

Les CTE : l'efficacité économique interrogée par le droit

Michel Pech

Dans l'analyse économique du droit, la notion d'efficacité est centrale¹, son objectif premier est de fournir un moyen d'évaluation des effets du droit sur le bien-être social, compte tenu du fait que les changements peuvent améliorer la situation de quelques-uns et détériorer celle de quelques autres (Coase 1960 ; Kirat, 1999). Sans rentrer dans les détails qui seraient plus économiques que juridiques (cf. critère de la Pareto amélioration et critères de justice selon John Rawls), il s'agit de s'interroger ici sur la différence entre la volonté du législateur, garant de la demande sociale, et l'application réelle de la loi qui se met en œuvre après un certain nombre de négociations. De manière différente il s'agit de bien connaître la teneur première des vœux du législateur puis de les comparer avec les modalités pratiques d'application pour enfin pouvoir apprécier son efficacité eu égard aux objectifs.

Une première approche centrera mon propos sur la loi d'orientation agricole et principalement sur les CTE (contexte général et objectifs), dans un deuxième temps j'examinerai les points sujets à controverses, enfin et pour conclure j'aborderai le sujet sous l'angle de l'évaluation.

Les CTE dans la loi d'orientation agricole

La politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable [...],

tels sont les termes de l'article premier de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999.

Par extension, il s'agit alors pour la loi de reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture et celle de l'agriculteur, puisqu'il est dit que le soutien à l'agriculture se fera par le biais des hommes et non par celui des produits.

Vers un nécessaire effort de transparence...

La notion de multifonctionnalité contenue dans cette loi recouvre donc l'ensemble des fonctions économiques, sociales et environnementales réalisées par les agriculteurs, et en assoit la reconnaissance officielle. Cette problématique n'est pas nouvelle, mais elle révèle la nécessité d'un effort de coordination, de clarification et de simplification des politiques en place, tant nationales qu'euro-péennes (c'est ici une sorte d'obligation de fait, nécessaire pour une application correcte de la mesure, à noter par ailleurs qu'il s'agit aussi d'une obligation édictée par l'Acte unique et intitulée ; « principe de cohésion économique et sociale »). La prise en compte de la demande sociétale dans la loi constitue une évolution remarquable, elle semble même se substituer en terme de médiation sociale (Pech et Santos, 1999)² au principe de la co-gestion, initié et utilisé uniquement dans le cadre restreint du ministère de l'Agriculture et des principales organisations professionnelles agricoles.

À la faveur des réorientations successives et de l'acuité croissante des questions environnementales de la PAC, l'opinion publique s'interroge

1. La notion d'efficacité s'intéresse ici à la rentabilité de la règle de droit. Elle propose de s'interroger d'une part sur les modalités d'application des textes qui favorisent au mieux les attentes du législateur, puis d'autre part sur l'efficacité sociale (versus efficacité privée) des aides dans un contexte donné eu égard aux objectifs affichés.

2. Par les effets du lobbying de nouveaux acteurs, il n'y a pas une, mais des demandes sociales mises en concurrence et de la sorte le jeu de re-définition des priorités de l'intervention publique est bouleversé. La médiation sociale faisant rentrer dans ce jeu de nouveaux acteurs, de nouveaux objectifs, bref, un nouvel arbitrage.

Contact

MichelPech, INRA,
Unité d'économie
et sociologie rurales,
Rue Adolphe Bobierre,
CS 63011
35011 Rennes Cedex

3. Par exemple, au sens de l'OMC, une aide sera autorisée si elle est découplée, et donc déconnectée de l'acte productif. Son effet sur la production et les distorsions de concurrence doit donc être évalué et reconnu faible.

4. Cf. loi n°99-574 d'orientation agricole du 9 juillet 1999 et la circulaire d'application DEPSE/SDEA/C2000-7011.

5. D'ailleurs les textes européens pour le financement des mesures agri-environnementales suivaient la même logique.

d'avantage sur le rapport coût/efficacité des aides à l'agriculture. Ses attentes portent sur la reconnaissance explicite de systèmes de production dont la viabilité n'est pas assurée dans l'environnement économique actuel. La mise en place et la pérennité de ces systèmes de production impliquent donc une restructuration du soutien public à l'agriculture. Dans cette optique, comment comptabiliser et internaliser l'ensemble des coûts et avantages des différentes fonctions marchandes et non marchandes ? Dans le même temps se pose le problème de l'équité de la répartition du soutien public et de la justification de son importance globale par rapport aux autres priorités budgétaires. Cette prise de conscience citoyenne entraîne *de facto* une demande de transparence au niveau de l'intervention publique. Cette exigence est également de mise au niveau européen depuis la réforme de la PAC de 1992, dont les mesures doivent satisfaire aux critères d'acceptabilité élaborés dans le cadre de l'OMC³. En France le Contrat territorial d'exploitation (CTE) est l'outil essentiel mis en place par la loi d'orientation pour progresser vers une agriculture durable et tenter de prendre en considération les critères de la classification européenne et internationale des aides à l'agriculture.

Entre efficacité et équité, la recherche de la cohérence...

L'instauration des CTE, pierre angulaire de la loi d'orientation vise la mise en cohérence de diverses politiques, environnementale, économique et sociale, en tirant le meilleur parti du potentiel de chaque territoire. Le financement du volet environnemental de ces contrats provient d'un écrêtement des aides directes, grâce à la possibilité de modulation offerte par le compromis de Berlin sur l'Agenda 2000 (BIMA, 1999). Cela pourrait constituer une nouvelle association entre efficacité et équité dont l'acceptabilité politique et les résultats dépendront de la mise en œuvre pratique des CTE et des effets redistributifs de leurs rémunérations et dispositifs de financement. Chaque agriculteur contractant doit obtenir une juste rémunération des services non marchands qu'il fournit. Cependant aujourd'hui les textes⁴ stipulent que la rémunération des agriculteurs contractants est justifiée par le manque à gagner occasionné par le changement de pratique⁵.

De fait, la mise en place de cette politique ne remet pas en cause fondamentalement les mécanismes économiques qui furent et restent l'objet de nombreuses critiques ; nous sommes toujours dans une

logique dans laquelle les effets redistributifs restent figés. En effet, le manque à gagner de l'agriculteur est envisagé par rapport à une situation de référence marquée par le système de soutien antérieur. Dès lors, le principe de modulation, même s'il a un effet redistributif, ne résout en rien le problème de fond concernant la légitimation du soutien public à l'agriculture par le biais des aides directes. Ces dernières conditionnent la rentabilité relative des différents systèmes de production sans référence à leurs impacts environnementaux respectifs. Pour atteindre un objectif environnemental donné, le montant du manque à gagner risque dans certains cas d'excéder la valeur sociale associée à cet objectif, impliquant une rémunération inéquitable (trop élevée) de l'agriculteur. Cela engendrerait alors le passage d'une rente foncière initiée par les aides directes à une rente écologique. Inversement une rémunération assise sur cette valeur sociale pourrait être insuffisante pour inciter l'agriculteur à contractualiser pour atteindre son objectif.

Par l'instauration des CTE, la volonté de l'État est double. Outre la rémunération des services non marchands, les CTE visent à orienter les exploitations vers des systèmes de production durables, c'est-à-dire rentables à long terme compte tenu de l'évolution des marchés, des politiques agricole, rurale et environnementale et des risques associés. Ceci étant, par ce contrat unique à double finalité, économique et environnementale, l'intérêt est clairement d'obtenir une cohérence dans la gestion à long terme (donc durable) de l'exploitation dans le cadre d'un projet collectif mis en œuvre au niveau local. Dans l'esprit du législateur, la contractualisation doit permettre d'une part de contribuer à dynamiser l'économie de l'exploitation (dans toute l'acceptation du terme) en aidant cette dernière à s'inscrire dans l'entité économique de développement local, instigatrice et porteuse du projet. La définition et la rédaction d'un tel projet sont d'ailleurs indispensables pour l'évaluation et la justification *ex post* de cette politique.

Une ambition qui entraîne des exigences

Cette ambition implique de nombreuses difficultés concernant la définition de ces contrats et le calcul de leur rémunération. En premier lieu, elle suppose l'émergence d'un consensus local autour d'un véritable projet territorial basé sur une évaluation *ex ante* des atouts et des contraintes du territoire, en particulier des synergies à rechercher entre les différents acteurs. Au niveau des exploitations,

la rémunération des CTE doit donc se révéler suffisamment incitative pour permettre la contractualisation d'un nombre suffisant d'entre elles. En second lieu, le calcul de la rémunération globale du contrat pose des problèmes de justification et de transparence puisqu'elle doit intégrer l'incitation à la réorientation de l'exploitation et la rémunération des services non marchands. Pour être efficace, cette rémunération des services non marchands devrait être assise sur leur utilité sociale et non pas sur le surcoût supporté par l'agriculteur⁶. À défaut de pouvoir appliquer concrètement un tel système de rémunération on pourrait envisager un mode de financement des agriculteurs contractants en cohérence avec l'esprit du CTE, qui serait fondé sur la distinction de deux approches de mise en œuvre.

La première a trait à la production et donc à la rémunération d'aménités. Les actions à mener sont étroitement liées aux mesures proposées au plan national ou départemental par le Plan de développement rural national, elles seront rémunérées en fonction d'un surcoût ou d'un manque à gagner. Nous sommes là dans une logique de « biens publics » peu ou pas valorisés par le marché. Ces aides sont couplées de fait avec les « services publics » qu'assurent les agriculteurs en réalisant leur contrat. Cette logique intéressera dans un premier temps les agriculteurs qui s'inscrivent d'ores et déjà dans une démarche agri-environnementale. Ces derniers se serviront du « levier » CTE pour faire le pas vers un « plus » environnemental.

La deuxième approche devrait permettre la réorientation des exploitations vers des pratiques plus favorables à l'environnement. Les agriculteurs contractants pourraient bénéficier d'un système d'aide pouvant s'assimiler à un accompagnement. En effet, les aides allouées ne correspondront pas dans tous les cas de figure au montant du surcoût engagé pour la « reconversion », mais elles permettront de financer une partie des investissements nécessaires au changement de pratique.

Les points sujets à controverses

La loi d'orientation est par nature un texte ambivalent qui est destiné à accompagner l'agriculture pendant une ou plusieurs décennies. Les textes d'application de ces lois sont donc souvent réducteurs par rapport aux objectifs initiaux, notons cependant qu'ils peuvent et doivent évoluer pour accompagner les évolutions de l'agriculture. Ceci étant, il faut reconnaître dès à présent l'existence d'interférences, voire de carences au sein même

des divers organes qui sont chargés d'informer, de mettre en œuvre puis d'appliquer les textes.

Ainsi et à titre d'exemple, aux termes de l'article L. 311-3 al. 2 du Code rural (art. 4 loi 9 juillet 1999), *le contrat territorial d'exploitation a pour objectif d'inciter les exploitations agricoles à développer un projet économique global qui intègre les fonctions de l'agriculture mentionnées à l'article 1^{er} de la loi n°99574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.*

Le contenu de cet article premier minimise quelque peu la portée générale de la loi. Il prend en compte le champ d'action micro-économique du contrat mais omet de clarifier la notion de contrat en tant qu'outil de négociation et de lien social entre les acteurs. Implicitement, ce dernier prévoit l'engagement de trois parties : l'État, les agriculteurs et la société (usagers au sens large). Dans ce schéma l'État est le vecteur et le médiateur entre l'expression de la demande sociale et les agriculteurs au sein d'un contrat social⁷. Ce contrat trouve sa source dans un contexte plus large que la définition juridique usuelle, les parties s'accordent dans un cadre étendu qui dépasse les clauses contractuelles d'un contrat « instrument » du droit.

Nous n'aborderons dans les paragraphes qui suivent que les questions posées par le contrat comme instrument du droit.

L'objet et les parties au contrat

Certaines priorités sont d'ores et déjà dessinées pour la contractualisation. Les soutiens publics doivent être destinés en premier lieu aux projets des petites et moyennes exploitations s'engageant dans des démarches collectives, notamment de protection des ressources naturelles, de la qualité des eaux et de l'environnement en général. La circulaire du 17 novembre 1999 invite les préfets à accorder une « attention particulière » aux projets présentés par les petites et moyennes exploitations familiales, par les jeunes agriculteurs, aux projets collectifs concernant des secteurs en difficultés ou peu soutenus par les organisations communes de marché, tels les fruits et légumes, les ovins..., aux projets s'insérant dans des zones sensibles telles que la montagne, les zones périurbaines, les territoires présentant un fort enjeu en matière de protection de l'environnement et de la biodiversité, ou bien encore aux projets collectifs réunissant *plusieurs agriculteurs qui se mobilisent sur un même contrat type afin d'en amplifier les effets territoriaux ou de filière ou d'emploi* (fiche n° 1 annexée à la circulaire). Il semble ainsi que le ministère entend

6. En effet, le calcul actuel des aides agri-environnementales est fondé sur le surcoût engendré par le changement de pratique contractualisée (règlement 2078/92). Cela implique qu'un service environnemental de même utilité sociale puisse recevoir des rémunérations différentes, en des lieux différents.

7. *Le contrat social tel que Hobbes et Rousseau le font intervenir, est le remède à une crise entre les hommes, manifestée comme un état de guerre, auquel le contrat met fin, en instaurant la paix civile* (Larrère, 1997).

s'appuyer sur le CTE pour mettre en œuvre une politique agricole répondant à une logique collective et territorialisée.

Les différentes obligations mentionnées ci-dessus marquent le souci du législateur de promouvoir certaines priorités dans le processus de mise en œuvre des CTE, les textes d'application suivent le même raisonnement. Cependant, force est de constater que la traduction pratique de ces textes s'effectue à la marge de ces intentions. Dès lors deux remarques s'imposent :

- En tout premier lieu signalons dans de nombreux cas l'absence d'une volonté de zonage qui aurait pu permettre de prendre en compte les problèmes à régler dans l'urgence. Si les engagements des agriculteurs contractants pour un CTE intéressent par définition l'exploitation agricole, c'est cependant et plus précisément la production privée d'un bien public que vise le législateur. L'absence de zonages ne permet pas de cibler au plus juste les objectifs visés par la politique⁸. Même si la dotation financière dédiée à l'agro-environnement permet d'élargir les effets positifs de l'agriculture au-delà des zones sensibles, il n'en demeure pas moins que les efforts (du moins au départ) devraient porter sur les zones où les problèmes sont à régler en urgence par le biais d'une action collective. Ces dernières permettent en effet d'agir de façon coordonnée et massive, en favorisant de manière significative l'efficacité de la mesure. L'intégration de contrats individuels dans un projet collectif suppose un effort de coordination, voire d'animation entre le niveau exploitation et le niveau entité territoriale. Enfin, les évaluations *ex ante* et *ex post* n'en seraient que plus faciles à réaliser.

- Il serait d'autre part utile de définir le rôle de l'État dans la relation contractuelle car la nature actuelle de cette dernière est ambiguë. S'agissant de la protection de biens publics, la présence et l'action de l'État dans le contrat peuvent se justifier sans réserve. Dans la quasi-totalité des autres cas de figure, les actions de l'État s'effectuent par délégation de compétences auprès d'organismes divers, les uns étant des organismes déconcentrés de l'État (DRAF, DDAF...), d'autres, des organismes publics sous tutelle de l'administration et de la profession agricole (chambres d'agriculture, ADASEA, CNASEA...), les autres agissant, en principe dans le cadre de la Commission départementale d'orientation agricole (CDOA) comme « experts indépendants » (associations « écologiques », chasseurs, pêcheurs...) ou encore comme « parties intéres-

sées » (collectivités locales, associations de consommateurs...) au contrat. Dans cette configuration, il est difficile de dégager la procédure institutionnelle qui sera la plus efficace pour garantir la bonne réalisation des objectifs, d'autant que l'implication de nombreuses parties au sein ou à la marge du contrat, n'empêche pas que seuls les agriculteurs soient habilités à contracter.

Pour expliciter le champ organisationnel allant du contenu de la loi d'orientation à sa mise en œuvre, nous devons distinguer trois niveaux de mise en place des textes qui correspondent également à trois niveaux d'action de l'État (Doussan et Pech, 2000) :

- la loi ;
- le cahier des charges ;
- les contrats conclus.

Premier niveau, la loi fixe les objectifs et le cahier des charges, les contrats ne sont que les moyens d'atteindre les objectifs fixés. Ces trois niveaux ne sont pas équivalents, les textes juridiques n'ont pas la même fonction.

Deux questions sont alors à soulever :

1/ En définissant les cahiers des charges puis les contrats, l'administration ne va-t-elle pas au-delà du rôle assigné ? Elle ne se contente pas « d'appliquer » la loi, elle la re-négocie en quelque sorte à chaque nouvelle étape, et ainsi se positionne en marge du principe de subsidiarité. Elle s'arroge des prérogatives qu'elle ne possède pas. En conséquence, il y a inadéquation entre les objectifs de la loi et ce que l'on obtient au final par les contrats. L'ineffectivité du contrat (dans le sens où il ne permet pas d'atteindre l'objectif fixé par la loi) se comprend alors parce qu'en réalité l'objectif a changé, il a été re-négocié à un niveau administratif inférieur et semble-t-il non compétent (d'un point de vue juridique).

2/ Peut-on contrôler l'action de l'administration lorsqu'elle met en œuvre les objectifs législatifs ? Peut-on l'obliger à appliquer la loi sans la redéfinir à la « baisse » (comme pour la règle de police que le préfet par exemple peut adapter aux circonstances locales et donc rendre plus contraignante mais qu'il ne peut « réduire »)? En « confiant » à l'administration le pouvoir d'agir par contrat on lui laisse du même coup le pouvoir de négocier le contenu de ce contrat et donc de revoir les objectifs à la baisse. Ceci est une réflexion quant au principe général du droit mais cela n'empêche pas de considérer et de mettre en avant le fait que le rôle de

8. Au niveau national, la répartition des fonds qui concernent l'agro-environnement est fixée sur des critères strictement agronomiques, les problèmes et les risques environnementaux ne sont pas pris en compte dans la définition de priorités d'actions à promouvoir. En conséquence, les régions qui connaissent de graves problèmes de pollution, n'ont pas été considérées comme prioritaires (Communautés européennes, cour des comptes, 2000).

l'administration est plus d'adapter le contrat aux contingences locales par le vecteur du cahier des charges, que de se servir de ce dernier pour négocier ou faire fluctuer les exigences même de la loi. À titre d'exemple, nous noterons que peu de publicité est faite pour l'aménagement des « remontées » de contrats collectifs ou individuels qui se négocieraient en sus des cahiers des charges imposés, ces derniers étant pourtant garant d'une volonté forte d'agir, ainsi que d'une dynamique de projet clairement affichée...

Du coup cette remarque nous amène aux questions de techniques juridiques permettant d'ouvrir le contrat aux tiers, d'une part, et d'autre part à la nécessité de ce contrôle. Cette même remarque est générée par le postulat selon lequel l'administration n'est pas seule représentante de l'intérêt général en matière d'environnement. Confirmation avec la loi du 10 juillet 1976 qui confie à « chacun » le devoir de veiller aux intérêts de l'environnement et au rôle confié plus ou moins implicitement par l'État aux associations de protection de l'environnement (réparation du dommage écologique par exemple).

À ce stade de notre réflexion il est utile de rappeler le « périple » de la DJA (dotation aux jeunes agriculteurs), tant les textes régissant cette mesure et ses modalités d'application ont évolué au fil du temps. Certaines de ces évolutions étaient nécessaires, d'autres par contre sont la marque d'une dérive allant à l'encontre des objectifs initiaux et fondamentaux de cette action⁹.

Dès lors, il convient de prêter une attention particulière au CTE dans la mesure où il est le dernier instrument mis en place et soutenu par le ministère de l'Agriculture afin d'amener les politiques publiques agricoles à la suite des lois d'orientation précédentes à une prise en compte des aspirations nouvelles de la société et en favorisant la mise en cohérence des diverses politiques en place.

La mise en œuvre du contrat

Avant toute chose, rappelons que les politiques ciblées sont supposées être plus efficaces que les actions à objectifs multiples. Le ciblage des politiques vise à diminuer les pertes sociales en ajustant les mesures afin d'améliorer leur impact. Il s'appuie sur :

- Le zonage (application de critères agronomiques, écologiques, sociaux et économiques, voir sous le titre : L'objet et les parties du contrat).
- La spécification des critères d'éligibilité (sélection de certaines catégories d'agriculteurs).

- La spécification des prescriptions à respecter (promotion des changements technologiques favorisant un développement durable).

Pour donner un résultat lisible sur le terrain, ces mesures doivent susciter l'adhésion du plus grand nombre d'agriculteurs. Or celle-ci est, toute chose égale par ailleurs, fonction du niveau de compensation. Cela entraîne le versement d'une rente aux agriculteurs les plus efficaces (voir titre : Entre efficacité et équité, la recherche de la cohérence...).

D'un point de vue pratique chaque CTE doit reprendre des mesures types, auxquelles correspond un cahier des charges précisant *l'objectif poursuivi, les moyens à mettre en œuvre ou les résultats à atteindre, la contribution financière pouvant être versée en contrepartie des engagements souscrits, les modalités de son remboursement en cas de non respect de ces engagements ainsi que les indicateurs permettant l'évaluation de la mesure ou de l'action* (art. R. 311-2 al. 2 C. rural), mesures types inscrites préalablement dans un contrat type.

Les contrats types, mesures types et cahiers des charges sont adoptés par le préfet, après consultation de la commission départementale d'orientation de l'Agriculture.

Par définition, le contrat s'articule autour de la notion de consentement réciproque des parties sur l'objet des obligations. En amont de toute contractualisation, l'État doit fournir une information la plus objective et complète possible, l'agriculteur doit produire une information de départ par le biais du diagnostic d'exploitation. Ces données sont seules garantes de la bonne exécution du contrat.

Par ailleurs, la fiche n° 2 annexée à la circulaire du 17 novembre 1999 stipule que *l'exploitant devra mettre l'accent sur la complémentarité (des objectifs et actions encore non identifiés au plan local ou départemental) avec les objectifs déjà définis au niveau départemental ainsi que sur leur intérêt pour la viabilité du système d'exploitation et éventuellement pour d'autres exploitations du département. [...] De nouvelles mesures types devraient donc être agréées par le préfet avant signature du contrat. [...] Si les propositions de l'exploitant paraissent, à terme, pertinentes pour un territoire plus large que celui d'une exploitation, le préfet pourra décider d'élaborer un nouveau contrat type même si peu d'exploitants sont au départ mobilisés sur ce contrat.*

Les précisions énoncées ci-dessus suffiraient pour dénoncer de concert, la lourdeur et l'imprécision de la procédure. En pratique, ces remarques res-

9. D'une aide en capital pour les jeunes agriculteurs désireux de s'installer dans des conditions difficiles et nécessitant une aide de la collectivité, cette aide est devenue au fil du temps « un dû » pour l'ensemble des jeunes exploitants.

10. La notion de contractualisation volontaire est un non-sens juridique puisque par définition, un contrat est un acte qui engage les parties et qui requiert la volonté expresse de ces dernières, cependant elle nous permet de bien distinguer la technique contractuelle des conditions minimums appliquées aux aides relevant de l'éco-conditionnalité réglementaire.

11. En effet, les ministres, en qualité de chefs de service, détiennent un pouvoir réglementaire, mais ce pouvoir est limité. Le Conseil d'État a notamment précisé que les ministres peuvent compléter ou préciser les dispositions législatives ou décrétales, mais ils ne peuvent combler les lacunes de ces textes en édictant une règle applicable à une situation non prévue par les lois et décrets, R. Chapus *Droit administratif général*, t. 1, 13^e édition ; Montchrestien, Domat droit public, 1999, n° 870.

tent fondées, mais sont à nuancer. La lourdeur du mécanisme concerne davantage le choix des zones que l'application même de la mesure. En effet, les CTE sont des actions complexes à mettre en place et qui demandent un temps important de réflexion. Cette application ne devrait (du moins au départ) voir le jour que dans le cadre d'actions concertées et volontaristes, là où un réel besoin coexiste avec une volonté d'agir. De fait, appliquer une procédure complexe dans un contexte où ne sont pas connus l'ensemble des paramètres nécessaires à une bonne appropriation de l'action, entraînera imperfection, insatisfaction et inefficacité.

Les sanctions pour non respect des obligations

La contractualisation à un CTE n'est pas obligatoire¹⁰ pour bénéficier de certaines aides (DJA, PAM etc.). Cependant, dans le cadre d'une volonté de contracter, l'adhésion au cahier des charges type est toutefois obligatoire, elle doit permettre le respect d'un minimum de contraintes.

Selon la circulaire du 17 novembre 1999, les engagements décrits dans des cahiers des charges, vont au-delà du respect des bonnes pratiques agricoles. Par bonnes pratiques agricoles, la circulaire indique qu'il faut entendre l'application des obligations législatives et réglementaires.

On note une première confusion entre « bonnes pratiques agricoles » et normes législatives et réglementaires, car au niveau du droit, les deux ensembles se distinguent. Par « bonnes pratiques agricoles », on renvoie à des dispositions non obligatoires alors que les règles législatives ou réglementaires s'imposent en tant que telles. La circulaire nous indique cependant que *les mesures types ne peuvent se limiter au respect de la réglementation et à l'application de bonnes pratiques agricoles*. Les deux ensembles réglementation/bonnes pratiques agricoles, sont disjoints et il apparaît ici clairement que le CTE ne peut comprendre uniquement des engagements par ailleurs rendus obligatoires par les textes.

Une seconde confusion naît du rapprochement entre les situations de violation du droit et la condamnation pénale. En effet, la circulaire du 17 novembre indique : *le contrôle de l'obligation (de respecter au minimum les principes de bonnes pratiques agricoles habituelles) se fait par la vérification que l'exploitant n'a pas fait l'objet, au cours des trois années précédant la demande d'aide, d'une condamnation pénale devenue définitive*

pour une infraction commise à l'occasion de l'activité de l'exploitation aux dispositions définissant les bonnes pratiques agricoles. Il semble qu'il y ait là la traduction donnée par la circulaire à l'article 2 du décret du 13 octobre 1999 qui indique que les personnes exerçant des activités agricoles ne peuvent conclure un CTE dès lors qu'elles ont fait l'objet d'une condamnation pénale au titre de diverses législations énumérées. Si tel est le cas, alors la circulaire va au-delà du texte du décret. En effet, de l'interdiction de conclure avec un agriculteur qui a fait l'objet d'une condamnation pénale à l'obligation pour l'agriculteur contractant de respecter l'ensemble des textes en vigueur et de s'engager à aller au-delà de ces dispositions textuelles par le contrat, il y a un saut qualitatif important, que le ministre de l'Agriculture n'était peut-être pas compétent à franchir¹¹. Ne pas avoir été condamné pénalement ne signifie pas respecter les normes en vigueur, notamment parce que le non respect du droit peut s'être soldé par de (simples) sanctions administratives, voire par une régularisation de la situation infractionnelle. Donc, la question de la légalité de la circulaire sur ce point pourrait être posée devant le juge administratif.

Les règlements communautaires distinguent les mesures de soutien aux investissements dans les exploitations agricoles des aides aux mesures agro-environnementales.

S'agissant des premières, l'article 5 du règlement 1257/1999 dispose que *l'aide aux investissements est limitée aux exploitations agricoles [...] qui remplissent les conditions minimales requises dans les domaines de l'environnement, de l'hygiène [...]*. La formule est vague, mais elle est éclairée par la réserve apportée au principe par le règlement d'application 1750/1999, à savoir : *les conditions fixées à l'article 5 du règlement n° 1257/1999 doivent être remplies à la date à laquelle la décision individuelle d'accorder un soutien est adoptée. Toutefois lorsque les investissements sont réalisés dans le but de se conformer à des normes minimales nouvellement requises dans le domaine de l'environnement, de l'hygiène [...], le soutien peut être accordé en vue de remplir ces nouvelles normes. Dans ce cas un délai peut être prévu pour le respect des normes minimales. De plus, un soutien financier aux investissements ne peut être apporté que si l'exploitation agricole est conforme à la législation et à la réglementation en vigueur, sauf à ce que des modifications législatives ou réglementaires posent des exigences nouvelles qu'un soutien financier pourrait alors aider à satisfaire*. Cet ac-

compagnement à la mise aux normes nouvellement requises n'est pas prévu par la circulaire. Pour autant, dès lors que, comme nous l'avons vu, la légalité de la circulaire peut être discutée en ce qu'elle semble exclure toute aide aux exploitants ne respectant pas le dispositif législatif et réglementaire, on peut en proposer une interprétation utile, conforme aux règlements communautaires. En principe, les engagements contractuels inscrits dans les CTE doivent être plus larges que ceux induits par le seul respect des textes obligatoires. Mais, une aide aux investissements rendus obligatoires par les textes peut néanmoins être accordée au titre du CTE si ce soutien financier vient appuyer une obligation nouvelle (cf. à ce propos, les cas relatifs au bien-être animal).

L'évaluation en guise de conclusion

Sans rentrer ici dans le détail des diverses pratiques d'évaluation, nous rappelons toutefois que pour mettre en œuvre un type d'évaluation quel qu'il soit il faut, dès la mise en œuvre des actions, remplir certaines conditions. En tout premier lieu, il est nécessaire de bien connaître les objectifs réels de la mesure dans un contexte donné. Dans cette optique, la notion de multifonctionnalité doit être clairement définie, aussi bien lors de la mise en œuvre des CTE que pour leur acceptabilité au plan international, et notamment dans les discussions et négociations liées à l'OMC.

Pour cela il importe :

- De poser clairement le problème au plan méthodologique, à partir des caractéristiques de la technologie agricole. L'analyse des jointures de production¹² constitue de ce point de vue l'élément-clé du lien existant entre biens alimentaires et aménités de toutes sortes.
- D'avoir une vision précise des instruments de politique agricole, ou plus généralement des politiques publiques, susceptibles de favoriser cette multifonctionnalité, compte tenu des jointures mise en évidence. Il s'agit de raisonner dans une opti-

que d'efficacité sociale (versus efficacité privée), tant au niveau national qu'international pour intégrer le contexte propre à l'OMC. L'idée étant que l'on a une plus grande efficacité si pour atteindre une cible de politique économique donnée on utilise un instrument adapté.

Dans un deuxième temps (voir titre : L'objet et les parties au contrat) nous avons pu examiner la mise en œuvre des CTE sous l'angle du droit économique qui peut être considéré comme un outil de compréhension des modalités institutionnelles. C'est en effet un travail d'interprétation des règles qui porte sur le fond et sur la forme. Il existe des règles nouvelles, qui se fondent sur les lois mais qui ne sont pas expressément présentes en elles. Il s'agit plus de combinaisons, d'ordonnements qui diffèrent selon les textes et les parties intéressées. Ceci étant, il est important de s'interroger sur ces pratiques, sur ces constructions afin d'analyser leur rôle sur la performance économique des agents.

Enfin, pour évaluer une mesure de politique publique telle que le CTE, qui concerne l'agriculture, le monde rural, l'environnement et l'emploi, il faut prendre en considération le contexte de l'activité agricole de la zone ainsi que les autres spécificités locales. L'agriculture est un domaine dans lequel l'intervention publique est souvent forte. Les agriculteurs sont donc grandement influencés dans leur choix par des mesures telles que le soutien du marché, les paiements directs ou encore la politique d'installation et la politique agri-environnementale. Toute évaluation devrait donc tenir compte des interactions entre les diverses politiques en œuvre (y compris celles initiées par les collectivités locales) et cela en vertu du principe de cohésion économique et sociale instauré par l'Acte unique. Enfin une approche des spécificités locales nous paraît indispensable puisqu'il s'agit du niveau où les politiques agri-environnementales définissent les bonnes pratiques et offrent des synergies naturelles entre les diverses politiques (emploi, rural, agricole) et les autres politiques environnementales. □

12. Une jointure de production représente l'ensemble des co et sous-produits d'une ligne de production principale. Ces synergies technologiques se définissent comme des externalités qui pourront être positives ou négatives.

Résumé

Les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) cristallisent les rapports nouveaux établis entre l'État, les agriculteurs et la société. Par l'instauration des CTE, la loi d'orientation vise la mise en cohérence de diverses politiques, environnementale, économique et sociale. Cette ambition affichée tend vers plus d'efficacité et d'équité des politiques en place, mais elle entraîne *de facto* un certain nombre d'exigences. Ces dernières reposent sur l'objet même de la loi, mais aussi sur l'objet du contrat conclu entre l'agriculteur et l'État. Les principaux critères de mesure de l'efficacité de ces contrats doivent donc s'appuyer sur une analyse *ex ante* et *ex post* de l'ensemble des obligations (obligations du fait de l'État et du fait de l'agriculteur).

Abstract

The Farm Territorial Contracts (FTC) crystallise the new relationships between the State, the farmers and the citizens. By the creation of the FTC, the French agricultural act of 1999 aims at integrating the environmental, economic and social policy objectives concerning the farm sector. This integration has been explicitly designed to improve efficiency and equity in the implementation of these policies. The implied requirements of the act, refer to two levels. The upper level is the extent to which the objectives of the act will be fulfilled. The lower level regards the reciprocal obligations of the State and the farmers. The economic assessment of the FTC should not be restricted to the lower level but should also include the upper level of high interest for the citizens.

Bibliographie

- COASE, R, 1960. The problem of social cost, in the journal of law and economics, trad. française : Le problème du coût social. *Revue française d'économie*, 1992.
- Commission des communautés européennes, 2000, *Indicateurs d'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole commune*, Communication de la commission au conseil et au parlement européen, Bruxelles, 26 janvier.
- Commission des communautés européennes, Cour des comptes, 2000, *Rapport spécial sur la PAC et l'environnement*, Rapport spécial n° 14/2000.
- Conseil d'État, 1999, *L'intérêt général*, Rapport public 1999, jurisprudence et avis 1998.
- DOUSSAN, I., 1997, *Activité agricole et droit de l'environnement : l'impossible conciliation?* Thèse, Université de Nice, France, 410 p.
- DOUSSAN, I., PECH, M. La pratique contractuelle. *Séminaire Inra ESR Rennes, mai 2000*.
- LARRÈRE, C., La crise environnementale : le savant et le politique, in Larrère C. et R., *La crise environnementale*, Inra Éditions, 1997, Paris.
- KIRAT, T., 1999, *Économie du droit*, Éditions La Découverte, Repères, 261, Paris.
- PECH, M., OLIVEIRA SANTOS, R., 1999. Pour un contrat sociétal des agriculteurs. *Les Échos*, 11/01/1999, p. 52-53.