

REVELER OU CONSTRUIRE LA DEMANDE SOCIALE ? LES CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION

Jacques Rémy¹
Sociologue à l'INRA

La mission qui m'est assignée par les organisateurs de cette séance consiste à vous présenter, avec les outils du sociologue, un dispositif original de construction de la demande sociale (et de l'offre professionnelle) en matière agri-environnementale. Dans cette perspective, il me faut tout d'abord revenir sur l'élaboration de la récente Loi d'Orientation Agricole et de son principal instrument, les CTE. Je m'efforcerai ensuite de vous décrire rapidement le complexe mécanisme de ces contrats dont on n'a cessé d'appeler à la simplification, d'un gouvernement à l'autre ; puis je m'attacherai à vous exposer comment les divers acteurs se rencontrent, s'affrontent et élaborent des compromis qui se traduisent par de nouvelles normes ou référentiels qu'adoptent les agriculteurs contractants en échange de rémunérations compensatrices. Enfin, je me propose d'apporter quelques indications sur les points de recouvrement les plus fréquents de l'offre et de la demande et d'en examiner la cohérence avant de conclure sur l'avenir prévisible de la politique de contractualisation en agriculture et sur les formes qu'elle pourrait prendre.

UNE LOI VENUE DE LOIN

La récente loi d'orientation, promise par le Président de la République à La FNSEA lors de son cinquantenaire en 1996, est l'œuvre de deux gouvernements, de trois ministres de l'agriculture, de larges débats en commission puis à l'Assemblée nationale et au Sénat, mais aussi de tout un travail de réflexion conduit avec les organisations professionnelles agricoles

¹ INRA, 63 Bd de Brandebourg 94205 Ivry cedex. 01 49 59 69 65 remy@ivry.inra.fr

et aussi avec d'autres groupes d'usagers de l'espace rural et de la nature, groupes et sensibilités auxquels la loi va désormais offrir un statut au sein même de l'édifice institutionnel agricole. De ces concertations, en particulier avec le CNJA, présidé alors par Christiane Lambert, qui proposait déjà lors de son congrès de 1997 un « contrat d'entreprise », vont naître de nouveaux outils et aussi de nouvelles orientations qui ne figuraient pas dans les premières esquisses de 1996-1997 ; il s'agit en particulier des CTE, conçus dans une perspective de promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture qui s'inscrit elle-même, Madame Delorme vient de nous l'exposer, dans le droit fil de la Conférence de Rio de 1992 qui prône un développement agricole et rural durable. En effet, la Loi d'Orientation Agricole (LOA) votée et promulguée en 1999 stipule dans la première phrase de son Article premier qui a valeur d'orientation générale : « *La politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable* »². Toute la philosophie du contrat territorial d'exploitation (CTE), instrument de cette nouvelle politique agricole créée par l'Article quatre de la même loi, est ainsi résumée en quelques mots. En reconnaissant et en assignant à l'agriculture des fonctions (et des missions) autres que strictement économique, la loi confère une légitimité sociale à la multifonctionnalité de l'activité agricole³.

Que nous dit cet article quatre de la LOA ?

Article 4

Il est inséré, dans le code rural, un article L. 311-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 311-3. – Toute personne physique ou morale exerçant une activité agricole au sens de l'article L. 311 – 1 peut souscrire avec l'autorité administrative un contrat territorial d'exploitation qui comporte un ensemble d'engagements portant sur les orientations de la production de l'exploitation, l'emploi et ses aspects sociaux, la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation de l'espace ou à la réalisation d'actions d'intérêt général et au développement de projets collectifs de production agricole.

« Le contrat territorial d'exploitation a pour objectif d'inciter les exploitations agricoles à développer un projet économique global qui intègre les fonctions de l'agriculture mentionnées à l'article 1^{er} de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

« Le contrat territorial d'exploitation concerne l'ensemble de l'activité de l'exploitation agricole. Il définit la nature et les modalités des prestations de l'État et les engagements de l'exploitant qui en constituent la contrepartie. Il est conclu sous réserve des droits des tiers [...] »⁴.

On voit combien se trouve élargi le champ des rapports contractuels entre l'agriculteur individuel et l'État, champ ouvert naguère - de fait seulement dix ans auparavant – par les premiers contrats agri-environnementaux, dénommés alors « article 19 ». Désormais, c'est toute l'activité de l'exploitation agricole, dans sa diversité, qui peut théoriquement faire l'objet d'engagements mutuels, et non plus telle ou telle parcelle située à l'intérieur d'une zone

² Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, publiée au Journal officiel du 10 juillet 1999.

³ Cependant, contrairement à ce qui est souvent affirmé, le législateur n'a pas usé du terme même de « multifonctionnalité » dans cet Article premier (ni à aucun autre endroit du texte de loi).

⁴ Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, Article 4 (reproduction partielle), J.O. N° 158 du 10 juillet 1999 page 10231.

éligible, pour telle action déterminée. On serait également passé d'un rapport entre l'État et des groupes d'agriculteurs, qu'ils correspondent à des métiers (céréaliers, éleveurs bovins...), à des catégories spécifiques (agriculteurs de montagne...) ou encore à des classes d'âge (jeunes agriculteurs...) relevant de politiques adaptées à ces « collectifs » qui partagent une certaine communauté de destin à des rapports entre l'État et un individu isolé avec lequel il établit un contrat individuel, unique et original. Le risque serait alors de provoquer une atomisation des identités et de voir les solidarités professionnelles, générationnelles et territoriales s'effriter et le seul intérêt individuel l'emporter, chacun se trouvant réduit à négocier au mieux ou au moins mal avec cet interlocuteur considérable qu'est l'Etat. Cependant, autour de ce rapport contractuel singulier, les appareils professionnels se sont attachés à proposer leurs services et fonctionnent comme médiateurs, intermédiaires, conseils en négociation... L'agriculteur contractant, face à l'État, n'est vraiment seul que s'il a voulu qu'il en soit ainsi ; étant entendu que ceux qui ne savent ou ne peuvent recourir aux réseaux sociotechniques professionnels ne s'aventurent pas non plus à contracter un CTE. Cette tendance à la contractualisation des rapports entre l'agriculteur et l'État, que la loi d'orientation confirme et élargit, constitue un fait important et s'inscrit dans un mouvement général que l'on observe au sein de nos sociétés : le recours systématique à cet instrument « moderne » qu'est le contrat. Il ne va cependant pas sans susciter certaines interrogations.

Expérimentations

Avant même l'examen de la loi par les parlementaires, des " préfigurations " de CTE furent engagées à titre expérimental, dans un grand nombre de départements. L'originalité de cette démarche doit être mesurée à l'aune des façons de procéder habituelles des administrations publiques. Les préfets ont eu ici à réunir et écouter non seulement les organisations agricoles dans leur diversité syndicale mais aussi - parfois dans des enceintes séparées il est vrai, les responsables agricoles renâclant ici ou là à voir ainsi « envahi » leur champ clos - les représentants des autres groupes et associations qui vont désormais avoir voix au chapitre, en particulier les associations de consommateurs et de protection de l'environnement⁵. Au-delà même de ces préfigurations qui donnaient une image nouvelle des processus de construction des politiques publiques, l'instrument CTE offre d'intéressantes perspectives d'expérimentation et d'innovation sociales à tous les acteurs qui contribuent à

⁵ La loi d'orientation agricole élargit dans son article 8 la composition de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA), en l'ouvrant à de nouvelles catégories sociales. La composition précise de ces commissions est fixée par le décret n° 99-731 du 26 août 1999.

son élaboration et à sa mise en œuvre ; loin de se cantonner à des modifications des itinéraires techniques des exploitants conçues loin d'eux (dans les laboratoires de la recherche, dans les fermes expérimentales ou les champs d'essai des instituts techniques...), la philosophie du CTE parie en effet sur l'intelligence et les ressources d'innovation et d'invention des agriculteurs " de base " et des groupes locaux... La volonté de privilégier le mouvement ascendant des initiatives plutôt que l'imposition de prescriptions descendantes, le souhait de voir s'élaborer des projets de bassin versant, de pays, de petite région, comme les moyens institutionnels désormais offerts aux autres acteurs et usagers de l'espace rural de s'exprimer, d'être présents et de peser dans une certaine mesure sur les orientations départementales en matière de CTE, tout cela ouvre la perspective - la promesse ? - de débats véritablement démocratiques et donc dérangeants en matière d'agriculture et d'environnement. Il est patent que c'est bien sur le terrain de l'environnement (et de la sécurité alimentaire) que se fait aujourd'hui la rencontre – qui peut prendre l'allure d'une confrontation mais aussi d'une coopération – entre l'agriculture et la société, l'environnement faisant ainsi figure de « médiateur » entre groupes sociaux, c'est-à-dire de lieu d'échanges et de débats, de négociations et de compromis.

Modus operandi

Les agriculteurs qui veulent souscrire un CTE doivent d'abord réaliser, seuls ou aidés, un " autodiagnostic " qui a pour objectif d'amener à une prise de conscience des points forts et des faiblesses de l'exploitation et de son mode de conduite. Cela établi, l'exploitant présente un projet global pour son exploitation, comportant certaines actions spécifiques, allant au-delà de la simple application de la loi et de la réglementation. C'est cet effort supplémentaire qui sera sanctionné positivement par une compensation financière. Le terme de compensation est bien celui qui convient, car la Communauté européenne n'accepte le mécanisme du CTE qu'à condition que l'agriculteur supporte, par son action dans le cadre du CTE, une perte de revenu ou un manque à gagner.

L'éventail des pratiques susceptibles d'être prises en compte est défini par le cadre général du règlement de développement rural européen (RDR)⁶, ce qui n'empêche pas de concevoir une grande variété de mesures susceptibles d'entrer dans ce cadre mais s'est avéré

⁶ Règlement (CE) N° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, Journal officiel des Communautés européennes du 26/6/1999. Ce règlement européen se traduit par une programmation des mesures du développement rural, les dispositifs structurels prenant la forme d'un Plan de développement rural (PDR) national ; ainsi les mesures du RDR retenues dans le cadre des CTE doivent-elles être programmées dans ce PDRN pour pouvoir bénéficier de ce financement européen au titre du FEOGA.

administrativement très lourd, puisqu'il faut obtenir systématiquement l'agrément préalable des instances *ad hoc* de Bruxelles (le comité STAR). Il y a peut-être eu là une double erreur stratégique : en voulant financer le CTE en partie par la modulation des aides directes - ce qui a entraîné l'hostilité d'une partie très influente de la profession agricole -, la France se soumettait du même coup à la logique européenne. Ainsi, la reconnaissance des " bonnes pratiques " déjà existantes s'est avérée impossible dans un premier temps car étant adoptées préalablement à la mise en place du CTE, ces pratiques n'occasionnent plus un surcoût ou un manque à gagner et ne remplissent plus dès lors les conditions d'attribution. Les promoteurs du CTE se sont ainsi aliénés d'entrée de jeu non seulement les régions de grande culture soumises à la modulation mais leurs alliés potentiels, ces agriculteurs et éleveurs qui, ayant conduit une réflexion personnelle ou collective, s'étaient engagés depuis plusieurs années dans la voie d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement, par exemple en réduisant l'utilisation des intrants et en développant les surfaces en herbe... Une vertu précoce n'est pas nécessairement un atout dans un tel dispositif dont la logique vise plutôt à encourager les ouvriers de la onzième heure, les *éco-opportunistes* (Busca, 2002), et il a fallu du temps pour trouver les moyens de contourner partiellement ces règles, en prenant en compte au moment de la signature du contrat une partie de l'effort consenti par ces vertueux innovateurs. Mais cela a beaucoup nui à la dynamique d'adhésion au CTE parmi les groupes que l'on pouvait *a priori* penser porteurs.

Le projet du futur contractant doit s'inscrire simultanément dans chacune des deux parties constitutives de tout CTE, une partie *territoriale et environnementale* et une partie *économique et relative à l'emploi*, ce volet ayant été ajouté au projet initial à la demande des OPA (il se trouve d'ailleurs partiellement remis en cause par le nouveau projet qui s'efforce de recentrer le contrat sur les objectifs environnementaux). Le candidat au CTE s'engage ainsi à entreprendre certaines actions renvoyant à des objectifs relatifs, par exemple, à la protection de la biodiversité, à l'entretien et à la restauration du paysage, à l'amélioration de la qualité de l'eau pour la partie environnementale, et aussi à mettre en œuvre d'autres actions visant cette fois des objectifs liés, par exemple, à la qualité des produits, à l'emploi et à la diversification des activités, s'inscrivant dans la partie socio-économique⁷. Les actions que propose l'agriculteur (ou le groupe rassemblé dans une démarche commune) sont choisies parmi une nomenclature d'actions possibles, établie au niveau local et départemental (national pour quelques unes d'entre elles), en fonction des problématiques

⁷ Le financement n'est pas réparti de façon identique entre le volet environnemental et territorial et le volet économique et relatif à l'emploi qui se trouve plafonné à cent mille francs sur la durée du contrat (cinq ans). Le volet environnemental fait l'objet d'un financement dégressif, en fonction de la superficie de l'exploitation. A l'inverse, les jeunes et les projets collectifs, comme l'entretien concerté d'une portion de territoire continue, bénéficient d'une modulation positive. Quelques départements, encore peu nombreux (le Maine-et-Loire en particulier), ont prévu en outre d'avantager les exploitations de dimension économique modeste.

environnementales, territoriales et socio-économiques dans lesquelles s'inscrivent les exploitations agricoles, du plus proche, le bassin versant, la petite région agricole, le pays... au plus large, le département ou la grande région naturelle couvrant pour partie plusieurs départements. L'agriculteur ayant fait le choix de certaines de ces actions (ou mesures-type) et de son niveau d'engagement (réduire par exemple l'épandage d'azote dans telle ou telle proportion) voit sa proposition examinée par la CDOA, et en particulier la cohérence interne de son projet global aussi bien que la conformité des actions proposées avec le contrat-type départemental (ensemble des mesures-type agréées). Le contrat est d'une durée de cinq ans ; dès sa signature un premier versement est effectué. Il fait l'objet d'un suivi, de contrôles et d'une évaluation finale.⁸

C'est donc un lourd dispositif qui s'emploie à la mise en œuvre de tels CTE. Il a d'abord fallu, depuis les préfigurations évoquées ci-dessus, inventer et construire les mesures-type, qu'elles soient proposées par des groupes d'agriculteurs ou des filières (coopératives par exemple) ou qu'elles aient été élaborées au niveau départemental par la Chambre d'agriculture ou par des associations (Ligue de protection des oiseaux...) ou des institutions comme les parcs régionaux. Puis, il a fallu les négocier dans le cadre de la CDOA, dans un processus de co-construction ou de co-institution (Rémy, 2000) de nouvelles normes professionnelles. Ces mesures-type ont dû ensuite être harmonisées au plan régional, validées au plan national et entérinées par la communauté européenne.

Ceux qui se sont déclarés intéressés ont été conviés à des sessions de préparation au CTE, assez chargées, portant sur deux ou trois jours, durant lesquels les conseillers de la Chambre d'agriculture et de l'ADASEA (organisme chargé de l'élaboration du dossier) leur auront expliqué les complexités du CTE, comment rédiger son diagnostic d'exploitation puis comment élaborer son projet, et quelles mesures-types sont les plus adaptées à ce projet, quels investissements font l'objet d'aides. Au cours de ces sessions, les échanges entre participants et les apports des conseillers comme l'examen des mesures proposées suscitent des réflexions et rendent plus perceptibles et plus intelligibles auprès des stagiaires (et donc plus légitimes aussi sans doute) les attentes des autres groupes sociaux envers l'agriculture (Rémy, 2001). S'il décide pour de bon de s'engager dans la démarche CTE, l'exploitant aura éventuellement recours à un conseiller agricole pour l'aider à établir solidement son dossier, lequel sera ensuite traité par les agents de l'ADASEA, chargés en particulier d'effectuer les nombreux calculs nécessaires comme de la mise en forme finale du

⁸ Décret N° 99-874 du 13 octobre, paru au J.O. du 15 octobre 1999 et arrêté du 8 novembre 1999, J.O. du 9 novembre 1999. Notons que les modalités du contrôle et de l'évaluation ne sont pas aisées à définir en matière environnementale : les indicateurs manquent ou sont incertains, voire subjectifs, si le problème est, lui, bien réel.

dossier, qui est alors contrôlé par la DDAF puis examiné lors d'une séance de la CDOA, l'ensemble des participants en ayant reçu préalablement copie des principaux éléments de chaque projet de contrat résumé quelques pages de tableaux.. S'il n'est pas ajourné pour insuffisance d'engagement environnemental, ce qui arrive, le projet se voit soumis à la signature du préfet puis à celle du nouveau contractant, si celui-ci persiste dans sa résolution après avoir pris connaissance des clauses, obligations et rétributions exactes qui figurent au contrat. Il ne lui reste plus alors qu'à respecter le cahier des charges du contrat et donc à modifier ses pratiques culturales (par exemple, suppression des sols nus en hiver), à repenser la conduite de sa fertilisation (réduction des intrants), à substituer, au moins partiellement, la lutte intégrée – par exemple en viticulture – à l'usage des pesticides, à piéger les nitrates en établissant des bandes enherbées le long des cours d'eau, à planter, entretenir et tailler des haies sur ses parcelles, etc., pour s'en tenir à des exemples du volet environnemental du CTE.

DE NOUVEAUX OUTILS POUR REVELER OU CONSTRUIRE LA DEMANDE SOCIALE ?

Autour de la question environnementale l'agriculture se voit proposer de nouveaux modes de « gouvernance » au travers de politiques territoriales faisant plus largement appel à l'implication des acteurs locaux, nouveaux ou traditionnels. La CDOA, dans le département qui a fait l'objet de cette observation – il s'agit du Maine-et-Loire -, a constitué un exemple éclairant, en particulier lors de l'élaboration des mesures-types, de cette « institutionnalisation de l'action collective », et de ces lieux où « l'action publique est co-construite de manière collective » (Duran et Thoening, 1996), ce que ces auteurs désignent avec beaucoup de finesse comme « conceptualisation conjointe ». Ce dernier terme semble particulièrement approprié pour désigner la traduction en actes et même en nomenclatures d'actes de cette notion de multifonctionnalité encore en creux qu'il s'agit de rendre opératoire et dont les CTE sont à la fois l'expression et l'outil.

Cependant, on est en droit de s'interroger sur l'ensemble de ce processus. Tout d'abord il semble qu'il soit plus apte à organiser et mettre en forme « l'offre » qu'à « construire la demande »; il serait plus juste de dire que le dispositif a montré son aptitude à mettre en forme une offre diversifiée, trop sans doute, d'ailleurs, face à une demande diffuse, et qui ne dispose pas encore toujours de toutes les armes et qualifications pour s'exprimer avec précision. (Mais c'est peut-être là un des caractères du marché, en règle générale ?). En

d'autres termes, les compétences rassemblées dans les appareils professionnels agricoles structurent et organisent l'offre avec une efficacité que sont encore loin d'atteindre les faibles effectifs fort dispersés des demandeurs d'environnement. Cette observation rejoint celles de collègues ou d'étudiants qui ont suivi la mise en œuvre des CTE dans d'autres départements et qui sont souvent sévères sur le fonctionnement des CDOA d'une part, et sceptiques sur les initiatives locales, territoriales, ascendantes, d'autre part. Sur le premier point, il semble bien que les responsables professionnels de nombre de départements n'aient pas joué le jeu et n'aient pas permis à la demande sociale de s'exprimer véritablement et se soient montrés encore moins soucieux de l'entendre. C'est prendre le risque que les aspirations qui n'auront pu s'exprimer dans le cadre institutionnel de la CDOA se fassent jour ailleurs et dans des formes moins policées. Quant au déficit de dynamiques locales, il est à rechercher à la fois dans le peu d'imagination territoriale des formes d'organisation établies et dans la précipitation dans la mise en œuvre des CTE, plus exactement dans la volonté ministérielle de voir se multiplier les signatures de contrats à un rythme élevé, au risque de réduire à peu de chose les étapes de la réflexion et de la co-construction de ces nouveaux dispositifs.

Néanmoins, si l'on considère un enjeu dont la majorité de nos concitoyens est consciente de l'importance, comme celui de la qualité de l'eau, d'après le document du CNASEA intitulé « Premières analyses » publié en novembre 2001, deux ans après les toutes premières signatures de CTE, 55% des contrats signés contribuent à cette tentative de reconquête de la qualité de l'eau. La diversité des mesures-types et des cahiers des charges qui y sont attachés – 153 cahiers des charges-types répertoriés à la même époque au niveau national – ne facilite certes pas la tâche des agents des ADASEA et des DDAF. Cependant, les quatre enjeux principaux dans lesquels s'inscrivent ces mesures sont la qualité de l'eau, on l'a dit, puis la protection des sols, la préservation des paysages et le maintien de la biodiversité, autant d'objectifs incontestablement pertinents. Reste à examiner dans quelle mesure ces cahiers des charges répondent réellement à ces objectifs environnementaux par leurs exigences et si les pratiques qu'ils promeuvent sont véritablement efficaces ; l'évaluation des CTE qui sera conduite courant 2003 nous apportera certainement d'intéressantes indications sur ces points essentiels.

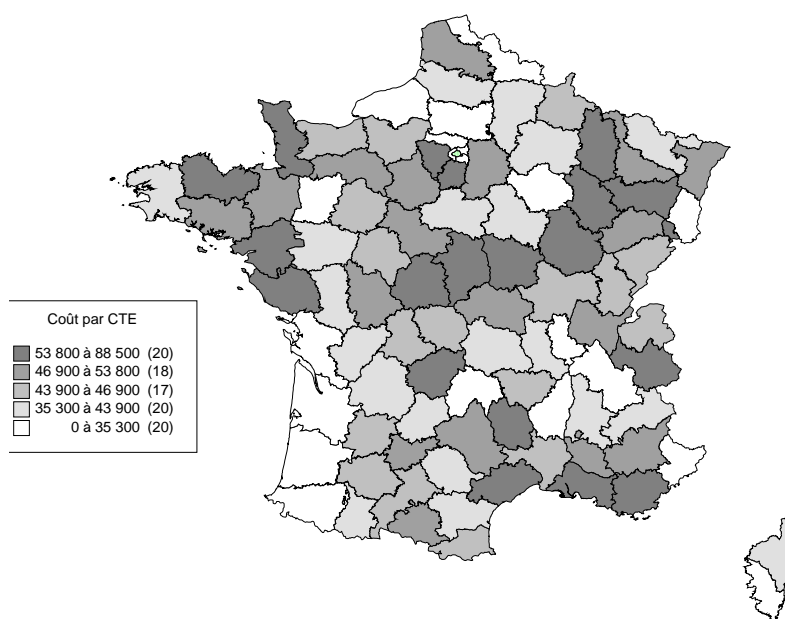
Un autre indicateur intéressant est constitué par le nombre de projets collectifs : Douze cents, sur plus de quatre cents territoires selon le premier bilan du CNASEA précité. Si deux tiers s'inscrivent dans le cadre de filières, coopératives et groupements de producteurs, un tiers de ces projets associent des groupes d'agriculteurs, parfois au niveau de la commune, du bassin versant, du pays à des collectivités locales, des associations engagées dans la protection de l'environnement. Ces divers acteurs, partant d'un diagnostic commun,

définissent ensemble des objectifs qui, sous la forme de mesures-types et de cahiers des charges, vont pouvoir s'inscrire dans les contrats individuels (il n'y a pas de contrat signé collectivement) de chacun des exploitants impliqués. On peut certes regretter qu'il n'y ait pas encore plus de ces projets locaux, territorialisés, mis en œuvre mais il faut aussi considérer la nouveauté de ces modes d'approche, selon une logique ascendante, dans un État si longtemps et si fortement centralisé. De plus, des objectifs irréalistes de signatures de contrats ont incité à parer au plus pressé et à délaissier les démarches nécessairement lentes de prise de contact, de rencontre, de familiarisation entre des acteurs ayant des cultures et des représentations de l'agriculture fort éloignées les unes des autres. Pour l'avenir, on peut craindre que le nouveau dispositif, en restreignant le « choix » des signataires, au nom de la simplification et de l'efficacité, à deux ou trois mesures très ciblées sur les enjeux environnementaux locaux prioritaires, ne perde toute chance de susciter de nouvelles initiatives et ne transforme ces futurs contrats, financièrement fortement émondés, en de simples mesures agri-environnementales, certes utiles mais ne laissant aux dynamiques locales et à l'esprit d'initiative qu'une place purement symbolique.

BILAN ET PERSPECTIVES

Quel bilan tirer et quel avenir peut-on voir se dessiner pour cette procédure contractuelle ? Établir un bilan est encore prématuré et il revient à l'instance d'évaluation mise en place d'y procéder, fin 2003 ; on peut toutefois avancer qu'il sera nécessairement contrasté, en raison de la liberté qui fut laissée à chaque département et à chaque région de conduire sa propre politique contractuelle. Le rapport de la mission d'audit ordonnée par Hervé Gaymard à son arrivée au ministère de l'agriculture est lui-même contrasté et nuancé et il invite clairement à poursuivre l'expérience des CTE, tout en suggérant certaines améliorations pour limiter les dérives financières et recentrer le contrat sur ses objectifs environnementaux et territoriaux en réduisant et simplifiant les modalités d'adhésion. Il faut bien convenir que le montant moyen par dossier, qui était préconisé (23000 euros) s'est fortement élevé, pour atteindre un coût moyen de 45000 euros, pour les CTE signés entre le premier janvier et le 15 octobre 2002, ce qui témoigne en effet d'une nette dérive. Il n'en va pas cependant pas ainsi de l'ensemble des 44100 CTE signés au 6 août 2002, au moment de la « suspension » ordonnée par le ministre (6400 dossier en attente dans la phase transitoire devront être revus sur ce point), et la situation est très contrasté d'un département à l'autre (cf. carte), certains s'étant attachés à une relative auto régulation qui paraît d'autant plus méritoire que

d'autres se sont laissés aller à transformer la « logique de projet » en « logique de guichet ». Sans doute eût-il été préférable de définir des enveloppes départementales ou de rendre plus contraignants les chiffres moyens qui n'avaient en fin de compte qu'une valeur indicative. Faute de tels garde-fous, les candidats ont multiplié les mesures souscrites sur leurs exploitations, au risque de n'être pas toujours à même de tenir leurs engagements, certains ont tiré le meilleur parti de l'enveloppe investissement du volet production-emploi pour conduire divers travaux d'amélioration matérielle ou d'embellissement du siège d'exploitation voire de réfection et de goudronnage des chemins d'accès qui semblent assez éloignés de la logique ou de la philosophie du CTE.



(Données : DEPSE/CNASEA)

Par ailleurs, le poids financier des CTE « conversion à l'agriculture biologique » a pesé également sur l'ensemble du dispositif. Dans un premier temps ces dossiers n'étaient d'ailleurs soumis à aucune dégressivité en fonction de la dimension de l'exploitation, et ce sont les agriculteurs biologiques en place qui ont les premiers protesté, voyant un double risque, celui de conversions opportunistes et à caractère temporaire (n'allant pas au-delà de la durée du contrat) et celui de la distorsion de concurrence envers les agrobiologistes installés qui ont dû financer eux-mêmes leurs propres conversions et qui n'ont accès aux CTE que dans des conditions sensiblement identiques à celles qui sont appliquées à l'agriculture conventionnelle. Une fois ces limites posées, il n'en reste pas moins que les dossiers présentés pour ces CTE « conversion à l'agriculture biologique » demeuraient

beaucoup plus coûteux que les autres CTE, un dossier d'un million de francs n'étant pas exceptionnel. Il convient de préciser que ces conversions à l'agriculture biologique, conçues initialement dans le cadre de procédures propres, furent intégrées dans le dispositif CTE en cours de route. Il est vrai que l'on a procédé ensuite, pour résoudre des problèmes conjoncturels ou spécifiques, à d'autres élargissements, parfois moins cohérents avec la logique d'ensemble.

Un nouveau dispositif devrait être mis en place, après la phase transitoire que la circulaire du 10 octobre 2002 a instauré pour les dossiers en cours dont la signature ou l'évaluation avait été suspendue, mais les signatures dans le cadre de ce nouveau contrat ne devraient pas intervenir avant le printemps 2003. On peut s'attendre donc à la définition de moyennes départementales à respecter, à la réduction du nombre des mesures-types et à la simplification des procédures. La commission d'audit qui formule ces propositions suggère également de relancer les contrats agro-environnementaux, afin d'élargir et de multiplier l'offre, en particulier dans les zones à enjeu environnemental fort où tous les actifs agricoles ne peuvent souscrire un projet global type CTE mais où il importe que le territoire soit couvert par des engagements de réduction des pratiques à risque.

La dénomination va changer, on parlera sans doute désormais de contrats d'agriculture durable, les contours vont sans nul doute être assez différents, resserrés sur quelques objectifs environnementaux locaux, et le CTE ne sera plus aussi intéressant sur le plan financier, que ce soit en agriculture « conventionnelle » (ou « raisonnée ») ou en agriculture biologique mais la démarche engagée depuis plus de dix ans avec les premières mesures contractuelles agri-environnementales ne semble pas susceptible d'être remise en cause dans son principe. D'une part, comme y insiste le rapport d'audit, la communauté européenne est engagée dans des politiques environnementales et formule des directives (Nitrates, Habitats...) et la France ne saurait se démettre de ses obligations dans ce domaine. D'autre part, on a pu constater dès la première quinzaine d'août 2002 que le syndicalisme majoritaire, réticent à l'origine devant le CTE, s'il avait approuvé la suspension de la modulation des aides européennes du « premier pilier » vers le « deuxième pilier » (qui ne correspondait cependant qu'à environ 2% de la masse totale de ces aides), s'est élevé en revanche très fermement contre la suspension des CTE et s'est prononcé clairement pour la poursuite de cette politique contractuelle. Ces protestations à l'encontre de la suspension des CTE, formulées par les principaux porteurs de l'offre d'agri-environnement que sont devenus les syndicats professionnels agricoles témoignent-elles véritablement d'une "conversion" des organisations professionnelles agricoles et donc, pour reformuler notre question initiale, d'une « certaine efficacité des dispositifs français d'élaboration de la

demande sociale » ? Il faut espérer que les réajustements qui s'opèrent en cette fin d'année 2002 ne viendront pas couper court à ces espoirs et contribueront au contraire à encourager les débats entre groupes sociaux et par là à la construction des demandes sociales environnementales, dans leur diversité.

BIBLIOGRAPHIE

Blanchemanche, Sandrine, Laurent, Catherine, Mouriaux Marie-Françoise, Peskine Elsa. 2000. « Multifonctionnalité de l'agriculture et statuts d'activité », *Économie rurale*, 260 : 41-51.

Busca, Didier. 2002. *Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux*. Thèse, Université Toulouse-le-Mirail, 409 pages.

Duran, Patrice, Thoenig, Jean-Claude. 1996. "L'Etat et la gestion publique territoriale." *Revue française de science politique* 46 (4), pp. 580-623.

OCDE. 2001. *Multifonctionnalité. Élaboration d'un cadre analytique*. Paris, 177 pages.

Poirier, Guy. 1999. « Du plan de développement durable au contrat territorial d'exploitation », *Pour*, 164 : 77-82.

Racapé, Joseph. « Multifonctionnalité et environnement », *Pour*, 164 : 35-40.

Rémy, Jacques. 2000. "Multifonctionnalité agricole et pluralité sociale: les contrats territoriaux d'exploitation." *Aménagement et Nature* :25-36.

Rémy, Jacques. 2001. "La co-institution des contrats territoriaux d'exploitation." *Ingénieries* : 45-54.

Rémy, J. (2002) "Les contrats territoriaux d'exploitation ou la découverte de la multifonctionnalité", in Sylvestre et al. éditeurs, *Agriculteurs, ruraux et citoyens, les mutations des campagnes françaises*, Dijon, EDUCAGRI éditions, CRDP.