

Traduction locale d'un nouveau référentiel sur la multifonctionnalité de l'agriculture : le cas de la Charente-Maritime et de la Vendée

Guillaume Ollivier¹, Patrick Steyaert¹ et Corinne Gendret¹

L'évolution de l'agriculture européenne, et plus particulièrement les interrogations concernant l'avenir des soutiens financiers, ont placé le concept de « multifonctionnalité » au cœur des débats internationaux sur l'agriculture. Cette notion, encore très polysémique, vise à reconnaître la place de l'agriculture dans la société au travers des multiples et diverses fonctions qu'elle remplit. Outre la fonction de production de biens alimentaires qui reste dominante, le rôle global de l'agriculture est reconnu dans la protection de l'environnement et des paysages, dans l'élaboration de la qualité des produits et la garantie de leur sécurité alimentaire, dans l'aménagement de l'espace et le maintien du tissu social rural.

La nouvelle loi d'orientation agricole (LOA) validée par le Conseil constitutionnel en juillet 1999 consacre, au niveau de la réglementation française, le concept de multifonctionnalité de l'agriculture et propose, pour rendre cette notion opérationnelle, la mise en place des contrats territoriaux d'exploitation (CTE). Le contexte de construction de ce nouveau référentiel pour l'agriculture française est marqué par :

- Des négociations soutenues entre différentes instances sur les orientations et les modalités à adopter, générant une forte incertitude de ce nouveau référentiel dans le cadre de relations non stabilisées entre différents niveaux d'organisation (Europe, État, région, département).
- La complexité nouvelle des dispositifs et procédures de l'action publique liée à celle de la notion de multifonctionnalité.

• Le pilotage pluri-acteurs, avec l'ouverture du monde agricole à d'autres acteurs, basé sur une gestion décentralisée, qui pose de nombreux problèmes de coordination entre les différents niveaux d'organisation impliqués.

Dans ce contexte, notre objectif de recherche est d'analyser comment le nouveau référentiel de la politique agricole française est élaboré et évolue sous l'effet du jeu d'acteurs à différents niveaux d'organisation et plus particulièrement dans sa transposition au niveau local.

Dans cet article, nous avons fait le choix de porter un regard très large sur la dynamique mise en œuvre, notamment en l'illustrant à partir d'études de cas. Il est trop tôt pour réaliser une analyse plus précise qui supposerait de se focaliser sur quelques questions ciblées. Il s'agit pour nous, au travers de l'observation et de la chronique d'une politique publique « en train de se construire », de pointer une série de problèmes, de difficultés ou d'initiatives originales qui permettent d'une part de réaliser une première évaluation de la dynamique de mise en œuvre des CTE et d'autre part, d'identifier un ensemble de questions qu'il nous semble important de traiter pour mieux comprendre le changement de politique agricole auquel nous assistons.

L'analyse de la mise en œuvre des CTE que nous présentons s'effectuera selon trois angles complémentaires :

– celui de l'évolution des fondements de la politique lors du processus de conception au niveau national ;

Les contacts

1. INRA – SAD
545, rue de Bois Maché,
17450 St-Laurent-
de-la-Prée

– celui de l'effet des étapes de la construction du référentiel CTE et des incertitudes qu'il contient sur la dynamique de mise en œuvre dans deux départements de l'Ouest, à savoir la Charente-Maritime et la Vendée ;

– et enfin, celui plus prospectif, de la traduction de ce référentiel sous l'influence des stratégies d'acteurs dans ces deux départements.

La conception du référentiel et l'élaboration des CTE dans les départements ont été marqués, depuis le démarrage des travaux fin 1998, par des étapes significatives dont nous tiendrons compte dans l'analyse :

– une phase de préfiguration caractérisée d'une part par d'intenses négociations au niveau national sur les orientations de la politique des CTE et sur leurs modalités d'application et d'autre part, par une large ouverture aux initiatives des départements pour l'émergence de propositions d'action, avec l'appui des travaux du comité d'experts CTE ;

– une deuxième phase consécutive à la parution de la première circulaire de mise en application des CTE (novembre 1999). Celle-ci, construite à partir des propositions méthodologiques du Comité national d'experts (Collectif, 1999) et des propositions techniques et financières des départements, correspond au premier cadrage législatif du dispositif ;

– une troisième phase, entièrement conçue par l'administration centrale (circulaire de mars 2000), ayant pour objectif de rendre finançables les mesures du dispositif CTE par celles contenues dans le règlement de développement rural européen (RDR).

L'évolution de la conception du référentiel au niveau national

Les principes d'action fondateurs du référentiel

Müller (2000) définit le concept de référentiel dans le cas de l'agriculture comme un ensemble de *productions intellectuelles qui fondent les politiques publiques qui se situent entre les finalités globales de la société et celles du secteur agricole*.

Le référentiel peut être considéré comme un construit social produit de rapports de force, de logiques antagonistes et d'enjeux de pouvoir au sein du secteur agricole mais aussi par rapport à la société englobante. Ce référentiel est donc révélateur des dissonances existant entre et au sein des institutions du monde agricole dans le cadre dit de la gestion État/profession, et de manière verticale

dans le contexte d'intégration de la politique nationale au sein de l'Union européenne.

Pour analyser ce référentiel et son évolution, nous nous appuyons sur le concept de principe d'action que nous définissons comme *un fondement qui oriente l'action et qui se traduit en modalités, en règles de conduite ou en normes*. Celles-ci ont un caractère plus ou moins obligatoire lié au statut juridique des textes qui les régissent (réglementation ou préconisation). En effet, il est tout aussi possible qu'elles imposent une manière d'agir ou encore qu'elles génèrent des champs de possibilités d'action. Ces deux dimensions se traduisent par une plus ou moins grande marge de liberté laissée à l'action.

Notre objectif est de comprendre comment le référentiel CTE, construit dans un contexte de contraintes fortes, est générateur d'incertitudes et de distorsions en son sein. Celles-ci auront en effet des conséquences significatives sur l'appropriation et la traduction du dispositif lors de la mise en œuvre dans les départements. Ces incertitudes sont pour la plupart liées à la nature plus ou moins opérationnelle des modalités déclinées par fondement : certaines modalités sont précises et explicites, d'autres laissent une grande possibilité d'interprétation, certaines enfin sont contradictoires ou n'existent pas.

Afin de caractériser le référentiel et les principes d'action qu'il contient, nous avons étudié les textes fondateurs mobilisables par les opérateurs locaux :

– la loi d'orientation agricole, document de cadrage très général, ne présente que quelques uns des fondements identifiés ;

– les recommandations du CSO (1999) viennent très largement compléter le référentiel en abordant la presque totalité des principes d'action ;

– ces derniers sont ensuite repris par la circulaire du 17/11/99 qui complète la liste des principes d'action avec un premier niveau d'intégration du CTE dans le cadre européen (RDR) ;

– le guide pratique (MAPE, 2000) n'apporte que très peu de précisions sur les modalités. Il s'agit d'un document de vulgarisation illustrant simplement la démarche préconisée et rappelant les grands principes fondateurs du CTE ;

– la circulaire du 22/03/00 précise les modalités relatives à l'intégration du CTE dans le RDR. Elle insiste sur le niveau régional comme lieu d'harmonisation des propositions et résulte surtout de pré-

occupations administratives (cadrage d'une politique déconcentrée).

Différents niveaux d'incertitudes générés par le référentiel national

Nous ne pouvons exposer en détail l'ensemble des fondements, de leurs modalités et de leur évolution dans les textes étudiés. Nous illustrons ci-dessous trois niveaux d'incertitudes plus ou moins élevés selon leur origine (tableau 1, p. 24).

UN FONDEMENT STABLE DONT LES MODALITÉS SONT EXPLICITES

Le CTE conçu comme un projet devant intégrer les dimensions sociales, économiques, environnementales et territoriales de l'exploitation agricole est un des fondements majeurs contenu dans tous les textes. Ce fondement constitue un compromis entre deux points de vue : celui d'une partie de l'administration du MAPE et des experts, qui ont plutôt tendance à considérer le CTE comme un outil pour promouvoir le changement technique sur la dimension non productive de l'exploitation agricole ; celui des OPA constamment soutenues par les élus de droite lors des débats parlementaires, qui déplorent « l'enfermement dans une conception écologiste » et souhaitent mobiliser le CTE pour créer de la valeur ajoutée et maintenir, voire accroître, l'emploi agricole.

La modalité correspondante est l'obligation donnée à chaque agriculteur contractant de présenter des actions finançables dans deux volets : économique et relatif à l'emploi d'une part ; environnemental et territorial d'autre part. La prise en compte des deux dimensions n'est jamais remise en cause par la suite, quelle que soit l'origine des textes (recommandation ou réglementation) et reste stable dans le temps. La circulaire I propose un premier cadrage des modalités techniques et financières selon lesquelles peuvent se décliner les deux dimensions proposées : alors que celles-ci sont très élaborées pour le volet environnemental et territorial, elles sont beaucoup moins claires pour le volet économique et relatif à l'emploi. Malgré tout, et bien que des limites financières soient édictées de manière de plus en plus restrictive, ce fondement constitue une base de négociation claire pour les acteurs de terrain.

UN FONDEMENT STABLE DONT LES MODALITÉS NE SONT PAS DÉFINIES

La LOA place le niveau local et territorial au cœur du dispositif CTE, sans plus de précisions sur le

sens à donner à ces termes. Les modalités qui correspondent à ce fondement sont difficiles à établir mais ce qui semble sous-jacent ici, c'est la recherche de cohérence entre des actions individuelles et des enjeux collectifs qui, a priori, serait plus facile à construire en lien avec les caractéristiques agro-écologiques ou socio-économiques des lieux de production (bassins versants, biotopes spécifiques, filières de production identifiées à des terroirs, groupes d'agriculteurs ayant une dynamique propre...). Cette notion est de moins en moins explicite tout au long de l'élaboration des textes, même si le fondement est considéré comme un préférable. Ainsi, les niveaux d'élaboration possibles des propositions s'élargissent pour finalement aboutir à un rôle moindre du niveau local au profit de niveaux supra-locaux tels que les départements et les régions. La circulaire I n'avance plus le terme de construction locale de projets territoriaux mais celui d'adaptation locale des cahiers de charges, et définit la CDOA comme un lieu privilégié de débat local. Cette dérive sémantique apparaît également dans le guide pratique qui permet une définition très large du territoire, comme par exemple celui d'une coopérative. Le paroxysme est atteint par la circulaire II qui définit le niveau régional comme une échelle cohérente d'adaptation aux spécificités territoriales.

Une première analyse des stratégies de mise en œuvre des CTE dans une vingtaine de départements (Léger, 2000) montre la très grande diversité d'interprétation donnée à ce fondement, tout en notant la dominance des démarches fortement centralisées à l'échelle des départements, qualifiées de « territoires institutionnels ».

UN FONDEMENT APPARAISSANT EN COURS DE MISE EN ŒUVRE

La loi d'orientation agricole énonce très peu de principes fondateurs, à l'exception des principes majeurs. Par contre, les négociations en CSO aboutissant aux recommandations de juin 1999 abordent tous les principes d'action que l'on retrouve dans la circulaire I, à l'exception d'un seul : celui visant à éviter les disparités inter-départementales des actions financées. Ce principe, évoqué dans la circulaire I, est au cœur de la circulaire de mars 2000 et correspond aux exigences d'intégration des propositions françaises dans le RDR européen. L'harmonisation régionale et l'affichage de listes de mesures et de zones éligibles dans le PDRN correspond à une logique administrative en opposition avec la logique de projet et d'émergence

| Fondement | Réglementation | | | Recommandation | |
|--|--|--|--|---|---|
| | LOA (mai 1999) | Circulaire I | Circulaire II | CSO (juin 1999) | Guide pratique (2000) |
| Un projet qui intègre une dimension sociale, économique, environnementale et territoriale | <ul style="list-style-type: none"> Projet global d'exploitation. Toutes les activités de l'exploitation sont concernées. | <ul style="list-style-type: none"> Deux dimensions nécessaires. Veiller à l'équilibre entre les deux volets. | | <ul style="list-style-type: none"> Reflexion globale de l'exploitation sur son exploitation. Privilégier l'adaptation du projet individuel aux objectifs environnementaux et économiques assignés au CTE au niveau départemental. | <ul style="list-style-type: none"> Approche globale du système d'exploitation. Équilibre des projets entre le volet environnement-territoire et le volet socio-économique. |
| Privilégier les initiatives locales et territoriales | <ul style="list-style-type: none"> Liaison avec des projets de Pays. Cahiers des charges définis au plan local. | <ul style="list-style-type: none"> Mesure type sur un territoire, une filière ou sur l'ensemble du département. Adaptation locale des cahiers des charges nationaux. La conception locale des cahiers de charges ne s'impose que lorsque les mesures et actions proposées dans le RDR ne sont pas adaptées. Les CTE ne pourront contenir que les actions agri-environnementales figurant dans la synthèse régionale. La CDOA est un lieu privilégié de débat entre les acteurs locaux. Privilégier les initiatives locales et territoriales sur un territoire ou une filière quand celle-ci est territorialisée. | | | <ul style="list-style-type: none"> Le contrat type regroupe les mesures types combinant les actions et leurs cahiers des charges. Le contrat type formalise le projet élaboré collectivement au plan local. Adaptation des actions aux spécificités du territoire. Débat local à la base de la définition d'enjeux pour l'émergence de projets. Privilégier sur un territoire ou une filière territorialisée. Sont considérés comme une unité territoriale, la petite région agricole, le bassin versant, le terroir, le territoire d'une coopérative, le département... |
| Éviter les disparités inter-départementales | | <ul style="list-style-type: none"> Harmonisation territoriale régionale du contenu des actions agri-environnementales. Adaptation locale des cahiers des charges nationaux. Mise en place d'un comité régional de suivi et d'évaluation. | <ul style="list-style-type: none"> Définition d'un montant moyen départemental des contrats (135 à 162 KF). Harmonisation du contenu des actions agri-environnementales. Mise en place d'un comité régional de suivi et d'évaluation. | | |

▲ Tableau 1 – Présentation de fondements et modalités du CTE au travers du référentiel de texte.

d'initiatives locales. Cela traduit sans doute l'incapacité de l'administration à adapter son mode de fonctionnement à la gestion d'une politique déconcentrée mais aussi sa volonté de reprendre en main un dispositif qui lui échappe, après une période de large ouverture. Ainsi, ce fondement du référentiel apparu tardivement génère une incertitude forte qui aura des conséquences significatives sur la dynamique de mise en œuvre du dispositif CTE (voir ci-dessous).

Les incertitudes portant sur les principes d'action sont aussi révélatrices des rapports de forces, des logiques antagonistes ou encore des enjeux de pouvoir au sein du secteur agricole – organisations professionnelles agricoles (OPA), administrations... – mais aussi par rapport à la société englobante. En cela, l'analyse du référentiel et de son évolution offre des perspectives de recherche intéressantes pour mieux comprendre la mutation de l'agriculture qui est engagée, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques.

L'identification des incertitudes générées par le référentiel telle qu'illustrée ci-dessus nous semble être une première étape nécessaire pour mieux comprendre les contraintes qui ont pesé sur les dynamiques de mise en œuvre des CTE dans les départements.

Les dynamiques de mise en œuvre des CTE sous contrainte des incertitudes du référentiel et des étapes de sa construction

La mise en œuvre des CTE, conçue comme une politique dite « déconcentrée », prévoit l'intervention forte des préfets départementaux et des CDOA, l'élargissement de la concertation à des partenaires non-traditionnels de l'agriculture (associations de protection de la nature, associations de consommateurs, etc) et donne la possibilité à tout acteur du monde rural de proposer et de porter des projets collectifs.

On assiste ainsi à la mise en place d'une action collective correspondant à un ensemble d'agissements de plusieurs acteurs faisant apparaître un ordre et une coordination (Livet et Thévenot, in Orlean, 1994). Cette coordination est principalement déterminée par les contraintes matérielles (dont nous avons vu le caractère incertain et labile) d'un environnement commun aux acteurs (impulsion descendante transitant par le système politico-administratif) mais aussi par l'accord des

volontés de ces derniers (initiatives ascendantes) (Beuret, 2000).

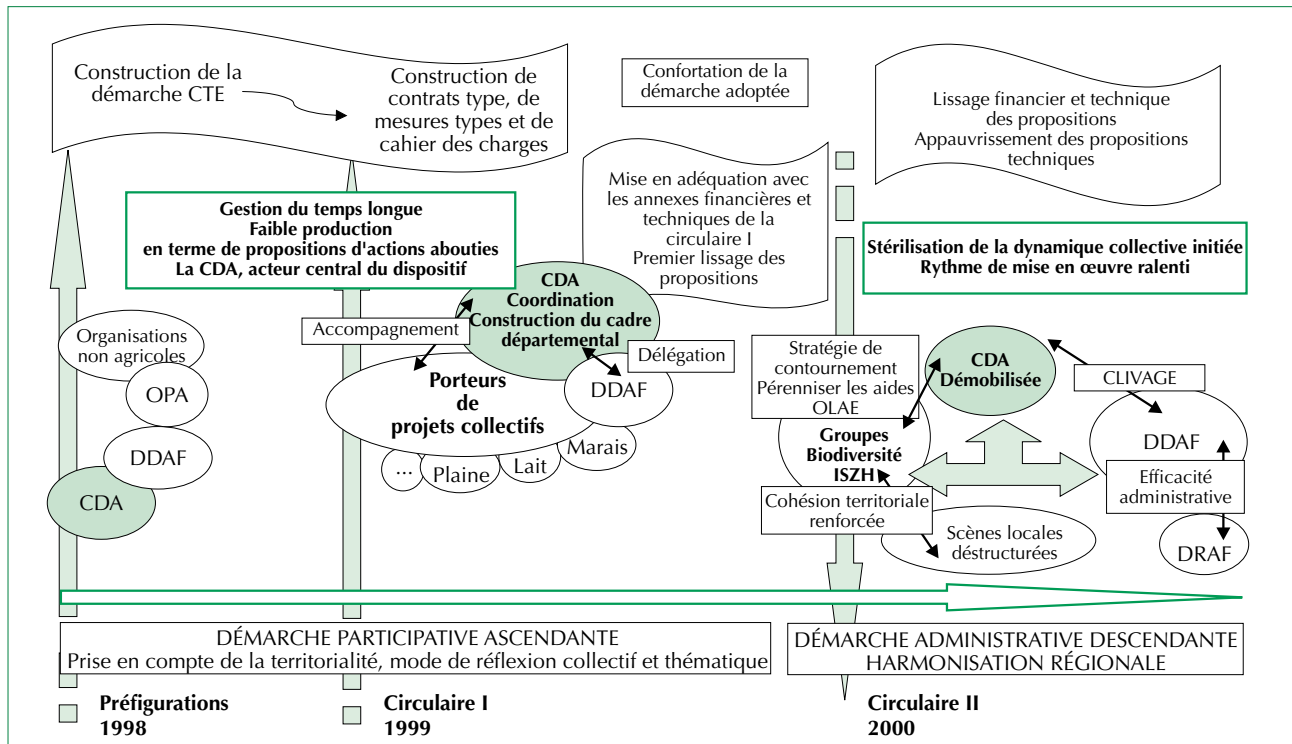
Nous avons cherché à comprendre comment les incertitudes contenues dans le référentiel CTE et le contexte évolutif de sa construction sont intervenus sur les modes d'organisation des acteurs, sur la gestion du temps et sur la dynamique de mise en œuvre des CTE dans deux départements de l'Ouest, à savoir la Charente-Maritime et la Vendée (figures 1 et 2, pp. 26 et 27).

La méthode consiste à caractériser de manière exhaustive le système d'action mis en œuvre à l'aide de synthèses de documents récoltés et de suivis de réunions en précisant les lieux de discussion, les dates de réunions et leur positionnement dans le calendrier de mise en œuvre des CTE, les formes des réunions (réunion d'information, comités technique ou de pilotage), les caractéristiques des propositions d'action formulées et les stratégies ainsi que la représentativité des différentes catégories d'acteurs. La dynamique du système d'action a été évaluée pour les trois phases structurantes de la mise en œuvre des CTE, à savoir la préfiguration, la circulaire de novembre 1999 et celle de mars 2000 instituant l'harmonisation régionale et le zonage des actions agri-environnementales.

La préfiguration, une démarche ascendante révélatrice de stratégies différentes

Que ce soit en Charente-Maritime ou en Vendée, les chambres d'agriculture (CDA) se saisissent rapidement de l'opportunité qui leur est offerte par les DDAF de s'impliquer dans la construction du dispositif départemental. D'emblée, elles se situent en tant que coordinatrices de la nouvelle politique, ce qui dénote une rupture avec la période précédente des mesures agri-environnementales, où leur implication est restée marginale (Steyaert et Vannier, 1998). À l'inverse, les associations de protection de la nature ont été peu consultées lors de la préfiguration, alors qu'elles étaient très impliquées dans les précédentes mesures.

Cependant, le mode d'action des chambres d'agriculture diffère selon les deux départements : la Charente-Maritime privilégie les dynamiques locales et la construction de projets collectifs alors que la Vendée consulte des opérateurs individuellement et centralise les propositions d'action dans un « catalogue » de mesures. Dans le premier cas, le mode de concertation est de type civil et associe de multiples scènes locales avec de nombreux



▲ Figure 1 – Charente-Maritime : la dynamique d'action collective sous contrainte des étapes de construction du référentiel national.

porteurs de projets, la coordination de l'ensemble s'effectuant sur le temps long et débouchant sur une faible production initiale en terme de propositions d'action. Par ailleurs, ces propositions sont plus élaborées en ce qui concerne le volet environnemental des CTE en lien avec les spécificités territoriales, alors que celles concernant le volet socio-économique sont balbutiantes, voire inexistantes. Dans le second cas, la concertation est de type bureaucratique, ignore l'existence de projets collectifs portés par d'autres acteurs et aboutit à la production rapide de mesures qui répondent essentiellement aux intérêts des partenaires sollicités tels que les grandes coopératives. Le volet environnemental est peu développé et le CTE est surtout mobilisé pour conforter les exploitations en terme de valeur ajoutée et de revenu.

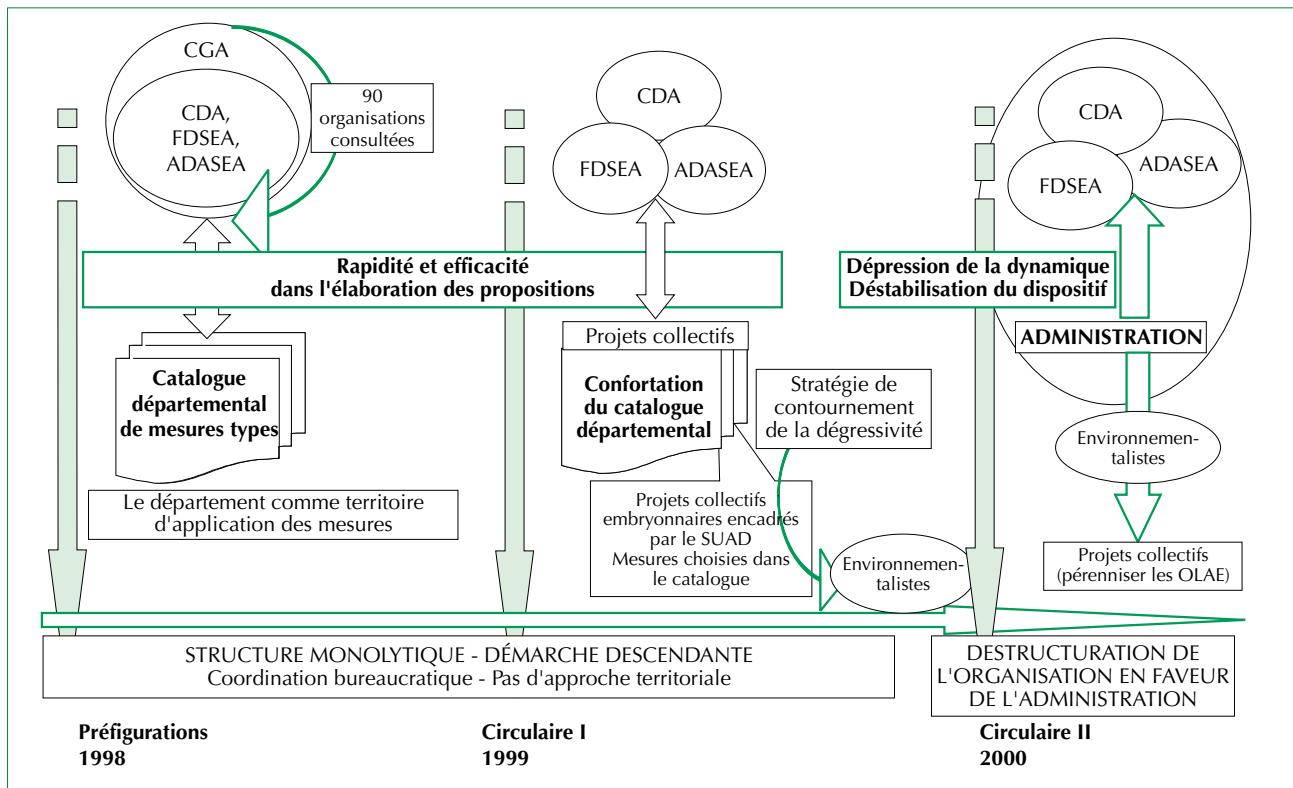
Comment ces deux stratégies très différentes ont-elles pu être développées ? Rappelons que la préfiguration était une phase de construction très ouverte dans le cadre d'un référentiel dont les fondements étaient pour la plupart énoncés mais non stabilisés dans des textes officiels. Cette phase est donc très révélatrice des stratégies des acteurs départementaux et des interprétations données à ces fondements. Ainsi, la dynamique locale et le ni-

veau territorial de construction des projets collectifs (fondement évoqué ci-dessus) sont assimilés en Vendée à l'échelle du département, avec un refus explicite de territorialisation des mesures à des sous-ensembles spatiaux, ou de reconnaissance d'initiatives portées par des acteurs locaux. Alors qu'en Charente-Maritime, la chambre d'agriculture a adopté une position de coordination et d'accompagnement des initiatives locales et territoriales, sans doute plus en adéquation avec l'esprit de la LOA.

L'explication de ces différences est sans doute à rechercher au niveau des rapports de pouvoir au sein des OPA ou entre celles-ci et l'administration, et au niveau de leurs relations (antériorité, qualité...) avec les partenaires non traditionnels de l'agriculture, notamment les associations de protection de la nature.

La circulaire de novembre 1999 : un premier cadrage des mesures

Il est paradoxal de constater que la circulaire de novembre 1999, qui constitue le premier document officiel visant à rendre opérationnel le dispositif CTE ne modifie pas fondamentalement ces deux stratégies très différentes. À noter que l'édition de



▲ Figure 2 – Vendée : une dynamique de cadrage inversée sous contrainte de l'évolution du référentiel.

la circulaire est concomitante de la volonté affichée par le ministère d'aller vite, avec en particulier l'objectif annoncé de 50 000 CTE signés pour fin 2000.

En Charente-Maritime, la DDAF relaie ce message de l'administration centrale et intervient de façon plus directive dans le dispositif. Ceci se traduit par la conduite, en parallèle de la démarche de construction de projets collectifs, d'une démarche plus centralisée où la chambre d'agriculture est l'opérateur prédominant. Après avoir réalisé un diagnostic territorial à l'échelle du département, la chambre d'agriculture élabore des mesures types avec l'aide des techniciens impliqués dans le suivi des projets collectifs, ce qui est susceptible d'assurer la cohérence entre ces mesures et les propositions techniques des groupes locaux. Dans le même temps, la CDOA se structure comme une véritable instance de validation et de coordination où l'implication des acteurs extérieurs à l'agriculture, notamment les environnementalistes, va en augmentant. Le rythme de mise en œuvre est ainsi plus rapide et la dynamique initiale ascendante est soumise à une centralisation croissante au niveau départemental. Celle-ci est mal perçue par certains

porteurs de projets qui voient leur influence diminuer dans l'élaboration des mesures. Par ailleurs, l'existence dans la circulaire de modalités techniques et financières des actions finançables conduit à un premier « lissage » des propositions : reformulation, redéfinition des clauses techniques et financières, voire abandon pur et simple de certaines mesures.

En Vendée, la circulaire conforte la chambre d'agriculture dans sa stratégie d'élaboration et ne modifie pas l'architecture départementale du dispositif. Cependant, des différences d'interprétation apparaissent avec la DDAF d'une part, avec les environnementalistes d'autre part. Ces divergences portent notamment sur la reconnaissance de projets collectifs que la DDAF souhaite voir discutés en CDOA et sur la réalisation du diagnostic territorial, refusé par la chambre d'agriculture mais que les environnementalistes souhaitent mettre en œuvre sur les zones de marais. Ces différences se concrétisent par l'ajournement systématique, sous l'impulsion de l'administration, des premiers dossiers CTE déposés en raison du manque de cohérence, de finalisation des cahiers des charges et de règles d'arbitrage.

Ainsi, sans changer l'orientation stratégique du dispositif, la circulaire de novembre 1999 modifie les rapports de force entre les acteurs au sein des CDOA (influence croissante de l'administration), accélère (en Charente-Maritime) ou ralentit (en Vendée) le rythme de mise en œuvre et conduit à reformuler les propositions d'action. Par contre, sur des fondements essentiels, ce texte laisse encore libre cours aux interprétations du fait des nombreuses incertitudes qu'il contient.

La circulaire de mars 2000 : une perturbation significative des dynamiques engagées

Comme indiqué supra, cette circulaire résulte d'une volonté administrative d'intégration du dispositif CTE dans le RDR européen. Quels en ont été les effets sur la dynamique d'élaboration des CTE ?

En Charente-Maritime, le zonage du territoire départemental et la justification technique et financière à apporter aux mesures, dans un délai extrêmement court, déstabilise totalement l'action de la chambre d'agriculture et met un terme à la démarche ascendante et participative d'élaboration des propositions. L'harmonisation régionale, portée par le nouvel acteur qu'est la DRAF, renforce le lissage des actions démarré avec la première circulaire, enlevant de fait toute spécificité aux projets collectifs territoriaux. Après une période de doute et de ralentissement du rythme de mise en œuvre, cette contrainte exogène que constitue la circulaire de mars 2000 renforce l'action concertée entre les divers acteurs, instaure un clivage entre ces derniers et la DDAF, et aboutit à l'adoption d'une stratégie de contournement du CTE qui vise à revenir à la démarche, aujourd'hui bien admise, des opérations locales agri-environnementales (OLAE), notamment sur les zones à enjeux écologiques.

En Vendée, le zonage exigé par la circulaire conduit à considérer le département comme une seule et unique zone pour les mesures agri-environnementales, ce qui reste cohérent avec la position adoptée dès le départ par la chambre d'agriculture. Par contre, l'harmonisation régionale des modalités techniques et financières des mesures proposées provoque une profonde remise en cause des propositions départementales, et donne l'occasion à l'administration (DDAF-DIREN), en alliance avec les environnementalistes, d'imposer une refonte partielle de la démarche pour les secteurs géographiques concernés par le renouvellement des OLAE, avec la réalisation de diagnostics territoriaux et le zonage des mesures.

Ainsi, pour des raisons différentes dans les deux départements, la circulaire de mars 2000 déprime de manière sensible le rythme de mise en œuvre des CTE, modifie de façon notable les rapports de force entre acteurs départementaux, notamment entre OPA et administration, et remet en cause les propositions techniques élaborées. De manière plus générale, et surtout pour le département de Charente-Maritime qui s'est conformé au mieux à « l'esprit » de la LOA, les effets de deux réglementations (les CTE et le RDR) conçues selon des logiques antagonistes, pour ne pas dire inconciliables, sont fortement démobilisateurs et à l'origine de nombreux dysfonctionnements. Ceci renvoie à la conception des politiques publiques et aux nécessaires négociations à mener au préalable entre les différents niveaux de décision intervenant dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques. Par ailleurs, ces observations nous interpellent sur le fonctionnement de l'appareil administratif : ses règles et modes d'organisation sont-ils compatibles avec la conduite d'une politique déconcentrée laissant une large place à l'initiative locale ?

La traduction du référentiel au niveau local

L'analyse de la dynamique de mise en œuvre des CTE dans deux départements a révélé comment les acteurs locaux se sont mobilisés autour de ce nouvel enjeu pour l'agriculture et comment les étapes de la construction de cette politique ont interagi avec ces dynamiques locales. Un troisième point de vue complémentaire consiste à comprendre comment les principes d'action contenus dans le référentiel ont été traduits au niveau local, dans ce contexte d'incertitudes et de contraintes fortes ?

La notion de traduction peut être définie par le fait de « passer des objectifs globaux aux objectifs locaux par un système de régulation local » (Lahaye, 1999). Comme le référentiel peut entrer en conflit avec des logiques locales dominantes, il n'est pas transmis et appliqué de manière intègre, d'autant plus qu'il est lui-même incertain (Mormont, in Gendre et Lasselin, 1999).

Il est donc important d'analyser comment s'opère cette traduction en analysant les points de vue portés par les différents acteurs et en considérant ces points de vue comme objectivement situés en référence à une position sociale et une activité technique qui se traduit par la manière de décrire les choses et d'évaluer les situations (Darré, in Candau et Ruault, 2000).

Nous posons l'hypothèse que la traduction du référentiel est déterminée par les rapports de force entre acteurs et enjeux locaux, mais aussi par les anciens référentiels qui prennent le pas sur un référentiel incertain. Les analyses s'appuient sur les suivis de réunions des CDOA et de celles qui concernent le cas particulier des zones humides dans les deux départements de Charente-Maritime et de Vendée. L'analyse porte sur :

- la contribution des différents acteurs à la traduction du référentiel au niveau local et les principes d'action sur lesquels ils se prononcent ;
- les principes d'action qui accaparent l'énergie et le temps des débats et qui sont moteurs de la traduction locale du référentiel ;
- les évolutions sensibles des éléments précédents au cours de la période de suivi.

La traduction dépend des scènes locales, des acteurs et de leurs stratégies

Dans les deux départements, on distingue différentes scènes locales dont la configuration sociale diffère : les CDOA, les groupes de pilotage de projets tels que ceux sur les marais, et des réunions plus informatives à destination des agriculteurs. Il apparaît que plus la représentation d'acteurs est large et diversifiée, plus le débat sur les éléments du référentiel est important. Ainsi, les CDOA sont des lieux privilégiés de débat et remplissent pleinement le rôle qui leur est assigné dans la LOA. Cela résulte sans aucun doute de l'ouverture de ces structures aux partenaires non traditionnels de l'agriculture mais aussi du pluralisme agricole qui trouve sur le sujet des CTE une occasion pour exprimer des différences de stratégies. De même, les groupes de pilotage abordent d'autant plus d'éléments dans leurs débats qu'ils ont une composition hétérogène. Par contre, les réunions informatives sont peu productives car conçues pour délivrer le « message » des OPA sur la mise en place des CTE, et plus rarement comme lieu de concertation et de construction de projets associant les agriculteurs.

DES PRIORITÉS VARIABLES

SELON LES CATÉGORIES D'ACTEURS

Les chambre d'agriculture et les DDA sont les acteurs moteurs de la traduction. Ces deux structures revendiquent leur légitimité au nom du principe de « cadrage d'une politique déconcentrée », mais les points de vue diffèrent selon ces deux structures et selon les départements : la chambre de Charente-Maritime lie ce cadrage avec sa stratégie d'ac-

compagnement des « initiatives locales et territoriales » et de recherche de « cohérence entre projets collectifs et enjeux du territoire » alors qu'en Vendée, la chambre insiste sur la nécessité « d'obtenir le cofinancement européen » et de tout faire pour « reconnaître les pratiques existantes ». Dans le premier cas, il s'agit d'une stratégie de coordination du dispositif dans l'esprit de la loi qui donne lieu à un débat ouvert sur la plupart des éléments du référentiel alors que dans le second, il s'agit d'une stratégie de verrouillage teintée d'opportunisme qui limite le nombre de points abordés. Dans ce contexte, la DDA de Charente-Maritime qui soutient l'action de la chambre d'agriculture insiste sur les règles à appliquer pour « obtenir le cofinancement européen » et « éviter les disparités » entre agriculteurs et territoires de projet, alors que celle de Vendée, qui n'adhère pas à la démarche adoptée par la chambre d'agriculture, insiste sur la « cohérence des politiques publiques ».

Les syndicats agricoles majoritaires (FDSEA et CDJA) mettent en avant les préoccupations financières avec l'« obtention du cofinancement » et « l'équilibre entre les deux volets des CTE » et adhèrent, dans chaque département, aux démarches adoptées par les chambres. Par contre, la Confédération paysanne met en avant dans les deux départements « l'ouverture du CTE pour tous les agriculteurs », « le respect des obligations réglementaires » et la « cohérence entre les projets individuels et les projets collectifs ». On observe ainsi que les représentations syndicales au niveau des départements tiennent un discours très proche de celui de leurs structures nationales.

Les autres partenaires aux débats mettent en avant les principes d'action proches de leurs préoccupations :

- les ADASEA, qui ont un rôle pré-instructeur, revendiquent principalement « la logique du projet d'exploitation » qui doit faire l'objet de l'élaboration d'un dossier et le « cadrage d'une politique déconcentrée » qui légitime leur action ;
- les DIREN insistent sur les « modalités d'accompagnement » des CTE, notamment pour exiger la réalisation de diagnostic environnementaux, et sur le « respect des obligations réglementaires », se positionnant en gardiens de la Loi ;
- les collectivités territoriales locales évoquent principalement les questions de financements et « la cohérence territoriale des actions » ;
- les environnementalistes abordent la plupart des éléments du référentiel, de manière peu affirmée,

ce qui dénote leur relative indétermination vis-à-vis de la politique des CTE qu'ils ont pour la plupart critiquée par comparaison avec les mesures agri-environnementales ;

– enfin, les agriculteurs interviennent sur les principes d'action qui les touchent de près, c'est-à-dire ceux liés au « projet global d'exploitation » et aux « rapports entre agriculture et société », montrant que le nouveau contrat social de la LOA a une résonance particulière à leurs yeux.

DES DÉBATS SOUS L'INFLUENCE DES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION DU RÉFÉRENTIEL

Par ailleurs, le référentiel a été abordé de manière inégale selon les étapes de la mise en œuvre des CTE :

– en Charente-Maritime, la présentation initiale des principaux éléments du référentiel a permis l'expression de nombreux points de vue et la construction progressive d'une stratégie commune, qui a volé en éclat avec l'harmonisation régionale. Cette dernière a provoqué le recentrage des débats sur la mise en œuvre et le cadrage des politiques publiques, la remise en question de la stratégie adoptée et le recours à un ancien référentiel commun (*voir ci-dessous*) visant à réduire l'incertitude ;

– en Vendée par contre, la relative fermeture des débats observée au démarrage de la mise en œuvre a été bousculée lors de l'analyse des premiers contrats : la DDA, en alliance avec la DIREN et les environnementalistes, profitant de cette étape pour revenir sur les éléments du référentiel qui n'avaient pas été considérés jusqu'alors, notamment autour du principe de cohérence des projets individuels et collectifs.

Ainsi, malgré l'introduction à des débats élargis sur les orientations de la politique des CTE par les chambres d'agriculture et les DDA, surtout en Charente-Maritime, il apparaît que la traduction se focalise sur les éléments qui sont au plus près des préoccupations des acteurs de la concertation. Cela rejoint les observations de Candau et Ruault (2000) qui constatent que la nature de la question posée au sein d'un espace de concertation ne préjuge pas de la nature des discussions effectives puisqu'il y a influence forte de la configuration sociale et du mode d'organisation du lieu ainsi que du contexte. Cela confirme également les analyses de Padioleau (1982, in Gendre-Lasselín, 1999) qui note que « les acteurs sociaux perçoivent le contenu des politiques publiques selon les coûts-bénéfices qu'elles engendrent pour leur activité » ou

de Friedberg (1993, in Gendre-Lasselín, 1999) qui met en avant la forte contingence de la rationalité des acteurs aux préoccupations immédiates et au contexte local.

Le référentiel OLAE prend le pas sur un référentiel incertain

Avec la circulaire de mars 2000 qui, rappelons-le, consiste à répondre aux exigences du RDR pour l'obtention du cofinancement communautaire, deux logiques de conception des mesures s'affrontent :

– celle du CTE qui met en avant la gouvernance locale et territoriale des actions, c'est-à-dire une certaine liberté de choix de la nature des actions, de leurs combinaisons et de leurs modalités techniques et financières ;

– celle du RDR qui met en avant le zonage et la justification financière des actions, basée sur le principe de compensation d'une perte de revenu ou d'un surcoût, à laquelle s'ajoute la volonté du MAPE d'éviter de trop grandes disparités entre projets ou départements.

Bien que ces deux logiques puissent se rejoindre, c'est surtout l'obligation donnée aux DDAF de répondre aux exigences du RDR dans des délais extrêmement courts qui rend les deux démarches incompatibles. En effet, le temps de maturation de projets collectifs et territoriaux (définition des enjeux, choix des objectifs, co-construction des modalités techniques et financières des mesures...) est beaucoup plus long que celui de la délimitation de zones et de mesures par quelques experts. Dès lors, l'urgence dans les deux départements de Charente-Maritime et de Vendée est de sauver ce qui peut l'être, et notamment de trouver une solution pour le renouvellement des contrats OLAE. Cette situation est aggravée par les nombreuses incertitudes concernant le financement des CTE : la démarche suppose de mettre en œuvre des engagements supplémentaires alors que le plafonnement des aides CTE et la dégressivité pour les actions environnementales entraîneront des rémunérations inférieures à celles des OLAE.

Ainsi, pour les secteurs géographiques où existent des OLAE, la stratégie dans les deux départements consiste à mobiliser cet ancien référentiel, dont les caractéristiques sont très différentes de celui des CTE : un projet de territoire limité aux enjeux écologiques, une contractualisation de certaines parcelles et non d'une exploitation avec un projet, etc. La volonté initiale de dépassement des OLAE par

l'enrichissement des propositions d'action, surtout exprimée en Charente-Maritime, est progressivement abandonnée au profit d'une stratégie de contournement du dispositif CTE, que ce soit par la demande d'une indemnité spécifique aux zones humides par exemple, ou par celle du maintien de l'ancienne procédure OLAE pour certaines zones ou certaines exploitations.

Conclusion

Les premières observations au niveau national et départemental de la mise en œuvre du dispositif CTE montrent d'une part l'extrême richesse des réflexions et des concertations auxquelles cela a donné lieu et d'autre part les différences d'interprétation qui sont données au concept de multifonctionnalité de l'agriculture et à son application concrète par l'élaboration des projets collectifs et individuels. Il s'agit d'une situation de « laboratoire », exceptionnelle sur le plan de la recherche, car à la base d'une réelle mutation de l'activité agricole et du renouvellement de la place de l'agriculture dans la société.

Cette situation génère une importante incertitude, d'autant plus que la conception du référentiel suscite de nombreux débats et concertations à partir de points de vue très divers et aboutit à la définition de concepts et de modalités de mise en œuvre peu stabilisés. Nous avons tenté de montrer qu'il était dès lors important de comprendre comment a été conçu ce nouveau référentiel, comment il a été traduit lors de son application concrète et comment il a évolué.

Il est probable que le constat, déjà réalisé pour les mesures agri-environnementales, de faible pouvoir

incitatif de ces politiques en terme de changement technique sera à nouveau établi pour les CTE. Cela résulte essentiellement des incohérences de politiques publiques, notamment de la PAC et des mesures rurales et agri-environnementales, aujourd'hui regroupées dans le RDR. Tant que la seconde sera conçue en marge de la première, comme une politique d'ajustement ou d'accompagnement de la PAC, ces incohérences ne pourront être réduites. Les agriculteurs ont montré ces dernières années qu'ils s'adaptent rapidement à un changement de contexte économique, notamment celui des primes, et celui-ci est surdéterminé par le dispositif des primes PAC.

Pour résoudre ce problème, il convient de s'intéresser au processus de conception des politiques publiques afin de mieux comprendre ce qui est en jeu dans le développement de l'agriculture française et européenne. La dichotomie rémanente entre agriculture et environnement, entretenue à tous les niveaux de décision (DG-VI et DG -XI au niveau communautaire, et MAPE – MATE, DRAF – DIREN, au niveau national), est probablement à l'origine de ces incohérences. En effet, les objectifs et les moyens des politiques mises en œuvre semblent être conçus selon des points de vue différents et sans réelle concertation entre ces instances. En particulier, l'articulation de ces différents niveaux de décision, constituant un véritable système décisionnel où circulent plus ou moins bien de nombreuses informations, devrait être au cœur des analyses à conduire. Cela devrait permettre de mieux comprendre la traduction du référentiel au niveau de projets construits collectivement à l'échelle de territoires ou de filières et individuellement à l'échelle des exploitations. □

Résumé

La loi d'orientation agricole de juillet 1999 institue le contrat territorial d'exploitation comme nouvel outil de la politique agricole française. Il a pour objectif de promouvoir la multifonctionnalité de l'activité agricole et donner un sens nouveau aux financements publics. La conception de cet outil a été réalisée dans le cadre de nombreuses concertations entre administrations, milieux professionnels et experts scientifiques et techniques, et sa mise en œuvre laisse une grande place à la construction locale des mesures et propositions d'action. De ce fait, le nouveau référentiel sur la multifonctionnalité de l'agriculture fait l'objet de nombreux ajustements et plus particulièrement d'une traduction lors de sa transposition dans les départements. L'objectif de cet article est d'analyser comment ce référentiel évolue sous l'effet du jeu d'acteurs au niveaux national et local, et plus particulièrement comment les incertitudes qu'il contient génèrent des distorsions, perturbent les dynamiques de mise en œuvre et permettent de révéler les stratégies des différents acteurs impliqués. L'analyse s'appuie d'une part sur les différents textes élaborés au niveau national pour construire la circulaire d'application des CTE et d'autre part, sur le suivi comparé dans deux départements de l'Ouest (Charente-Maritime, Vendée) des phases de préfiguration, de mise en place de la première circulaire et d'harmonisation régionale des mesures.

Abstract

The French Agriculture Act of July 1999 established the land management contract as a new tool of French agricultural policy. It aimed to promote the multi-functional aspect of farming and to give new meaning to public financing. The contract was developed through numerous consultations between administrations, professionals as well as scientific and technical experts, with its implementation leaving many possibilities for proposals and measures to be developed at a local level. As a result, the new referential concerning the multi-functionality of agriculture is undergoing numerous adjustments and adaptations as it is applied within the departments.

The aim of this article is to analyse how the referential is evolving under the influence of local and national forces then to show how uncertainties within the contract create distortions. It is these distortions which are disturbing the dynamic of implementation and which reveal the strategies of the various players involved in the process. The analysis is partly based on the various documents drawn up at a national level to plan the CTE (land management contract) decree of implementation. It is also based on the compared results of monitoring carried out in the western departments (Charente-Maritime, Vendée) concerning the phases of pre-figuration, of the first decree's implementation and the phase during which measures are harmonised at a regional level.

Bibliographie

BEURET, J.-E., 1999. Petits arrangements entre acteurs... les voies d'une gestion concertée de l'espace rural. *Nature, Sciences et Sociétés*, vol. 7, n° 1, p. 21-30.

CANDAU, J., RUAULT, C., 2000. Concertation bureaucratisée et concertation civile au nom de l'environnement. L'élaboration de nouvelles règles de gestion des marais charentais. *Actes du colloque Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités en Europe, LADYSS-Conseil de l'Europe, Strasbourg, 10-12 mai 2000*, 11 p.

GENDRE-LASSELIN, C., 1999, *Les agriculteurs face à l'enjeu environnemental, les CTE : un nouveau cadre d'action publique ?*, Université Toulouse – Le Mirail, mémoire de DEA, 66 p.

LAHAYE, N., 1999, *Gouvernance territoriale et espace d'intérêt public : l'enjeu d'un développement durable territorial*, École-chercheur Économie spatiale et régionale, 8, 9 et 10 décembre 1999, Le Croizic, 24 p.

LÉGER, F., 2000, *Les CTE : une approche contractuelle fondée sur la reconnaissance de la localité*, ENSA Montpellier, INRA – SAD, 7 p.

LIVET, P., THÉVENOT, L., 1994. Les catégories de l'action collective. In *Analyse économique des conventions*, dir. Orléan A., PUF, p. 139-168.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, 1999, *Recommandations du CSO 99/R/3 relatives aux contrats territoriaux d'exploitation*, Séance du 16 juin 1999, 9 p.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, 1999, *Mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation*, Dispositions 1999, Circulaire du 17 novembre 1999, n° C99-7030.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, 2000, *Guide pratique du contrat territorial d'exploitation*, MAP, février 2000, 80 p.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, 2000, *Mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation*, Complément à la circulaire DEPSE/SDEA/C99-7030 relative à la mise en œuvre des CTE, Circulaire du 22 mars 2000, n° C2000-7011.

MÜLLER, P., 2000. La politique agricole française : l'État et les organisations professionnelles. *Économie Rurale*, n° 255-256, janvier-avril 2000, p. 33-39.

STEYAERT, P., VANNIER, V., CAPILLON, A., 1998, *Évaluation des OLAE sur les secteurs de Rochefort nord, Marennes (Charente-Maritime), nord des îles et Mallezais (Vendée), programme 1992-1997*, Rapport fin de contrat INRA-MAP-MATE, 56 p.

Collectif, 1999, *Propositions méthodologiques pour l'élaboration des CTE*, Propositions du comité d'experts, doc. int. INRA, 39 p.