

Des MAE aux CTE : une transition difficile

Analyse d'un cas concret dans la Haute Vallée de l'Allier

Georges Amon¹ et Etienne Josien¹

Fruit de la loi d'orientation agricole de juillet 1999, le contrat territorial d'exploitation (CTE) en est l'outil qui permet de faire évoluer l'exploitation en prenant mieux en compte les fonctions économiques, environnementales et sociales de l'agriculture.

Dans la période précédente, la fonction environnementale de l'exploitation avait déjà fait l'objet d'un dispositif particulier, basé sur la signature de contrats – les mesures agri-environnementales (MAE), nationales, régionales ou locales – mises en place en accompagnement de la nouvelle politique agricole commune (PAC) en 1992. Comme pour les expérimentations plan de développement durable, mais à un moindre degré, ces MAE ne sont pas sans ressemblance avec les CTE. Leur élaboration, formulation de mesures et rédaction de cahiers des charges, tout particulièrement lorsqu'il s'agissait d'opérations locales agri-environnementales (OLAE), a mobilisé la participation des différents acteurs du territoire concernés par l'agriculture et l'environnement. Au niveau de l'exploitation, leur mise en œuvre s'est traduite par un contrat engageant l'agriculteur à respecter ces mesures. Ainsi, on pouvait formuler l'hypothèse que les zones ayant fait l'objet d'une MAE, a fortiori d'une opération locale, seraient des cibles privilégiées pour la mise en œuvre de la politique des CTE : d'une part, la mobilisation des partenaires du territoire doit y être plus facile pour faire émerger un projet collectif, d'autre part le taux de contractualisation doit être élevé puisqu'une partie des agriculteurs a déjà fait l'expérience de s'engager dans une démarche comparable.

Il existe cependant des cas où cette hypothèse n'est, pour l'instant, pas confirmée. Certes la procédure CTE n'en est qu'à ses débuts, mais ces cas sont intéressants pour ce démarrage laborieux des CTE, puisqu'ils se trouvent dans des situations où, a priori, tout devait aller pour le mieux. Partant d'un exemple concret dans ce type de situation, l'opération locale dite « Haute Vallée de l'Allier » en Haute-Loire, nous avons essayé de comprendre les facteurs qui, dans certains cas, ont fait que la transition entre MAE et CTE ne se réalise pas de manière aussi facile. Après avoir rappelé le contexte de cette opération locale, nous caractériserons la différence de succès obtenue par les deux politiques sur la même la zone et essayerons d'analyser les facteurs explicatifs de cet écart.

Le contexte : les enjeux du territoire et le contenu de l'opération locale

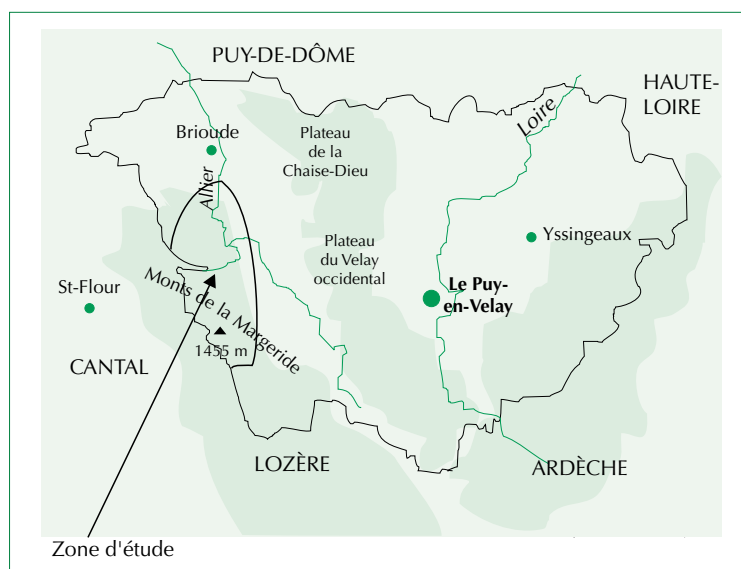
L'OLAE « Haute Vallée de l'Allier » en Haute-Loire (figure 1, p. 36), mise en place en 1994, concerne 23 communes : les neuf du canton de Pinols, les treize du canton de Lavoûte-Chilhac et la commune de Vieille Brioude.

La zone d'étude

Située au sud-ouest du département de la Haute-Loire, cette zone comprend trois entités géographiques distinctes : la vallée de l'Allier, sinueuse et relativement encaissée dont les pentes les mieux exposées étaient cultivées en terrasses, les plateaux de Cerzat et de St-Privat-du-Dragon, entrecoupés par des vallées profondes qui donnent un relief

Les contacts

1. Cemagref
UR Dynamiques
et fonctions
des espaces ruraux,
24, avenue des Landais,
BP 50085
63172 Aubière Cedex 1



▲ Figure 1 – Localisation de l'opération locale.

1. ZICO : zone d'intérêt communautaire pour les oiseaux.

2. ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique.

▼ Tableau 1 – Évolution des exploitations et des surfaces agricoles sur les cantons de Lavoûte-Chilhac et Pinols (données RGA).

tourmenté, et la Margeride qui forme à l'ouest une barrière de roches granitiques et métamorphiques qui culmine à plus de 1 400 mètres d'altitude.

En 1990, la population était de 4 374 habitants, mais avec près du quart sur la seule commune de Vieille-Brioude. Au cours des 15 années précédentes, le nombre d'habitants a chuté de 22 % sur le canton de Pinols et de 13 % sur celui de Lavoûte-Chilhac.

L'activité y est essentiellement agricole, avec 440 exploitations au RGA 88 (hors Vieille-Brioude). Le tableau 1 montre l'évolution du nombre d'exploitations, de la SAU (surface agricole utilisée) et de la STH (surface toujours en herbe) entre 1979 et 1988 sur les deux cantons (tableau 1).

Au cours des années 80 la diminution de la SAU concerne essentiellement le canton de Lavoûte-Chilhac, l'augmentation de la surface par exploitation n'ayant pas compensé la baisse de 20 % du

nombre des élevages. Les effets de cette déprise s'inscrivent dans le paysage. En effet, si la diminution des cultures (céréales essentiellement) est intégralement compensée par l'accroissement des fourrages cultivés (maïs et prairies temporaires), on assiste à un « glissement » pour les autres surfaces : de la prairie permanente devient des parcours et landes productives, une partie de celles-ci devenant improductives.

Sur le canton de Pinols l'évolution est différente. La baisse importante du nombre d'exploitations s'est accompagnée d'un fort agrandissement de celles qui n'ont pas disparu et globalement la SAU et la STH se sont maintenues. Mais l'effet de la déprise est nettement visible car environ 1 300 ha de prairies permanentes se sont transformées en parcours et landes productives.

Les systèmes de production sont à orientation essentiellement herbivore, avec 55 % des élevages spécialisés en production laitière (49 % sur Lavoûte-Chilhac, 64 % sur Pinols) et 1/5 en ovins-caprins.

La principale problématique du secteur est donc la déprise agricole avec pour conséquence l'abandon progressif de l'exploitation de certaines parcelles, en particulier les plus difficiles des flancs de vallées. L'embroussaillage qui en résulte aboutit à la fermeture du paysage, au repliement des villages sur eux-mêmes et à l'uniformisation de la végétation et donc une perte de diversité paysagère.

L'enjeu touristique (5 000 passages, essentiellement sur la période estivale, ces dernières années) est réel bien qu'il soit difficile d'en évaluer l'impact réel sur l'économie locale.

Par ailleurs, la région possède également un patrimoine floristique et faunistique qui constitue un enjeu écologique scientifiquement reconnu avec deux ZICO¹, une ZNIEFF² de type 1 et deux de type 2.

Les contrats de l'opération locale découlent de la prise en compte de ces enjeux paysagers et écologiques. Ils comprennent deux catégories de cahiers des charges :

- Approche « agriculture et paysage » dont les actions visent à enrayer le phénomène d'enrichissement des terres agricoles par débroussaillage et pâturage raisonné. Il existe trois cahiers des charges définis en fonction du taux initial d'embroussaillage des parcelles.

- Approche « environnement » avec plusieurs contrats possibles :

	Lavoûte-Chilhac		Pinols		Total zone	
	1979	1988	1979	1988	1979	1988
Nb d'exploitations	334	267	246	173	580	440
SAU totale (ha)	9 221	8 586	6 635	6 712	15 856	15 298
Ha SAU/exploitation	28	32	27	39	27	35
Cultures (ha)	1 896	1 570	674	615	2 570	2 185
Fourrages cultivés (ha)	1 793	1 823	723	944	2 516	2 767
STH totale (ha)	5 367	5 081	5 173	5 106	10 540	10 187
Dont prairies permanentes	2 877	2 562	3 284	1 939	6 161	4 501
Dont landes productives	2 490	2 518	1 890	3 167	4 380	5 685

- fertilisation interdite sur les parcelles soumises aux cahiers des charges ci-dessus ;
- quatre cahiers des charges spécifiques à des zones-tests ;
- treize cahiers des charges dans des zones d'intérêt biologique (ZIB) avec des contraintes adaptées à la bonne gestion des richesses naturelles.

Méthode

Pour l'opération locale et pour la mise en place des CTE, nous avons cherché à décrire et à caractériser les processus à deux niveaux interdépendants :

- la dynamique collective sur la zone ;
- la contractualisation des exploitations individuelles.

Puis, en nous appuyant sur cette caractérisation, nous avons analysé, à ces deux niveaux, les différences entre les deux politiques pour comprendre les principaux facteurs de ralentissement de la mise en œuvre des CTE.

L'information a été mobilisée à partir de travaux antérieurs pour l'opération locale et d'enquêtes pour les CTE.

L'opération locale

Notre travail repose sur quatre études réalisées antérieurement, soit dans le cadre des mesures agri-environnementales, soit spécifiquement sur cette zone :

- Une étude sur les opérations locales en France en 1995-1996 (Dobremez, 1997) qui avait pour objectifs d'apprécier les conditions d'élaboration et de suivi des opérations locales à partir d'entretiens auprès d'experts locaux (DRAF, DIREN, DDAF, chambre d'agriculture, ADASEA, etc.) et d'estimer les surcoûts résultant des actions techniques prévues dans les cahiers des charges. L'opération locale « Haute Vallée de l'Allier » faisait partie de l'échantillon. Cette étude décrit les acteurs ou groupes d'acteurs impliqués dans la mise en place de la procédure et leur rôle dans les différentes phases : problématique, zonage, élaboration des cahiers des charges, information, etc.
- L'évaluation des mesures agri-environnementales mises en place en Auvergne (Amon, 1997). Cette étude met en évidence les conditions de réussite de l'opération locale, en terme social (nombre d'acteurs impliqués, organisation des groupes de travail, qualité de l'information, etc.) et en terme de résultats (pertinence, cohérence, efficacité, efficience

et impact de chaque mesure – Dobremez et Véron, 1997) à partir d'un guide pratique (ISARA, 1997).

- Une évaluation spécifique de l'opération locale de la « Haute Vallée de l'Allier » et de ses conséquences sur les exploitations (Bertholon, 1997) dans laquelle en particulier sont analysés les impacts sur les pratiques des agriculteurs, les contraintes de travail, le revenu, etc.

Un projet européen (étude en cours) avec deux objectifs :

- d'une part mettre en évidence les motivations des agriculteurs à signer ou refuser le contrat d'une MAE. En effet, l'adhésion à une mesure ou son refus ne révèle pas toujours l'adhésion à une politique agri-environnementale ou son rejet (Alphandéry et Billaud, 1996), la stratégie des agriculteurs dépendant d'autres critères comme la caractéristique du système de production ou la nature de la mesure (Billaud et Pinton, 1997) ;

– d'autre part analyser le rôle et l'influence des différents acteurs dans l'élaboration et la mise en place de différents programmes, les réseaux d'information des agriculteurs n'étant pas neutres dans la diffusion d'une mesure (Bouchat et Mormont, 1997). L'opération locale « Haute Vallée de l'Allier » est une des zones étudiées en France pour ce projet. La collecte d'informations s'est faite par enquêtes auprès d'exploitants agricoles et d'organismes.

Les CTE dans la zone

L'approche a été plus légère et s'est faite au moyen d'interviews auprès d'acteurs institutionnels et d'agriculteurs impliqués dans l'opération locale ou qui auraient pu l'être. Les organismes ou personnes rencontrés sont les suivants :

1. Ceux du comité de pilotage qui ont porté la MAE (tableau 2, p. 38).

2. Autres organismes ou personnalités.

Le conseiller général de Lavoûte-Chilhac, maintenant également président de la communauté de communes qui regroupe les treize communes du canton, et agriculteur ;

Le Centre du paysage (organisme dépendant du ministère de la Culture), non présent au moment de la mise en place de l'opération locale, mais installé depuis sur la zone.

3. Agriculteurs.

Douze agriculteurs, signataires ou non de l'opération locale qui avaient été enquêtés dans le cadre

► Tableau 2 – Organismes rencontrés pour l'enquête sur la mise en place des CTE.

Administration	la DIREN ³ la DDAF ⁴
Profession	l'ADASEA ⁵ la chambre départementale d'agriculture
Autres	le CPIE ⁶ du Velay, le CAUE ⁷

3. DIREN : direction régionale de l'Environnement.
 4. DDAF : direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt.
 5. ADASEA : association départementale d'aménagement des structures des exploitations agricoles.
 6. CPIE : centre permanent d'initiation à l'environnement.
 7. CAUE : conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement.

du projet européen ont été re-interviewés par téléphone. Certes ces exploitants, comme beaucoup d'autres d'ailleurs, n'avaient peut-être pas une connaissance très précise des CTE, en particulier le projet de développement qu'ils doivent intégrer et le diagnostic d'exploitation qu'ils nécessitent. Mais la communication faite autour de l'opération locale (qu'ils aient signé ou non), les avait déjà familiarisé avec la procédure des contrats, les contraintes qu'elles impliquent, les indemnités qui les accompagnent et les contrôles éventuels, procédures que l'on retrouve dans les CTE.

Les entretiens ont été conduits avec un guide bâti autour des points suivants : la dynamique locale concernant les CTE, la qualité de l'information concernant les CTE, le point de vue des agriculteurs vis-à-vis des CTE, le contenu des cahiers des charges des CTE.

Résultats

La dynamique collective sur la zone

POUR LA MISE EN PLACE DE L'OPÉRATION LOCALE

Il existait sur la zone un projet d'opération locale dans le cadre d'une charte « environnement » dont la candidature avait été approuvée en 1993. L'initiative de la mise en place d'une OLAE dans la Haute Vallée de l'Allier en 1994 a été favorisée par l'engagement de quelques personnes, issues du milieu agricole :

- Le directeur de l'ADASEA de la Haute-Loire pensait à un programme dont le périmètre se limiterait au seul val d'Allier en amont de Vieille-Brioude, vallée touristique très fréquentée en été et où le paysage était menacé de fermeture.

- Le maire de Lavoûte-Chilhac, agriculteur sur cette commune, et également conseiller général du canton, n'imaginait pas une mesure dont ne bénéficierait qu'une partie de ses administrés et l'étendit à l'ensemble du canton de Lavoûte-Chilhac, certainement aidé en cela par un autre agriculteur du canton, responsable des problèmes environnementaux à la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles.

Suite à cette initiative, un comité de pilotage fut constitué en s'élargissant au-delà des acteurs du milieu agricole. Les principaux membres sont cités dans le tableau 2, auxquels il faut rajouter le syndicalisme agricole (FDSEA et CDJA), la fédération départementale des chasseurs et la fédération départementale de la protection de la nature. L'office intercommunal de tourisme et le CRPF (centre régional de la propriété forestière) intervenaient comme experts auprès de ce comité.

Trois groupes de travail ont été créés au sein du comité de pilotage pour définir les mesures, les cahiers des charges et délimiter leurs zones d'éligibilité.

- le groupe « agriculture » animé par l'ADASEA, qui a établi une typologie des agriculteurs de la zone basée sur les classes d'âge et la localisation afin de déceler les secteurs à risque de déprise ;
- le groupe « paysage » coordonné par le CAUE, qui s'est attaché à définir le zonage des parcelles à risque ou déjà embroussaillées ;
- le groupe « environnement » avec le CPIE du Velay qui a élaboré le zonage environnemental (zones tests, tourbières, terrasses, etc.).

Le périmètre de l'opération a alors été élargi au canton de Pinols et les cahiers des charges ont été agréés le 31/12/1994, pour une période de contractualisation allant jusqu'au 31/12/1995 dans un premier temps, prolongée jusqu'au 31/12/1996 par la suite.

Les informations concernant ce programme ont circulé par le biais des journaux agricoles et l'animation a été assurée par l'ADASEA. Pour ce faire des réunions d'information communales ont été organisées avec invitations personnelles des agriculteurs, avec des relances. Ainsi tous les exploitants de la zone ont donc été informés de la mesure agri-environnementale et la quasi-totalité a reçu la visite de la technicienne de l'ADASEA qui repérait les parcelles concernées par les différents zonages et déterminait ainsi les différents cahiers des charges à appliquer sur l'exploitation.

POUR LA MISE EN PLACE DES CTE

La définition de la problématique, le zonage et la détermination des actions à mettre en œuvre se sont faits presque uniquement au niveau départemental.

L'animation a été précoce car les CTE ont été portés à la connaissance des agriculteurs du département dès le début de l'année 2000, essentiellement sous deux formes : la presse agricole et des réunions, organisées conjointement par l'ADASEA et la chambre départementale d'agriculture. Elles ont eu lieu par secteurs correspondant aux sept antennes de la chambre avec annonce dans la presse agricole et invitation personnelle des agriculteurs. Deux réunions étaient programmées par secteur. La première était une présentation des CTE ; la seconde était l'étude d'un cas concret, adapté à la zone. Ces réunions ont connu un bon taux de participation. Le volet environnemental et territorial était perçu comme attractif. Les premiers CTE signés en février (une quinzaine) atteignaient des montants variant de 300 à 500 000 F sur cinq ans.

Cette situation a été suivie par une période, correspondant à l'élaboration de la déclinaison régionale du PDRN⁸, marquée par des changements dans les procédures, les montants et les cahiers des charges des différentes mesures. L'ADASEA et la chambre ont alors choisi de suspendre l'information sur les CTE et les dossiers en cours. Ce n'est que fin juin qu'un courrier fut adressé aux 500 demandeurs de CTE du département identifiés.

L'information n'a pas été relancée. Ainsi la majorité des agriculteurs enquêtés se déclarent dans l'attente de renseignements sur les CTE.

Par ailleurs, l'ADASEA, pour des raisons de facilité de gestion de dossiers, n'incite pas à cumuler MAE et CTE. Au final, les seuls agriculteurs du périmètre de l'OLAE ayant reçu des informations récentes sur les CTE sont ceux situés sur quatre communes concernées par le projet collectif de la salmoniculture sur la vallée de la Desges.

La contractualisation des exploitations

UN FORT TAUX DE CONTRACTUALISATION POUR L'OLAE

La dotation initiale pour ce programme était de 2 000 000 F et la totalité de ce budget a été utilisée. Sur environ 200 agriculteurs éligibles, 186 ont déposé un dossier.

Cependant cette réussite est à nuancer en fonction des contrats. Les contrats « paysage » ont consti-

tué la quasi-totalité des contrats signés. Les contrats « environnement » et « paysage-environnement » furent très peu nombreux. Nous verrons plus loin que cette différence de succès est essentiellement liée aux contraintes imposées dans les différents cahiers des charges.

ASSEZ PEU DE DEMANDES POUR LES CTE

Pour les deux cantons, Pinols et Lavoute-Chilhac, il y a eu une trentaine de demandes de CTE (dont quatre sont signés), pour environ 250 agriculteurs, dont 180 signataires pour l'OLAE.

On constate donc un fort décalage entre les deux procédures, quant à leur mise en œuvre, même si les CTE sont seulement dans leur phase ascendante :

- une forte dynamique locale pour l'OLAE, peu d'animation pour les CTE et absence d'émergence d'un projet collectif ;
- un fort taux de contractualisation pour l'OLAE et peu de CTE.

Facteurs d'explications de ces différences

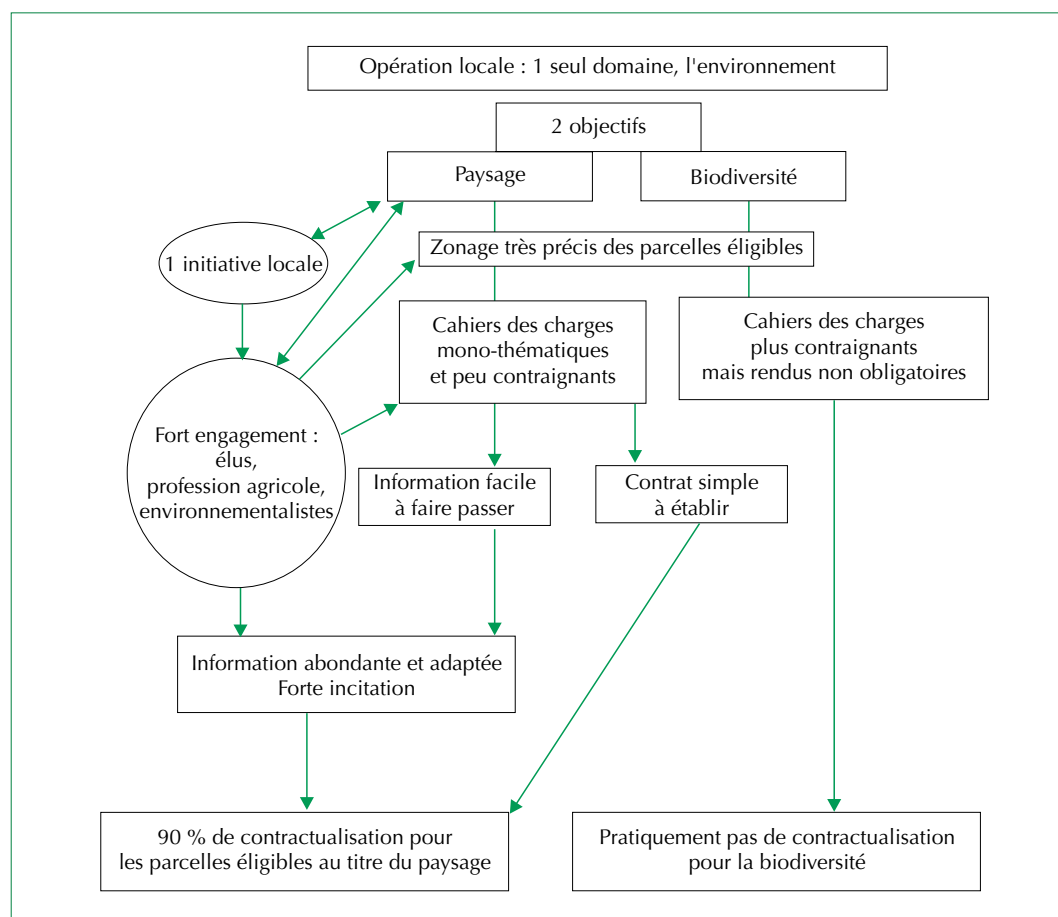
Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces différences constatées dans les mises en œuvre de l'OLAE et des CTE.

Les éléments qui ont favorisé la mise en place d'une forte dynamique locale pour l'OLAE, ainsi qu'un taux important de contractualisation pour les cahiers des charges concernant le paysage sont synthétisés à la figure 2 (p. 40). Ils ont fonctionné en relation les uns avec les autres, de manière synergique, permettant la montée en puissance du dispositif.

Les points importants sont (les numéros n'indiquent pas un ordre hiérarchique) :

1. La *simplicité des objectifs*, l'OLAE ne concerne que l'environnement et les questions posées par celui-ci sont réduites à quelques cibles précises (broussailles, murets, tourbières, zones d'intérêt faunistique ou floristique) – ces objectifs sont zonés précisément.
2. L'*aspect local de la prise d'initiative*, favorisé par l'existence d'un objectif partagé par tous : le paysage, à travers la lutte contre l'embroussaillage.
3. Les points 1 et 2 ont suscité un *fort engagement des élus, de la profession agricole et des partenaires du territoire*.
4. Cet engagement s'est traduit par l'élaboration de *cahiers des charges adaptés aux attentes des agri-*

8. PDRN : plan de développement rural national.



► Figure 2 – Schématisation des interactions entre les divers facteurs qui ont concouru à la mise en place de l'OLAE « Haute vallée de l'Allier ».

culteurs en matière de lutte contre l'embroussaillage et il a permis, d'autre part, d'obtenir la déconnexion d'avec les autres cahiers des charges qui ont été rendus optionnels. Ces cahiers des charges établis dans les groupes de travail animés par les partenaires plus proches de l'environnement, comportaient des actions perçues comme plus contraignantes. Cette évolution qui réduit la portée de l'OLAE tout en permettant de la mettre en phase avec les attentes des agriculteurs, a facilité leur adhésion à la contractualisation.

5. Les points 1 et 4 ont rendu *l'information facile à faire passer* ; le message est simple. Il se transmet bien en réunion et d'un agriculteur à l'autre « *pardessus la haie* ».

6. Par conséquent, *l'information, voire l'incitation, ont été très fortes sur la zone*.

7. Enfin, *le contrat était simple à établir*. Le technicien relève, sur l'exploitation, la surface éligible pour chacun des contrats et calcule immédiate-

ment le montant de l'aide annuelle. La réponse demandée à l'agriculteur est de type oui/non.

Le succès est donc fort pour les cahiers des charges « *paysage – lutte contre l'embroussaillage* » qui convenaient bien aux agriculteurs. Il est par contre faible pour les autres concernant la biodiversité et les terrasses.

Pour la mise en place des CTE sur la zone, un même type de schéma peut être construit (figure 3).

Les principaux points en interaction sont les suivants (les numéros n'indiquent pas un ordre hiérarchique) :

1. Les CTE ont été *perçus comme venus « d'en haut »*, c'est-à-dire du niveau départemental, voire même national, facteur défavorable à l'émergence d'une dynamique locale et donc à la constitution d'un projet collectif territorial. Les leaders locaux, marqués par la position des responsables départementaux vis-à-vis des CTE, n'ont pas bougé.

2. Le fait que la procédure soit *encore en évolution* a renforcé ce phénomène.

3. Les contrats types conçus, en l'absence de projet collectif local, au niveau départemental et régional (pour les mesures environnementales) offrent *une palette d'objectifs multiples, concernant la globalité de l'exploitation, qui s'inscrivent dans un zonage découpant la zone de l'OLAE en deux entités différentes* pour le PDRN (vallée de l'Allier et Margeride – Haute vallée de l'Allier).

4. Les agriculteurs disposant de parcelles appartenant à une *zone Natura 2000* sont obligés d'inclure certaines mesures dans leur éventuel CTE, mesures perçues comme contraignantes et qu'ils avaient évitées dans le cadre de l'OLAE par la déconnexion des cahiers des charges.

5. Le *contrat CTE est plus lourd à monter que le contrat MAE*. Il ne s'agit plus d'une réponse de

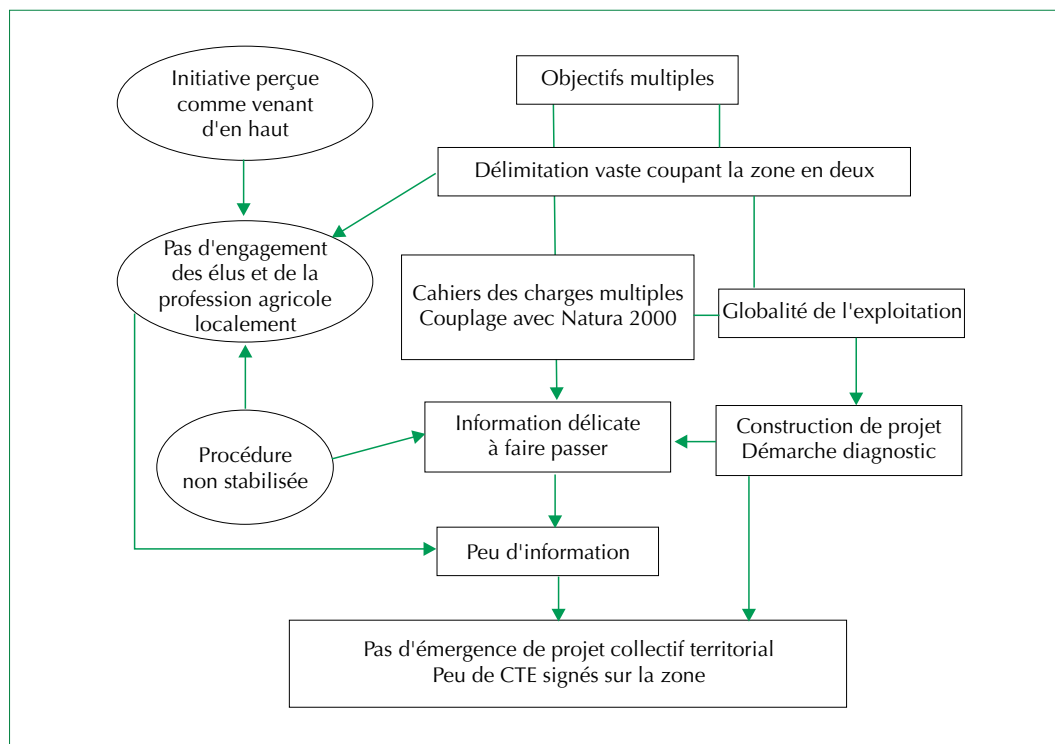
type oui/non mais de la construction d'un projet global⁹, avec un volet économique, à partir d'un diagnostic d'exploitation. La démarche est donc plus exigeante, d'autant qu'au moment des enquêtes il n'était pas possible de souscrire une MAE hors CTE en puisant dans les mesures agri-environnementales du PDRN. C'est possible maintenant, mais si les actions de base sont comparables, leurs indemnités ne le sont que dans le cadre d'un CTE (+ 20 % par rapport à une simple MAE).

6. Les points 2, 3 et 5 rendent la *circulation de l'information auprès des agriculteurs difficile*.

7. Les points 1 et 6 conduisent à une *faible diffusion de l'information sur les CTE* dans la zone.

Enfin, la plupart des contrats OLAE ne sont pas encore arrivés à échéance (les engagements ont eu lieu en 1995 et 1996). Les agriculteurs ne se posent pas encore la question du renouvellement de

9. Cependant, il semble que, pour une majorité des signataires de l'OLAE, ce point ne soit pas un obstacle. Dans le cadre du projet européen, nous avons soumis à dix-huit contractants de l'OLAE un choix de contrats pour une éventuelle future MAE : soit un cahier des charges à la carte avec choix possible d'actions de base, soit un cahier des charges global portant sur l'ensemble de l'exploitation. Sur les dix-huit, treize préfèrent un contrat global. Face au même choix, 11 non signataires de l'OLAE sont beaucoup plus partagés sur cette question (trois favorables au contrat global, quatre s'y opposant, les autres sans opinion), même si un seul invoque l'obligation de signer pour toutes les parcelles comme raison de refus.



◀ Figure 3 – Schématisation des divers facteurs qui interagissent sur la mise en place des CTE dans la zone étudiée (zone de l'OLAE « Haute vallée de l'Allier »).

la souscription. De plus, pour des raisons de gestion de dossiers, l'ADASEA n'incite pas les agriculteurs engagés dans une MAE à souscrire un CTE avant son échéance, sauf pour ceux qui ont un projet économique fort.

L'absence de dynamique locale dans la zone de l'OLAE et le faible taux de contractualisation résultent de cet ensemble de facteurs.

Par ailleurs, la sévérité des contrôles, assortie de pénalités sur l'exécution des contrats MAE aurait amené un certain nombre de signataires à ne pas renouveler leurs contrats si l'OLAE s'était poursuivie. Cela a donc eu également un effet néfaste pour la signature de CTE.

Discussion-Conclusion

La transition MAE-CTE paraît donc difficile, en tout cas pas si automatique que l'on pouvait penser. Aucun projet collectif n'émerge dans le périmètre de l'opération locale de la haute vallée de l'Allier qui avait pourtant bénéficié d'une forte dynamique locale, et les demandes de CTE sur les deux cantons de Lavoûte-Chilhac et de Pinols ne sont proportionnellement pas plus nombreux que dans le reste du département.

Les causes sont d'une part conjoncturelles. Le positionnement initial de la profession vis-à-vis des CTE et les difficultés rencontrées dans l'interprétation du PDRN ont rendu la mise en route des CTE difficile. De plus les agriculteurs ayant adhéré à une MAE ne sont pas encore « économiquement » motivés si le contrat n'est pas arrivé à échéance. D'autre part la nature même des CTE constitue un frein à leur succès. La complexité du cahier des charges est certainement le premier

obstacle : c'est un contrat global fait à partir d'un diagnostic d'exploitation et non pas un engagement sur quelques parcelles comme l'était la plupart des MAE. Ensuite le CTE s'inscrit dans une démarche active de projet de développement que beaucoup d'agriculteurs hésitent à entreprendre. Enfin l'obligation d'intégrer certaines actions, comme celles liées à Natura 2000, a souvent un effet repoussoir.

Il semble que cette difficulté de passer d'une OLAE à un CTE collectif ne soit pas spécifique à la haute vallée de l'Allier. Les projets collectifs ont été longs à émerger au niveau national. Pourtant il semble que régionalement il y ait un lien certain entre le nombre de CTE signés et le nombre d'adoptants de MAE (figure 4).

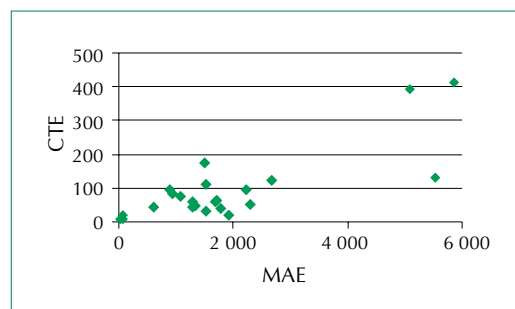
Cette liaison permet de penser que les MAE ont eu un effet apprentissage et les agriculteurs qui en ont adopté une ont intégré les autres fonctions que la production – en particulier l'environnement – dans leur raisonnement. Cela les amène plus naturellement vers les CTE.

Mais cet effet apprentissage n'explique pas tout et il est des régions où malgré un nombre élevé de MAE, les CTE ont connu peu d'engouement. D'autres facteurs interviennent dans la décision des agriculteurs. Certains sont endogènes :

- techniques : les pratiques à mettre en œuvre sont elles compatibles avec le système de production et les modalités de gestion de l'exploitation ?
- économiques : les indemnités compensent elles les investissements en temps et en matériel ?
- sociaux : quelles représentations l'agriculteur a-t-il de son métier et quelles sont ses relations avec son environnement social ?

D'autres sont exogènes comme l'attitude de l'encadrement de la profession vis-à-vis de la procédure CTE. De plus, l'émergence de projets collectifs implique un grand nombre d'acteurs de plus en plus divers. Comment les sensibiliser aux problèmes environnementaux et de développement rural ? Comment favoriser cette intégration et les négociations qui en découlent ?

Ce sont des questions à approfondir, ce qui devrait, maintenant que la procédure CTE semble stabilisée, permettre de voir émerger des projets, en particulier sur les sites des opérations locales ayant connu la réussite en terme de dynamisme collectif et de taux de contractualisation.



▲ Figure 4 – Nombre de CTE signés par région (11/00) en fonction du nombre de dossiers MAE (12/97).

Résumé

Pour limiter la déprise agricole, dans le cadre des mesures agri-environnementales (MAE), une opération locale avait été mise en place en 1995 dans la Haute Vallée de l'Allier en Haute-Loire. Partie d'une initiative locale, son élaboration avait mobilisé un grand nombre d'acteurs et la qualité de sa mise en œuvre avait abouti à un fort taux de contractualisation. Cette situation, à priori favorable à l'émergence d'un projet collectif pour les CTE (contrats territoriaux d'exploitation), n'a cependant pas échappé aux difficultés de mise en œuvre de la procédure. Les mécanismes à l'origine de ces lourdeurs sont analysés ici en se basant sur une comparaison entre les deux démarches.

Abstract

In order to limit the agricultural decline, in the frame of the agri-environmental measures (AEM), a local operation had been set up in 1995 in the Upper Valley of Allier in Haute Loire (France). Coming from a local initiative its setting had gathered a large number of actors and the quality of its implementation had reached to a high level of contractualisation. This situation, a priori favourable to the emergence of a collective project for the CTE (contrat territorial d'exploitation) however has not missed the difficulties of implementation of the procedure. The original mechanisms of these cumbersomeness are analyzed here basing on a comparison between the two approaches.

Bibliographie

- ALPHANDERY, P., BILLAUD, J.-P., 1996. L'agriculture à l'article de l'environnement. *Études rurales*, janvier-juin 1996.
- AMON, G., CATTAN, A., CAYLA, D., ESTOUR, E., POULIN, N., POUX, X., 1997, *Évaluation des mesures agri-environnementales en Auvergne*, 63 p. + annexes (11 p.) + document de synthèse (4 p.).
- BERTHOLON, J., *Évaluation de l'opération locale de la haute vallée de l'Allier (43)*, Bilan intermédiaire et impact sur les exploitations, Mémoire de fin d'étude de l'ENITA de Clermont-Ferrand, 1997, 48 p.
- BILLAUD, J.-P., PINTON, F. Une politique européenne à l'épreuve des comportements individuels. *Communication au colloque « Les mesures agri-environnementales : premiers bilans des expériences européennes » organisé par la SFER et le CNASEA les 3-4 novembre 1997.*
- BOUCHAT, D., MORMONT, M., 1993, *Réseaux d'information des agriculteurs et environnement*, Arlon, Fondation universitaire luxembourgeoise.
- DOBREMEZ, L., PERRET, E., VIVIN, P., AMON, G., TURPIN, N., TOLRON, J.-J., LAPLANA, R., *Analyse des conditions d'élaboration et de suivi des opérations locales agri-environnement à partir d'entretiens auprès d'experts locaux*, Note à la DEPSE, novembre 1997, 28 p.
- DOBREMEZ, L., VERON, F., 1997. Contribution à l'évaluation des mesures agri-environnementales, Exemples et démarches. *Ingénieries Eau-Agriculture-Territoires*, n° 10, juin 1997, p. 3-15.
- ISARA, *Évaluation des mesures agri-environnementales*, guide méthodologique, Convention DEPSE/ISARA, mars 1997.