Freshwater Resources ». *Ecology and Society* 21(4): art5. doi:10.5751/ES-08851-210405.
- Smith, Adam. 2014. *Théorie des sentiments moraux*. Paris: Presses Universitaires de France. doi:10.3917/puf.smith.2014.01.
- Smith, C. M., R. J. Wilcock, W. N. Vant, D. G. Smith, et Cooper A. B. 1993. *Towards sustainable agriculture: freshwater quality in New Zealand and the influence of agriculture*. MAF Policy.
- Smith, Lockwood. 1998. « The Evolution of the Meat Industry ». Présenté à International Trade Annual General Meeting, Gore.
- Smith, Nick. 2006. *A Bluegreen Vision for New Zealand*. Wellington: The Office of the Leader of the Opposition.
- Smith, Nick. 2010. « The next Steps in the Bluegreen Agenda | Beehive.Govt.Nz ». Présenté à Wellington. <https://www.beehive.govt.nz/speech/next-steps-bluegreen-agenda> (24 janvier 2025).
- Société suisse d'ethnologie. 2010. « Une charte éthique pour les ethnologues? Projet de prise de position de la SSE ». *Tsantsa* 15: 148-65.
- Sotirin, Patty, et Heidi Gottfried. 1999. « The Ambivalent Dynamics of Secretarial 'Bitching': Control, Resistance, and the Construction of Identity ». *Organization* 6(1): 57-80. doi:10.1177/135050849961003.
- Spector, Malcolm, et John I. Kitsuse. 1973. « Social Problems: A Re-Formulation ». *Social Problems* 21(2): 145-59. doi:10.2307/799536.

- Statistics New Zealand. 1901. « THE NEW ZEALAND OFFICIAL YEAR-BOOK, 1901 ». https://www3.stats.govt.nz/New_Zealand_Official_Yearbooks/1901/NZOYB_1901.html (23 janvier 2025).
- Statistics New Zealand. 2015a. *Global New Zealand – International trade, investment, and travel profile: Year ended June 2015*. Wellington: Ministry of Foreign Affairs and Trade, and Statistics New Zealand.
- Statistics New Zealand. 2015b. *Agricultural Production Statistics: June 2014 (final)*. Wellington: Ministry of Foreign Affairs and Trade, and Statistics New Zealand.
- Statistics New Zealand. 2021a. « Livestock numbers – published April 2021 ». <https://www.stats.govt.nz/indicators/livestock-numbers> (23 janvier 2025).
- Statistics New Zealand. 2021b. « Fertilisers – nitrogen and phosphorus ». <https://www.stats.govt.nz/indicators/fertilisers-nitrogen-and-phosphorus> (23 janvier 2025).
- Statistics New Zealand. 2021c. « Yearbook collection: 1893–2012 ». *Yearbook collection: 1893–2012 | Stats NZ*. <https://www.stats.govt.nz/indicators-and-snapshots/digitised-collections/yearbook-collection-18932012/> (30 janvier 2025).
- Statistics New Zealand. 2021d. « Urban rural New Zealand ». *ArcGIS StoryMaps*. <https://storymaps.arcgis.com/stories/f98ae8750e8d4690a48ed3e827b1efdc> (31 janvier 2025).
- Statistics New Zealand. 2021e. « Agricultural and horticultural land use | Stats NZ ». <https://www.stats.govt.nz/indicators/agricultural-and-horticultural-land-use/> (31 janvier 2025)
- Statistics New Zealand. 2022. « Lake water quality | Stats NZ ». <https://www.stats.govt.nz/indicators/lake-water-quality/> (30 janvier 2025).
- Statistics New Zealand. 2023. « Agricultural production statistics: Year to June 2023 (final) | Stats NZ ». <https://www.stats.govt.nz/information-releases/agricultural-production-statistics-year-to-june-2023-final/> (22 janvier 2025).
- Statistics New Zealand. 2025. « Regional gross domestic product: Year ended March 2024 » | Stats NZ. <https://www.stats.govt.nz/information-releases/regional-gross-domestic-product-year-ended-march-2024/> (13 juillet 2025).
- Stewart, Rachael. 2016. « Rachel Stewart: You Can't Hide from Facts ». *NZ Herald*. <https://www.nzherald.co.nz/nz/rachel-stewart-you-cant-hide-from-the-facts/67AYC4WDVRPYKDNRE2B4M6LKY4/> (31 janvier 2025).
- Stewart-Harawira, Makere W. 2020. « Troubled Waters: Maori Values and Ethics for Freshwater Management and New Zealand's Fresh Water Crisis ». *WIRES Water* 7(5): e1464. doi:10.1002/wat2.1464.
- Stock, Paul, et Susan Peoples. 2012. « Commodity Competition: Divergent Trajectories in New Zealand Pastoral Farming ». In *Research in Rural Sociology and Development*, éd. Reidar Almås et Hugh Campbell. Emerald Group Publishing Limited, 263-84. doi:10.1108/S1057-1922(2012)0000018014.

- Stock, Paul V., et Jérémie Forney. 2014. « Farmer autonomy and the farming self ». *Journal of Rural Studies* 36: 160-71. doi:10.1016/j.jrurstud.2014.07.004.
- Stone, Deborah A. 1989. « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas ». *Political Science Quarterly* 104(2): 281-300. doi:10.2307/2151585.
- Strauss, Anselm L. 1995. *Qualitative Analysis for Social Scientists*. Cambridge New York Melbourne: Cambridge university press.
- Sutherland, Lee-Ann. 2013. « Can Organic Farmers Be ‘Good Farmers’? Adding the ‘Taste of Necessity’ to the Conventionalization Debate ». *Agriculture and Human Values* 30(3): 429-41. doi:10.1007/s10460-013-9424-z.
- Sutherland, Lee-Ann, et Ika Darnhofer. 2012. « Of Organic Farmers and ‘Good Farmers’: Changing Habitus in Rural England ». *Journal of Rural Studies* 28(3): 232-40. doi:10.1016/j.jrurstud.2012.03.003.
- Swarbrick, Nancy. 2015. « Story: National Parks ». *Te Ara*. <https://teara.govt.nz/en/national-parks> (23 janvier 2025).
- Swissmilk. 2023. « Producteurs de lait ». *Swissmilk*. <https://www.swissmilk.ch/fr/producteurs-de-lait/marche/acteurs-et-structure-du-marche/producteurs-de-lait/> (18 janvier 2025).
- Tadaki, Marc. 2020. « Is There Space for Politics in the Environmental Bureaucracy? Discretion and Constraint in Aotearoa New Zealand’s Ministry for the Environment ». *Geoforum* 111: 229-38. doi:10.1016/j.geoforum.2020.02.021.
- Tadaki, Marc. 2018. « Filling the Void : Struggles over Implementing Freshwater Policy in Aotearoa New Zealand ». Thèse de doctorat. Vancouver: University of British Columbia. doi:10.14288/1.0373468.
- Tajfel, Henri. 1981. *Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology*. Cambridge London New York: Cambridge University Press.
- Tajfel, Henri, M. G. Billig, R. P. Bundy, et Claude Flament. 1971. « Social Categorization and Intergroup Behaviour ». *European Journal of Social Psychology* 1(2): 149-78. doi:10.1002/ejsp.2420010202.
- Tall, Ismaël, et Hugh Campbell. 2018. « The “dirty dairying” campaign in New Zealand Constructing problems and assembling responses ». In *Agri-environmental Governance as an Assemblage: Multiplicity, power, and transformation*, éd. Jérémie Forney, Chris Rosin, et Hugh Campbell. London: Routledge, 161-76.
- TDB Advisory, et NZ Productivity Commission. 2020. *The Dairy Sector in New Zealand. Extending the boundaries*. Wellington. <https://www.tdb.co.nz/wp-content/uploads/2020/12/TDB-Advisory-Dairy-Sector-Review-Productivity-Commission.pdf>.
- The Times. 2017. « How New Zealand Cleared the Field for Subsidy-Free Farms ». <https://www.thetimes.com/article/how-new-zealand-cleared-the-field-for-subsidy-free-farms-b2mz0smwc> (30 janvier 2025).

- Thomas, Amanda C., et Sophie Bond. 2016. « Reregulating for Freshwater Enclosure: A State of Exception in Canterbury, Aotearoa New Zealand: Reregulating for Freshwater Enclosure ». *Antipode* 48(3): 770-89. doi:10.1111/anti.12214.
- Thomas, Emma, Mark Riley, et Jack Spees. 2019. « Good Farming beyond Farmland – Riparian Environments and the Concept of the ‘Good Farmer’ ». *Journal of Rural Studies* 67: 111-19. doi:10.1016/j.jrurstud.2019.02.015.
- Thompson, Edward P. 1968. *The Making of the English Working Class*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Tönnies, Ferdinand. 2015. *Communauté et société: Catégories fondamentales de la sociologie pure*. Paris: Humensis.
- Towns, David R., Charles H. Daugherty, Keith Broome, Susan Timmins, et Mick Clout. 2019. « The Thirty-Year Conservation Revolution in New Zealand: An Introduction ». *Journal of the Royal Society of New Zealand* 49(3): 243-58. doi:10.1080/03036758.2019.1652192.
- Treasury. 1984. *Economic Management Land Use Issues*. Wellington: Office of Minister of Finance.
- Trechter, David D., Murray J. McGregor, et Roy B. Murray-Prior. 2003. « A Neo-Institutional Assessment of Cooperative Evolution: Comparing the Australian Wheat Board and the Fonterra Dairy Group ». Présenté à NCR-194 Research on Cooperatives Annual Meeting, Kansas City. <https://ageconsearch.umn.edu/record/31801/files/cp03tr01.pdf>.
- Turner, John C., Michael A. Hogg, Penelope J. Oakes, Stephen D. Reicher, et Margaret S. Wetherell. 1987. *Rediscovering the social group: A self-categorization theory*. Cambridge, MA, US: Basil Blackwell.
- UMR, et Ministry for Primary Industries. 2017. *New Zealanders’ views of the primary sector*. Wellington: Ministry for Primary Industries. <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/27582-new-zealanders-views-of-the-primary-sector>.
- UMR, et Ministry for Primary Industries. 2020. *New Zealanders’ views of the primary sector*. Wellington: Ministry for Primary Industries. <https://umr.co.nz/wp-content/uploads/2020/05/Opinion-of-Primary-Industries-May-2020.pdf>.
- University of Waikato. 2008. « Professor slams environmental performance report | Scoop News ». *Scoop News*. <https://www.scoop.co.nz/stories/SC0802/S00062.htm> (24 janvier 2025).
- Upton, Simon. 1996. « Environment 2010 Strategy ». *Environment 2010 Strategy | Beehive.govt.nz*. <https://www.beehive.govt.nz/feature/environment-2010-strategy> (30 janvier 2025).
- Uys, Gerhard. 2022. « Fonterra Takes First Step into Non-Dairy Products ». *Stuff*. <https://www.stuff.co.nz/business/farming/129691125/fonterra-takes-first-step-into-nondairy-products> (23 janvier 2025).
- Uys, Gerhard. 2023. « Fonterra Orders an End to Killing Bobby Calves on Dairy Farms ». *Stuff*. <https://www.stuff.co.nz/business/farming/131009787/fonterra-orders-an-end-to-killing-bobby-calves-on-dairy-farms> (31 janvier 2025).

- Venugopal, Rajesh. 2015. « Neoliberalism as Concept ». *Economy and Society* 44(2): 165-87. doi:10.1080/03085147.2015.1013356.
- Vetter, Thomas. 2020. « Social (un-)learning and the legitimization of marginalized knowledge: How a new community of practice tries to ‘kick the grain habit’ in ruminant livestock farming ». *Journal of Rural Studies* 79: 11-23. doi:10.1016/j.jrurstud.2020.08.036.
- Vetter, Thomas. 2022. « Co-Producing Better Land Management? An Ethnographic Study of Partnership Working in the Context of Agricultural Diffuse Pollution ». *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies* 103(2): 117-41. doi:10.1007/s41130-022-00170-6.
- Vigors, Belinda, Françoise Wemelsfelder, et Alistair B. Lawrence. 2023. « What Symbolises a “Good Farmer” When It Comes to Farm Animal Welfare? » *Journal of Rural Studies* 98: 159-70. doi:10.1016/j.jrurstud.2023.01.009.
- Vitalis, Vangelis. 2007. « Agricultural subsidy reform and its implications for sustainable development: the New Zealand experience ». *Environmental Sciences* 4(1): 21-40. doi:10.1080/15693430601108086.
- Vowles, Jack, et Jennifer Curtin. 2020. *A populist exception? the 2017 New Zealand general election*. Acton, A.C.T: Australian National University Press.
- de Vries, Michiel S. 2000. « The Bureaucratization of Participation ». *International Review of Administrative Sciences* 66(2): 325-48. doi:10.1177/0020852300662008.
- Wacquant, Loïc. 2012. « Three Steps to a Historical Anthropology of Actually Existing Neoliberalism ». *Social Anthropology* 20(1): 66-79. doi:10.1111/j.1469-8676.2011.00189.x.
- Wallace, L. Tim, et Ralph Lattimore, éd. 1987. *Rural New Zealand - What Next?* Canterbury: Agribusiness & Economics Research Unit.
- Wallace, Neal. 2016. *When the Farm Gates Opened: The Impact of Rogernomics on Rural New Zealand*. Dunedin: Otago University Press.
- Wallace, Neal. 2018. « Councils Say Criticism Is Unfair ». *Councils say criticism is unfair | Farmers Weekly*. <https://www.farmersweekly.co.nz/news/councils-say-criticism-is-unfair/> (31 janvier 2025).
- Walls, Jason. 2019. « Govt Warned Loaning Westland \$10m Would Set Precedent for Providing Loans ». *NZ Herald*. <https://www.nzherald.co.nz/nz/the-treasury-warned-the-government-that-it-should-defer-any-decision-on-giving-westland-a-loan/ZKCWIWGIGNIJPLLFDOG3L6EVDQ/> (30 janvier 2025).
- Ward, Neil, Judy Clark, Philip Lowe, et Suzanne Seymour. 1998. « Keeping Matter in Its Place: Pollution Regulation and the Reconfiguring of Farmers and Farming ». *Environment and Planning A: Economy and Space* 30(7): 1165-78. doi:10.1068/a301165.
- Warnock, Ceri, et Maree Baker-Galloway. 2015. *Focus on resource management law*. Wellington: LexisNexis NZ Ltd.
- Weber, Max. 1964. *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. Paris: Plon.

- Weber, Max. 1978. *Economy and Society*. Berkeley et Los Angeles: University of California Press.
- Webster-Brown, Jenny. 2017. « Wadeable, Swimmable, Indecipherable: Cutting through the Crap in the Nick Smith Water Row ». *The Spinoff*. <https://thespinoff.co.nz/science/01-03-2017/wadeable-swimmable-indecipherable-cutting-through-the-crap-in-the-nick-smith-water-row> (24 janvier 2025).
- Westerink, Judith, Marcel Pleijte, Raymond Schrijver, Rosalie Van Dam, Michiel De Krom, et Tineke De Boer. 2021. « Can a ‘Good Farmer’ Be Nature-Inclusive? Shifting Cultural Norms in Farming in The Netherlands ». *Journal of Rural Studies* 88: 60-70. doi:10.1016/j.jrurstud.2021.10.011.
- Wheen, Nicola. 2013. « An Updated History of New Zealand Environmental Law ». In *Making a New Land: Environmental Histories of New Zealand*, éd. Eric Pawson et Tom Brooking. Dunedin: Otago University Press, 277-92.
- Wikimedia. 2025. « Regions of New Zealand ». *Wikipedia*. https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Regions_of_New_Zealand&oldid=1271662705 (30 janvier 2025).
- Willis, Richard P. 2004. « Enlargement, Concentration and Centralisation in the New Zealand Dairy Industry ». *Geography* 89(1): 83-88.
- Wilson, Olivia. 1994. « “They Changed the Rules”: Farm Family Responses to Agricultural Deregulation in Southland, New Zealand ». *New Zealand Geographer* 50(1): 3-13. doi:10.1111/j.1745-7939.1994.tb00395.x.
- Wilson, Olivia J. 1995. « Rural restructuring and agriculture-rural economy linkages: A New Zealand study ». *Journal of Rural Studies* 11(4): 417-31. doi:10.1016/0743-0167(95)00014-3.
- Woodford, Keith. 2017. « Keith Woodford: Dairy debt leaves farmers little headroom ». *Keith Woodford: Dairy debt leaves farmers little headroom | Stuff*. <https://www.stuff.co.nz/business/farming/dairy/99592272/keith-woodford-dairy-debt-leaves-farmers-little-headroom> (31 janvier 2025).
- Woodford, Keith. 2020. « Big Win for Fonterra from Latest DIRA Amendments ». *Big win for Fonterra from latest DIRA amendments | interest.co.nz*. <https://www.interest.co.nz/rural-news/106688/new-dira-settings-give-fonterra-what-it-wanted-make-life-much-more-challenging-any> (30 janvier 2025).
- Woods, Michael. 2006. « Redefining the ‘Rural Question’: The New ‘Politics of the Rural’ and Social Policy ». *Social Policy & Administration* 40(6): 579-95. doi:10.1111/j.1467-9515.2006.00521.x.
- Wynyard, Matthew. 2016. « The price of milk: primitive accumulation and the New Zealand dairy industry 1814-2014 ». Thèse de doctorat. Auckland: University of Auckland. ResearchSpace@Auckland. <https://researchspace.auckland.ac.nz/handle/2292/29483> (3 novembre 2023).
- Yin, Robert K. 2014. *Case Study Research: Design and Methods*. Los Angeles London New Delhi Singapore Washington, DC: SAGE.

- Young, Rachel. 2012. « Money Talks in Tight Rein on ECan ». *Stuff*. <https://www.stuff.co.nz/national/politics/7875012/Money-talks-in-tight-rein-on-ECan> (3 février 2025).
- Zwart, Anthony, et Sandra Martin. 1987. « Options to Producer Control ». In *Rural New Zealand - What Next?*, Discussion paper / Lincoln College, Agribusiness [and] Economics Research Unit, éd. L. Tim Wallace et Ralph Lattimore. Canterbury: Agribusiness & Economics Research Unit, 17-1-17-12.

Textes de lois, documents relatifs au pSWLP et rapports «Compliance Monitoring»

Textes de loi

Sans contre-indication, les textes de loi sont disponibles sur: <https://www.legislation.govt.nz/>

- Dairy Industry Restructuring Act 2001 (2001 No 51)
- Environment Act 1986 (1986 No 127)
- Local Government Act 2002 (2002 No 84).
- National Development Act 1979 (1979 No 147). Disponible sur https://www.nzlii.org/nz/legis/hist_act/nda19791979n147246/ (13 juillet 2025).
- Ngāi Tahu Claims Settlement Act 1998 (1998 No 97)
- Resource Management Act. 1991 (1991 No 69)
- Town and Country Planning Act 1977 (1977 No 121). Disponible sur https://www.nzlii.org/nz/legis/hist_act/tacpa19771977n121320/ (13 juillet 2025).

pSWLP 2016

Les documents relatifs au pSWLP 2016 sont disponible sur : <https://www.es.govt.nz/about-us/plans-and-strategies/regional-plans/proposed-southland-water-and-land-plan/council-hearing-documents> (13 juillet 2025). Les documents sont produits par Environment Southland.

- Proposed Southland Water and Land Plan - Part A: Text (3 June 2016)
- Proposed Southland Water and Land Plan - Part B: Maps (3 June 2016)
- Evaluation Report : Proposed Southland Water and Land Plan. Prepared under Section 32 of the Resource Management Act 1991
- Section 32 Report. June 2016.
- Section 32 Supporting Documents. May 2016.
- Section 42a Hearing Report. April 2017.
- Section 42A Report – Appendix D – Wetland Mapping. April 2017.
- Proposed Southland Water and Land Plan Part A. (03 November 2017). Reply Report version

- Proposed Southland Water and Land Plan Part B – Maps. 03 November 2017
- Responses to Questions of Hearing Commissioners on Council Reply Report and proposed Southland Water and Land Regional Plan. Non daté.
- Summary of Decisions Requested Report. Provision Order. 30. 30 November 2016.
- Addendum to the Summary of Decisions Requested Report notified on 30 November 2016. Provision Order. February 2017.

pSWLP 2018

Les documents relatifs au pSWLP 2018 sont disponibles sur : <https://www.es.govt.nz/about-us/plans-and-strategies/regional-plans/proposed-southland-water-and-land-plan> (31 janvier 2025). Les documents sont produits par Environment Southland.

- Proposed Southland Water and Land Plan - Part A - Decisions Version (4 April 2018)
- Proposed Southland Water and Land Plan - Part B - Decisions Version (4 April 2018)
- Recommended Decisions on Submissions (29 January 2018)
- Proposed Southland Water and Land Plan - Part A (Recommendations Report version – tracked changes, 29 January 2018)
- Proposed Southland Water and Land Plan - Part A (Recommendations Report version – Clean, 29 January 2018)
- Report and recommendations of the Hearing Commissioners. 29 January 2018.

Décisions de l'Environment Court sur le pSWLP

Les décisions juridiques sont disponibles à cette adresse : <https://www.es.govt.nz/about-us/plans-and-strategies/regional-plans/proposed-southland-water-and-land-plan> (31 janvier 2025). Elles sont prononcées par la Cour environnementale (*Environment Court*).

- [2019] NZEnvC 208. First Interim Decision - December 2019. Christchurch.
- [2020] NZEnvC 93. Second Interim Decision - June 2020. Christchurch.
- [2020] NZEnvC 110. Third Interim Decision - July 2020. Christchurch.
- [2020] NZEnvC 191. Fourth Interim Decision - November 2020. Christchurch.
- [2022] NZEnvC 265. Fifth Interim Decision - December 2022. Christchurch.

- [2023] NZEnvC 051. Sixth Interim Decision - March 2023. Christchurch.
- [2023] NZEnvC 87. Seventh Interim Decision - May 2023. Christchurch.
- [2023] NZEnvC 158. Eighth Interim Decision - August 2023. Christchurch.
- [2023] NZEnvC 204. Ninth Interim Decision - September 2023. Christchurch.

Compliance Monitoring Reports

Les documents *Compliance Monitoring Report* sont disponibles à cette adresse : <https://www.es.govt.nz/environment/compliance/compliance-monitoring-reports> (31 janvier 2025).

Ils sont produits par Environment Southland.

- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2005-2006. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2006-2007. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2007-2008. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2008-2009. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2009-2010. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2010-2011. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2011-2012. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2012-2013. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2013-2014. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2014-2015. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2015-2016. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2016-2017. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2017-2018. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2018-2019. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2019-2020. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2020-2021. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2021-2022. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2022-2023. Invercargill.
- Environment Southland Compliance Monitoring Report 2023-2024. Invercargill.

Annexes

Les annexes suivantes reviennent en détail sur l'histoire agricole et environnementale de la Nouvelle-Zélande (annexes A.1 à A.5). L'annexe A.6 présente les *submissions* des parties prenantes lors de la phase de consultation du pSWLP.

A.1 Histoire de la politique agricole en Nouvelle-Zélande jusqu'aux années 1970

Parler de politique agricole en Nouvelle-Zélande, c'est inévitablement raconter l'histoire de son absence. Les regards, surtout du point de vue européen (voir Cloke 1996), sur la politique du pays se tournent vers l'absence de paiements ou subventions directs, notamment à caractère environnemental, envers les agriculteurs et cet état de fait découle avant tout de mesures de désengagement de l'État prises dans les années 80. Les notions d'absence et de retrait de l'État impliquent implicitement qu'il existait préalablement *quelque chose*. Mais aussi, aujourd'hui, l'agriculture néo-zélandaise est un moteur crucial de l'économie du pays et il s'agit ici de voir comment s'incarne cette puissance de l'agriculture et de l'élevage de nos jours.

Ce texte a pour vocation de cerner les contours de cette réalité «pré-néolibérale» et donc de montrer les éléments caractéristiques de la politique agricole néo-zélandaise. Cette compréhension demande un détour historique qui remonte à la colonisation britannique. L'agriculture se déploie dans un contexte économique particulier (à travers l'avantage comparatif⁶²) et géographique (espaces dégagés, météo propice) qui favorise le développement d'un élevage dont les biens produits sont exportés à plus de 90 %. Mais cet état de fait n'est évidemment pas un accident naturel, il est fruit d'un tissu de décisions, de contestations et de débats et controverses passés. C'est d'autant plus important que la politique agricole (mais pas que) en Nouvelle-Zélande s'est caractérisée par des décisions très drastiques, ayant eu des impacts mondiaux conséquents, que ce soit le déboisement rapide pour transformer le pays en une ferme géante du Pacifique ou encore le tournant néolibéral très marqué et quasi-instantané des années 80. L'angle choisi ici pour explorer ce développement

62 L'avantage comparatif est théorisé par Smith et Ricardo ; il décrit la nécessité, du point de vue économique, à un pays de se spécialiser dans un type de production afin de dégager un revenu comparativement meilleur à une stratégie de diversification.

historique est celui de la *politique* agricole, c'est-à-dire du rôle de l'état dans l'établissement d'un contexte favorable à l'agriculture.

Décrire les moments clés de la politique agricole néo-zélandaise depuis ses origines, c'est aussi présenter son histoire générale depuis sa colonisation européenne ; cette contextualisation est nécessaire pour comprendre les enjeux de la gouvernance agro-environnementale, l'histoire de la politique environnementale y étant intimement liée, et le fonctionnement des institutions. Ce sous-chapitre retrace la politique agricole de façon chronologique depuis le 18ème siècle jusqu'à aujourd'hui ; je mets un accent particulier sur la restructuration des années 80, par ailleurs très commentée dans la littérature, et les conséquences qui en découlent. Pour des raisons de simplicité et pour comprendre l'enchevêtrement des événements, j'écris une chronologie linéaire.

Du fait du caractère succinct des parties historiques plus éloignées dans le passé, j'utilise avant tout des sources secondaires avec des travaux d'historiens (notamment les ouvrages *Making a New Land* (Pawson et Brooking 2013) et *Seeds of Empire* (Brooking, Pawson, et Star 2011). Une partie des sources utilisées m'ont été inspirées par un cours d'histoire environnementale, justement donné par le Professeur Brooking, suivi en 2016 à l'Université d'Otago en tant qu'auditeur libre. Pour les réflexions concernant les années 70 et 80 et au-delà, j'utilise un grand nombre de travaux produits par les chercheurs travaillant à ou pour l'*Agribusiness and Economics Research Unit (AERU)*⁶³ de l'Université de Lincoln en Nouvelle-Zélande (Fairweather 1992; Johnson 1968; Nayga et Rae 1993; Wallace et Lattimore 1987) ; ces travaux très chiffrés et factuels mettent l'accent sur les aspects économiques des mesures de soutien et de désengagement concernant l'agriculture ; les nombreux travaux, plutôt plus réflexifs, comme ceux de Le Heron sur la restructuration et la rerégulation institutionnelles en Nouvelle-Zélande complètent le tableau (Le Heron 1989a, 1989b, 1991). En outre, et surtout pour comprendre l'évolution historique à partir des années 70, j'utilise les statistiques issues de différentes sources (principalement du service de statistiques gouvernemental), compilées parfois par moi-même.

63 <https://www.aeru.co.nz/>

A.1.1 Colonisation européenne et établissement d'une «ferme» géante aux accents britanniques

La colonisation européenne désigne la rencontre entre, puis la domination des Européens sur la population autochtone de Nouvelle-Zélande des Maoris. Ces derniers sont une population polynésienne arrivée très probablement au cours du 13^{ème} siècle sur Aotearoa, ce sont les premiers êtres humains (et les seconds mammifères terrestres !) à mettre pied sur le pays. Ils introduisent plusieurs espèces animales, rat et chien, et végétales, parmi lesquelles la patate douce (*kūmara*), le yam, le taro, ainsi que certaines technologies polynésiennes (par exemple, la cuisson du *kūmara* qui nécessitait une adaptation face aux conditions météorologiques plus froides que représentait Aotearoa en comparaison avec les latitudes tropicales). L'arrivée des Maoris bouleverse l'écologie des îles, avec une déforestation à grande échelle et l'extinction de nombreuses espèces.

En 1642, le premier Européen à mettre la Nouvelle-Zélande sur la carte est le Néerlandais Abel Tasman. La présence maorie en Nouvelle-Zélande était alors complètement établie sur toutes les parties du pays (bien que principalement au nord). Son expédition étant entachée par des morts du côté des colons et des indigènes, Tasman n'y reviendra pas. La colonisation commencera 127 ans plus tard, à la suite du premier des trois voyages du capitaine britannique James Cook en 1769, qui aboutit sur les côtes de Poverty Bay dans le nord-est du pays. Les expéditions de Cook relevaient d'abord d'une prétention scientifique de découverte. Mais très vite, et contrairement à Tasman, les Britanniques s'intéressèrent au potentiel économique et surtout agricole de ces terres. Le Royaume-Uni s'appuyait déjà sur un réseau de dépendances coloniales esclavagistes qui lui fournissait diverses denrées comme le sucre (voir Mintz 1986) et le tabac. Au sortir de la Guerre de Sept-Ans, l'Empire britannique accueillait les nouvelles opportunités coloniales, en termes de ressources et d'expansion stratégique. Et alors que la Révolution industrielle s'apprêtait à battre son plein, l'augmentation de la demande de nourriture pouvait être satisfaite par l'accaparement de nouvelles terres. «Even at the point of his first arrival, we see two contesting worlds starting to be enacted: if Aotearoa was a garden, New Zealand had the potential to be a farm.» (Campbell 2020, p.47) L'arrivée des premiers colons commence alors. Au début du 19^{ème} siècle, le pays attire l'attention des chasseurs de phoques et baleines qui peuvent profiter des postes avancés construits progressivement sur les côtes. La première colonie véritable fut établie en 1815, la même année où le premier *Pākeha*⁶⁴ naquit sur sol néo-zélandais.

64 Personne d'origine européenne ou non-maorie en *te reo*.

A.1.2 Développement colonial et transformation du paysage

Les relations *Pākeha*-Maoris vont connaître une évolution drastique au cours du 19^{ème} siècle. Si les premiers temps sont caractérisés par le commerce et les missions de christianisation, les Européens d'abord faibles en nombre vont rapidement s'imposer en termes de population et d'idéologie. Au début du 19^{ème} siècle, les premiers missionnaires chrétiens anglicans (la Church Missionary Society) mettent pied sur le sol néo-zélandais et s'installent principalement dans les régions de Bay of Islands, dans le nord du pays.

Les échanges entre *Pākehas* et Maoris se caractérisent par le commerce ; les Maoris fournissent principalement de la nourriture (légumes, *kai moana* soit les produits de la mer), de la fibre, des services et des savoirs, tandis que les *Pākehas* vendent des outils, puis des armes à feu. Les interactions restent assez rares et se caractérisent parfois par des épisodes violents qui font induire une réputation violente supposée dans les discours des colons sur les Maoris. Au-delà du nord du pays, l'interaction est même inexistante.

L'introduction de la pomme de terre par les Européens à la fin du 18^{ème} siècle (à travers les expéditions de James Cook) vient transformer l'agriculture maorie, qui adopte avec grand succès cette nouvelle tubercule. Le porc s'impose aussi petit à petit. De plus, la possibilité de commercer avec les Européens change la dynamique de pêche des Maoris. Le commerce s'établit autour du lin de Nouvelle-Zélande (*flax* ou *harakeke*) et du bois (notamment de *kauri*). Certains Maoris travaillent sur les bateaux ou dans les ports. Jusqu'en 1840, les Maoris contrôlent presque totalement l'économie locale. La soudaine circulation d'armes à feu donna lieu à un tragique épisode de guerre entre *iwi* dans l'histoire maorie connue sous le nom de *musket wars* (les guerres des mousquets). Les historiens estiment que les batailles menées au cours des 3000 conflits qui caractérisent cette guerre déciment jusqu'à 40'000 individus entre 1806 et 1845 et reconfigure drastiquement l'organisation territoriale maorie.

L'agriculture maorie était importante au moment du contact des Britanniques (elle se constituait principalement autour d'aliments importés comme la patate douce, le taro et l'igname), puis elle adopta les nouveaux types de production européens, mais elle entra en déclin dès la signature du Traité de Waitangi (de même que la société maorie en général). L'isolement des communautés maories est un processus multidimensionnel dont la composante principale est l'importance donnée

à la propriété privée, à laquelle la logique d'appartenance «communautaire» maorie n'était pas adaptée.

«This was the first and greatest rupture: moving from a kinship-based world of organization of land towards a British system of private title. A subsequent historical drama was the political struggle that occurred inside *Pākehā* land-use in the closing decade of the nineteenth century and resulted in the initiative to 'break up' the great estates that had been established by the first generation of wealthy *Pākehā* immigrants in the South Island». (Campbell 2020, p.89)

Dans un contexte de conflit opposant la Couronne britannique et un grand nombre d'*iwi* (les *New Zealand Wars* de 1845 jusqu'en 1870), un processus d'expropriation fut mis en place par la Couronne, officiellement contre les rebelles, via le *New Zealand Settlements Act* 1863. Le nouveau terrain acquis était alors revendu. En parallèle, les larges domaines agricoles furent séparés en plus petites entités à savoir les exploitations familiales (*family farms*). La marginalisation de l'agriculture maorie fut amplifiée par la quasi-impossibilité des communautés d'obtenir des crédits nécessaires à la modernisation des exploitations, crédit qui était destiné avant tout aux exploitations familiales *Pākehā*.

Un grand nombre de nouveaux animaux furent introduits, comme les moutons, vaches, porcs, chevaux... Les premiers moutons accompagnaient déjà James Cook lors de ses deuxièmes et troisièmes voyages. Les missionnaires introduisent les premières vaches, des Shorthorns provenant de Nouvelle-Galles du Sud, en 1814. Parmi les animaux importés, tous n'avaient pas grâce aux yeux des colons. Les nuisibles comme le lapin en sont l'exemple. Le problème des nuisibles se traduit par une réponse légale; le *Rabbit Nuisance Act* adopté en 1876, destiné à combattre la présence des lapins, est la première de toute une série de mesures encourageant les agriculteurs à se débarrasser des espèces invasives.

Alors que les guerres avaient lieu sur l'Île du Nord, le Sud devenait le centre d'une expansion économique avec les débuts du pastoralisme. Les plaines de Canterbury au centre-est accueillirent vite un grand nombre d'éleveurs de moutons et une économie de la laine se mit ainsi en place. Les premiers moments d'une économie basée sur l'exportation démarrèrent ici : d'une part, la laine répondait à une demande croissante à l'international et d'autre part, elle se prêtait bien à l'investissement dans cette colonie éloignée du fait de sa facile capacité de transport. La production

de laine est l'élément principal de la production agricole de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle, assurée par une demande constante (Peden et Holland 2013). Les guerres de Sécession aux États-Unis et de Crimée constituent des événements très demandeurs en laine. Avec d'abord les Merinos au début des années 1840, il s'agit donc de faire correspondre les moutons aux besoins de l'environnement et de l'économie. La demande de laine fine produite par les Merinos s'estompe et ces derniers ne produisent pas une viande appréciée ; une diversité de races ovines furent introduites, parmi lesquelles la race Romney Marsh, qui deviendra ensuite New Zealand Romney. Des essais de croisement se multiplient et les premiers hybrides typiquement néo-zélandais naissent (par exemple Corriedale). Les races Romney et Leicester s'imposent du fait de la résistance au piétin et l'adaptation des races à l'environnement difficile du high country ; le New Zealand Romney compose près de deux tiers des moutons du pays aujourd'hui.

L'importance de la laine dans l'économie fait s'établir des larges propriétés ; quant aux plus petites exploitations proches des villes, elles doivent diversifier leur production avec la production de blé et l'élevage laitier, avant tout destiné au marché local. Le prix de laine décline vers la fin du 19^{ème} siècle, car il subit les effets de l'augmentation de la production dans d'autres colonies britanniques telles que l'Australie, l'Inde ou l'Afrique du Sud et de l'importance croissante d'autres textiles comme le coton dans le commerce international (Peden et Holland 2013). Parallèlement à la laine, le blé s'exporte de plus en plus (20 % des exportations dans les années 1880).

L'apparition de la réfrigération permit d'exporter de la viande et venait confirmer l'établissement d'une économie pastorale. Les exploitations de taille moyenne deviennent à leur tour profitables dans l'optique d'exportations. Par ailleurs, sous l'égide du nouveau Parti libéral et via le *Lands for Settlements Act* adopté en 1894, les éleveurs sont encouragés, voire forcés de subdiviser leurs larges propriétés en plus petites entités. La politique renforce alors une division entre éleveurs *high-country* (en montagne) et *low-country* (en plaine), ces derniers bénéficiant de la possibilité d'engraisser les agneaux du fait de la plus grande abondance de l'herbe à des moins hautes altitudes (Peden et Holland 2013).

A.2 Tournant du 20ème siècle et institutionnalisation d'une véritable politique agricole

A la fin du siècle, les colons avaient transformé la Nouvelle-Zélande. De seulement près de 2000 en 1840, le nombre de colons s'élevait à près de 750'000 personnes en 1900, contre 40'000 Maoris, le nombre le plus bas jamais enregistré. A noter également la présence d'environ 3000 Chinois sur le territoire, montrant que l'arrivée de nouveaux habitants ne se fait pas uniquement dans un cadre colonial européen (Statistics New Zealand 1901).

Selon Star et Brooking (2011, p.175-176), la Première Guerre mondiale «cristallisa» la direction future prise par l'agriculture et l'État et cela se caractérisait par quatre logiques : (1) le rachat de tous les produits agricoles par le gouvernement dans un effort de guerre à un prix au-dessus du marché renforça le rôle de l'État ; (2) l'approche scientifique ayant pris une importance considérable (en référence à l'avancement de l'industrie chimique allemande) ; (3) la nécessité d'obtenir des résultats rapides, surtout en période de crise ; (4) l'accès à de nouvelles sources de phosphate, dont celles de Nauru, une ancienne colonie allemande jusqu'en 1914.

Enfin, un complexe gouvernement-agriculteurs-scientifiques-marchands de semence se développa autour de la question de l'herbe : il s'agissait de répondre au mieux aux besoins d'une économie pastorale en expérimentant les types d'herbes (issus de la campagne anglaise, à savoir le *ray-grass* ou ivraie vivace, le dactyle, le trèfle blanc et rouge, voir Brooking 2006).

Au cours du 20ème siècle, l'État assure la conduite d'une politique de développement de l'agriculture soutenue qui transforme les paysages naturel et économique du pays. Cette première «révolution des pâturages» se voit alors entravée par un problème récurrent : la fertilité des sols. Et dès lors, un nouveau besoin en engrais émerge. Après une période de stagnation en fin de 19ème siècle (environ 20 millions de moutons et 3 millions de bovins), l'acquisition de phosphate sur l'île de Nauru change la donne et amorce une nouvelle révolution. Sous l'égide et les travaux de l'agronome Bruce Levy, figure emblématique de l'époque travaillant pour le Département de l'agriculture, l'intensification prend son envol. La production de superphosphate, conjuguée à une meilleure compréhension de l'écologie des sols et l'expérimentation de nouvelles herbes, ont accéléré la transformation du pays, qui par ailleurs outrepassa les turbulences causées par la récession des années 30 et la pénurie de main d'œuvre pendant la Seconde Guerre mondiale. Aussi,

cette révolution n'était pas uniforme ; l'intensité de la production de l'Île du Nord dépassait celle du Sud, jusqu'à ce que cette dernière rattrape son «retard» grâce à l'avènement de l'épandage aérien plus tard au milieu du 20ème siècle.

D'autres voix mentionnent les problèmes de digestion des vaches résultant d'un régime trop riche en trèfles ou encore l'abandon trop rapide de la luzerne.

Ce qui prenait l'apparence d'un cheminement naturel est le résultat d'une volonté politique incarnée par la division *Grasslands* du DSIR et son très directeur expressif. Les premières expérimentations et les essais caractérisant les débuts du pastoralisme disparurent au profit d'une vision étroite d'une agriculture moderniste directement soutenue par l'État. Plus tard, l'avènement de l'épandage aérien amplifie encore plus cette volonté.

A.3 Mesures de soutien pré-réformes

L'année 1973 porte un double coup de massue à l'économie néo-zélandaise : d'une part elle subit les effets du premier choc pétrolier et d'autre part, elle est privée de son partenaire historique, le Royaume-Uni, qui intègre finalement la Communauté économique européenne (CEE). Dès la fin du 19ème siècle jusqu'aux années 60, le Royaume-Uni est de très loin le premier client du pays qui exporte de la viande (agneau et bœuf principalement), du beurre et de la laine. Mais l'importance du Royaume-Uni dans le total des exportations tend à diminuer déjà dès la deuxième moitié du 20ème siècle. Puis, après des négociations sur des dispositions transitoires négociées entre la Nouvelle-Zélande et la CEE suite à la demande d'adhésion du Royaume-Uni, tout traitement préférentiel est aboli. A l'exception du beurre et du fromage, du fait de l'Accord du Luxembourg en 1971, les exportations de la Nouvelle-Zélande au Royaume-Uni chutent (de même que les importations préférentielles dès 1977) ; elles représentent environ 30 % des exportations en 1973, alors qu'elles atteignaient encore 60 % 15 ans plus tôt.

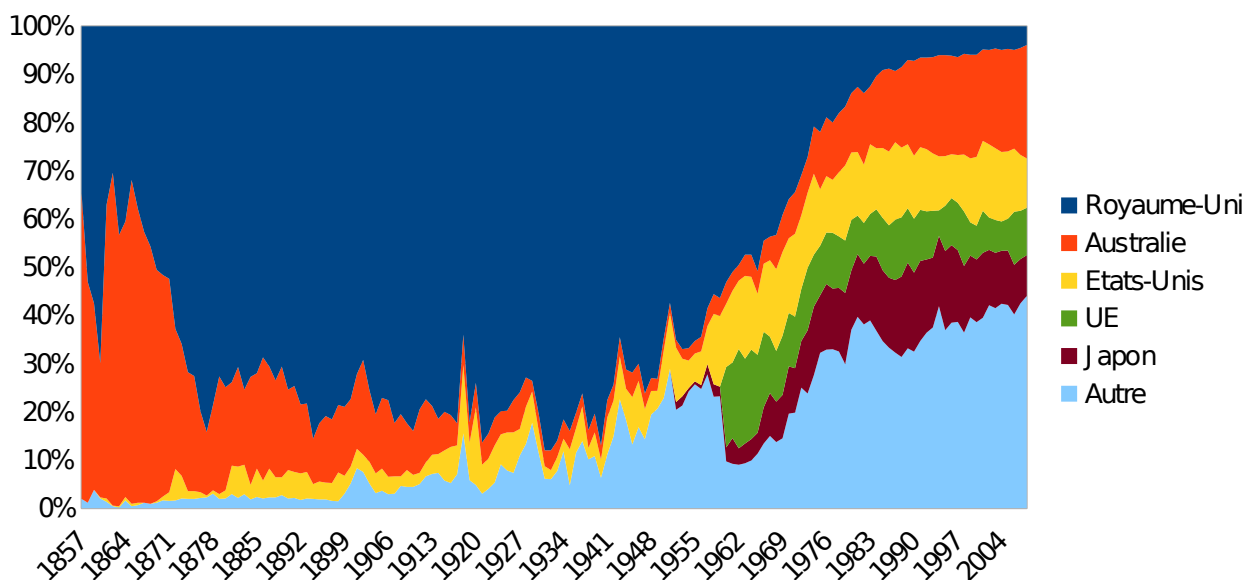


Figure 17: Evolution de la destination des exportations des biens agricoles néo-zélandais (Source : visualisation personnelle avec les sources (Holland et Kelly 2012 [Te Ara] et Statistics New Zealand 2021c [sources de plusieurs yearbooks])

Depuis le début des années 60 et jusqu'en 1984, le gouvernement, dont le *National Party* tient les rênes (sauf entre 1972 et 1975), met en œuvre une série de mesures de soutien à l'agriculture.

Le soutien à l'agriculture prend alors plusieurs formes. Gouin, Jean, et Fairweather (1994) les divisent en trois catégories : les subventions des intrants, les politiques de développement et le soutien à la production par des mécanismes de régulation des prix. Les subventions aux intrants impliquent une série de mesures ciblées visant à globalement encourager la production ; elles consistent par exemple en soutien au transport d'engrais (*Fertiliser and Lime Transport Subsidy*, dès 1965) à l'utilisation d'engrais (*Fertiliser and Lime Bounty*, dès 1975)⁶⁵. En plus de ses activités usuelles, la RBFC mit à disposition des prêts spéciaux. Le gouvernement introduit le *Livestock Incentive scheme* (LIS) dans son budget de 1976. Ce programme qui dure jusqu'en 1982 était destiné à augmenter nombre de têtes de bétail ; il permettait aux éleveurs de souscrire à un prêt ou une déduction fiscale pour les têtes de bétail supplémentaires (Griffith et Martin 1988, Le Heron 1989a, Gouin 2006). Si une augmentation de minimum 2 % du bétail était maintenue pendant deux ans, le prêt n'avait plus à être remboursé. Progressivement, les conditions de transformation du prêt en paiement direct furent progressivement allégées pour encourager davantage l'intensification de l'élevage (Griffith et Martin 1988). Les possibilités d'augmentation des troupeaux justifiaient

65 Pour une liste complète des mesures ciblées, voir Le Heron 1989a.

l'existence de ce programme ; pour le gouvernement, le LIS venait répondre au potentiel non exploité, notamment dans les régions de colline (Le Heron 1989a).

Dans une logique similaire, le *Land Development Encouragement Loans* est introduit en 1978 et consiste quant à lui à favoriser le développement de nouveaux terrains et permet l'octroi d'un prêt avantageux de la RBFC, partiellement remboursé en cas d'objectif atteint. Les prêts compensent notamment le défrichage, l'ensemencement et l'utilisation d'engrais (Le Heron 1989a). Les demandes d'adhésion furent bouclées en 1981 ; Griffith et Martin estiment que le programme permit le développement de 942'000 hectares (1988, p.30). Dans son budget de 1978, le gouvernement introduit le *Supplementary Minimum Prices Scheme* (SMP) qui consistait à établir un prix plancher concernant les exportations de biens divers. Cette adoption était le fruit de l'application des recommandations d'un cabinet de conseil (Zanetti Comittee) en 1974-75 (Johnson 1987 p-19-5). Les prix établis n'étaient pas fixes et évoluaient également ; ils venaient en réalité soutenir l'activité des *boards* qui utilisaient déjà ces mécanismes tout en étant limités par leur régime d'autofinancement (Griffith et Grundy 1988). Si les premières années de sa mise en œuvre générèrent qu'un financement marginal, les experts s'accordant à l'époque sur l'inefficacité de la mesure (Gouin, Jean, et Fairweather 1994), la chute des prix de viande de mouton en 1981-1982 permit à l'instrument de montrer sa puissance financière (Gouin, Jean, et Fairweather 1994). En fait destiné à toutes les filières agricoles, le SMP finança particulièrement les filières ovines.

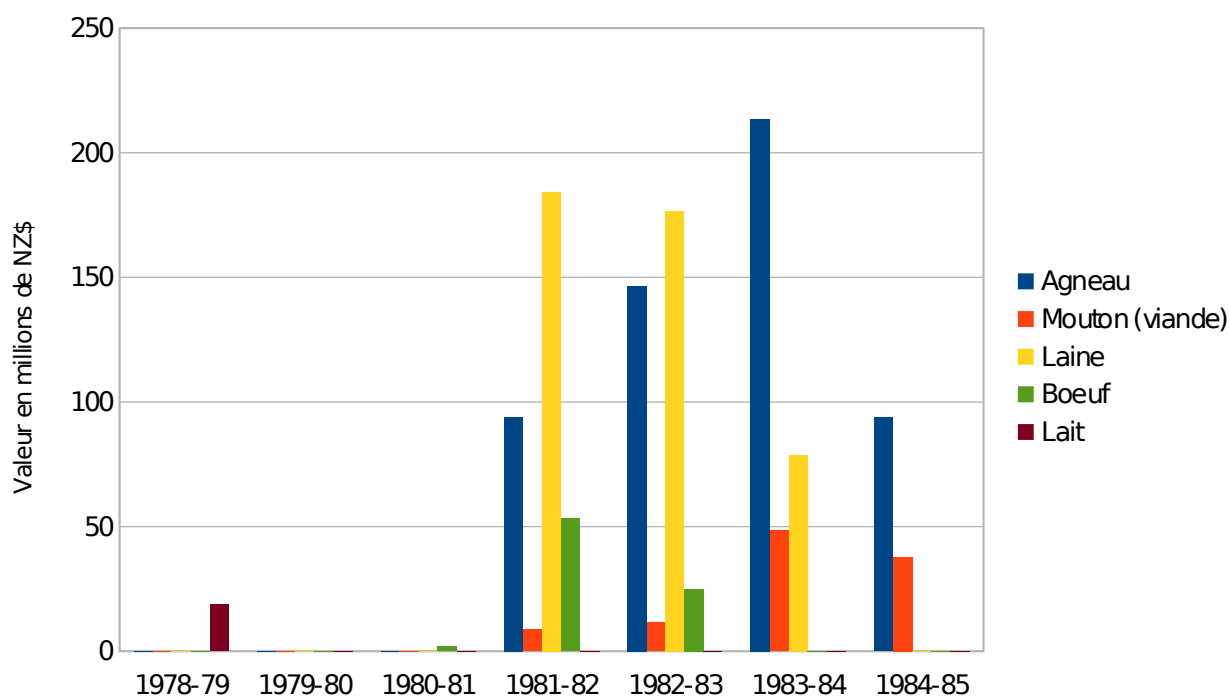


Figure 18: Évolution des dépenses sous forme de subventions via le SMP par filière (Source : Griffith et Grundy 1988)

En résumé, tout un *apparatus* de soutien à l'agriculture existe au début des années 80. Je reprends directement la classification de Rayner (1987) qui résume la situation : les instruments de soutien économiques (*inputs*, production et développement), un réseau de *boards*, un financement de la recherche, un contrôle direct de l'économie avec la RBFC et un panel de services exercés par le MAF (Bien-être animal, inspections, conseil, etc.).

Tableau 15: Mesures de soutien à l'agriculture (repris directement et traduit de Rayner 1987, p.20-2)

Types d'instrument	Exemples
Subventions aux intrants	Subventions aux engrais
	Allègement des taux d'intérêt
	Subvention à l'irrigation
	Subvention à l'électricité
Subventions à la production	<i>Supplementary Minimum Prices</i>
Régimes de développement	Régime d'incitation pour le bétail
	Prêts à l'aménagement du territoire
Recherche et services	Santé et recherche dans le cadre du MAF
Subventions aux <i>boards</i>	Allègement des taux d'intérêt
Dépenses fiscales	Déductions pour investissement
	Incitations à l'exportation
Contrôle des industries	Industrie laitière
	Industrie des œufs
Propriété de l'État	RBFC
Législation sur les <i>boards</i>	<i>N.Z. Meat Producer Board</i>
	<i>Dairy Board</i>
	<i>Apple and Pear Board</i>

Les subsides étaient avant tout liés à la production agricole et se déclinaient en plus de 30 mesures, parmi lesquelles une subvention à l'utilisation d'engrais, mesures d'incitation au développement de l'exploitation, des prêts concessionnels à des taux d'intérêt avantageux afin d'augmenter le nombre de têtes de bétail ou encore un régime de taxation favorable. Les éleveurs de moutons et de bœufs

sont les premiers bénéficiaires de telles subventions. En 1984, environs 40% de leur revenu provient du gouvernement. Le graphique suivant détaille les dépenses ministérielles⁶⁶.

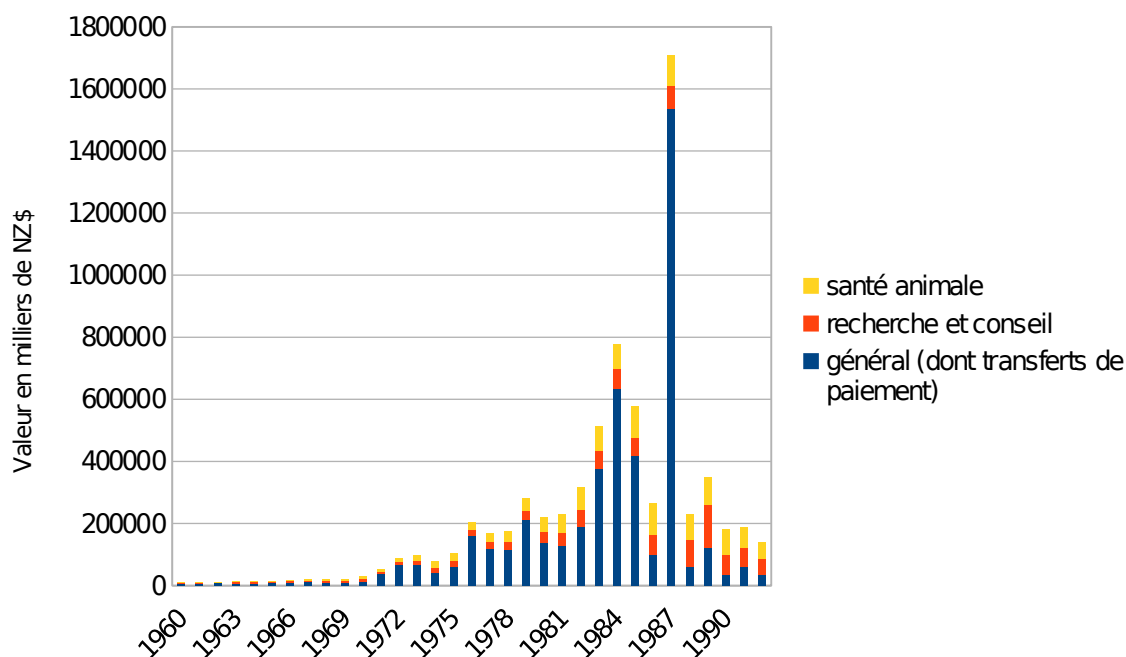


Figure 19: Evolution des dépenses du MAF entre 1960 et 1992 (Source : Gouin, Jean, et Fairweather 1994)

A.4 Historique environnemental : le jardin Aotearoa transformé

Jusque dans le milieu du 20ème siècle, et depuis la colonisation européenne, la politique environnementale du pays consistait essentiellement en une politique de mitigation des accidents environnementaux, tels que les inondations ou les glissements de terrain. Il a cependant existé des mouvements et initiatives provenant de la population qui ont imposé avec plus ou moins de succès des sujets sur l'agenda politique. Pour commencer, j'évoque dans les lignes suivantes l'histoire environnementale du pays et donc l'impact des êtres humains sur l'écologie particulière du pays.

A.4.1 Impact maori sur l'environnement

En termes d'histoire environnementale, la Nouvelle-Zélande présente deux moments majeurs : l'arrivée des Polynésiens au 13ème siècle et l'arrivée des Européens de façon soutenue dès le 19ème siècle. Ces deux événements modifièrent de façon radicale le paysage néo-zélandais.

66 Le pic de dépenses en 1987 correspond à l'effacement de la dette contractée par les *dairy* et *meat boards*.

L'adaptation des Maoris à leur nouvel habitat était probablement difficile. La Nouvelle-Zélande était un environnement relativement froid, pluvieux et pratiquement entièrement couvert de forêts denses, qui contrastait fortement avec l'habitat d'origine des Maoris. Ces derniers ont effectué des stratégies d'exploitation de ressources à des fins de survie et de développement ; ce sont des caractéristiques de l'apparition d'êtres humains dans des écosystèmes fragiles (Anderson 2013, p.50) également observables dans d'autres contextes. Sur la relation à l'environnement, du point de vue archéologique, écologique et matériel, les études ont montré des dynamiques de déforestation, l'introduction de nouvelles espèces de plantes et animaux et la disparition d'espèces natives (voir Anderson 2013). On estime que les Maoris retirèrent environ 50 % de la forêt existante via des brûlis et principalement sur les côtes, pour rendre leur espace plus habitable. Ils introduisirent plusieurs espèces végétales destinées à la culture comme la patate douce, le yam, le taro, le mûrier à papier et les espèces animales comme le rat du Pacifique (*kiore*) et le chien polynésien (*kuri*), sources de nourriture (et animal de compagnie pour le chien). Le premier eut par ailleurs un impact significatif sur la faune locale en se nourrissant de baies et œufs. Contrairement aux îles polynésiennes, la Nouvelle-Zélande était relativement dépourvue d'espèces végétales aisément consommables pour les humains. Ces régions tempérées ne favorisaient pas la croissance de gros fruits, ni de graines riches en huiles (Anderson 2013, p.42). Toutefois, le pays regorgeait de proies faciles et donc de sources de protéines aisément trouvables. Ainsi, de grands oiseaux à la reproduction lente comme le moa disparurent, cibles de ce nouveau prédateur. Son extinction provoqua celle de l'aigle d'Haast qui se nourrissait du moa et modifia l'écologie de nombreuses plantes qui dépendaient de lui pour la dispersion de leurs graines. Le déclin des mammifères marins (phoques, lions de mer) s'observa également, avec le déplacement des colonies vers le sud moins peuplé.

A.4.2 Un bouleversement à l'arrivée des Européens

Les sociétés d'acclimatation sont actives depuis les années 1860 et consistent à importer de nombreuses espèces provenant d'Europe, pour des raisons économiques (démarrer un nouveau commerce comme celui de la fourrure), de loisir (chasse, pêche, animaux de compagnies), ou pratiques (vouloir éradiquer une espèce grâce à une autre). Les expérimentations premières donnent lieu à une stabilisation des modalités d'importations, car d'une part certaines espèces s'adaptent mieux que d'autres au nouveau climat et d'autre part, les premières conséquences néfastes d'introduction aléatoires d'animaux et plantes se font visibles. Malgré une régulation, l'introduction des espèces très vite considérées comme invasives a eu des effets inarrêtables ; l'exemple le plus

marquant est celui de l'opossum d'Australie (*Trichosurus vulpecula*) introduit en 1837 : faisant fi des politiques de réduction des espèces invasives, il continue son impact sur la faune et flore locale et est aujourd'hui le symbole phare de l'espèce invasive en Nouvelle-Zélande.

Les sociétés d'acclimatation évoluèrent en branches régionales jusqu'à leur amalgamation en une fédération en 1990 sous l'appellation Fish and Game New Zealand. Une partie de ses fonctions est dictée dans le *Conservation Act* de 1987. Il s'agit d'un acteur environnemental incontournable est indissociable du débat public sur la pollution agricole.

A.4.3 Activisme environnemental et maori

Le déploiement d'un activisme environnemental intègre depuis les années 70 un autre souffle incarné par l'activisme maori. Tout d'abord, c'est une alliance synergique qui ne fut pas toujours là. Les premières initiatives environnementales et de conservation au cours du 20ème siècle ne se souciaient pas de la «question» maorie, et se construisaient même à l'encontre des revendications issues des communautés maories. De fait, la marginalisation des Maoris s'étend à tous les secteurs de l'action publique ; les mouvements conservacionnistes n'échappent pas à ce phénomène. Par exemple, il est question d'expropriation des Maoris de certains territoires transformés en réserves naturelles (Mills 2009).

Les années 70 voient arriver l'adoption du *Treaty of Waitangi Act* en 1975, établissant le Waitangi Tribunal, permettant aux tribus maories de constater les violations observées du Traité de Waitangi, établir des recommandations à l'intention du gouvernement. Il marque le début d'un activisme maori par voie institutionnelle et coïncide avec une réémergence d'un mouvement plus large de rétablissement et de réflexivité de l'identité maorie du pays.

Dès les années 70, plusieurs alliances entre des activistes environnementaux et maoris ont donc lieu, autour de la préservation de certains sites, par exemple pour s'opposer au rejet de déchets polluants (par exemple le cas Motunui-Waitara en 1982 a vu s'allier plusieurs organisations environnementales et Te Atiawa iwi of Taranaki contre le déversement de carburants synthétiques dans un récif considéré comme culturellement important et s'est démarqué par une importance médiatique dans le contexte des projets gouvernementaux controversés «Think Big» ; voir Mills 2009, p.689). Cette synergie entre activisme environnemental et maori perdure jusqu'à aujourd'hui,

mais non sans accros. Plusieurs divergences existent et se manifestèrent déjà dans les années 90. Les revendications maories s'intègrent dans un processus large de justice sociale, parfois mal appréhendée par les milieux pro-environnementaux. Des dissensions furent également imputées à l'effritement d'une vision stéréotypée, voire raciste, d'une harmonie intrinsèque entre Maoris et la nature ou au désaccord quant aux méthodes de gestion des ressources recherchées (Mills 2009, p.602-693). Le Parti travailliste a essayé d'intégrer une plus grande importance au Traité de Waitangi dans sa réforme institutionnelle de la politique environnementale des années 80. La politique environnementale devient alors indissociable de certains principes clés maoris et implique des procédures de consultation auprès des autorités tribales.

A.5 Conséquences des réformes sur la production agricole

Cette annexe traite de l'évolution de la production agricole hors élevage laitier à la fin du 20ème siècle.

A.5.1 Changements dans la production agricole

L'entrée de l'économie et de l'agriculture dans le néolibéralisme a marqué le début d'une nouvelle ère qui subsiste encore aujourd'hui, avec la question environnementale qui s'est jointe au début des années 2000. Cette ère se caractérise par des changements profonds dans la production agricole, un bouleversement des relations de marché et l'apparition de nouveaux acteurs. MacLeod et Moller (2006) montrent que les réformes sont un point d'inflexion à l'intensification de la production, une fois la première crise passée. Cette intensification se caractérise par une augmentation du bétail par hectare et des rendements ; une utilisation accrue d'engrais, de pesticides et de nourriture hors exploitation ; une conversion dans des modes d'agriculture plus intensive ; une diversification en foresterie (sous forme de monocultures d'arbres) et élevage de cerfs. C'est aussi une reconfiguration du régime d'exportations de biens agricoles qui s'est déroulée. Elle prit à contre-pied une partie des experts prédisant la fin de l'agriculture ou à l'inverse l'installation d'un régime exclusivement productiviste. «The introduction of market liberalization in New Zealand agriculture did not expose New Zealand agriculture to a “race to the bottom” in terms of undesirable productivist agriculture.» (Almås et Campbell 2012, p.293). Les auteurs poursuivent en désignant le vin ou l'arboriculture comme illustration d'une trajectoire alternative.

Ce point évoque trois tendances à l'œuvre au cours des années 90 jusqu'à aujourd'hui. Premièrement, le lent déclin de la filière ovine ; deuxièmement, la confirmation de la production horticole via des systèmes d'audit ; et troisièmement, l'essor inexorable de l'élevage laitier. Ce dernier fait l'objet d'un long développement de ma part, au vu de ma problématique.

A.5.2 Le déclin nuancé de la filière moutons / bœufs

L'élevage de moutons (et bœufs) n'est plus le moteur de l'économie néo-zélandaise, comme ce fut le cas pendant près de 150 ans. L'élevage ovin était le secteur le plus subventionné jusqu'aux réformes néolibérales. Pour symbole, le pic de moutons était atteint en 1982 avec 70 millions de moutons, en plein dans un moment de dépenses publiques à son apogée. Les années 80s sont un symbole de crise pour cette filière ; alors que les mesures de soutien disparaissent, une adaptation rapide est nécessaire pour les éleveurs. En plus, le cours de la laine chute pour ne jamais remonter, et dès 1985, le prix de la viande d'agneau s'effondre. Pendant 1986-88, il est 27 % inférieur à la période 1979-81 (Burton et Peoples 2014, p.85). A cela s'ajoute l'appréciation du dollar néo-zélandais et un épisode de sécheresse.

Pendant les années 90, la filière viande récolte les fruits de son adaptation ; pour preuve d'un changement, un épisode de sécheresse d'une ampleur similaire à celle de la fin des années 80 a lieu, mais elle n'a pas un impact similaire (Burton et Peoples 2014) ; il existe une attitude prononcée de «débrouillardise» («a real 'tough it out' attitude» (Burton et Peoples 2014, p.88)).

La restructuration de la filière, à la suite des réformes, s'est fait de la manière suivante. Le chiffre le plus caractéristique montrant les difficultés de l'élevage ovin est la baisse significative du nombre de moutons (hors agneau). De 70 millions de tête en 1982, il atteint 25 millions en 2023, soit le plus bas ratio moutons / habitants, cinq pour un, depuis plus d'un siècle. Cette décroissance spectaculaire ne signifie pas seulement le déclin de la filière, il cache en réalité un autre chiffre : l'augmentation de la productivité des brebis. Le taux d'agnelage (le nombre d'agneaux divisé par le nombre de brebis saillies l'année précédente) passe de 100 % dans les années 80 à 127 % dans les années 2000 (Haggerty, Campbell, et Morris 2009), certaines exploitations pouvant atteindre même 140 à 150 %. L'intensification de l'élevage ovin se caractérise par les progrès en matière de génétique ; une énergie a été mise en œuvre pour améliorer les capacités productives des moutons, que ce soit la laine ou le taux d'agnelage. L'un des éleveurs que j'ai rencontré s'était par exemple spécialisé dans

l'amélioration de brebis, d'un point de vue de la résistance à certains parasites ; il se trouvait être l'illustration d'une volonté existant chez de nombreux éleveurs ovins d'amélioration de l'animal.

En plus, les progrès en médecine vétérinaire et la rationalisation de l'herbage ont permis cette augmentation. Le poids des carcasses d'agneau augmente également, avec un poids moyen de 14.4 kilos en 1990 passé à 18.6 kilos en 2020 (Henry et Roche 2018). La nature de la viande d'agneau exportée évolue également ; alors que les carcasses entières constituaient le gros des exportations, elles ont été progressivement remplacées par l'exportation de morceaux coupés sur place, congelés (en majorité) ou refroidis. C'est en 1990 que les quantités de viande en morceaux exportées dépassent celles des carcasses entières, avec 134'734 tonnes (Henry et Roche 2018) ; aujourd'hui, l'exportation des morceaux s'est presque entièrement imposée.

Malgré les gains en productivité, la tendance générale de la filière montre une baisse de pourcentage de terres agricoles dédiées à l'élevage de moutons.

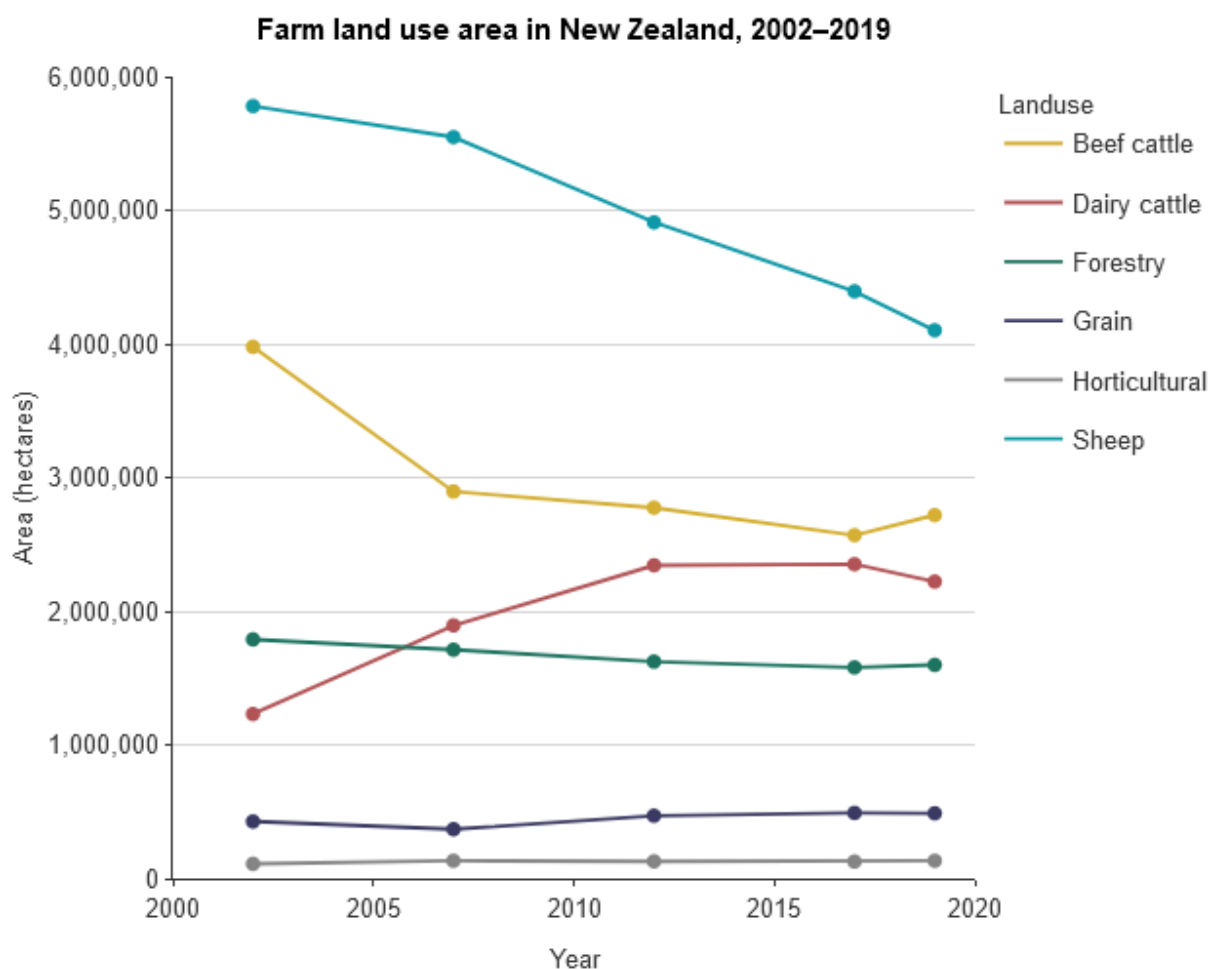


Figure 20: Evolution de l'usage des terrains agricoles par surface (Source: Statistics New Zealand 2021e)

Cette baisse s'est faite en réalité au profit de l'élevage laitier et de la foresterie où beaucoup d'éleveurs ont vendu ou transformé leur exploitation. Une reforestation des espaces préalablement dédiés au pâturage a eu cours ; il s'agit essentiellement de pins de Monterey cultivés en monoculture, pour la production de bois et la compensation de crédits carbone⁶⁷.

Depuis l'effondrement soudain du prix de la laine en 1966, ce bien n'a jamais véritablement rebondi au point de devenir rentable. L'élevage de moutons s'est progressivement centré sur la production de viande comme moteur principal et la laine est devenue une source supplémentaire non négligeable au début du 20ème siècle et lors de la Guerre de Corée, avant de se transformer en source de revenus marginale, tout comme dans le reste du monde, en raison de l'augmentation significative de production de fibres synthétiques. La Nouvelle-Zélande reste le troisième producteur de laine au

67 L'inclusion de ces plantations dans le système de crédits est par ailleurs critiquée par les organisations environnementales pour leur caractère homogène et notamment le manque de biodiversité qui en découle (voir <https://www.auckland.ac.nz/en/news/2022/03/01/ann-salmond-ipcc-report-condemns-forestry-use.html>, 7 février .2025).

monde (environ 10 % de la production mondiale et 130'000 tonnes en 2021) derrière la Chine et l'Australie. Si la majorité de la laine est de la laine grossière à destination de la fabrication de tapis, une partie de niche mais grandissante est la production de laine fine (de la race Merino), à prix plus élevé, pour la fabrication d'habits (voir Pawson et Perkins 2018). En somme, les réformes néolibérales ont eu un effet d'exposition plus directe des éleveurs de moutons aux lois du marché, ce qui a engendré une augmentation de la production, mais également et surtout un lent affaissement de la filière, au profit de productions plus lucratives.

«Similarly, sheep and beef meat have experienced the same struggles [as dairy farmers] but these have been more about stagnation rather than decline. But, for a deregulated industry, these descriptors are synonymous.» (Stock et Peoples 2012 p.265)

A.5.3 L'élevage de moutons et bœufs aujourd'hui – présentation chiffrée

En 2021, on trouve 25.7 millions de moutons, dont 16.3 millions de brebis reproductrices et 9.4 millions de brebis taries, *hoggets* et béliers. La distribution des exploitations varie selon les régions ; elles se trouvent en majorité dans l'Île du Sud. Le nombre de moutons a chuté depuis le pic des 70 millions atteint en 1982 ; au plus bas, le ratio moutons / habitants est de 5 pour 1 (dans le Southland, ce ratio est le plus élevé du pays avec 33 moutons pour 1 résident!).

Les exploitations de moutons et bœufs se dénombrent à 23'403, en comptant les exploitations non commerciales, et occupent 45 % de la surface agricole, soit 8'765'000 hectares.

Les possibilités de production, la capacité à produire de l'herbe et la densité d'animaux par hectare dépend de la topographie (régions de montagne, collines, plaines) et du climat. On dénombre ainsi huit classifications qui décrivent huit différentes «façons» d'élever des moutons dans le pays. Par exemple, certaines conditions comme la haute montagne impliquent une spécialisation en production de laine et les plaines fertiles favorisent plutôt l'activité d'engraissement des agneaux.

La gestion des exploitations de moutons et bœufs est basée sur la pousse de l'herbe et suit un calendrier précis ; l'agnelage est paramétré pour correspondre à la première poussée d'herbe en printemps.

La race New Zealand Romney, s'étant distinguée des Romney anglais au début du 20ème siècle, est la plus utilisée dans les exploitations. Elle représente près de 60 % du cheptel bovin et est utilisée pour sa viande et sa laine. Les Merinos, élevés pour leur laine fine, représentent près de 5 % du cheptel total ; ils occupent les exploitations en haute montagne principalement. On note aussi la présence de Perendale, croisement Romney Cheviot, adapté pour les terres aux pentes raides, Coopworth, croisement Romney-Leicester avec une bonne fertilité, et les Halfbred, croisement Romney-Merino capitalisant sur sa viande et une laine de qualité supérieure adapté aux collines et montagne.

Le profil des entreprises de viande montre une majorité d'entités privées et deux coopératives importantes ; elles se déploient sur plus de 45 sites à travers le pays. Les quatre plus grandes organisations dans les secteurs du bœuf et de l'agneau sont AFFCO, ANZCO, Alliance et Silver Fern Farms.

En 2021, la Nouvelle-Zélande produit 1.27 millions de tonnes d'équivalent-carcasse de viande, dont 353'000 tonnes de viande d'agneau et 759'000 tonnes de viande de bœuf et veau, et en exporte 95 % (Beef + Lamb New Zealand 2022).

La Chine est le client principal de la Nouvelle-Zélande pour les exportations de viande d'agneau et de mouton. Les exportations de bœuf se dirigent en Chine et aux États-Unis principalement ; celles d'agneau incluent également l'Union européenne et le Royaume-Uni comme clients principaux. La valeur des exportations atteint 9.6 milliards de dollars en 2019, les parts les plus élevées concernant la viande de bœuf et d'agneau congelée (Beef + Lamb New Zealand 2020) En 2021, la Nouvelle-Zélande est le troisième producteur mondial de laine et réalise 9.4 % de la production mondiale (environ 130'000 tonnes en 2018/19 ; Beef + Lamb New Zealand 2022) et en exporte pour une valeur d'environ 500 millions de dollars (en 2021 ; Beef + Lamb New Zealand 2022).

A.5.4 La nouvelle orientation de la production arboricole

La néolibéralisation a permis l'émergence de nouvelles logiques de diffusion de produits agricoles ; le kiwi est l'exemple d'une adéquation de la production aux exigences environnementale des consommateurs.

En quelques mots, le kiwi, vu comme fruit massivement exportable, est une construction néo-zélandaise, bien que le fruit en lui-même vienne de Chine. Un chercheur néo-zélandais met au point la variété Hayward d'*Actinidia deliciosa* dans les années 1920. Les terres fertiles au climat hivernal très doux de la région de Bay of Plenty sur l'île du Nord deviennent le lieu privilégié pour la culture du fruit. A cela s'ajoutent la bonne conservation de la variété Hayward (une résistance aux éléments naturels et une bonne teneur physique) qui en fait une variété propice à l'exportation, un goût apprécié et un réseau de recherche horticole bien implanté (voir Campbell 2018). Toutes les conditions étaient réunies pour un développement fructueux de la filière. Cette dernière se développa progressivement pendant les années 60 à 80. Pour répondre à une compétition interne non souhaitable, le New Zealand Kiwi Marketing Board (NZKMB) est fondé en 1988 pour centraliser les exportations.

Le début des années 90 est ensuite difficile pour la filière avec l'arrivée de kiwis européens subventionnés sur le marché et la subséquente baisse des prix, la Nouvelle-Zélande réalisant tardivement les effets de ne pas avoir tenté d'obtenir la protection intellectuelle la variété développée. En outre, les producteurs de kiwis utilisaient alors une quantité de pesticides fortement critiquée par l'Italie. Le pays commençait à s'imposer sur la production européenne de kiwis au début des années 90 (il est aujourd'hui principal producteur de kiwis en Europe). La présence résiduelle de pesticides sur les fruits est alors problématique.

En réaction, le NZKMB proposa un nouveau programme de gestion intégrée des pesticides à tous les producteurs. Le programme labellisé KiwiGreen en 1992 a imposé des restrictions sur la façon d'appliquer une série de produits phytosanitaires et sur le type de produits utilisés. Il s'agit d'une imposition radicale sans précédent, à l'heure où les revenus découlant des exportations sont au plus bas. Cette imposition de nouvelles pratiques a été en réalité bien vécue par les arboriculteurs. Rosin (2008) en expose les raisons, à savoir les conditions économiques progressivement plus favorables, l'adaptation des restrictions aux réalités locales et la préservation d'un «ethos» productiviste. C'est un tel succès qu'en 1997, la totalité des producteurs participe au programme, à l'exception des producteurs biologiques, qui suivent un cahier des charges à la dynamique analogue.

Dans le prolongement de cette dynamique, les producteurs s'alignent alors sur la certification EUREP GAP, puis GlobalGAP, qui réunit un certain nombre de chaînes de supermarchés européennes, et propose un système de standards à respecter. Si ce système d'audit privé est moins accepté par les producteurs néo-zélandais (voir Campbell 2005, Rosin 2008), il s'impose tout de

même progressivement. Le NZKMB se transforme en organisme privé en 2000 sous le nom de Zespri. Viendront alors s'additionner des standards environnementaux plus poussés et un contrôle qualité accru.

L'écologisation de la filière représente un tournant important ; elle a la caractéristique d'être plutôt bien acceptée, contrairement à l'élevage laitier. L'adéquation rapide à une imposition radicale de standards environnementaux est un moment assez unique dans l'agriculture néo-zélandaise. Rosin (2008), en s'inspirant de la théorie des conventions, indique qu'il s'agit d'un «nouvel esprit de l'agriculture» qui fut accepté car il ne remettait pas en cause l'esprit fondamental de l'agriculture existant (les nouvelles adaptations s'adaptaient clairement à une économie capitaliste portée sur les exportations). Cette acceptation contraste clairement avec les initiatives privées ou publiques touchant à l'élevage laitier, comme le relève Rosin. Ainsi, la filière du kiwi a pu se positionner sur les marchés internationaux comme un leader de production «verte».

«The industry shifted from producing volumes of commodity to producing qualities to ensure market access and consumer acceptability. For this reason, the kiwifruit industry has marked out one extreme of the many options that emerged in New Zealand agriculture after neoliberal reform. It is an extreme that signals a decisive break away from the various productivist strategies that characterised New Zealand responses to prior crises in agricultural terms of trade» (Rosin et Campbell 2012, p. X)

Depuis son intégration à un système d'audit, la production de kiwis n'a cessé d'augmenter jusqu'à aujourd'hui (avec toutefois un ralentissement en 2010 en raison d'une bactérie). D'autres secteurs arboricoles comme le vin et les pommes ont suivi un chemin similaire.

A.6 Opposition au pSWLP – données des *submissions*

Le pSWLP incarne l'action publique environnementale ; cette dernière au sens large génère des points de frictions avec les agriculteurs, notamment au travers des messages et représentations symboliques qu'elle véhicule. Les frictions sont également dues à éléments précis se trouvant directement dans le nouveau plan régional. Les normes concrètes sont la source d'une opposition ciblée et les processus de consultations rendent compte de cette opposition, ou du soutien. Pour

comprendre ce phénomène, ce point détaille les commentaires que les agriculteurs et autres parties prenantes ont effectués quant au pSWLP. J'utilise pour cela les données publiées par Environment Southland sur les submissions. Pendant la période ayant suivi la publication du pSWLP 2016, les parties potentiellement affectées eurent la possibilité d'envoyer leur submission à Environment Southland concernant le pSWLP, pendant deux mois.

Une *submission* est un document dans lequel les déposants peuvent indiquer leur opinion quant aux dispositions du pSWLP. Il existe un *template* disponible sur le site d'Environment Southland que les utilisateurs pouvaient imprimer ou remplir électroniquement. La majorité des déposants ont utilisé ce *template*, mais une partie s'en est affranchie pour écrire sur des feuilles ou emails vierges.

Une *submission* contient généralement les données personnelles (prénom, nom, profession, adresse, informations de contact), une indication sur la volonté ou non de se faire entendre lors de la phase d'audition et une indication informant les autorités si la *submission* présente est faite dans le cadre d'un intérêt commercial ou non.

Les déposants sont amenés à indiquer la disposition précise ou l'alinéa à commenter (par exemple : règle 23 ou règle 20(1)(a)) et indiquer s'ils soutiennent, s'opposent à la disposition ou voudraient qu'elle soit modifiée (*Support*, *Oppose* ou *Amend*). On parle alors de position du déposant. Ils peuvent alors préciser la raison de leur décision et peuvent également énoncer ce qu'Environment Southland devrait faire selon eux. Les dispositions du pSWLP aptes à recevoir un commentaire furent les suivantes :

- Commentaire sur l'ensemble du plan régional
- Préambule
- Introduction
- 18 objectifs
- 47 *policies*
- 79 règles
- Définitions / glossaire
- 17 Appendices
- Contributions financières
- Cartes proposées
- Rapport Section 32

- Nouvelles catégories créées par les déposants eux-mêmes

La façon dont est remplie une *submission* varie beaucoup entre les déposants. Une grande partie des *submissions* respectent les indications et restent plutôt succinctes, beaucoup ajoutent également un texte personnel qui peut comprendre un ressenti global sur le plan régional ou une histoire plus personnelle. D'autres ajoutent des photos ou pièces jointes diverses. Une partie remplit plusieurs cases par rapport à leur opinion sur les dispositions, c'est-à-dire qu'ils peuvent indiquer un soutien et une opposition pour une même disposition.

Un document publié en novembre 2016 par Environment Southland (*Summary of Decisions Requested Report*) recense l'ensemble des commentaires pour chaque déposant et pour chaque disposition, de façon synthétisée. De plus, le rapport Section 42a publié en avril 2017 résume ce que les *submissions* ont dit pour chacune des dispositions du pSWLP tout en exemplifiant avec des extraits de *submissions* et proposant des recommandations de changement.

Pour faire parler les *submissions*, j'ai utilisé les documents publiés par Environment Southland afin de créer une base de données indiquant pour chacun des déposants son opposition, son soutien ou sa demande de modification pour les dispositions commentées. Cela a permis de dégager les dispositions les plus fréquemment commentées, ainsi qu'un aperçu du nombre de dispositions commentées par chaque déposant (et du nombre de cases *support*, *oppose* ou *amend* cochées). En plus des données relatives aux dispositions, j'ai cherché à comprendre le profil des déposants et les tendances d'opposition ou de soutien aux dispositions en fonction des groupes (par exemple, éleveurs laitiers, industrie, groupes environnementaux, etc.). Pour cela, j'ai codé manuellement chacune des *submissions* afin de déterminer quel type d'acteur l'avait écrite. Chacune des *submissions* comporte le nom du déposant, que ce soit une personne individuelle, une entreprise ou une organisation. Parfois, les *submissions* sont accompagnées d'un court texte d'introduction.

En utilisant le texte d'accompagnement ou en effectuant une recherche web, il a été possible d'identifier la plupart des déposants. Après une première catégorisation, j'ai fusionné les catégories par type et/ou profession et j'ai alors gardé les catégories suivantes :

- personnes ou entités exerçant une activité agricole
- élevage laitier
- élevage de moutons

- entreprises agricoles
- contractant individuel
- entreprises non agricoles
- associations d'agriculteurs
- organisations et fédérations agricoles
- associations environnementales
- institutions publiques
- inconnu ou autre

Ces résultats viennent apporter un complément d'informations aux données issues des entretiens et d'observations. Ils permettent d'enrichir la compréhension de l'opposition des agriculteurs en s'attardant sur les points précis de la réglementation qui génèrent des commentaires et opinions. Les résultats que je présente se déclinent en deux parties : l'analyse des données sur les *submissions* et les données sur les déposants.

A.6.1 Observations sur les *submissions*

Ce point est un survol et une analyse exploratoire des *submissions*. Un total de 977 *submissions* ont été émises par 893 déposants. Elles ont été téléchargées depuis le site d'Environment Southland et analysées. La synthèse *Summary of Decisions Requested Report* produite en 2017 par le conseil régional et résumant le contenu des *submissions* a également été utilisée. En divisant les commentaires sur les trois parties principales du plan, à savoir les objectifs, les politiques et les règles, on observe que :

- les 18 objectifs accumulent un total de 402 positions, avec 79 oppositions, 221 soutiens et 43 amendements souhaités ; un objectif est en moyenne commenté 22 fois.
- les 47 *politiques* accumulent un total de 1481 positions, avec 406 oppositions, 549 soutiens et 201 amendements souhaités ; une politique est en moyenne commentée 26 fois.
- les 79 règles accumulent un total de 4386 positions, avec 1872 oppositions, 1055 soutiens et 722 amendements souhaités ; une règle est en moyenne commentée 59 fois.

Les règles sont la partie la plus commentée ; cela s'explique par le fait qu'elles contiennent les injonctions à changer de comportements, alors que les objectifs et les *policies* restent à un niveau normatif plutôt général.

On observe que les objectifs sont globalement soutenus par les déposants. Cela conforte l'idée que protéger l'environnement est accepté, mais que la mise en œuvre à travers des règles plus précises devient contentieuse.

Tableau 16: Résumé du nombre de positions de soutien, opposition et amendement souhaités pour les 18 objectifs, 47 *policies* et 79 règles du pSWLP.

	Opposition	Soutien	Amendement	Autre	Total
Objectifs	79 (19 %)	221 (55 %)	43 (11 %)	59 (15 %)	402 (100 %)
<i>Policies</i>	406 (27%)	549 (37 %)	201 (14 %)	325 (22 %)	1481 (100 %)
Règles	1872 (43%)	1055 (24%)	722 (16 %)	737 (17 %)	4386 (100 %)

Ces chiffres globaux cachent une réalité contrastée ; seules quelques dispositions reçoivent un très grand nombre de commentaires. Les règles sont la partie la plus commentées et certaines règles concentrent pratiquement tout l'attention. Sans surprise, les règles concernant l'usage du terrain et les modalités du gestion d'une exploitation agricole sont les plus commentées et reçoivent le plus d'opposition.

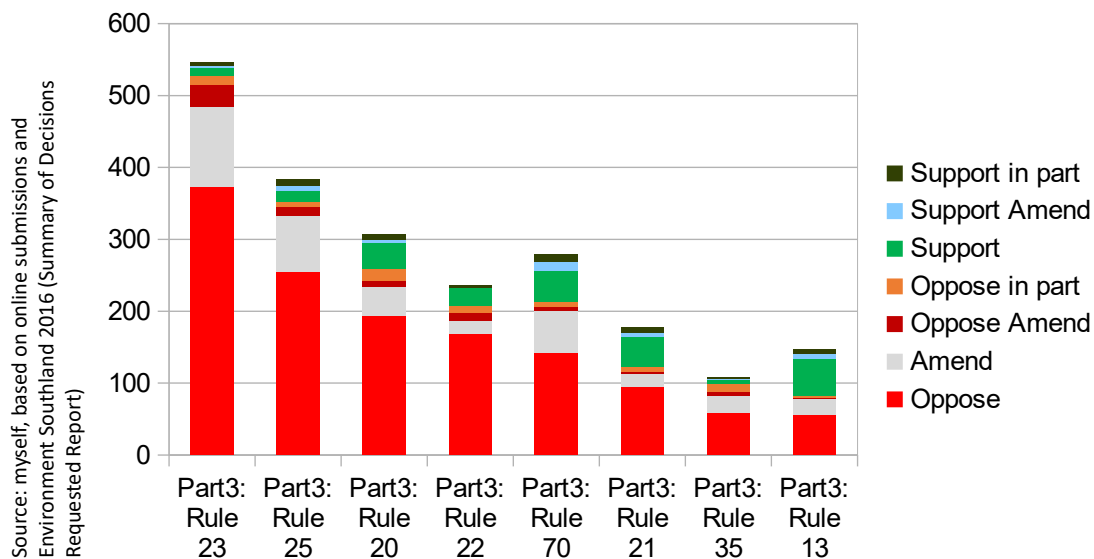


Figure 21: Positions des déposants pour les règles les plus commentées

Pour rappel, les règles les plus commentées sont les suivantes :

- Règle 13 – *Discharge from installed subsurface drainage systems*
- Règle 20 – *Farming*
- Règle 21 – *Existing dairy farming of cows*
- Règle 22 – *New or expanded dairy farming of cows*
- Règle 23 – *Intensive winter grazing*
- Règle 25 – *Cultivation on sloping ground*
- Règle 35 – *Discharge of agricultural effluent to land*
- Règle 70 – *Stock exclusion from waterbodies*

Ces statistiques descriptives fournissent ainsi plusieurs informations : les dispositions sont en général peu commentées, à l'exception de certaines apparaissant comme les aspects les plus contentieux du plan régional.

Les dispositions génèrent avant tout une opposition, mais il faut prendre ces résultats avec des pincettes : on peut supposer que les motivations des déposants à effectuer une *submission* est mue par l'opposition au plan régional, l'acceptation des règles ne générant probablement pas la nécessité de la déclarer de façon écrite. De plus, l'opposition aux règles peut avoir plus interprétations ; au vu l'étude du profil des déposants et de la lecture des *submissions*, une opposition signifie souvent un rejet du fait que la disposition est trop restrictive, mais il arrive qu'un déposant s'oppose à une

disposition, car celle-ci est considérée comme pas assez restrictive (c'est le cas des oppositions formulées par certaines organisations écologistes).

Les dispositions les plus commentées sont celles ayant un lien avec l'agriculture ; cet état de fait révèle déjà une indication du profil des déposants et une opposition aux limites prévues dans le pSWLP ; le contentieux principal vient de la règle imposant une limite de 20 ou 50 hectares de pâturage hivernal intensif par exploitation, sans quoi l'exploitation se devrait d'obtenir un *resource consent*.

A propos des règles 20, 21 et 22 qui conditionnent respectivement les activités agricoles en général, les exploitations laitières existantes et les nouvelles exploitations laitières, une opposition frontale s'exprime à l'encontre du concept des zones physiographiques, à supprimer ou à revoir, les délais sont demandés à être repoussés et une opposition à l'élaboration d'un plan de gestion de l'exploitation s'exprime.

Concernant la règle 23 sur le pâturage hivernal intensif, les commentaires se déclinent dans les thèmes suivants (voir Section 42a Hearing Report, p.278) : «la définition du pâturage hivernal intensif ; les seuils autorisés (20 et 50 hectares) ; l'utilisation de zones physiographiques ; l'obligation d'obtenir un *resource consent* ; les modalités d'exclusion de gestion des cultures aux abords des cours d'eau». Beaucoup d'agriculteurs indiquent préférer un système de pourcentage maximum autorisé qui adapterait ainsi la taille de la zone à la taille de l'exploitation (et donc par extension du nombre d'animaux), plutôt qu'une limite fixée dans la loi s'appliquant à toutes les exploitations.

Les méthodes de calcul d'un certain nombre de paramètres sont perçus comme arbitraires. La règle 25 sur les cultures sur terrain en pente génèrent des *submissions* à propos des règles en vigueur en fonction de la pente. Les déposants proposent un assouplissement de ces règles et un système de calcul différent. Une demande de révision des calculs s'observe aussi quant à la règle 70 sur les modalités d'exclusion des vaches près des cours d'eau. Par ailleurs, plusieurs déposants approuvent le fait que les moutons et cerfs ne soient pas concernés par la règle, d'autres au contraire aimeraient que ces animaux soient inclus dans la nouvelle réglementation. Les agriculteurs sont critiques de la limite des parcs d'engraissements de la règle 35 et cherchent à comprendre les motivations derrière les propositions du pSWLP jugées comme arbitraires ; généralement, un nombre de parcs par hectare ou par taille d'exploitation est souhaité.

A noter que l'appendice N qui indique les modalités de préparation du plan de gestion environnemental pour une exploitation récolte un grand nombre de commentaires également. L'appendice N accumule un total de 296 positions, avec 100 oppositions, 52 soutiens et 57 amendements souhaités. La plupart des critiques s'adressent à l'utilité d'un tel plan, aux coûts financiers, le délai d'implémentation et la fréquence annuelle de préparation de mise à jour d'un tel plan.

«The Plan should not be required to be updated yearly; it should be 3 yearly or 5 yearly where there have been no significant changes in farming practices. It should not be a requirement for a budget to be based on soil nutrient tests. A much better requirement would be not to have nutrient budgets prepared in advance as required in 4a, but to require a nutrient budget every 3 years to use inputs that actually occurred. Retain good management practices.» (Sumbission 832).

Un grand nombre de *submissions* se sont effectuées autour des zones physiographiques, qui en tant que concept occupe une place dans le pSWLP. Sur les 259 *submissions*, il y a 92 oppositions, 51 soutiens et 38 amendements souhaités. Le sujet des zones physiographiques traverse en plus toutes les autres *submissions* du fait que la plupart des règles proposent des adaptations en fonction de la zone en question. Voici un exemple d'extraits de *submissions* :

«Environment Southland should monitor individual farms to check environmental effects and use more robust science i.e. checking water sources on more areas. Old Matura is said to be contained yet our farm has a number of springs. Why not test them?» (Submission 467)

«Oppose the physiographic zoning that has been allocated to our property.» (Submission 460)

«Please don't try and put my farm into physiographic zones when no one from ES has even put a foot on my property. I reserve the right under property law to run my farm and stock in a responsible way without heavy handed interference from bureaucrats seeking to criminalise us.» (Submission 157)

«I agree with using science to understand how water and nutrients travel through our soil structure. But there needs to be a process in which landowners are able to challenge where the borders of the zones lie. Also to be able to input new zones that are not there e.g. the Willowbank lignite deposit is not identified on the maps.» (Submission 552)

L'opposition se fait sur la science sur laquelle se base le concept, les restrictions différenciées en fonction de la zone ou encore le zonage effectué sur la propriété du déposant. Les soutiens sont favorables à l'idée des zones physiographiques, mais certains ajoutent qu'il faille pouvoir avoir des moyens légaux de contester le zonage effectué.

A.6.2 Commentaires généraux

Une partie non négligeable des commentaires ne ciblaient pas des dispositions, mais évoquaient un sentiment général inspirée par le pSWLP. Ils ne s'agit pas de commentaires sur les objectifs, *policies* ou règles, mais des commentaires sur l'ensemble du plan ; ils se trouvent en marge de positions ciblées sur certaines dispositions. Le rapport de synthèse des *submissions* d'Environment Southland les catégorise comme «commentaires généraux». J'ai codé ces derniers pour en ressortir les orientations principales.

Il existe 322 *submissions* ayant des commentaires généraux. Je les ai regroupé en 14 catégories distinctes, sachant que certaines *submissions* possèdent plusieurs catégories proéminentes.

Tableau 17: Occurrences de certains thèmes dans les commentaires de *submissions* classifiés comme à portée «générale» (sur l'ensemble du plan ; catégorisation personnelle basée sur le *Summary of Decisions Requested Report*)

Catégories	Occurrences
Critiques de la cohérence du plan régional	68
Coûts financiers, économiques et sociaux	51
Traitement inéquitable : manque de reconnaissance de la pollution urbaine, de la pollution d'autres usages du terrain et d'autres causes de dégradation	49

Critiques de l'usage de la science	33
Règles trop strictes et prescriptives	29
Critiques du régime de <i>resource consents</i>	23
Soutien au plan	18
Critiques des définitions et termes utilisés	13
Critiques des délais indiqués	12
Opposition totale au plan	10
Critiques concernant les zones physiographiques	7
Critiques des valeurs maories	5
Le plan ne va pas assez loin	5
Le plan est avant tout une bonne intention	3
Commentaires divers	42

Globalement, les commentaires généraux expriment une opposition au pSWLP, seuls 21 *submissions* soutiennent explicitement le plan ou évoquent ses bonnes intentions. Le thème qu'on retrouve le plus est celui de la critique de la cohérence du plan, soit une critique générale sur la cohérence des dispositions entre elles, une perception d'un manque de précisions dans les règles et des propositions indiquant à Environment Southland comment il aurait dû procéder.

On retrouve en plus des préoccupations à propos des coûts économiques et financiers que la mise en œuvre du plan générerait. Le traitement inéquitable et le ciblage des agriculteurs est aussi important, comme je l'ai déjà observé lors de mes entretiens, et montre Les autres catégories sont les critiques adressées à la base scientifique sur lequel le plan s'appuie (les observations des déposants ne retrouvent pas dans le plan). Une opposition au fait qu'il existe des règles pour l'agriculture est mise en cause et plusieurs déposants affirment qu'elles devraient être remplacées par des approches plus douces. Enfin, il existe des commentaires divers qui n'entraient pas dans ces catégories, elles concernent souvent des points très précis du plan. Ci-dessous, chaque catégorie est présentée avec un extrait issu des *submissions* qui la composent.

Tableau 18: Extraits illustratifs des catégories construites à partir des commentaires de *submissions* classifiés comme à portée «générale» (sur l'ensemble du plan)

Catégories	Exemple de commentaire
Coûts financiers, économiques et sociaux	«We see very little in the plan that measures or takes account of the economic impacts these rules will have on the community in general.»
Traitement inéquitable : manque de reconnaissance de la pollution urbaine, de la pollution d'autres usages du terrain et d'autres causes de dégradation	«We are disappointed that there is such a focus on farming when we believe that the urban and industrial members of our region need to be accountable for water quality also.»
Critiques de la cohérence du plan régional	«The Plan should have a Review process as more information comes to hand to enable farmers and Environment Southland to work together through the changes in future.»
Critiques de l'usage de la science	«The (apparently common) incidence of a mismatch between groundwater catchment and the surface water catchment (Bidwell et al., 2008) does not appear to have been considered in this plan. I have extensively searched Environment Southland reports for mention of this phenomenon and have found nothing, not even a citation. As this becomes known it may lead to challenges where a landowner states that the runoff can't be from their land.»
Règles trop strictes et prescriptives	«Plan created by non-farmers. Start again in close contact with farmers. Too much focus on total Southland area. Start communicating with farmers and take one step at a time.»
Critiques du régime de resource consents	«Undertake some form of generic consent to farm in the future.»
Soutien au plan	«We generally support in principle the Water and Land Plan except where stated.»
Critiques des définitions et termes	«Avoid the term “strongly discourage” in favour of “mitigate”

utilisés	in other parts of the Plan.»
Critiques des délais indiqués	«My request is that the speed with which these changes are expected to be achieved be lengthened and you carefully consider the financial pressure that comes with new legislation.»
Opposition totale au plan	«I strongly oppose the proposed plan.»
Critiques concernant les zones physiographiques	«If a farm is deemed to be within an incorrect physiographic region, provide a simple process at no cost to the landowner for this mistake to be rectified.»
Critiques des valeurs maories	«Acknowledgement of all Southlanders as supportive of objectives contained in the Plan and delete references to specific sectors of the community as being superior, dominant or preferential to any other race or creed within the population.»
Le plan ne va pas assez loin	«This plan needs to incorporate animal welfare and climate considerations to have any substance.»
Le plan est avant tout une bonne intention	«In general we agree with the sentiment and objectives of this plan but we oppose it in its current state.»

A.6.3 Résultats issus des données sur les déposants

Les données sur les déposants révèlent une prépondérance de *submissions* issues de la communauté agricole (exploitations, professions agricoles, entreprises gérant plusieurs exploitations). Environ 74 % des déposants viennent de la communauté agricole ; ce chiffre peut être plus élevé au vu d'un grand nombre de *submissions* pour lesquelles l'identité professionnelle du déposant n'était pas clairement identifiable.

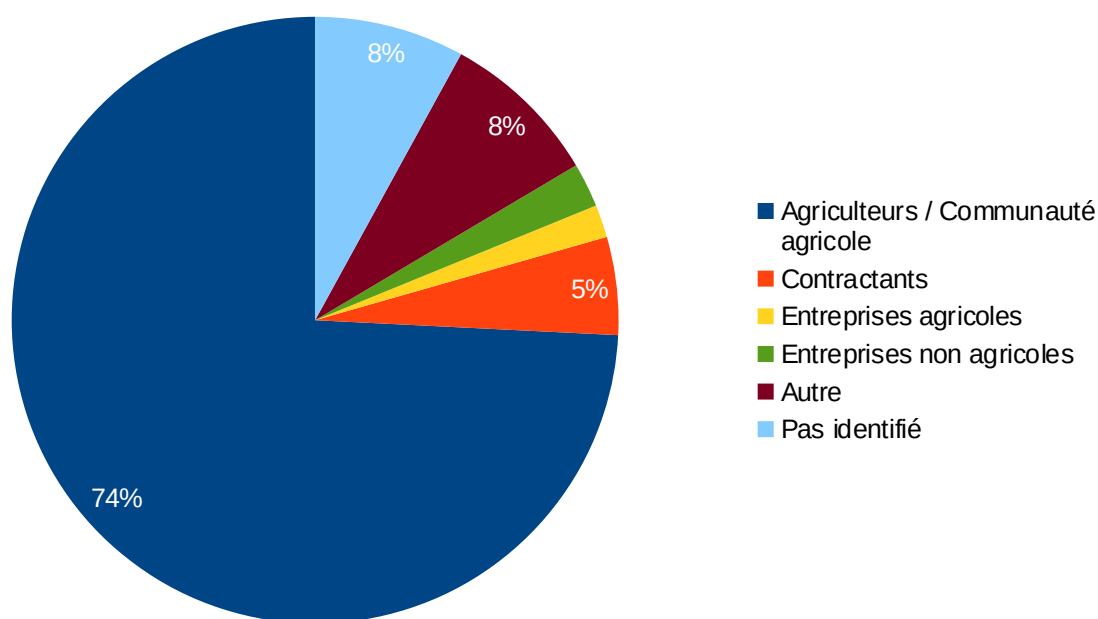


Figure 22: Estimation personnelle de la composition du profil des déposants pour le pSWLP 2016

En observant le nombre de positions moyen pour plusieurs catégories identifiées, on remarque que la catégorie se composant d'organisations et d'institutions ont un nombre plus élevé que les autres groupes. Le groupe Institutions se compose des entités suivantes : *catchment groups*, organisations environnementales telles que Forest & Bird ou Fish and Game, organisations agricoles telles que Dairy NZ ou Beef and Lamb NZ, les acteurs publiques

Tableau 19: Nombre de positions par groupes de déposants

Type de déposants	Moyenne	Écart-type
Éleveurs laitiers	11	18.8
Éleveurs de moutons et bœufs	7.6	6.8
Total agriculture	7.3	10.1
Institutions	32.1	53.9
Entreprises agricoles et non agricoles	12.4	15.7
Total	8.5	16.2

Ces résultats sont avant tout descriptifs et on se doit d'éviter toute interprétation qui dépasserait ce cadre. En observant le ratio de positions de soutien par rapport aux positions totales pour chaque déposant, on observe que les acteurs les plus positifs sont principalement les organisations environnementales et agricoles, les institutions, les *catchment groups*, les entreprises d'exploitations agricoles. Parmi les 30 acteurs les plus favorables aux dispositions du plan (en fonction du ratio de soutien et du nombre de positions effectuées), on retrouve dans l'ordre :

Tableau 20: Déposants ayant le plus souvent exprimés un soutien aux dispositions du pSWLP

Déposant⁶⁸	Nombre de positions	Soutiens	Oppositions
Southland Fish & Game Council	312	194	20
Éleveur laitier	139	116	2
Entreprise d'exploitations laitières	117	109	5
Représentant du QEII Trust	114	87	3
Southland Conservation Board	77	48	0
Z Energy, BP Oil NZ, Mobil Oil NZ (compagnies pétrolières)	60	43	0
Forest & Bird NZ	127	40	6
Director-General of Conservation	95	35	4
Non identifié	86	35	3
Éleveur laitier	85	33	3
Catchment group	52	29	11
Eleveur laitier	50	29	13
Catchment group	52	28	10
Éleveur de moutons et bœufs	28	22	0
Agriculteur	36	21	2
Éleveur de moutons et bœufs	26	20	0
Éleveur laitier	30	19	1
Éleveur de moutons et bœufs	24	19	1
KiwiRail (Entreprise publique de transport ferroviaire)	43	18	3
Éleveur laitier	34	17	3

68 Les personnes individuelles et les noms d'entreprises ont été anonymisées.

The Fertiliser Association of NZ	60	16	3
Agriculteur arable (Trust)	45	16	21
Agriculteur (Trust)	43	16	13
NZ Transport Agency	41	16	5
Agriculteur arable	40	16	13
Agriculteur	30	16	2
Entreprise d'exploitations laitières	55	15	1
Nga Runanga and Te Runanga O Ngai Tahu	49	15	0
Entreprise d'exploitations agricoles	37	15	6
Entreprise d'exploitations agricoles	35	15	4

Non seulement les catégories des organisations commentent plus, mais indiquent explicitement un soutien aux dispositions du plan. Les organisations et institutions sont ainsi plus à même de participer au processus de consultation, mais affirment un soutien à la plupart des dispositions du plan. Une interprétation possible est l'adaptation de ce type d'acteurs à la complexité du processus de consultation et une confirmation de l'orientation environnementale du plan qui a plutôt la faveur des acteurs ayant un lien avec la protection de l'environnement, comme Fish and Game et le Southland Conservation Board.