

Mise en œuvre territoriale de la multifonctionnalité de l'agriculture dans un échantillon de projets collectifs CTE

François Léger

Une approche contractuelle de la multifonctionnalité de l'agriculture

Les attentes de la société française vis-à-vis de l'agriculture sont aujourd'hui diverses. Elles concernent toujours la production de nourriture, mais sont de plus en plus conditionnées par des exigences de qualité et de sécurité. Elles se manifestent aussi de manière croissante dans d'autres champs : environnemental (maîtrise des impacts sur les ressources naturelles et l'environnement physique et biologique) ; social (emploi, maintien du tissu rural, accès de tous à une alimentation saine et de qualité...) ; culturel et symbolique (culture alimentaire, paysages, place particulière de l'activité agricole dans la construction du rapport des sociétés à la nature).

Prenant acte de cette situation, la loi d'orientation agricole (LOA) de juillet 1999 a fixé le cadre d'un nouveau « contrat social » entre l'agriculture et la société, fondé sur la reconnaissance de sa multifonctionnalité dans une perspective de développement durable. Dans cet objectif, elle combine différents instruments, touchant à la politique des structures, à la répartition des concours publics, à l'ouverture des instances consultatives et délibératives. Le principal instrument reste certainement le contrat territorial d'exploitation (CTE).

L'objectif déclaré du CTE est de permettre aux agriculteurs d'intégrer dans leur projet d'exploitation la réalisation des objectifs correspondant aux différentes fonctions reconnues à leur activité. Ceci impose que les actions qui leur seront proposées soient négociées et définies à l'échelle où elles auront un impact tangible. Cette échelle est celle

de territoires de projets, conçus comme l'espace géographique où les différentes catégories d'acteurs concernés sont en interaction effective. L'analyse des préfigurations départementales (Léger, 1999) a montré que cette logique d'action n'était pas adoptée partout spontanément. Au-delà des oppositions et des réticences au principe des CTE parfois manifestées, ce phénomène renvoyait à une dimension historique. Deux catégories d'acteurs agricoles s'inscrivaient facilement dans une réflexion territoriale : ceux qui fondaient une stratégie de développement sur la mise en scène de leur espace d'activité en tant que facteur de différenciation et de qualification de leurs produits (AOC, IGP, labels...) ; ceux qui avaient acquis des habitudes de rencontre, de négociation, d'ouverture aux conceptions des autres, à l'occasion d'actions zonées, opérations locales agri-environnementales en particulier.

Analyser la diversité des projets et des territoires CTE

Chercheurs de différentes disciplines au Cemagref et à l'INRA, nous avons souhaité poursuivre le travail entamé au sein du comité d'experts CTE. Notre engagement direct sur le terrain, à titre d'experts ou dans des opérations de recherche-action, l'encadrement de travaux d'étudiants portant sur la mise en place des CTE (DEA, DAA, DESS), nous donnaient accès à des informations relativement détaillées concernant une vingtaine de départements¹. Afin de les traiter ensemble, une grille de lecture commune a été élaborée (cf. Annexe). Elle s'organisait autour de trois axes : émergence et construc-

1. Ardèche, Aude, Aveyron, Cantal, Charente-Maritime, Cher, Dordogne, Eure-et-Loir, Hérault, Indre, Isère, Haute-Loire, Lot, Lozère, Maine-et-Loire, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Savoie, Tarn, Vendée.

Contact

François Léger
ENSA Montpellier –
INRA SAD
2, place Viala,
34060 Montpellier

tion des projets collectifs ; articulation des projets collectifs au cadre départemental ; articulation des projets individuels au projet collectif. Les informations ainsi normalisées ont été analysées en terme de système d'action, qui se réfère aux catégories analytiques de la sociologie des organisations (Friedberg, 1992) et de la sociologie politique. Un système d'action est ici défini comme une succession d'interactions entre des acteurs hétérogènes engagés dans la réalisation d'un projet commun. Sa caractérisation passe par le repérage des *acteurs* et de leurs logiques d'action, des *objets de l'action*, et des *structures de coordinations* qu'ils mobilisent pour réguler leurs interactions.

La grille retenue nous a permis d'aborder les liens entre les niveaux d'organisation emboîtés constituant le dispositif CTE : Europe, État, région, département, territoire, exploitation agricole. Le faible nombre de contrats signés au début de l'automne 2000 ne nous a toutefois pas permis de traiter complètement cette dernière dimension. En revanche, les informations disponibles sur les projets collectifs autorisent une analyse des systèmes d'action à l'échelle locale et de leurs interactions avec les niveaux englobants.

Les systèmes d'action locaux dans le dispositif CTE

Les systèmes locaux ont pour objet la définition d'un projet de territoire. Appuyé sur un diagnostic cadrant les enjeux environnementaux et socio-économiques locaux, ce projet se traduit en un ensemble comprenant des cahiers des charges. Ces systèmes d'action présentent une très grande diversité d'acteurs (agricoles et non agricoles), de structures de coordination (qui comprennent généralement la mise en place d'un comité de pilotage) et de mesures proposées, qui constituent *in fine* les objets de l'action.

Les acteurs et les structures de coordination

Pour comprendre cette diversité, il convenait d'abord d'identifier les acteurs impliqués dans les projets de CTE. Ceux-ci relèvent de six catégories principales²:

- Les organisations professionnelles agricoles (OPA) départementales à vocation générale, syndicats, ADASEA et, surtout, chambres d'agriculture.
- Les organisations économiques agricoles, coopératives, syndicats d'AOC, organisations inter-professionnelles etc.

- Des organisations agricoles à vocation généraliste (CUMA, CIVAM, GDA...) agissant à des échelles locales restreintes, auxquelles on peut associer des réseaux plus informels, regroupant un nombre variable d'agriculteurs³.

- Des associations non agricoles, en particulier de protection de l'environnement, qui voient dans le CTE un outil pour mettre en œuvre la « composante agricole » de leur propre projet d'action.

- Les collectivités (communautés de communes, SIVOM, pays, parcs naturels régionaux, conseils généraux, conseils régionaux).

- Les administrations déconcentrées, DDAF bien sûr, parfois DIREN, plus rarement d'autres services, DDE, DDASS. Celles-ci jouent un rôle essentiel, agissant comme garant mais aussi comme traducteurs des procédures et, parfois, comme acteurs directs de la construction de projets de territoires.

Les CTE constituent un outil de politique agricole. On ne s'étonnera donc pas que l'initiative des projets revienne, dans l'immense majorité des cas, à des acteurs agricoles. Certains ont les capacités matérielles et politiques pour conduire seuls la mise en place du projet CTE. Dans la majorité des cas, elle ne peut se faire qu'au prix de négociations, d'alliances, de collaborations avec d'autres. Ces liens, plus ou moins naturels, plus ou moins forts, plus ou moins imposés, vont parfois se nouer à l'occasion du projet CTE. Plus fréquemment, ils s'inscrivent dans une « histoire relationnelle », dans une habitude de travailler ensemble, née d'autres expériences. Certaines de ces histoires, en particulier les liens organisations économiques/chambres d'agriculture/DDAF sont très anciennes et très bien institutionnalisées et pèsent de ce fait d'un poids particulièrement important. D'autres sont plus récentes et moins bien stabilisées, en particulier les liens entre organisations agricoles et DIREN ou associations environnementalistes, qui se souvent établis à l'occasion d'OLAE, SAGE etc.

La mise en place de ces coordinations est une affaire de rencontre entre la vision, la motivation, les compétences, le savoir-faire et les moyens des acteurs...

- *Vision* : quel sens a le territoire au regard de leur propre projet, quel sens a la procédure CTE au regard de la réalisation de celui-ci...

- *Motivation*, qui détermine le niveau des compromis que chaque groupe est prêt à consentir par rapport à sa propre vision du territoire.

2. Le panorama ne serait pas complet si on oubliait les experts mobilisés par ces différents acteurs.

3. Ces réseaux informels peuvent être très solides et peser fortement sur un espace donné, par l'implication de certains de leurs membres dans les institutions locales ou départementales...

- *Compétences techniques et savoir faire politique*, pour passer de cette vision à un projet négocié, appuyé sur un diagnostic formalisé, définissant des objectifs traduits en mesures concrètes intégrées dans le cadre réglementaire proposé.
- *Moyens financiers et humains* pour mettre en œuvre ce diagnostic, produire le projet de territoire, le négocier en CDOA, accompagner les agriculteurs, suivre la réalisation des contrats.

La vision et la motivation des acteurs peuvent se transformer dans les structures de coordination. Tel réseau de producteurs dont le projet initial était d'ordre principalement économique (mise en place d'une filière « circuit court », s'appuyant sur des pratiques respectueuses de l'environnement) va-t-il enrichir ce projet en y adjoignant une dimension « protection du patrimoine naturel » beaucoup plus forte, répondant aux aspirations de la collectivité locale avec laquelle il s'associe. Les moyens et les compétences mobilisés peuvent eux-mêmes évoluer. Tel porteur de projet, qui comptait au départ sur les ressources de ses alliés, va finalement décider d'un recrutement ou d'une réaffectation de personnel pour conduire lui-même le montage du CTE, évitant ainsi de perdre la maîtrise de son projet. Les « propriétés » des acteurs sont mobiles, évolutives.

« Qualité » de la vision, degré de motivation, compétences et moyens déterminent les rapports de force, de pouvoir, qui s'établissent à chaque instant dans ces coordinations. Ceux-ci pèsent directement sur les objets de l'action, sur la nature des projets de territoires et le contenu des contrats types.

L'examen de notre échantillon permet d'identifier différentes catégories de structures de coordination. Chacune apparaît dominée par un acteur déterminé, pas nécessairement celui qui avait initié le projet. Chacune associe de façon différente d'autres acteurs. À partir de ces catégories, il est possible d'ébaucher une typologie des systèmes d'action CTE, et donc des territoires. Aux types ainsi définis, nous pouvons affecter des perceptions de la multifonctionnalité et des interprétations du sens de la procédure CTE relativement constantes. Comme toute typologie, elle peut apparaître simplificatrice. Les types définis doivent être compris comme des points de repère dans un espace continu et mouvant, auxquels les situations concrètes ne se rattachent toujours que partiellement.

Les objets de l'action : territoires, projet, mesures

LE MODÈLE INSTITUTIONNEL

Les OPA départementales aux commandes

Dans de nombreux cas, les systèmes d'action locaux sont portés par les OPA départementales, principalement les chambres d'agriculture. Elles n'envisagent parfois la mise en place des CTE qu'à l'échelle du département tout entier. En règle générale, elles cherchent à décliner cette action sur des zones plus cohérentes de nature agroécologique ou historique.

Leur stratégie obéit à un principe permanent : permettre l'accès au CTE à tous les agriculteurs⁴. Celui-ci conduit à des contrats types ne prévoyant pas ou peu de mesures obligatoires, qui sont alors généralement peu exigeantes. Le volet environnemental propose des mesures correspondant à l'adoption des « bonnes pratiques agricoles ». Le volet économique met en place les moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Il s'oriente parfois vers l'intégration dans des schémas « filières de qualité » (mise en place de la traçabilité des produits...). L'emploi et la dimension sociale du CTE se résument souvent à l'affirmation de la nécessité de préserver le tissu existant d'exploitations professionnelles. Lorsque cet objectif est affirmé comme prioritaire, le CTE n'est qu'un volet d'une politique départementale plus globale, incluant contrôle des structures d'exploitation et encouragement à l'installation.

Ces projets demeurent donc fondamentalement agricoles. Leur mise en œuvre n'impose pas forcément d'alliances nouvelles au sein du territoire, même si des représentants de la « société civile » participent souvent au comité de pilotage local. Leur avis ne pèse pas forcément très lourd dans une structure où les organisations agricoles sont très largement dominantes, situation qui se retrouve dans les CDOA. Dans les cas les plus extrêmes, le projet de territoire est élaboré par les seules OPA, en lien avec la DDAF.

Dans ce modèle, les « nouvelles fonctions » de l'agriculture demeurent perçues comme les effets induits d'une fonction de production demeurant primordiale. Le CTE est l'outil d'un projet de modernisation technique des exploitations, dans un objectif d'optimisation des externalités conforme à l'évolution des demandes sociétales. L'existence de services pouvant donner lieu à des rémunérations spécifiques est parfois admise. Pour l'essen-

4. Ces agriculteurs n'étant, le plus souvent, que les seuls exploitants « professionnels ».

tiel, c'est toujours le marché qui doit être la principale origine du revenu. Cette perception de la multifonctionnalité a l'avantage de ne remettre en cause ni la nature de l'activité agricole, ni le statut d'entreprise de l'exploitation. Dans cette optique, le CTE n'est qu'un « contrat d'adaptation » aux nouvelles règles du marché et aux futures normes réglementaires en matière d'environnement. Ce choix n'est pas absurde pour qui considère que la pérennité de ce dispositif n'est pas assurée, attitude relativement répandue, même s'il existe une certaine variété de positions entre départements.

Des déclinaisons locales du modèle institutionnel

Ce modèle institutionnel va parfois être adapté sur des espaces dont la cohérence est plus directement dictée par les acteurs locaux et leurs interactions. De tels projets apparaissent fréquemment après la définition de projets institutionnels à base territoriale agroécologique, dont ils constituent des déclinaisons plus sophistiquées. Ils sont parfois fortement encouragés par les OPA départementales, qui voient dans cette appropriation et ces perfectionnements locaux des gages de succès pour leurs propres choix de développement.

C'est le cas de territoires calés sur l'aire d'influence d'organisations économiques porteuses d'un projet particulier (qualité...), qui faute de moyens, de compétences, ou de motivation à les mobiliser, ne souhaitent pas s'engager pleinement en tant que porteur de projet CTE. Elles vont alors déléguer cette fonction aux structures professionnelles départementales. Les caractéristiques des contrats types, la perception de la multifonctionnalité et le rôle du contrat individuel sont voisins de ceux observés dans le modèle institutionnel *stricto sensu*. La dimension « adaptation des techniques aux exigences environnementales et commerciales de la filière » est toutefois logiquement plus présente. L'investissement consenti par l'organisation économique initiatrice peut toutefois évoluer, le projet pouvant alors rejoindre le modèle « filière territorialisée » présenté plus loin.

Une autre déclinaison correspond à des projets initiés par des réseaux ou des organisations agricoles locales, porteurs d'une vision propre de leur territoire. Faute de compétences et de moyens, ces projets ne peuvent se construire en autonomie et les initiateurs choisissent d'en déléguer la construction à un organisme départemental, généralement la chambre d'agriculture. Leurs préoccupations peuvent être de nature plutôt économique

(organisation d'une production encore peu structurée, mise en place de réseaux de vente directe ou en circuit court...) ou plutôt sociale (politique volontariste d'installation dans des zones en forte déprise). La plupart mettent fortement en avant une dimension environnementale. Les acteurs locaux cherchent avec plus ou moins de force à garder un certain contrôle, s'appuyant pour ce faire sur d'autres acteurs, associations ou collectivités, avec lesquelles ils étaient déjà souvent liés. Ceci peut aboutir à donner un poids particulier à la production de services non marchands (du type entretien de pare-feu...), souvent plutôt bien admis par les structures départementales, d'autant mieux que les territoires ou les productions concernés ont un caractère marginal.

Un cas extrême de telles situations correspond à des projets où la dimension environnementale de l'activité agricole est placée au premier plan, avant même la fonction de production. Ils s'appliquent toujours à des territoires marqués par des qualités paysagères ou écologiques remarquables, fréquemment couverts par des actions de protections et ayant généralement déjà donné lieu à des actions agri-environnementales. Construits en étroite collaboration entre les organisations agricoles et les organismes gestionnaires de milieux naturels sensibles (DIREN, conservatoires d'espaces naturels, LPO, parcs naturels, etc.), les contrats types définissent des mesures environnementales souvent exigeantes, pouvant donner lieu à des rémunérations importantes. La multifonctionnalité apparaît néanmoins réduite à la mise en avant d'une fonction environnementale, sans lien explicite avec d'autres dimensions économiques et sociales.

LE MODÈLE FILIÈRE TERRITORIALISÉE

Portés généralement par des organisations économiques pour lesquelles l'approche territoire est d'abord un mode d'affirmation de la spécificité des produits, ces CTE sont liés à une aire de collecte ou un terroir. Leur taille est très variable, de quelques communes à une région dépassant les frontières départementales.

La logique club

Dans certains cas, ces organisations demeurent concentrées sur leur projet propre. Les contrats types peuvent même être réservés aux agriculteurs engagés dans la ou les productions traitées par la structure. Sous la pression des OPA départementales et de l'administration, ils sont toutefois souvent ouverts aux autres producteurs, pour lesquels les mesures proposées sont généralement reprises du

niveau départemental ou d'autres contrats types de territoires voisins.

Dans cette logique d'abord économique, les dimensions sociales et d'emploi sont le plus souvent limitées à la reprise des propositions départementales. Les mesures environnementales et économiques ont pour objet principal d'ancrer dans les faits techniques des préoccupations de qualité des produits et d'utilisation commerciale de l'image positive du territoire et de son agriculture, parfois démentie par la réalité des pratiques. Ceci peut aboutir à des contrats relativement exigeants, dont le respect apparaît comme une condition d'adhésion au « club » des producteurs capables de valoriser efficacement l'image d'un territoire de qualité au service d'un produit de qualité. La perception de la multifonctionnalité et le sens du CTE sont ici voisines du cas des territoires institutionnels. Elles en diffèrent néanmoins par le lien prépondérant qui s'opère entre « bonnes pratiques » et produit, entre dimension environnementale et économique.

L'organisation économique, acteur du territoire global

Dans des situations plus élaborées, la volonté de participer à la construction globale, construction active du « territoire de qualité » sur lequel s'appuiera la « filière de qualité » peut conduire à une vision plus large. De tels projets peuvent mettre en avant des fonctions non marchandes relativement autonomes de la fonction de production. Ils sont souvent portés par des organisations dont les leaders appartiennent à des réseaux non exclusivement agricoles, et qui, de ce fait, souhaitent dépasser une vision exclusivement professionnelle du projet de territoire. Ceci leur impose parfois une relative distanciation par rapport au modèle général départemental et aux organisations qui le portent. Celle-ci n'est vraiment possible que pour des structures disposant d'une certaine autonomie de compétences et de moyens, capables de tisser des liens étroits avec des associations ou des collectivités partageant des points de vue voisins sur les « biens publics » recherchés et leur utilisation comme actifs spécifiques d'un projet de développement local global, associant agriculture, tourisme, attractivité pour de nouveaux habitants voire de nouvelles entreprises. On n'est plus seulement dans la logique de la gestion d'externalités par des systèmes de production agricole sous contraintes, mais déjà dans une logique de production conjointe et interdépendante de biens marchands (du vin, du fromage..) et de biens publics (paysages,

biodiversité, patrimoine). La logique « club » qui prévalait dans le cas précédent est ici étendue à l'ensemble des acteurs du territoire.

Pour d'autres organisations économiques, la fonction du CTE est aussi de renforcer ou de reconstruire le lien avec les adhérents, que la mise en place d'un projet qualité, dans une stricte logique économique, n'avait pas convaincus de faire évoluer leurs pratiques. Cela peut passer par une définition plus large des objectifs de l'organisation économique, par son engagement sur des terrains, protection de l'environnement et du patrimoine, engagement auprès d'autres acteurs économiques locaux, actions dans le champ social et pour l'emploi local, qui ont du « sens » pour les adhérents. Même si, au départ, la prise en compte du territoire était d'abord conçue comme un moyen de mettre en œuvre et de crédibiliser une stratégie commerciale, la structure en vient à revendiquer un statut « d'entreprise citoyenne », multifonctionnelle, par rapport auquel se définit la dimension multifonctionnelle de l'activité des agriculteurs.

Dans ce dernier cas, le contenu des contrats types est souvent relativement peu exigeant. Cette banalité, a priori paradoxale, a deux origines. Le principe du contrat compte ici au moins autant que son contenu. Il reste la base d'un « contrat d'adaptation » des systèmes de production, mais prend aussi une dimension politique (symbolique ?) d'identification et d'affirmation du lien des producteurs à leur territoire, à ses acteurs, à l'organisation économique dont ils sont adhérents. D'autre part, le CTE en son état actuel est parfois décrit comme une étape vers une « agriculture citoyenne », ancrée dans la société locale et répondant à ses vœux, dont les termes ne sont pas toujours pleinement stabilisés. Ce projet peut impliquer des mesures spécifiques, qui ont du mal à se mouler dans le cadre rigide des synthèses régionales et du PDRN. Il peut alors être plus commode de les financer au titre de mesures d'accompagnement. Dans cette perspective, les liens avec les collectivités territoriales, susceptibles d'apporter de tels financements, deviennent essentiels. Les relations avec les collectivités locales peuvent être pour leur part plus délicates, la prétention de l'organisation économique à une « fonction politique globale » pouvant apparaître comme empiétant sur les compétences de ces institutions.

LES MODÈLES LOCAUX AUTONOMES

Dans certaines situations, où l'histoire politique professionnelle pèse souvent de tout son poids,

des réseaux ou des organisations agricoles locales cherchent à construire des projets dont ils conserveront la maîtrise complète. Pour ce faire, ils vont s'appuyer sur un réseau d'alliances très diversifié. Les structures départementales, chambre d'agriculture, ADASEA, les organisations économiques dominantes n'en sont pas nécessairement exclues. Leur poids va se trouver contrebalancé par les liens tissés avec d'autres associations ou avec les collectivités. Cette volonté d'autonomie vis-à-vis de politiques encore jugées trop centralisatrices et sectorielles s'appuie sur un discours dans lequel la fonction de production est considérée sur le même plan que les autres fonctions environnementales, sociales, culturelles par lesquelles les agriculteurs contribuent au développement intégré du territoire. Le CTE constitue alors l'instrument de la composante agricole de ce projet global, qui peut être matérialisé dans un pays au plein sens de la LOADT. En même temps, il est aussi un moyen d'affirmation de l'autonomie du local.

Le modèle institutionnel : un type largement dominant

Le poids de la légitimité et des compétences

La diversité des types de territoires et de CTE que nous avons relevée dans notre échantillon montre la plasticité de ce dispositif. Celle-ci apparaît bien en accord avec l'application du principe de subsidiarité. Néanmoins, on ne peut cacher le poids dominant des CTE de type institutionnel, présents dans la totalité des départements que nous avons étudiés quand bien même un espace plus ou moins important demeure pour d'autres modèles. Comment interpréter cette dominance ?

S'il y a sans doute partout des acteurs agricoles pour qui la notion de territoire a du sens, il n'y a pas partout des institutions locales capables de s'en emparer et produire un projet cohérent. Dans bien des départements les seules institutions agricoles disposant d'un projet et d'une légitimité territoriale demeurent les chambres d'agriculture et les ADASEA. Depuis de longues années, elles se sont dotées des moyens et des compétences qui leur permettent aujourd'hui d'être incontournables (ou presque) dans la construction des mesures techniques des CTE. Il n'est donc pas étonnant que leur façon d'appréhender les techniques, leurs perceptions de la multifonctionnalité, des territoires, des CTE, tendent à s'imposer. Les organisations éco-

nomiques peuvent être aussi puissantes. Leur ancrage souvent exclusif dans des logiques verticales de filière peut les priver d'une compétence « horizontale », territoriale, qu'elles ne jugent d'ailleurs pas forcément nécessaire à leur action.

Le poids de l'incertitude

L'analyse du fonctionnement du dispositif institutionnel CTE permet de dégager d'autres points importants (Léger *et al.*, 2000). Les différents systèmes d'action, national, départemental, local se sont développés simultanément. Cette situation se traduit par une incertitude importante à chaque niveau. Les premiers contrats individuels ont ainsi été signés alors que les conditions d'application des CTE n'étaient pas encore définitives et les modalités d'affectation des « crédits d'accompagnement » encore imprécises. Pendant près de deux ans le dispositif s'est construit par ajustements réciproques entre les différents systèmes d'action. Ceux-ci se trouvent dans une situation d'interdépendance stratégique, tout en conservant sur certaines périodes un niveau relatif d'autonomie. Cette interdépendance est fonctionnelle, les objets d'action des uns conditionnant les objets d'action des autres, les informations détenues par l'un constituant des repères pour l'action de l'autre. Elle est accentuée par l'implication de certains acteurs dans plusieurs systèmes d'action à la fois (par exemple un technicien de la chambre d'agriculture participant au système d'action départemental, local et individuel) et par le fait que les institutions agissant aux différentes échelles sont structurées aux mêmes niveaux géographiques (par exemple APCA, chambre régionale, chambre départementale d'agriculture). Dans cette situation d'incertitude et d'interdépendance, où les réseaux interpersonnels préexistants orientent les interactions entre systèmes d'action, les structures institutionnelles établies ont un accès privilégié à l'information, disposant ainsi d'un avantage qui leur permet d'imposer leur propre point de vue.

La tentation du retour à la règle

Dans de nombreux départements, la mise en œuvre des CTE a été perçue comme un enjeu important pour l'affirmation politique, voire le financement, des organisations agricoles en place menacées par la réduction progressive du poids économique et démographique de l'agriculture. La construction du dispositif est alors fortement marquée par ces logiques institutionnelles et par les concurrences entre responsables et/ou organisations agricoles

qu'elles impliquent. Il en résulte parfois des conflits de compétences, par exemple entre fédération de coopératives et chambre d'agriculture ou entre ADSEA et chambre. On assiste en même temps à une multiplication de procédures, permettant à chaque organisation de jouer un rôle dans le dispositif. La signature d'un CTE individuel impliquera ainsi les interventions successives de la chambre d'agriculture et/ou d'une fédération de coopératives, de l'ADASEA, du comité de pilotage local, de la CDOA, du CNASEA et de la DDAF.

Parallèlement à ce phénomène « d'accaparement » du dispositif CTE par les OPA départementales, des logiques non territoriales de filière se sont également affirmées. Sous l'impulsion d'organisations professionnelles, des offices, des services correspondants du ministère, des systèmes d'action parallèles se sont mis en place, conduisant à l'élaboration de « CTE ovin », « CTE viticole », « CTE veaux sous la mère », etc. Ces « CTE filière » viennent en fait se rajouter au dispositif existant en proposant un menu de mesures qui pourront rapidement être intégrées aux « contrats types » locaux. Ceux-ci risquent alors de n'être plus qu'une composition de mesures sectorielles en fonction des spécialisations présentes sur le territoire.

Enfin, le suivi des projets de CTE révèle une réduction progressive de la marge de manœuvre des acteurs locaux et départementaux au profit d'une réaffirmation de l'État, en particulier dans la définition des mesures types. Le ministère de l'Agriculture justifie cette « reprise en main » par les contraintes de la politique de développement rural fixées à Bruxelles et par la nécessité de simplifier les procédures. Laisser « s'exprimer le terrain » risquait d'aboutir à une complexité ingérable, empêchant la nécessaire action régulatrice de l'administration, rendant impossible l'application du principe d'équité et les contrôles. Au-delà de ces raisons « techniques », la reprise en main de la procédure CTE par l'appareil administratif central ou ses échelons déconcentrés semble liée à d'autres facteurs : volonté d'accélérer la mise en œuvre à grande échelle des CTE, culture administrative et professionnelle française, ou plus simplement crainte de perte de pouvoir de ces institutions face à l'émergence de dynamiques locales parfois mal contrôlées.

Conclusion

La coexistence des systèmes d'action emboîtés constituant le dispositif CTE est traversée par la

confrontation entre des logiques descendantes et des logiques ascendantes, mais aussi entre des logiques de filière et des logiques territoriales. Il faut constater un recul progressif des logiques ascendantes et territoriales, correspondant aux orientations initialement souhaitées pour les CTE, au profit des logiques descendantes et de filière. Ce phénomène est justifié par certains à partir de considérations de simplification du dispositif, d'équité, d'accélération des signatures. Mais on ne peut douter que les cultures et les pouvoirs constitués, professionnels, de filières, administratifs sont tout aussi prégnants que ces justifications techniques, la convergence des inquiétudes des OPA et de l'administration renforçant encore ce phénomène d'inversion. Après une première période de décentralisation effective au niveau local et départemental, le processus s'oriente plutôt vers l'administration d'une déconcentration de la politique agricole. Le territoire espace de projet, explicitement promu dans les premiers textes d'orientation, semble disparaître pour laisser place au territoire espace de gestion, administré par l'état et les institutions agricoles héritées de la période antérieure.

Ce constat mérite toutefois d'être nuancé. Le panorama des « projets de territoire » que nous avons pu dresser à partir de notre échantillon témoigne d'une diversité réelle. Les situations où on observe une déclinaison locale d'un modèle institutionnel strict montrent que les choses ne sont pas nécessairement figées. Il serait tout à fait prématuré de dresser l'acte de décès de « l'esprit de la LOA », au vu de l'état des CTE à l'automne 2000, quelques mois après l'agrément du PDRN et donc du véritable lancement de ce dispositif.

En même temps, cette diversité nous invite à approfondir la réflexion sur les concepts à la base de cette loi, qui apparaissent largement polysémiques. Les modèles que nous avons pu définir nous montrent la variété d'interprétations du concept de multifonctionnalité :

- Modernisation des techniques pour une optimisation des externalités de la fonction de production répondant aux contraintes que la société fixe à l'usage, par les agriculteurs, de biens publics : eau, air, sol, biodiversité, paysages, emploi local.
- Diversification dans la production de services, souvent de nature environnementale.
- Préservation et/ou production de biens publics, considérés comme des actifs spécifiques mobilisables dans un schéma de filière territorialisée.

- Production de biens communs aux acteurs d'un espace géographique déterminé, construisant une organisation plus ou moins institutionnalisée autour d'un projet global de développement mobilisant ces biens communs.

À ces perceptions vont être associés des sens variés accordés au CTE :

- Contrat d'adaptation des pratiques, garantissant à terme leur rémunération par le marché...
- Contrat définissant des conditions d'appartenance à une filière territorialisée, garantissant une rente particulière...
- Contrat marquant l'adhésion à un projet de développement local, dans le cadre duquel va être redéfinie l'activité agricole et les conditions de sa rémunération.

Et des définitions différentes du territoire :

- Espace de normalisation des règles gouvernant la production...
- Espace de spécification des produits de l'agriculture, s'appuyant sur l'image positive d'un territoire qu'elle contribue à forger.
- Espace d'activité et de vie des agriculteurs intégrés dans une communauté.

À ces différentes définitions doivent sans doute s'appliquer des règles d'évaluation différentes. Cette question de l'évaluation sera sans doute au cœur des débats qui s'ouvriront sur le CTE et la LOA. Car ce problème n'est plus seulement celui, classique, d'une évaluation d'une politique publique. C'est aussi un des éléments essentiels pour permettre l'institutionnalisation des organisations qui se sont construites pour élaborer les projets de territoire.

C'est dans et par l'évaluation que les diagnostics, les projets, les cahiers des charges pourront être affinés, corrigés, amendés. C'est autour de l'évaluation que pourront se stabiliser les structures de coordination qui donnent vie au territoire.

Cette question de la pérennité des territoires qui se construisent à l'occasion de la mise en place des CTE dépendra cependant au premier chef de la façon dont les agriculteurs adhéreront à ces projets. Il est aujourd'hui difficile d'en juger. On peut faire l'hypothèse que celle-ci ne sera pas indépendante des logiques d'action mises en œuvre. Dans les projets étudiés, nous avons observé des logiques descendantes et des logiques ascendantes. Partant du territoire lui-même, ces dernières sont en fait placées sous le contrôle hiérarchique d'une organisation ou d'un réseau agricoles, ou, pour être plus exact, de leurs leaders. L'un comme l'autre de ces schémas peut rendre difficile l'appropriation par les agriculteurs (Chiffolleau, 2000). L'un comme l'autre peut compliquer l'intégration du dispositif CTE dans des projets plus globaux de développement territorial, les autres acteurs étant souvent enclins à redouter l'accaparement du rural par les organisations agricoles. La construction de territoires espaces de projet impose peut-être de nouvelles règles de fonctionnement démocratique, d'action collective, d'articulation entre systèmes d'action. Celles-ci restent largement à inventer. C'est sans doute une condition pour que l'esprit de la LOA se traduise pleinement dans les faits. Cette observation vaut sans doute pour toutes les procédures législatives qui, aujourd'hui, cherchent à promouvoir une gestion plus décentralisée des politiques publiques, en particulier la loi d'orientation pour l'aménagement durable des territoires.



Résumé

L'analyse en termes de systèmes d'action concrets des projets CTE élaborés dans 22 départements montre une très grande diversité, dépendant étroitement des acteurs porteurs des projets territoriaux et des structures de coordination sur lesquelles ils s'appuient. Aux différents types que nous avons pu définir s'associent des conceptions de la multifonctionnalité de l'agriculture, des interprétations du concept de territoire, des utilisations du dispositif CTE nettement tranchées. Cependant, on observe que les types institutionnels, portés par les organisations professionnelles départementales, demeurent les plus fréquents. Cette situation traduit à la fois le poids de ces institutions, les difficultés de mettre en œuvre une approche nouvelle du développement dans un contexte de forte instabilité réglementaire, et l'effet de la normalisation administrative imposée par l'ajustement nécessaire entre dispositifs national et européen. Les cas étudiés montrent cependant que le retour à des logiques descendantes, aux dépens des logiques ascendantes préconisées par la loi, n'est pas nécessairement irrémédiable.

Abstract

The analysis of CTE's projects in 22 departments as « action systems » shows a large variety, which is determined by identity of actors involved in the projects and by structures of coordination they have built. Different conceptions of agriculture multifunctionality, interpretations of what is a territory, uses of the CTE policy fit with the types we describe. The « institutional » type, carried out by the departmental professional organisations is the most common. This situation is the product of the political weight of these institutions, the consequences of the uncertainty of the policy during the first months of its application, the effect of administrative standardisation due to the necessary adjustment of national and European policies. However, the cases studied show that this return to top-down logic ; at the opposite of the spirit of the law, is not necessarily irremediable.

Bibliographie

CHIFFOLEAU, Y., 2000, *Réseaux et pratiques de l'innovation en milieu coopératif*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris V, 530 p.

FRIEDBERG, E., 1992. Les quatre dimensions de l'action organisée. *Revue Française de Sociologie*, vol. XXXIII, 1992, p. 531-557.

LÉGER, F., 1999, *Analyse des préfigurations CTE*, Contribution du groupe de travail du comité d'experts CTE, 18 p.

LÉGER, F., LUCBERT, A.-K., TOUZARD, J.-M., 2000. Les Contrats Territoriaux d'Exploitation : décentralisation et recentralisation d'une politique agricole ? *Communication au séminaire politiques publiques : outils et implications économiques, Université Montpellier I, octobre 2000*, 8 p.

ANNEXE – Grille d'analyse des projets collectifs et départementaux CTE.

Projet collectif	Projet collectif/Cadre départemental	Projet collectif/Projet individuel ¹
Porteurs de projet et acteurs locaux (<i>alliances construites localement, relations acteurs locaux/structures départementales et régionales...</i>)	Caractérisation de la CDOA (<i>composition, mode de fonctionnement, matériaux de travail soumis à son jugement</i>)	Cheminement, trajectoire des agriculteurs candidats
Définition du territoire	Instances de concertation et de consultation (<i>en amont de la CDOA, qui ?, comment ?</i>)	Comptabilité du nombre de dossiers <i>signés</i> ou <i>en instance de signature</i> à brève échéance
Historique de l'émergence du projet collectif	Politique(s) des organisations professionnelles par rapport aux dynamiques collectives	Forme d'accompagnement dans le montage des projets individuels (<i>qui ?, comment?</i>)
Zonages intraterritoriaux	Zonages infradépartementaux	Caractéristiques des exploitations signataires
Définition des objectifs, enjeux, diagnostics de territoire	Genèse et contenu du cadre départemental <i>Qualification des mesures en terme de volet ET et ES</i>	Poids de chacun des deux volets dans le contrat
Construction de mesures types (contenu technique, modalités de financement, règles de contrôles)	Type de conventions signées au niveau départemental (instruction, accompagnement, procédures d'information, de formation...)	Comment est traité l'emploi ?
Contraintes et/ou avantages liés à l'adhésion au projet (<i>autres que celles engagées par la contractualisation</i>)	Action d'accompagnement, <i>campagnes de communication, de sensibilisation, de « réclame du CTE » (recueil des produits, instruments...)</i>	Référence Mesure type/Mesure RDV/Volet (<i>construction d'un tableau croisé contrat x mesure x enveloppe globale...</i>)
Évaluation des PC <i>modalités prévues par les porteurs du projet au regard des enjeux identifiés, rôle du collectif local dans l'évaluation</i>	Programmation des phases d'évaluation et de suivi des projets	
Actions d'accompagnement, de formations envisagées	Type de coopération entre services gestionnaires et porteurs de projet	

1. Ce thème n'avait pu être traité dans son intégralité à l'échéance de décembre 2000.