

# L'exemple des CTE : loi, contrat et partenariat, un triptyque pour un nouveau lien entre agriculture et société

Joël Chové

Les nouveaux défis auxquels se trouve confronté l'aménagement forestier sont proches à bien des égards de ceux abordés par la politique agricole dans la récente loi d'orientation. De même, les grandes caractéristiques de l'action publique à mettre en œuvre dans les deux cas, les besoins d'outils et les questions soulevées, ne sont a priori pas sans parentés. C'est pourquoi il est apparu opportun de proposer ici, à titre d'éclairage complémentaire, l'examen des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE), vus comme un instrument de politique publique dédié au développement de la multi-fonctionnalité de l'agriculture.

## Introduction

Les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) institués par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 constituent l'instrument privilégié du développement d'une agriculture multi-fonctionnelle, adaptée aux attentes de l'ensemble de la société.

Cette politique se développe à travers les deux modes d'action publique que sont la loi – ou plus largement la réglementation – et le contrat – l'engagement des acteurs directs que sont l'agriculteur et l'État. Elle fait en outre largement appel au partenariat, avec ce qu'il comporte de dynamique collective.

La présentation qui en est faite ici vise un triple objectif :

– faire ressortir le rôle respectif et la combinaison des trois composantes ci-dessus de la politique des CTE ;

– souligner en quoi les protagonistes peuvent trouver intérêt à se saisir de ce dispositif en vue de resserrer le lien entre les agriculteurs et la société ;

– rassembler quelques constats ou interrogations susceptibles d'éclairer des problématiques proches comme celle de l'aménagement forestier.

Cette étude ne pourra pas faire l'économie d'une présentation du dispositif, son contexte et ses objectifs, ses bases réglementaires et sa consistance. Suivra l'examen du triptyque précité – loi, contrat et partenariat – de ses fonctions et ses effets attendus ou déjà observés. Enfin seront présentés différents problèmes inhérents au dispositif lui-même ou à sa mise en œuvre, et quelques questions méritant d'être traitées pour en permettre l'amélioration.

## Le dispositif CTE

Commençons donc par présenter le dispositif des CTE et ses fondements.

### Pourquoi la politique des CTE ?

Les indications qui suivent ressortent soit des textes officiels eux-mêmes soit de leur présentation ou de prises de positions par des responsables politiques ou administratifs.

#### LE CONTEXTE

La politique des Contrats territoriaux d'exploitation s'inscrit dans un contexte dont on relèvera ici deux traits principaux.

#### Contact

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

1. J. Glavany, Préface au N° spécial 2001 d'Ingénieries-EAT, « Multifonctionnalité de l'agriculture et CTE ».

a/ La société française, comme une large part de celles de l'Europe, est habitée d'attentes nouvelles concernant son agriculture. Parmi les causes de l'intérêt porté à ses fonctions autres que productives, on pourra souligner :

- la satisfaction des besoins en biens marchands ;
- le caractère de plus en plus urbanisé de la population, le regard modifié qu'elle porte de ce fait sur l'activité agricole, et le besoin croissant de compenser certains inconvénients de la ville ;
- les conséquences néfastes que peuvent avoir certaines pratiques surintensives en termes de pollutions, nuisances, érosion, paysage ;
- la conscience écologique émergente ;
- un souci, accentué par diverses crises, de sécurité sanitaire des aliments ;
- l'importance des soutiens publics à l'agriculture, mise à jour par la réforme de la Politique agricole commune de 1992.

b/ L'agriculture est désormais dans le champ des négociations de l'Organisation mondiale du commerce. L'un des débats majeurs qui se sont engagés à son sujet porte sur la légitimité et le niveau des soutiens publics. Au-delà de considérations strictement économiques, telles celles qui avaient prévalu lors de la réforme de 1992 précitée, une justification de l'intervention financière publique mise en avant tient au fait qu'il peut être considéré comme légitime que la collectivité rémunère des services que lui apporte l'agriculture, services qui n'entrent pas dans un système d'échanges marchands et que les prix des biens produits et vendus ne rémunèrent pas ou le font de manière insuffisante. La reconnaissance et la valorisation du caractère multifonctionnel de l'agriculture constituent donc un enjeu de premier plan dans ces négociations, pour la France, l'Europe, et les pays qui partagent leur point de vue.

#### LES FINALITÉS

Les finalités du dispositif des CTE répondent aux enjeux qui viennent d'être rappelés et se déduisent notamment des travaux qui ont précédé la loi d'orientation agricole (voir infra). Il s'agit bien, en effet, d'une réorientation de la politique agricole nationale, qui vise :

- à la base à reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture ou, pour reprendre les termes du ministre de l'Agriculture et de la Pêche, « réunifier la production, la qualité des produits et des servi-

ces, celle de l'environnement ainsi que l'emploi et la dynamique du développement local »<sup>1</sup>;

- et sur un plan un peu différent, à donner des impulsions nouvelles à l'agriculture, de par les fondements mêmes de l'action publique adoptés : il ne s'agit plus seulement de fixer des règles, mais d'élaborer un cadre d'action qui permette aux divers acteurs concernés d'agir et d'interagir dans le sens de l'intérêt commun, comme nous le verrons plus loin.

À titre d'effet induit, le moindre mérite de cette politique tant soit peu novatrice au plan européen ne serait pas de susciter des réorientations de la Politique agricole commune dans le sens d'une approche plus globale de l'exploitation agricole et d'une meilleure répartition des soutiens publics, et ainsi asseoir plus fermement les positions européennes dans les négociations internationales.

#### LES OBJECTIFS

Les objectifs des CTE figurent parmi ceux que la loi d'orientation explicite dans son article 1<sup>er</sup>. Retenons plus particulièrement ici :

- la constitution d'exploitations agricoles viables, en optimisant leur gestion technico-économique et en améliorant la valeur ajoutée des produits ;
- la production de biens et de services de qualité ;
- la promotion de l'emploi, grâce à de meilleures conditions d'installation et un recours accru à l'emploi salarié ;
- la participation au développement local, à travers une plus grande implication des agriculteurs dans la vie locale et l'offre de services intéressant la population ou l'espace considérés ;
- la production de biens collectifs, qui constituent actuellement des externalités positives de l'activité agricole : paysage, biodiversité, bien-être animal, calme...

#### Les bases réglementaires des CTE

On les trouve dans un ensemble de textes, d'architecture ordinaire, mais dont on peut souligner la concentration dans le temps. Il n'est pas utile ici d'inventorier la multitude des textes d'application diffusés ; on se contentera de mentionner les premiers documents, qui sont fondamentaux.

La loi d'orientation agricole n° 99-574 a été promulguée le 9 juillet 1999. Elle établit en son article 1 les objectifs détaillés de la politique agricole – parmi

lesquels figurent ceux qui concernent plus spécifiquement les CTE –, elle instaure (articles 4 à 8) le Contrat territorial d'exploitation, crée le Fonds d'Etat destiné à son financement et adapte la structure départementale (Commission départementale d'orientation de l'agriculture [CDOA]) que consulte le préfet pour l'application locale de cette politique.

Le décret n° 99-874 du 13 octobre 1999 vise à l'application des articles 4 et 7 de la loi : il fixe les conditions d'éligibilité des candidats au CTE, la structuration des contrats et des contrats types, les modalités d'élaboration et d'approbation du projet de contrat, les conditions de mise en œuvre et de contrôle.

Précisons que les dispositions contenues dans ces deux textes sont incorporées au Code rural.

L'arrêté interministériel du 8 novembre 1999 précise quant à lui les conditions d'octroi des aides de l'État et encadre leurs montants.

L'épaisse circulaire du 17 novembre 1999 détaille le dispositif et les modalités de sa mise en œuvre. Elle s'adresse principalement aux préfets de département et leurs services (DDAF), auxquels incombent très largement l'application de cette politique.

La présentation des textes fondateurs des CTE ne serait pas complète si elle s'en tenait là. Car l'une des références majeures de cet ensemble est le Règlement de développement rural n° 1257/1999 du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA. La France a en effet souhaité que les dispositions nationales que l'on vient de parcourir brièvement constituent une part des textes d'application de ce dernier, ce qui lui permet en outre de bénéficier du cofinancement européen. Ce règlement explicite le cadre global de cohérence qui doit être celui de la politique nationale (et nous aurons plus loin un aperçu des difficultés que cela soulève). Il instaure en particulier les Plans de développement rural nationaux (PDRN) auxquels les dispositifs locaux des CTE vont emprunter leurs mesures.

Une circulaire complémentaire du 22 mars 2000 a donc adapté le dispositif initial pour le mettre en conformité avec le PDRN Français transmis à la Commission entre temps.

### En quoi consiste le CTE ?

Intéressons-nous d'abord aux trois termes de cette désignation, et ce, pour plus de clarté, dans l'ordre inverse de celui où ils se présentent.

*L'exploitation* : il s'agit bien sûr d'une exploitation agricole, perçue comme un tout, c'est un centre de décision ; l'exploitant est appelé à intervenir dans le cadre d'un projet global d'exploitation. C'est de lui qu'est attendue l'action décisive pour la satisfaction collective au-delà de la sienne.

*Le territoire* se comprend ici comme une portion de l'espace rural, définie par les acteurs qui l'animent, les enjeux qu'ils ont identifiés et les objectifs qu'ils se fixent. On verra que cette notion de territoire se conçoit à diverses échelles géographiques.

*Le contrat* exprime classiquement les engagements, pris volontairement, de chacune des parties – l'État représenté par le préfet, et l'agriculteur – après négociation. Sa durée est de 5 ans, renouvelable.

Ces termes sont en relation deux à deux (figure 1, p. 100) :

– pour que les exploitants fournissent, préservent ou augmentent les biens collectifs attendus, les acteurs locaux – au sein desquels les milieux agricoles ont une large place – doivent tenir compte des logiques et des contraintes des agriculteurs et susciter leur adhésion au projet collectif qu'ils auront élaboré ;

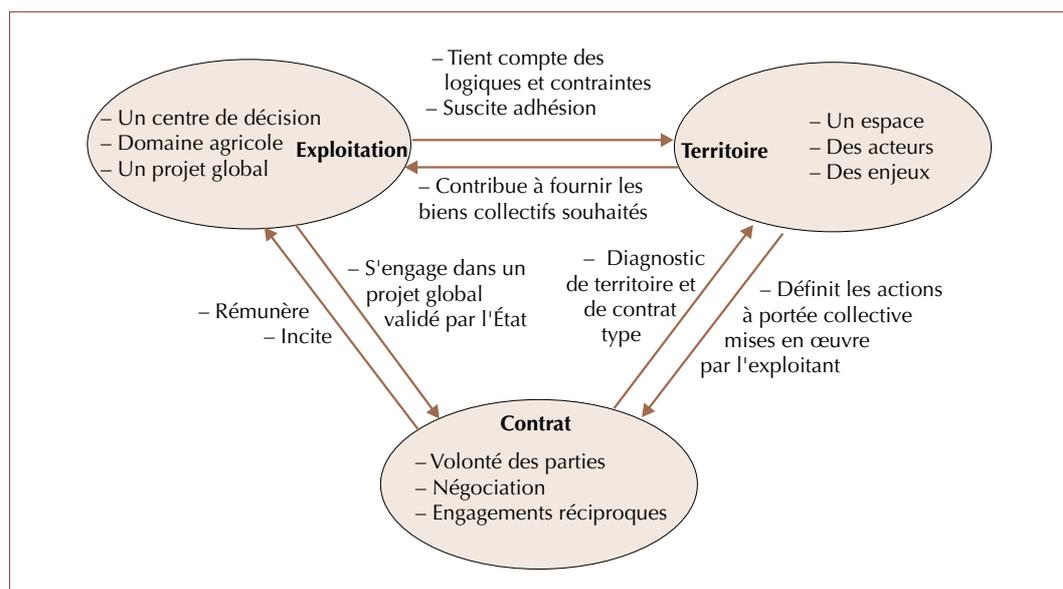
– le projet territorial, établi à partir d'un diagnostic du territoire considéré, est proposé aux candidats au CTE sous forme d'un contrat type ; le CTE, contrat individuel de chaque exploitant, s'y réfère et définit entre autres les actions qui contribueront à satisfaire ces objectifs collectifs ;

– l'agriculteur s'engage dans un projet global pour son exploitation, le contrat qu'il propose rassemble les actions qu'il a choisi de mettre en œuvre pour le réaliser ; de son côté, l'État inscrit dans le contrat les rémunérations et incitations financières auxquelles l'exploitant pourra prétendre.

### Comment se construit un CTE (figure 2, p. 101)

Le cadre général étant fixé par les textes de niveau national et européen, les étapes sont les suivantes.

- Le niveau où s'élabore le cadre opérationnel et sont instruits les dossiers est celui du département : un diagnostic et un projet d'ensemble sont construits, en conformité avec le Projet agricole départemental. Un ensemble de mesures types est défini ; ces mesures entrent dans deux catégories : la première est celle des actions ponctuelles (investissements) à finalité soit économique soit environnementale, définies de façon plus ou moins



► Figure 1 – Les 3 termes du CTE et leurs relations.

fine, mais habituellement assez génériques, la seconde comprend des mesures annuelles agro-environnementales. Chaque mesure – c'est spécialement le cas pour cette seconde catégorie – est assortie d'un cahier des charges précisant la nature et l'importance des règles à respecter, éventuellement la zone d'application, et le montant des rémunérations prévues pour compenser une perte de revenu ou un surcoût et des incitations éventuelles. Le dispositif départemental, fixé par un arrêté préfectoral, peut prescrire des engagements ou conditions additionnels.

- Avant d'en arriver à cet arrêté, il aura fallu une étape intermédiaire qui relève de l'échelon régional. C'est en effet à ce niveau que sont harmonisées entre elles et mises en conformité avec le PDRN les mesures agro-environnementales des départements concernées.

- Comme on l'a vu, il est dans la logique de cette procédure qu'intervienne ensuite un échelon infra-départemental pour préciser les objectifs locaux auxquels devraient contribuer les CTE du territoire en cause ; ce n'est pas une obligation, mais le dispositif y incite. Le contrat type qui traduit le projet local est composé d'un sous-ensemble des mesures départementales, certaines pouvant être facultatives, et de conditions ou d'engagements additionnels.

- Le candidat au CTE, enfin, élabore après un diagnostic approprié un projet d'exploitation qu'il traduit en un projet de contrat, en puisant dans le catalogue départemental de mesures types ou/et en

appliquant l'un des contrats types utilisables dans sa situation ; son contrat comprend obligatoirement deux parties, l'une économique et relative à l'emploi, l'autre environnementale et territoriale.

### Une construction porteuse de lien social

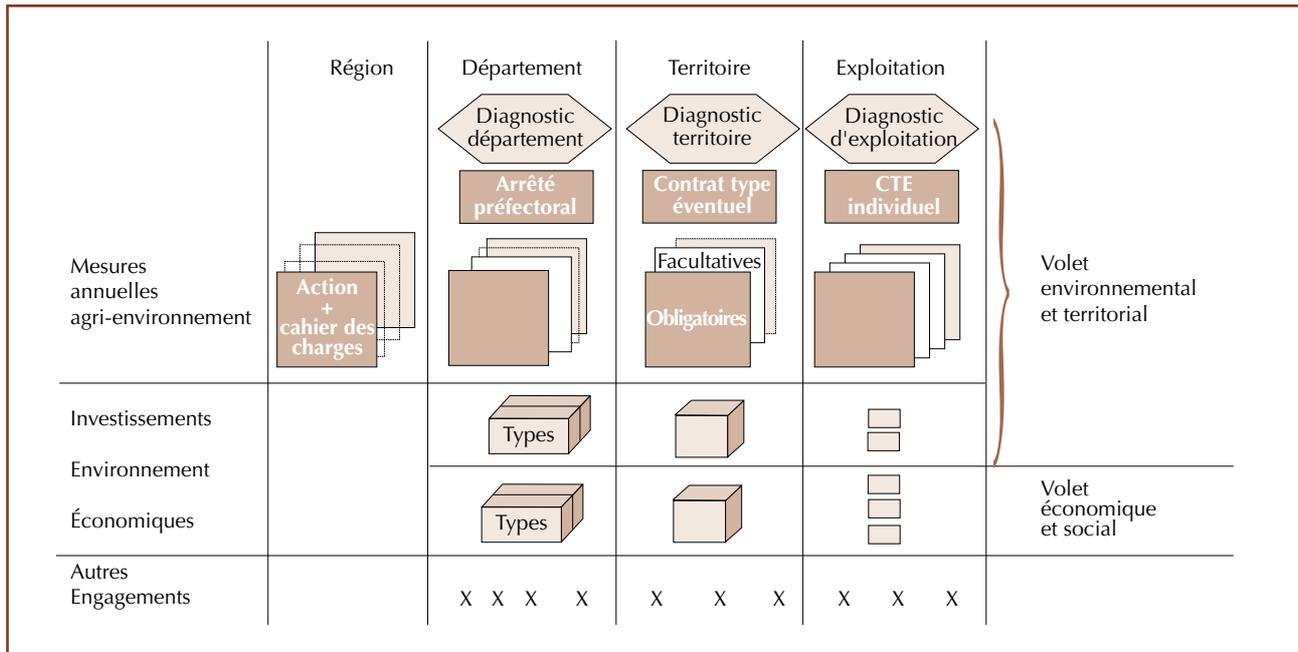
Cette seconde partie veut mettre en évidence les principaux ressorts de la politique des CTE et montrer en quoi elle agit positivement sur le lien entre agriculture et société.

### Le triptyque loi-partenariat-contrat, moteur du dispositif

La question de *pilotage* d'un changement, sous-jacente à notre réflexion sur l'action publique en cause, suggère une image quelque peu maritime pour illustrer le propos (figure 3).

#### LA LOI

À partir de la situation actuelle, représentée par la « Terra Nostra », l'ambition collective dont se saisit la puissance publique est d'atteindre une nouvelle situation réputée plus favorable. On n'en connaît pas très précisément les contours, même si certains précurseurs l'ont déjà abordée : c'est la « Terra Incognita », dont la loi – terme qui recouvre ici l'ensemble du corpus réglementaire, y compris de niveau européen – indique la localisation approchée, à travers l'énoncé des finalités et des objectifs de la politique considérée.



La loi stipule également les règles communes qui s'imposeront aux partants : ceci par souci de cohérence du projet par rapport aux autres règles ou contraintes établies par ailleurs, d'acceptabilité par le corps social, d'équité des conditions du voyage pour les différents candidats.

La loi fournit enfin l'énergie motrice nécessaire et établit la « carte des vents », lorsqu'elle instaure un dispositif financier et les modalités de son utilisation par contrat.

#### LE PARTENARIAT

Il faut entendre par là la dynamique collective qui doit s'instaurer à divers niveaux, et plus particulièrement ceux du département et du petit territoire. Il caractérise le mode privilégié pour la satisfaction de ces objectifs généraux, et sa fonction est triple.

Il s'attache d'abord à préciser davantage les plages de destination, à affiner les contours de la Terra Incognita, de place en place : c'est ce que font tour à tour les instances départementales et les acteurs du territoire lorsqu'ils élaborent le projet départemental ou territorial.

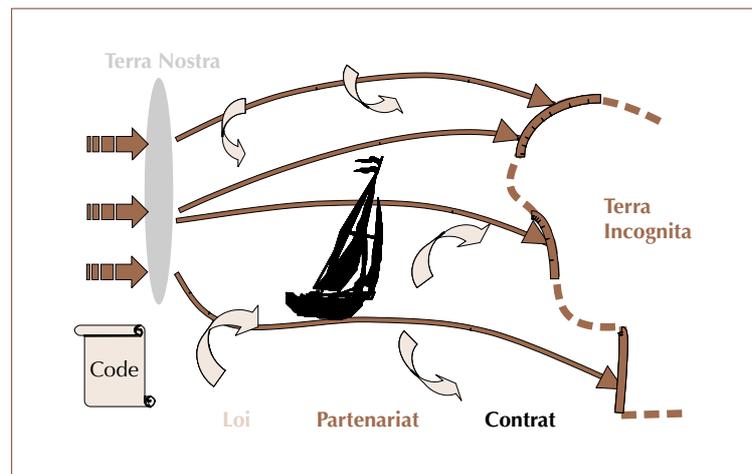
En fonction des points de départ, de ces destinations, et de la carte des vents, les routes réputées les meilleures (à la fois les plus sûres et les plus attractives) dans les conditions autorisées sont alors établies : ce sont les contrats types et les mesures types. Ces routes ne sont pas des voies uniques

mais des couloirs à l'intérieur desquels des variantes sont possibles.

La troisième fonction du partenariat est moins explicite que les précédentes mais tout aussi réelle et importante, c'est de donner du dynamisme à l'ensemble, de « susciter des vocations » : la Terra Incognita ne perdra son nom pour s'intégrer à la patrie que si le nombre de marins est significatif. Dans le cas des projets recherchant une influence sur les eaux d'un bassin versant, la chose est assez claire. L'impulsion donnée par les organisations professionnelles ou avec leur concours, l'existence

▲ Figure 2 – Éléments constitutifs et construction d'un CTE aux échelons infra nationaux.

▼ Figure 3 – Loi, partenariat et contrat : le triptyque qui sous-tend l'action publique dans les CTE.



d'un groupe d'acteurs locaux, la force de l'exemple, sont autant de stimulants pour les candidats potentiels. Il se vérifie d'autre part que la majorité des premiers signataires de CTE sont des agriculteurs bien insérés dans des réseaux locaux.

#### LE CONTRAT

Il met en scène les acteurs directs des changements escomptés. L'équipage – l'exploitant en premier lieu, mais aussi ses divers accompagnateurs – apprécie les avantages et inconvénients du voyage pour ce qui le concerne, avant de s'engager. Il est volontaire pour prendre le large. Il fixe sa route parmi les options possibles.

Son vaisseau, c'est son exploitation avec son projet. La voilure, qui va lui permettre de capter l'énergie proposée, ce sont les mesures types adoptées et leurs conditions de financement.

Muni de la garantie de l'État sur les conditions du voyage, chaque participant s'engage à quitter le port et il sait qu'à s'écarter de la route prévue, il risque écueils ou perte du vent.

Phases préliminaires, enregistrement de chaque participation, consignes et feuille de route constituent les manifestations du recours au contrat.

Une telle image ne saurait évidemment circonscrire une réalité aussi complexe. Du moins peut-elle éclairer les traits les plus saillants du dispositif des CTE. Elle rend en outre mieux perceptible le fait que l'absence de l'un des trois constituants anéantirait tout espoir de voir le projet aboutir. En effet, sans la loi, pas d'ambition commune clairement identifiée, pas de règle équitable, pas de cohérence, pas d'énergie; la satisfaction collective est laissée au hasard des initiatives individuelles. Sans la dynamique locale, peu de chances de parvenir à des destinations précises, pas de routes tant soit peu balisées, peu ou pas d'entraînement, condition substantielle nous l'avons vu de l'efficacité du dispositif (au-delà de la qualité des projets individuels). Enfin, sans le contrat, avec ce qu'il comporte de volontariat, d'engagements réciproques et d'ajustement aux caractéristiques individuelles, il faudrait être pionnier (ou aventurier ?) pour prendre le large.

#### En quoi ce dispositif contribue-t-il à resserrer le lien entre agriculture et société ?

D'une façon générale, en reconnaissant – aux différents sens du terme – le caractère multifonctionnel de l'agriculture, il confère une reconnaissance nouvelle

au métier des agriculteurs. Pour en analyser les divers aspects, nous faisons ici comme dans la partie suivante appel aux travaux présentés lors du séminaire organisé en décembre 2000 à Clermont-Ferrand sur le thème « Premiers regards sur la multifonctionnalité de l'agriculture au travers de la mise en place de Contrats territoriaux d'exploitation ».

- En introduisant davantage d'équité et d'efficacité dans l'intervention publique grâce à la redistribution (partielle) des crédits nationaux et européens (Pech, 2001), il redonne une légitimité à ces soutiens, critiqués dans la société et dans les négociations internationales.

- En ouvrant les instances de concertation (notamment la CDOA) au-delà de la sphère agricole et en favorisant la confrontation des points de vue, il favorise une acculturation réciproque (Rémy, 2001) et fait regarder les agriculteurs comme prenant à leur compte les attentes collectives.

- Ce phénomène est renforcé par le recours au contrat, qui souligne leur comportement volontaire (même s'ils y sont quelque peu incités) et responsable.

- En suscitant une réflexion partagée, et renouvelée, autour des indicateurs techniques voire de l'éthique qui permettraient de cerner ce que doivent être les « bonnes pratiques », il fait émerger de nouvelles figures professionnelles s'appuyant chacune sur une sorte de philosophie censée pouvoir être adoptée par l'ensemble des partenaires (Rémy, 2001).

- En ne préjugant pas ce que serait le niveau pertinent pour la définition des enjeux et des moyens, mais en mettant en interaction plusieurs niveaux d'intervention dotés de marges de manœuvre, il postule une efficacité globale pour la satisfaction des attentes collectives (Pivot *et al.*, 2001).

- En redonnant ainsi au territoire une place éminente (mais diverse : on y verra ici un espace de normalisation des règles, là un espace de spécification des produits en référence à l'image du territoire, ailleurs l'espace où les agriculteurs s'intègrent dans la communauté [Léger, 2001]) dans ce processus de co-construction de la politique agricole, il dope les projets de développement territorial par le triple effet : a/ de la valorisation des actifs locaux par des productions ou services liés au terroir – lesquels peuvent ainsi générer davantage de valeur ajoutée; b/ de la production d'aménités propres à rehausser l'image du territoire considéré ; c/ du rôle accru que sont appelés à tenir les agriculteurs concernés dans ces projets (Le Goffe et Mahé, 2001).

## Problèmes et questions

Un dispositif de cette envergure ne saurait être exempt de difficultés ou rester à l'écart d'interrogations nouvelles, tant en lui-même que dans sa mise en œuvre. Sans prétendre en faire le tour, indiquons celles qui nous paraissent les plus significatives, en allant en quelque sorte des fondations vers les superstructures ou de l'amont vers l'aval.

### Aspects liés au dispositif lui-même

1. Les *logiques* qui le sous-tendent : elles correspondent à des finalités différentes et complémentaires, mais elles sont *difficilement conciliables*. Le règlement européen vise au respect de l'équité entre producteurs, il recourt à la norme pour réduire l'incertitude ; ce qui le conduit à promouvoir ce que les milieux agricoles nomment volontiers la « logique de guichet ». De son côté, la conception française mise sur la subsidiarité et la négociation, et privilégie une « logique de projet » quelque peu opposée à la précédente. La construction se ressent fortement de cette ambivalence.

2. Les *concepts de base*, celui de la multifonctionnalité et d'autres, ne sont pas stabilisés, ou ils sont *polysémiques*, et laissent le champ libre à des interprétations diverses (Léger, 2001 ; Ollivier *et al.*, 2001). Est-on dans une économie d'allocation ou de redistribution ? Les changements de pratiques attendus relèvent-ils de simples correctifs environnementaux ou d'une conception nouvelle de l'agriculture ? Comment doivent se définir les « bonnes pratiques », les « justes » niveaux de rémunération ? Quelle est la place de l'emploi ? Quels sont les buts à atteindre ?

3. La multiplicité des niveaux d'enjeux, de décision, d'action, d'appréciation des effets, pose des problèmes redoutables *d'imbrications d'échelles* et de cohérence.

4. Est-il besoin de redire ici la *complexité* du dispositif ? Elle tient non seulement au point précédent, mais aussi à la mécanique administrative, aux procédures et aux coordinations nécessaires à sa mise en œuvre, ainsi qu'à son articulation avec d'autres politiques (et leurs financements). Ce qu'elle induit, ce sont des distorsions dans l'accès à l'information, des renoncements a priori à s'engager ou des peurs du contrôle, des possibilités accrues de jeu à la marge qui tendent à la dispersion des conditions locales d'application. Et ce sont des *coûts de transaction* considérables, qui viennent altérer l'efficacité de l'ensemble (Le Goffe et Mahé, 2001).

5. Le pilotage, le contrôle et l'évaluation font appel à un ensemble de données, ou plus largement à un *système d'information* qui doit être particulièrement sophistiqué. Les problèmes à résoudre sont notamment ceux de la conception même de ce système, la nature, la fiabilité, l'origine et le statut des données, leur mise à jour, les accès différenciés.

6. *L'évaluation* de ce type de dispositif à caractère territorial (à plusieurs échelles) et poursuivant des objectifs multiples, doit faire face à d'importants défis dont une grande partie a été identifiée par Berriet-Sollicec *et al.* (2001). Elle doit de plus répondre à des règles combinées (nationales et européennes) et la moindre des difficultés n'est pas l'appréciation de la cohérence externe ni des effets propres de la politique en cause. Elle renvoie d'autre part à la question des diagnostics d'exploitation agricole, et il s'avère que les méthodes et démarches habituellement employées demandent à être adaptées à la prise en compte de la multifonctionnalité (Josien *et al.*, 2001).

### Aspects liés à la mise en œuvre du dispositif

1. On observe une dispersion dans la nature et l'ambition des projets collectifs, qui tient en premier lieu à la diversité des systèmes d'action<sup>2</sup> qui se sont mis en place. Caractérisés par les acteurs en présence et leurs logiques d'action, les objets de l'action et les structures de coordination mobilisées, ces systèmes dépendent en effet des configurations locales, des intérêts en jeu, de l'histoire, etc. ; ils vont donc traduire localement de diverses manières le référentiel<sup>3</sup> de la politique des CTE, privilégier des types d'enjeux et des modes d'action différents. Il est vrai cependant que le cadrage résultant du PDRN (mesures agro-environnementales) et de l'architecture imposée par la réglementation, allié à une sorte de reprise en main du dispositif par les institutions locales face à des dynamismes qui tendraient à leur échapper peu ou prou, opèrent un certain lissage des contrats types (Léger, 2001 ; Lucbert, 2001).

2. Un autre facteur de dispersion tient au fait que le référentiel précité s'est élaboré progressivement et a évolué dans ses fondements, comme en témoignent différents textes successifs. Ceci a généré des incertitudes, à des degrés variables selon les fondements considérés, donnant lieu à des interprétations diverses. De plus, il en a résulté des configurations différenciées des systèmes d'action mis en œuvre, en fonction des stratégies des acteurs en présence (Ollivier *et al.*, 2001).

2. Un système d'action se définit, selon Friedberg cité par Léger (2001), comme une succession d'interactions entre des acteurs hétérogènes engagés dans la réalisation d'un projet commun.

3. Dans le cas de l'agriculture, selon Müller cité par Ollivier *et al.* (2001), ensemble de « productions intellectuelles qui fondent les politiques publiques qui se situent entre les finalités globales de la société et celles du secteur agricole ».

3. Entre les intentions nationales et l'application locale, les décalages peuvent devenir importants (Pech, 2001). Le pouvoir de négociation conféré à l'administration peut conduire à une minoration des objectifs fixés par la loi, tantôt accentuée tantôt atténuée par la multiplicité des organismes gravitant autour de l'État. L'ouverture de fait limitée de la concertation vers les tenants de points de vue non agricoles réduit la prise en compte effective des intérêts collectifs. Les effets d'aubaine ne sont pas exclus. Pech évoque enfin un zonage des priorités nationales comme élément d'efficacité, posant ainsi la question des moyens de prise en compte locale des enjeux plus globaux.

4. L'élaboration des contrats types relève actuellement le plus souvent de filières de productions : elle fait une part modérée aux enjeux territoriaux et il y a rarement superposition des exploitations engagées dans une filière donnée et d'un territoire identifié.

5. S'agissant des mesures types, elles soulèvent des questions difficiles comme : quelles pratiques faut-il modifier pour atteindre tel objectif ? Comment prendre en compte l'existant ? Quel est le niveau de charges ou de contraintes au-delà duquel une rémunération publique se justifie ? Comment chiffrer les coûts supplémentaires ou les manques à gagner ? En outre, la spécification locale des mesures génère de l'hétérogénéité entre départements et entre régions.

6. Les nouveaux comportements attendus, les techniques adaptées, appellent des changements techniques qui ne peuvent plus être conçus selon le modèle prédominant d'une efficacité agronomique et économique à maximiser, même sous contraintes. C'est donc tout un champ de recherches et d'expérimentations qui s'ouvre là.

7. D'autre part, ces changements et les modifications qui vont s'opérer dans les exploitations, auront des conséquences sur l'utilisation des sols et de l'espace (agrandissements ? déprise ? retournements de prairies ?...) qui seront ou non cohérentes avec les effets recherchés sur la qualité des paysages, la biodiversité etc. Peut-on les prévoir ? Pourra-t-on les maîtriser ?

## Conclusion

Ce nouvel instrument de la politique agricole qu'est le CTE répond à une grande ambition et poursuit des finalités multiples. Il mobilise un dispositif sans doute fécond mais complexe, tant dans sa conception même que dans sa construction et sa procédure administratives, et par la nature et les configurations variées d'acteurs qui interviennent. Tourné de par la loi vers l'agriculteur, considéré comme un opérateur susceptible de produire les biens collectifs attendus, il engage celui-ci dans un contrat avec l'État. Ce dernier n'est cependant pas seul dépositaire des intérêts collectifs, et le jeu à multiples facettes du partenariat traduit cette légitimité partagée, autant qu'il introduit des éléments de dynamisme et d'adaptation aux situations et aux enjeux locaux.

Mais une telle construction a du mal à préserver sa propre cohérence. Parviendra-t-elle aux différents buts qui lui sont fixés ? Sera-t-elle le signe et le moyen d'une réorientation fondamentale de l'activité agricole ou un avatar supplémentaire des instruments du soutien public à l'agriculture ? Comment apprécier, voire mesurer, ses effets et ses résultats ? Nous manquons encore de recul pour tenter de répondre à ces questions. Mais elles se posent d'ores et déjà, en même temps que celles de plus court terme évoquées plus haut.

Ce dispositif ne préfigure pas nécessairement celui qui devra se mettre en place pour faire face aux nouveaux défis de l'aménagement forestier. Mais des outils ont été conçus, aux plans méthodologique, technique ou administratif, des guides pratiques ont été diffusés ; sans sous-estimer les spécificités propres au secteur forestier, beaucoup lui sont probablement adaptables. L'article 1<sup>er</sup> de la loi d'orientation agricole précisant que « la politique forestière participe de la politique agricole dont elle fait partie intégrante », nous sommes fondés à penser que l'élaboration d'une politique d'aménagement forestier trouverait dans celle qui nous a occupés ici quelques éclairages instructifs.



### Résumé

La réorientation de la politique agricole mise en place en 1999 vise à reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture et promouvoir des pratiques plus favorables aux nouvelles attentes de la société. L'action publique engagée à travers les contrats territoriaux d'exploitation repose sur la réglementation et l'incitation et privilégie la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs. Loi, contrat et partenariat s'y combinent donc, avec des effets positifs sur le lien entre agriculture et société. Les premières analyses que l'on peut faire de ce dispositif complexe et prometteur mettent en lumière son intérêt mais aussi ses difficultés, ses limites et les questions qu'il suscite. Elles peuvent éclairer ceux qui ont à tracer les nouveaux contours de l'aménagement forestier comme ceux qui doivent le mettre en œuvre.

### Abstract

The reorientation of the agricultural policy set up in 1999 aims at recognising the multifunctionality of agriculture and promoting practices more favourable for the new demands of society. The public action engaged through the "farm territorial contracts" relies on regulation and incentive, as well as it gives priority to the involvement of a lot of stakeholders. Law, contract and partnership are combined, with positive effects on the link between agriculture and society. The first analysis which could be done of this complex and promising operation shows its interest but also its difficulties, its limits and the questions it raises. They can be fruitful for those who need to reform forest management planning, and for those who will implement it.

### Bibliographie

- BERRIET-SOLLIEC, M., GUÉRIN, M., VOLLET, D., 2001, Les défis de l'évaluation économique d'un dispositif territorial à visée multifonctionnelle : le CTE, *Ingénieries – EAT* n° spécial 2001 « Multifonctionnalité de l'agriculture et CTE », p. 147-162.
- JOSIEN, E., DOBREMEZ, L., BIDAULT, M.-C., 2001, Multifonctionnalité et diagnostics d'exploitation dans le cadre des CTE : approche méthodologique et enseignements tirés des démarches adoptées dans quelques départements, *Ibid.*, p. 131-145.
- LÉGER, F., 2001, Mise en œuvre territoriale de la multifonctionnalité de l'agriculture dans un échantillon de projets collectifs CTE, *Ibid.*, p. 11-20.
- LE GOFFE, P., MAHÉ, L.-P., 2001, Les CTE en Bretagne : des principes économiques aux réalités, *Ibid.*, p. 85-96.
- LUCBERT, A.-K., 2001, Le territoire dans les CTE, Une analyse comparée des projets collectifs de l'Hérault, *Ibid.*, p. 55-64.
- OLLIVIER, G., STEYAERT, P., GENDRET, C., 2001, Traduction locale d'un nouveau référentiel sur la multifonctionnalité de l'agriculture : le cas de la Charente-Maritime et de la Vendée, *Ibid.*, p. 21-33.
- PECH, M., 2001, Les CTE : l'efficacité économique interrogée par le droit, *Ibid.*, p. 97-104.
- PIVOT, J.-M., CAYLA, D., MARSAT, J.-B., 2001, Les projets collectifs dans l'organisation du dispositif CTE : un éclairage à partir de cas, *Ibid.*, p. 75-83.
- RÉMY, J., 2001, La co-institution des contrats territoriaux d'exploitation, *Ibid.*, p. 45-54.