

# Les projets collectifs dans l'organisation du dispositif CTE : un éclairage à partir de cas

Jean-Marc Pivot<sup>1</sup>, Denis Cayla<sup>1</sup>, Jean-Bernard Marsat<sup>1</sup>

Le contrat territorial d'exploitation (CTE) institué par la loi du 9 juillet 1999 s'inscrit dans les nouvelles orientations données à la politique agricole, qui *prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable*<sup>1</sup>. Il a pour objectif d'inciter les exploitations agricoles à développer un projet global intégrant ces différentes fonctions<sup>2</sup>. Destiné à toucher un grand nombre d'exploitations agricoles, il constitue un instrument de politique agricole particulier dans la mesure où il vise explicitement de multiples objectifs.

La mise en œuvre d'une telle politique constitue à première vue une question difficile, compte tenu de la diversité et de la simultanéité des objectifs visés. Or, la qualité de l'adaptation des politiques à la diversité des publics et des enjeux détermine largement le succès de la mise en œuvre (Gibert, 1989) et la pertinence des politiques menées (Conseil scientifique de l'évaluation, 1996). À ce titre, les approches locales (Decoutère *et al.*, 1996) sont souvent considérées comme étant de nature à faciliter cette adaptation. Mais ces approches nécessitent d'importants moyens d'accompagnement, comme l'ont notamment montré les opérations locales agri-environnementales (OLAE) menées au cours de la décennie 1990 (Dobremez et Perret, 1997 ; Jauneau *et al.*, 1998). Ceci conduit à relativiser les appréciations portées sur ce type de démarche et rend difficilement envisageable en l'état leur extension à grande échelle. Des travaux récents menés dans des domaines tels que la politi-

que de l'emploi tendent également à nuancer l'idée selon laquelle les politiques établies au plus près des acteurs locaux seraient systématiquement les mieux adaptées (Guérin *et al.*, 1999), invitant ainsi à considérer avec un intérêt particulier des configurations intermédiaires entre des approches locales et des approches reposant essentiellement sur des normes d'intervention pré-établies.

Le CTE peut constituer un exemple de telles configurations intermédiaires. En effet, la manière dont la mise en œuvre du CTE a été prévue constitue une combinaison entre des dispositions préalablement définies avec précision, constituant ainsi autant de contraintes intangibles, et des éléments restant à ajuster, voire à définir complètement, dans le cadre d'un dispositif complexe, organisé en plusieurs niveaux en interaction (individuel, collectif de projet, départemental, régional, national), auxquels sont attribuées des marges de manœuvre parfois considérables. Chaque contrat individuel doit être compatible avec un ou plusieurs contrats types d'exploitation arrêtés par le préfet. Les contrats types formalisent quant à eux des projets collectifs élaborés au regard de priorités reconnues au plan départemental ; ils définissent les ensembles d'actions que les agriculteurs de régions déterminées ont ainsi la possibilité de souscrire<sup>3</sup>. Pour cette raison, les projets collectifs et leur traduction sous forme de contrats types constituent un élément très important du dispositif de mise en œuvre des CTE. Comme l'élaboration de ces projets collectifs n'est soumise qu'à des règles procédurales simples, une très grande latitude est laissée aux acteurs locaux pour la détermination de leur contenu,

1. Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, article 1<sup>er</sup>.

2. *Ibid.*, article 4.

3. *Ibid.*, article 4 et circulaire DEPSE/SDEA/C99-7030 du 17 novembre 1999.

## Les contacts

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

4. Cette structure n'implique cependant pas le versement d'une aide pour chacune des deux parties (arrêté du 8 novembre 1999, article 2).

laissant augurer d'une grande diversité des projets collectifs, non sans incidence ultérieure possible.

Dans ce sens, une analyse des projets collectifs a été réalisée, à partir des documents écrits présentant ou approuvant ces projets, constituant l'un des premiers résultats de la mise en œuvre de la politique CTE. Cet article présente la méthodologie retenue pour ce faire, les données utilisées et les résultats obtenus dans ce cadre.

### Démarche et méthodes

Les projets collectifs ont une double fonction dans le dispositif CTE. D'une part, il s'agit d'identifier les actions pertinentes au regard des enjeux et des priorités définies aux niveaux départemental et national. D'autre part, il s'agit de favoriser l'adéquation des actions menées aux caractéristiques des bénéficiaires potentiels afin d'en faciliter l'adoption et d'assurer le succès de la mise en œuvre de cette politique.

Du point de vue de l'agriculteur, une bonne adéquation entre les actions proposées dans le projet collectif et les caractéristiques de son exploitation se traduira notamment par une décision de souscription d'un CTE. Il s'agit donc de mieux comprendre de quelle manière les caractéristiques des projets collectifs peuvent intervenir dans la prise de décision de l'agriculteur. En ce sens, rappelons tout d'abord que les décisions de l'agriculteur sont généralement considérées comme relevant d'un processus complexe d'adaptation en situation d'information imparfaite et de rationalité limitée (Simon, 1975). Dans ce processus, l'agriculteur se réfère certes aux moyens de production dont il dispose, mais également à une pluralité d'objectifs, à son expérience passée, à sa perception des atouts et des contraintes de son système d'exploitation et de son environnement (Bonneviale *et al.*, 1989 ; Dent et McGregor, 1994). Il se réfère en outre, selon l'approche générale des problèmes de décision, à l'ensemble des choix qu'il estime possible d'effectuer (Kast, 1993).

Il convient de considérer dans cette optique les caractéristiques de l'ensemble des CTE que l'agriculteur a la possibilité de souscrire lorsqu'il remplit les conditions d'éligibilité prévues. D'après la réglementation, un CTE est constitué d'un ensemble cohérent d'engagements pris par l'agriculteur parmi les actions ou les mesures types qui constituent les contrats types d'exploitation. Chaque action retenue comporte un cahier des charges et s'inscrit dans un contrat régi en tant que tel par un ensem-

ble de règles spécifiques, encadrant le montant des aides possibles et précisant les modalités de contrôle et de sanction éventuelle. De plus, l'ensemble formé par les actions prévues au contrat doit non seulement être compatible avec un ou plusieurs contrats types d'exploitation, mais aussi comporter des engagements dans chacune des deux parties du CTE, l'une économique et relative à l'emploi, l'autre territoriale et environnementale<sup>4</sup>. Par conséquent, les caractéristiques des projets collectifs, et notamment l'ampleur de la sélection opérée lors de l'établissement de chaque projet collectif parmi toutes les actions possibles, l'édition de règles supplémentaires relatives à l'architecture des actions du CTE, la prescription d'obligations additionnelles, la nature des modalités d'insertion dans les démarches collectives, la possibilité d'inscrire le CTE dans plusieurs contrats types peuvent avoir une incidence forte sur les choix des agriculteurs et constituer des éléments importants à prendre en considération en vue de mieux comprendre leurs décisions.

Du point de vue de la politique des CTE, l'effet possible de telles dispositions s'établit dans deux directions différentes, voire éventuellement antagonistes. Une sélection forte et des exigences importantes formulées dans le projet collectif sont de nature à éviter la dispersion des actions et la dilution des résultats, ce qui constitue un élément favorable à condition que les objectifs retenus localement soient pertinents. Simultanément, une telle configuration accroît le risque d'une inadéquation aux caractéristiques du public visé, susceptible de se traduire par une attractivité insuffisante et en définitive par de faibles résultats.

L'appréciation de la réalité de l'effet de ces dispositions sur l'adoption des CTE nécessiterait toutefois une analyse non seulement des projets collectifs, mais aussi de l'ensemble des contrats souscrits individuellement par les agriculteurs. Ces dernières données n'étant pas encore disponibles, la présente étude n'est qu'une première phase dans cette direction, portant sur la caractérisation des projets collectifs déjà adoptés, et proposant ainsi une contribution à l'analyse des premiers résultats de la mise en œuvre de la politique des CTE.

En ce sens, la caractérisation des projets collectifs portera sur l'étendue des actions proposées et des préoccupations visées, l'organisation interne des ensembles ainsi formés, et, enfin, leur mode d'insertion dans le réseau relationnel des agriculteurs. Les éléments correspondants sont détaillés ci-dessous.

## Le contenu

Un projet collectif est avant tout constitué d'un **ensemble d'engagements** proposés à l'agriculteur. Trois types de distinctions peuvent être effectués parmi ces engagements, selon leur nature, le type d'objectif qu'ils visent, et la présence ou l'absence de soutien financier qu'ils comportent :

- la **nature** des engagements proposés consiste soit en des investissements, matériels ou immatériels, soit en des actions à caractère répétitif ou continu, dites « annuelles » ;
- les différents **objectifs** possibles relèvent de chacune des deux parties du CTE, économique et relative à l'emploi, ou territoriale et environnementale et sont détaillés par la réglementation ;
- enfin, le projet collectif comporte des engagements en contrepartie desquels un financement est accordé, mais peut également inclure des engagements ne faisant pas l'objet d'un **soutien financier** spécifique.

## L'organisation interne

Cet ensemble d'engagements, de dimension et de composition très variables, peut présenter par ailleurs une **organisation interne** spécifique. Deux types d'éléments structurent cette organisation :

- le **caractère obligatoire ou non** attribué à chacun des engagements proposés ;
- la présence éventuelle de **règles relatives aux possibilités d'assemblage** par l'agriculteur des différents engagements proposés.

## Le mode d'insertion dans le réseau relationnel

L'ensemble organisé d'engagements ainsi défini ne suffit pas pour caractériser le projet collectif. En effet, le projet collectif ne constitue pas une entité totalement extérieure à l'exploitation : l'agriculteur est appelé à en être partie prenante, non seulement lors de sa mise en œuvre, mais également lors de son élaboration ; par ailleurs, certaines dispositions du projet collectif peuvent avoir une incidence sur les relations que l'agriculteur entretient avec d'autres acteurs, notamment les acteurs collectifs. Ces différentes relations, en ajustement permanent, définissent un système d'action concret (Bernoux, 1985) dans lequel est situé l'agriculteur. Le projet collectif est ainsi appelé à s'inscrire dans ce système d'action, mais peut également entraîner sa modification.

Dans cette optique, nous caractériserons ici le projet collectif par trois éléments principaux : l'acteur collectif avec lequel l'agriculteur est en relation, le type de relation entretenue, la nature de l'ancrage de cette relation dans l'exploitation agricole :

- les **acteurs collectifs** se différencient par leur nature, leur structuration plus ou moins forte et formalisée, et leur échelle géographique ;
- les **relations** entre agriculteur et acteur collectif dans le cadre d'un CTE peuvent correspondre soit à une coordination, soit à une coopération finalisée<sup>5</sup> ;
- enfin, **l'ancrage de cette relation dans l'exploitation agricole** peut trouver son **origine** soit dans des préoccupations extérieures à l'exploitation, soit dans l'une des activités de production agricole conduites par l'exploitant, en distinguant parmi celles-ci les productions comportant ou non un lien reconnu avec un territoire particulier et matérialisé par l'attribution de signes spécifiques (AOC, IGP, etc.).

## La nature des données et échantillon retenu

L'état provisoire des situations départementales que reflètent les statistiques dressées par le ministère de l'Agriculture afin de suivre la mise en œuvre des CTE met en évidence une forte diversité des situations départementales, confortant ainsi l'hypothèse de l'existence de marges de manœuvre importantes à ce niveau (tableau 1, p. 78).

Une analyse détaillée de ces statistiques, jointe à une série d'entretiens téléphoniques effectués au cours de l'été 2000 avec les personnes chargées du suivi des CTE dans les DRAF et les DDAF<sup>6</sup>, a montré que cette diversité est due non seulement à la variabilité du degré d'avancement de la procédure selon les départements, mais aussi à la variabilité des démarches retenues en vue de la définition des contrats types ainsi qu'à l'hétérogénéité des acceptions des notions de projet collectif et de projet de contrat type.

Or, dans tous les cas, c'est par un arrêté préfectoral approuvant un contrat type que se concrétise administrativement l'aboutissement des démarches à caractère collectif, que ces démarches émanent d'une déclaration d'intention puis d'un projet collectif stricto sensu, ou qu'elles se matérialisent directement par une proposition de contrat type. Aussi, nous n'avons pas séparé les projets étudiés selon la manière dont leur élaboration a été con-

5. En suivant la distinction proposée par (Beslay *et al.*, 1998, p. 136), la coordination est comprise ici comme un accord portant sur la définition des actions à conduire et leur répartition entre les acteurs, chacun conservant son autonomie pour leur réalisation. La coopération finalisée suppose quant à elle une implication matérielle commune des acteurs, par exemple par la délégation de compétences pour la réalisation de certaines activités, pouvant se matérialiser sous la forme d'une adhésion à une structure collective ou d'une relation contractuelle spécifique avec l'un des acteurs.

6. Directions régionales et départementales de l'Agriculture et de la Forêt.

Source : ministère de l'Agriculture/DEPSE, bilan provisoire septembre 2000 – Traitement Cemagref.

	Contrats types			Projets collectifs	
	Examinés en CDOA <sup>7</sup> avec avis favorable	En cours d'élaboration	Nombre moyen de mesures types par contrat type	Nombre de déclarations d'intention	Nombre de projets examinés en CDOA
Moyenne	6,2	4,5	16,1	17,3	5,5
Minimum	0	0	1	0	0
Maximum <sup>8</sup>	53	25	100	132	30
Total France entière <sup>8</sup>	428	290	–	986	394

7. Commission départementale d'orientation agricole.

8. Après corrections des données.

▲ Tableau 1 – Contrats types et projets collectifs par département en septembre 2000.

duite, considérant que les contrats types traduisent dans tous les cas un projet collectif pris au sens large. L'étude s'est donc essentiellement appuyée sur les documents écrits approuvant ou, à défaut, présentant les projets collectifs élaborés dans les départements, quelle que soit leur forme.

L'échantillon étudié, qui rassemble 63 projets issus de 15 départements, résulte d'une double sélection. Après repérage auprès des DRAF, les départements les plus avancés dans l'élaboration et l'approbation des projets collectifs ont été sollicités en août et septembre 2000 en vue de la communication des projets dont ils disposaient alors. Pratiquement tous les projets transmis comportant une description précise des actions proposées ont été analysés. Une sélection a toutefois été effectuée dans le cas de projets présentant une structure strictement identique entre eux, en cohérence avec

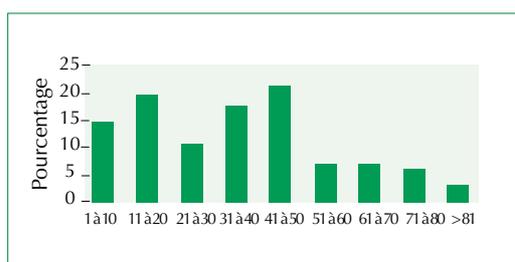
notre objectif de caractérisation qualitative de la diversité des projets collectifs.

### Des contenus de nature et d'ampleur hétérogènes

Les projets collectifs se différencient tout d'abord par la nature et le nombre des actions soutenues financièrement qu'ils comportent, que ces actions aient un caractère obligatoire ou non, et par les objectifs qu'ils visent à atteindre.

Dans les projets collectifs étudiés, ce nombre varie de 1 à 94 avec une moyenne de 35 actions par projet collectif. Si l'on écarte les situations extrêmes, 80 % des projets se répartissent de manière assez équilibrée à l'intérieur d'une fourchette de 8 à 65 actions (figure 1).

La nature des actions possibles, investissement (I) ou action annuelle (A), et le champ auquel elles sont rattachées, économique et relatif à l'emploi (EE), ou territorial et environnemental (TE), conduisent à identifier trois catégories d'actions différentes (I/EE, I/TE, A/TE), les actions annuelles n'étant pas proposées dans le domaine économique et relatif à l'emploi. Les trois catégories ainsi définies figurent dans les trois quarts des projets collectifs (tableau 2). Par ailleurs, aucune catégorie ne figure



Source : Cemagref.

► Figure 1 – Répartition des projets collectifs selon le nombre d'actions aidées.

Unité : % du nombre de projets collectifs.

Source : Cemagref.

		Économie et emploi Investissements				
		Actions annuelles	Investissements	Oui	Non	Total
Territoire et environnement	Oui	Oui	Oui	76 %	2 %	78 %
	Non	Non	Non	11 %	5 %	16 %
		Oui	Oui	2 %	0 %	2 %
	Non	Non	Non	5 %	–	5 %
Total				94 %	6 %	100 %

► Tableau 2 – Présence des trois catégories d'actions dans les projets collectifs.

de manière systématique. Les investissements relevant de la partie territoriale et environnementale constituent la catégorie la moins souvent mentionnée, et la seule qui ne soit jamais présente isolément.

Le nombre d'objectifs retenus contribue également à caractériser la largeur du champ de préoccupations couvert par le projet collectif. Pour rendre possible une comparaison des projets entre eux malgré la diversité de leur formalisation, nous avons considéré les 12 domaines principaux auxquels se rattachent les objectifs visés et les actions proposées<sup>9</sup>. Le nombre de domaines visés s'avère ainsi varier de 1 à 10, avec une moyenne de 5 domaines par projet collectif, la plupart des projets se situant entre 2 et 8 domaines (figure 2).

Le rapprochement entre le nombre de domaines visés et celui des actions proposées met en évidence deux groupes de projets s'écartant sensiblement de la moyenne :

- des projets comportant un nombre d'actions restreint mais visant un large domaine ;
- et, a contrario, des projets focalisés sur un domaine réduit mais s'appuyant sur un nombre d'actions proportionnellement plus conséquent.

Ces singularités esquissent différentes stratégies d'action. Dans le premier cas, c'est la mise en œuvre de certaines actions précisément sélectionnées qui est privilégiée, quitte à ce que ces actions satisfassent à de multiples objectifs : c'est notamment le cas de projets visant le maintien ou la réinstallation de surfaces en herbe ou d'éléments structurants du paysage, ou de projets visant à soutenir des systèmes ou des modes de production particuliers tels que l'agrobiologie ou l'agriculture raisonnée. Dans le second cas, c'est au contraire le resserrement du champ des préoccupations sur des objectifs précis qui est mis en avant, ces objectifs étant considérés comme pouvant être atteints de diverses façons, au moyen de multiples actions, qu'il s'agisse de projets liés à une activité agricole spécifique ou à une préoccupation territoriale ou environnementale (figure 3).

### Une fréquente hiérarchisation des engagements proposés

Si le spectre couvert apparaît éminemment variable selon les projets, celui-ci ne suffit pas à lui seul pour caractériser la diversité des situations rencontrées au regard de leur incidence sur l'éventail des choix possibles pour les agriculteurs. En effet, les projets collectifs peuvent également comporter des

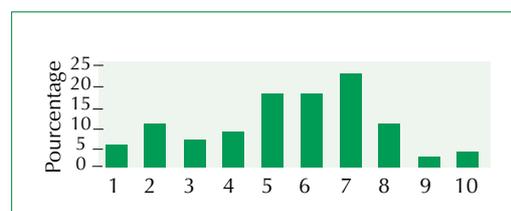
règles particulières, relatives à l'assemblage des différentes actions proposées, devant être appliquées lors de la construction du projet individuel. Ces règles visent à établir une hiérarchie entre les actions proposées, le plus souvent en rendant obligatoire la souscription d'une action ou d'un ensemble d'actions donné, mais aussi sous forme indirecte par la mise en place d'incitations financières spécifiques conditionnées par l'adoption de certaines actions.

### Les actions obligatoires aidées

Un quart des projets collectifs ne prévoient aucune obligation particulière, laissant à l'agriculteur toute liberté de choix au sein de l'éventail, de largeur par ailleurs très variable, des actions proposées dans le projet.

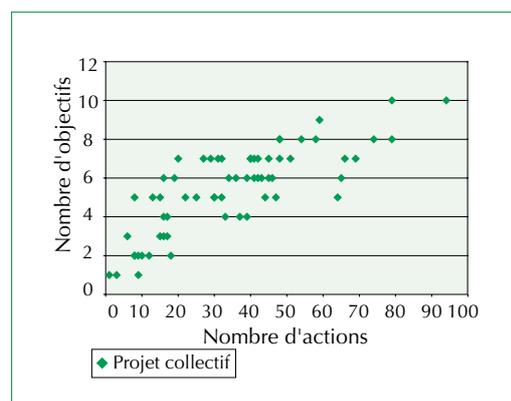
Lorsqu'il existe, ce caractère obligatoire peut concerner jusqu'à huit actions soutenues financièrement, avec une moyenne située entre deux et trois. L'examen détaillé par catégories d'action définies plus haut (I/EE, I/TE, A/TE) montre que trois projets sur cinq imposent au minimum une action annuelle à caractère territorial ou environnemental, un projet sur deux un investissement à caractère économique ou relatif à l'emploi, et moins d'un projet sur cinq un investissement à caractère territorial ou

9. Cf. circulaire DEPSE/SDEA/C99-7030 du 17 novembre 1999.



Source : Cemagref.

Figure 2 – Les projets collectifs selon le nombre de domaines visés.



Source : Cemagref.

Figure 3 – Aperçu des types de stratégies d'action des projets collectifs.

environnemental. D'autre part, les actions à caractère obligatoire, lorsqu'elles sont multiples, ne se concentrent pas sur un seul domaine mais portent sur plusieurs d'entre eux, jusqu'à quatre : les actions imposées sont donc très ciblées, plus que les domaines auxquels elles se rattachent (figure 4 et tableau 3).

Différentes dispositions peuvent préciser ou nuancer l'application de ce caractère obligatoire, par l'emploi de règles de conditionnalité ou par l'ouverture de possibilités de choix parmi une sélection d'actions déterminées.

Les règles de **conditionnalité** précisent dans quelles situations est imposée ou non l'action considérée. Ces règles ne sont que très rarement explicites dans les projets étudiés. Lorsque c'est le cas, elles concernent essentiellement les actions à caractère environnemental, spécifient un zonage précis de l'espace ou une procédure de diagnostic. En fait, bon nombre d'actions à caractère obligatoire obéissent implicitement à des règles de conditionnalité, soit pour des raisons logiques évidentes, soit par référence au diagnostic individuel, mais sans que les règles de diagnostic n'aient été formulées dans ce cas.

Par ailleurs, la moitié des projets comportant des actions obligatoires prévoient que celles-ci peuvent cependant faire l'objet d'un choix par l'agri-

culteur, au sein d'un ensemble limité d'actions déterminées à l'avance. La largeur moyenne de l'éventail du choix, définie par le rapport entre le nombre d'actions présentes dans l'éventail et le nombre d'actions devant être souscrites, atteint au maximum 5 actions proposées par action à retenir.

### Les obligations non aidées

Dans plus de la moitié des cas, le champ d'action des projets collectifs ne se restreint pas aux seules actions financièrement aidées, mais comprend également des prescriptions spécifiques ne donnant pas lieu à contrepartie financière. Les prescriptions considérées ici ne comprennent ni les obligations ayant trait au respect de la réglementation en vigueur ni les conditions d'éligibilité, qu'elles soient d'ordre général ou relatives à des actions particulières.

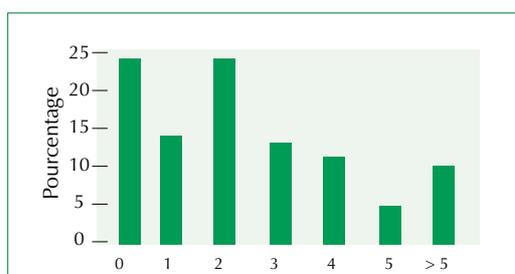
L'examen de ces obligations par catégorie d'actions montre une présence sensiblement moins marquée dans le domaine territorial et environnemental (29 % des projets) que dans le domaine économique et relatif à l'emploi (51 % des projets). Dans ce dernier domaine, les obligations le plus fréquemment mentionnées portent sur le respect de cahiers des charges qualité, la signature de contrats de production ou l'adhésion à des organisations telles que des coopératives ou des groupements de producteurs. Dans le domaine territorial et environnemental, les actions relevées portent notamment sur l'enregistrement volontaire de pratiques agricoles.

### Les autres règles

Une forme atténuée de hiérarchisation des actions proposées au contrat a également été rencontrée dans certains cas, conduisant à distinguer d'un côté des **actions** dites **prioritaires**, et de l'autre des actions à caractère **optionnel** ou **facultatif**. Il n'est toutefois pas possible d'apprécier la portée réelle de cette distinction au seul vu des documents étudiés : c'est lors de la préparation, puis de l'instruction et de l'examen des projets individuels que ces dispositions peuvent éventuellement être mobilisées. Il n'est pas à exclure également que soit ultérieurement conféré à ces dispositions un caractère obligatoire effectif.

Une manière très différente de procéder a pu être utilisée pour hiérarchiser les actions prévues au contrat : il s'agit de la mise en place **d'incitations financières spécifiques** liées à la réalisation d'actions déterminées, selon un principe de majoration des aides similaire à celui prévu par les textes

► Figure 4 – Répartition des projets collectifs selon le nombre d'actions aidées à caractère obligatoire.



Source : Cemagref.

Unité : % du nombre de projets collectifs.

Source : Cemagref.

Largeur moyenne de l'éventail	Projets comportant des actions obligatoires aidées
1 (Pas de choix possible)	54 %
1 à 2	23 %
2 à 3	10 %
3 à 4	8 %
>4	4 %
Total	100 %

▲ Tableau 3 – Largeur moyenne de l'éventail de choix des actions à caractère obligatoire.

notamment pour les jeunes agriculteurs, mais portant ici sur la souscription d'actions déterminées, voire sur une appréciation plus globale de la qualité du projet individuel, de son degré d'adéquation avec les enjeux mentionnés dans le projet collectif, ou encore du niveau d'exigence ou d'implication collective que requiert sa mise en œuvre.

Par ailleurs, est parfois prévue la possibilité de souscrire aussi à d'autres actions que celles mentionnées au projet collectif, par des règles portant sur l'**assemblage** d'actions incluses dans d'autres projets collectifs, ou figurant plus simplement au catalogue des mesures établi au niveau départemental. Ces dispositions, rarement très explicites, peuvent cependant avoir une incidence forte sur l'éventail des choix possibles pour l'agriculteur.

### Des modalités de mise en œuvre collective très diverses

Le caractère collectif d'un projet peut être appréhendé d'une première façon à travers la population cible visée par le projet. Certains projets s'adressent en effet à un public d'exploitations agricoles très spécifique, alors que d'autres proposent un cadre d'action susceptible d'intéresser le plus grand nombre, malgré les difficultés supplémentaires que pose la diversité de vastes publics.

Une distinction peut ainsi être opérée selon l'échelle géographique de la population cible, départementale ou infra-départementale, montrant une répartition à peu près égale des projets collectifs entre ces deux catégories.

Cette répartition varie toutefois fortement selon la nature des préoccupations sur lesquelles se fondent les projets collectifs. Certains projets sont en effet constitués autour de questions d'origine extérieure aux exploitations, mais dont la résolution passe dans un second temps par la mobilisation des agriculteurs. C'est notamment le cas dans le domaine territorial et environnemental, avec des projets portant le plus souvent sur des territoires restreints.

D'autres projets trouvent au contraire leur origine dans une réflexion reposant sur les produits issus de l'activité agricole et sur les conditions de leur production. Pour autant, cette réflexion se limite rarement au produit lui-même et à son insertion dans la filière agro-alimentaire, mais inclut en général des aspects relatifs aux incidences territoriales et environnementales propres à la production considérée. Ces productions peuvent éventuellement comporter un lien particulier avec certains

territoires, reconnu et matérialisé par l'attribution de signes spécifiques (AOC, IGP, Label Rouge, etc.), cette situation ne correspondant qu'à une petite minorité de projets. La plupart de ces projets portent sur la totalité de l'espace départemental : la géographie des filières concernées s'établit le plus souvent à ce niveau ou à un niveau supérieur, et la nature des actions portées par des préoccupations de filière justifie rarement une différenciation spatiale des actions à conduire (tableau 4, p. 82).

D'autre part, l'adhésion à un projet collectif peut nécessiter l'établissement de formes particulières de relation entre l'agriculteur contractant et le ou les acteurs collectifs, qu'ils soient ou non porteurs du projet collectif. Cette relation se limite le plus souvent à une coordination lorsqu'elle porte sur la définition du contenu d'actions qui seront ensuite mises en œuvre de manière autonome par chacun des acteurs, mais s'étend dans certains cas à une coopération lorsqu'elle se traduit par l'adhésion à une structure collective ou par un engagement contractuel avec un acteur extérieur pour la réalisation de certaines actions. Cette dernière configuration suppose toutefois l'existence ou la mise en place d'une organisation collective pour la réalisation des actions proposées. Elle n'est pratiquement rencontrée que dans des projets portés à l'origine par des préoccupations de production agricole. L'ampleur de l'engagement correspondant varie cependant fortement : dans le cas de la transformation et de la mise en marché, il peut porter sur un apport total pour les exploitations spécialisées ou se limiter à l'une des productions d'exploitations par ailleurs diversifiées, voire à une partie seulement de la production. Une exception rencontrée dans le domaine environnemental mérite toutefois d'être signalée : il s'agit d'un projet ciblé, visant le développement du compostage des déjections d'élevage, prévoyant d'emblée une réalisation en commun de certaines actions (tableau 5, p. 82).

### Discussion-conclusion

Dans la mise en œuvre d'une politique multi-objectifs telle que le CTE, et plus précisément dans la déclinaison opérationnelle des différents objectifs visés jusqu'au niveau de l'action élémentaire de l'agriculteur, les projets collectifs forment un échelon intermédiaire spécifique. Les principaux résultats issus de l'analyse qualitative menée sur un échantillon de projets collectifs peuvent être résumés et commentés de la manière suivante.

La forte diversité des projets collectifs élaborés dans ce cadre confirme tout d'abord l'existence de marges de manœuvre importantes et la variété de leur utilisation par les acteurs. Les différences rencontrées portent essentiellement sur la nature et le nombre des préoccupations visées et des actions qui leur sont rattachées, sur l'organisation interne des ensembles ainsi constitués, à travers l'édiction éventuelle de règles d'assemblage et d'obligations ou d'incitations relatives à la souscription de certaines actions, ainsi que sur le mode d'organisation collective des actions à réaliser.

Les projets collectifs examinés s'avèrent d'autre part ne comporter que rarement une caractérisation opérationnelle précise des objectifs poursuivis et a fortiori des règles de diagnostic correspondantes. Ceci revient de fait à confier ces fonctions au diagnostic individuel d'exploitation, ce qui pose la question du rôle effectif du diagnostic dans le dispositif, de l'importance de la marge d'appréciation qui lui est attribuée et des modalités d'appréciation de sa qualité. Les dispositions correspondantes des projets collectifs peuvent ainsi avoir une in-

fluence ultérieure importante sur l'élaboration des projets individuels, puis sur les modalités d'instruction et d'examen des contrats qui en sont issus.

Il apparaît enfin une certaine diversité des stratégies retenues dans les projets collectifs pour concilier à la fois l'adéquation fine des actions aux situations rencontrées et la prise en compte d'objectifs très variés. L'élaboration des actions relatives à chacun des domaines considérés apparaît effectuée par des collectifs et à des échelles variées, dont la superposition est organisée selon diverses modalités se traduisant souvent par des projets collectifs à caractère globalisant, mais parfois aussi par un ensemble de projets collectifs plus spécifiques, articulés entre eux selon des modalités précises.

Dans la perspective d'une évaluation ultérieure de la politique CTE, ces résultats invitent en définitive à porter une attention particulière aux différentes caractéristiques des projets collectifs et à la manière dont s'organise leur insertion dans le dispositif départemental et dans le processus de décision des acteurs. □

Unité : % du nombre de projets collectifs.

Source : Cemagref.

Origine		Échelle de la population-cible		
		Infra-départementale	Départementale	Total
Activité de production agricole	Sans ancrage territorial reconnu	25 %	44 %	70 %
	Avec ancrage territorial reconnu	3 %	10 %	13 %
Préoccupation extérieure aux exploitations		16 %	2 %	17 %
Total		44 %	56 %	100 %

▲ Tableau 4 – Population-cible et origine des préoccupations portées par le projet collectif.

Unité : % du nombre de projets collectifs.

Origine		Échelle de la population-cible		
		Coordination simple	Coopération finalisée	Total
Activité de production agricole	Sans ancrage territorial reconnu	57 %	13 %	70 %
	Avec ancrage territorial reconnu	6 %	6 %	13 %
Préoccupation extérieure aux exploitations		16 %	2 %	17 %
Total		79 %	21 %	100 %

▲ Tableau 5 – Type de relations et origine des préoccupations portées par le projet collectif.

### Résumé

Les projets collectifs constituent un élément spécifique de la mise en œuvre d'une politique multi-objectifs telle que celle des CTE. L'analyse qualitative d'un échantillon de 63 projets collectifs montre la forte diversité des projets ainsi élaborés, du point de vue à la fois de l'étendue des actions proposées et des préoccupations visées, de l'organisation interne des ensembles ainsi formés, et enfin, de leur mode d'insertion dans le réseau relationnel des agriculteurs. Dans la perspective d'une évaluation ultérieure de la politique des CTE, les résultats obtenus invitent à porter une attention particulière à ces différentes caractéristiques ainsi qu'à l'organisation du dispositif départemental dans lequel prennent place les projets collectifs.

### Abstract

The collective projects are a specific part of the implementation device of a multi-objective policy as CTE. Qualitative analysis of a sample of 63 collective projects shows the strong diversity of such projects, on the point of view together of the scope of suggested actions and aimed goals, of the internal organization of so built sets and, at least, of their way on which they are inserted in the farmers' relational nets. In the scope of a further evaluation of the CTE policy, the results obtained invite to give particular attention to these different characteristics and to the organization of the policy device at a regional scale within which the collective projects take place.

### Bibliographie

- BERNOUX, P., 1985, *La sociologie des organisations*, Ed. Seuil, Paris, 363 p.
- BESLAY, C., GROSSETTI, M., TAULELLE, F., SALLES, D., GUILLAUME, R. et DAYNAC, M., 1998, *La construction des politiques locales, reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, L'Harmattan, Paris, 220 p.
- BONNEVIALE, J.-R., JUSSIAU, R. et MARSHALL, E., 1989, *Approche globale de l'exploitation agricole*, INRAP-Foucher, 329 p.
- Conseil Scientifique de l'Évaluation, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, 1996, La Documentation Française, Paris, 123 p.
- DECOUTÈRE, S., RUEGG, J. et JOYE, D., 1996, *Le management territorial – Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 328 p.
- DENT, J. B. et MCGREGOR, M. J., 1994, *Rural and farming systems analysis, European perspectives*, CAB International, Wallingford, 353 p.
- DOBREMEZ, L. et PERRET, E., 1997, *Opérations locales agri-environnement en montagne, Analyse des conditions d'élaboration et de suivi à partir d'entretiens auprès d'experts locaux*, Cemagref AMM, Grenoble, 329 p.
- GIBERT, P., 1989. L'analyse de politique. *Revue d'Économie Politique*, n° 2, p. 355-392.
- GUÉRIN, M., AUBERT, F. et PERRIER-CORNET, P., 1999. Formes de territorialisation de politiques publiques dans les espaces ruraux - Le cas des contrats de qualification dans un territoire de Rhône-Alpes. *Ingénieries-EAT*, n° 20, p. 59-68.
- JAUNEAU, J.-C., ROQUE, O., FABRE, B., JOLY, T. et NOCQUET, J., 1998, *Évaluation des mesures agri-environnementales : synthèse des évaluations régionales*, ISARA LYON, 143 p.
- KAST, R., 1993, *La théorie de la décision*, La Découverte, Paris, 125 p.
- SIMON, H. A., 1983, *Administrative behavior, A study of decision making processes in administrative organization*, 1975, Traduction française : *Administration et processus de décision*, Economica, Paris, 321 p.