

# Les configurations des mesures agri-environnementales : une typologie des systèmes d'incitation à la production de biens environnementaux par les agriculteurs

François Véron

La production de biens environnementaux par l'agriculture prend diverses formes selon les modes de coordination retenus et le type de production visée. La voie réglementaire, la plus ancienne et la plus radicale, a montré des limites en termes d'acceptabilité sociale. La régulation par les marchés est peu opérante pour la production des biens collectifs ou non marchands. L'application de taxes ou de redevances, utilisées pour réduire les externalités négatives, est difficile à concevoir pour la production d'aménités. L'éco-conditionnalité tarde à s'imposer dans les pratiques. La voie contractuelle, avec les mesures agri-environnementales, s'est ainsi révélée la plus féconde dans ce domaine au cours des dernières années.

Introduites en France à titre expérimental en 1989, en application de l'article 19 du règlement CE 797/85 modifié, et étendues ensuite à l'ensemble du territoire en 1993 dans le cadre du règlement CE 2078/92, les mesures agri-environnementales (MAE) constituent la première application à grande échelle d'un système d'incitations contractuelles à la production de biens environnementaux par l'agriculture. Elles conduisent à des ajustements volontaires de pratiques agricoles destinés à favoriser la biodiversité, à entretenir le paysage, à réduire les intrants agricoles ou à limiter l'impact de risques naturels. Ces ajustements sont adoptés en réponse à une demande externe et sanctionnés par une rémunération estimée sur la base du surcoût ou du manque à gagner correspondant. Contrairement aux prestations de service qui relèvent du marché et s'adressent à tous les entrepreneurs ruraux, dont les agriculteurs, les MAE ne concernent que ces derniers et pour des actions internes à l'exploitation.

Nous proposons ici une typologie des MAE qui offre un double intérêt. D'un côté, la grille d'analyse procure une vision synthétique des situations observées. Les écarts par rapport à la théorie permettent d'apprécier les efforts d'ajustement opérés par les acteurs. Cette **dimension compréhensive** est intéressante pour l'évaluation de la pertinence des dispositifs. De l'autre, les caractères typologiques permettent de prévoir assez sûrement les effets à partir de quelques éléments contextuels. Ce **pouvoir prédictif** est utile dans un cadre opérationnel de montage ou de conduite d'opération, afin de corriger les effets prévisibles non souhaités ou d'augmenter les effets recherchés.

On abordera successivement une présentation de la notion de configuration puis la description des quatre types. La dernière partie est consacrée à leur mise en comparaison.

## La notion de configuration

Jusqu'en 1992, le caractère ouvert et expérimental du dispositif agri-environnemental (*opérations « article 19 »* ou *OGAF-environnement*) a laissé émerger un foisonnement d'initiatives dont la diversité s'exprimait par les porteurs de projets, les objectifs, les modes d'organisation, les partenariats ou les moyens d'action. Le plus grand formalisme imposé à partir de 1993 pour les opérations locales n'a pas gommé cette diversité, tandis que de nouvelles modalités étaient introduites avec les mesures régionales (réduction d'intrants, reconversion des terres arables, conversion à l'agriculture biologique, extensification, races locales en déclin et gel des terres) et les mesures nationales (PMSEE<sup>1</sup> et PDD<sup>2</sup>). Cette diversité de situations se retrouve aussi, avec une moins grande variabilité, à l'échelle européenne.

### Les contacts

Cemagref  
UR Agricultures et  
milieux montagnards  
Domaine Universitaire  
BP 76,  
38402 St Martin  
d'Hères Cedex

- 1 Prime au Maintien des Systèmes d'Élevage Extensifs.
- 2 Plans de Développement Durable.

3 Project FAIR3 CT96-2092 dont l'objectif est de modéliser les processus de décision des agriculteurs pour l'adoption de mesures agri-environnementales.

4 CTNAE : Comité Technique National Agriculture-Environnement, chargé d'agréer les candidatures des opérations agri-environnementales durant la période expérimentale.

5 Cette approche a déjà été présentée sous des formes différentes, au cours d'interventions devant divers auditoires : journées de l'AIGREF (1998), formation continue ENGREF (1999) et séminaires Formation - Animation - Transfert organisés par le Cemagref en 1999-2000 à l'intention des DRAF et DDAF au sujet de la mise en œuvre des CTE.

Deux tentatives de classification, en partie convergentes, ont orienté la construction de la notion de configuration. La première relève d'une approche de sociologie des organisations. Mormont (1996) a émis l'hypothèse que la mise en œuvre d'une régulation environnementale de l'agriculture passait par des arrangements qui mettent en relation des représentations, des normes, des pratiques et des acteurs, qu'il appelle « dispositifs institutionnels ». À partir d'un échantillon européen, il a élaboré une liste de descripteurs susceptibles de différencier les mesures (définition de l'enjeu environnemental, modifications visées des pratiques agricoles, échelle d'application, modes d'incitation et modes d'administration) et construit une typologie des dispositifs en quatre groupes qui accorde une place importante à l'analyse des incertitudes (impact environnemental de la décision, incidences techniques, conséquences économiques, identité professionnelle...), à la prise en charge des risques associés et aux moyens de leur réduction.

D'un autre côté, considérant que le « contexte interne » des opérations (les choix stratégiques) comptait autant que le « contexte externe » (facteurs naturels et sociaux), Roque et Jauneau (1997) ont proposé pour l'évaluation des MAE en Rhône-Alpes une typologie en trois groupes, basée sur les logiques (ou stratégies) d'application. Cette grille a été ensuite élargie au niveau national (Jauneau et Roque, 1998 ; Dobremez et Perret, 1998). Ces deux typologies se complètent sensiblement.

La notion de configuration a été construite pour le projet européen FAIR IMAGES<sup>3</sup> afin de décrire,

dans une perspective de modélisation, les contextes institutionnels de prise de décision des agriculteurs (Deffuant *et al.*, 2001). L'objectif était de caractériser les modalités de conception et de mise en œuvre des MAE en fonction de leurs incidences sur la contractualisation. Il s'agit d'une synthèse experte, bâtie à partir de l'analyse des dossiers de candidature d'OGAF-environnement soumises au CTNAE<sup>4</sup> entre 1990 et 1992 et d'un suivi d'une vingtaine d'opérations agri-environnementales (article 19, opérations locales, mesures régionales et PMSEE). La construction reprend plusieurs critères issus des *dispositifs institutionnels*, davantage orientés sur la conception des mesures, auxquels sont adjoints des éléments provenant des *logiques d'application* ; plus axés sur la mise en œuvre, ainsi que des ajouts propres. Elle combine les arrangements institutionnels, les choix stratégiques internes, la prise en compte du contexte et la réduction des incertitudes.

On identifie ainsi quatre configurations, dont les traits constitutifs sont résumés dans le **tableau 1**. Les intitulés portent tous le préfixe « agri » afin de bien rappeler le caractère de production environnementale conjointe à la production agricole qui résulte d'un engagement volontaire de l'agriculteur et est entérinée par l'attribution d'une prime (rémunération) en contrepartie de l'acceptation du cahier des charges.

Les configurations s'inscrivant dans une perspective de modélisation opérationnelle, les types retenus ont un caractère tranché alors que la réalité est plus complexe, avec des situations intermédiaires ou composites<sup>5</sup>.

► **Tableau 1:** Caractéristiques des différentes configurations.

Configurations	Modalité	Enjeu	Objectif interne	Références
<b>agri-écologique</b> (la négociation d'un compromis)	Compromis	Patrimoine	Transformer les pratiques agricoles	écologiques ou agro-écologiques
<b>agri-technique</b> (le dépassement technique)	Innovation	Efficacité	Améliorer la performance agricole	agricoles ou agronomiques
<b>agri-territoriale</b> (l'insertion dans le développement)	Projet	Appartenance	Entretenir les espaces socialement sensibles	multiples
<b>agri-réglementaire</b> (l'incitation au respect d'une norme)	Norme	Image	Améliorer l'impact global de l'agriculture	standards

## La configuration agri-écologique ou la construction d'un compromis

La configuration agri-écologique est caractéristique de la mise en œuvre d'un programme pour lequel les attentes environnementales sont au préalable clairement formulées. Dans un contexte de demande de services à l'agriculture, **la problématique environnementale « s'impose » aux agriculteurs**. Des opérations de protection de biotope, de mise en valeur de paysages, voire de protection des forêts contre l'incendie pour lesquelles la localisation et la nature des interventions sont très précisément définies, sont représentatives de cette catégorie.

L'initiative provient d'un organisme environnemental qui se charge de relayer la demande de service. Son objectif est d'orienter les pratiques sur un espace donné, réputé remarquable sur le plan de la biodiversité ou du paysage, ou sensible en termes de risques naturels. L'**expertise environnementale**, à forte composante scientifique, joue un rôle majeur. Elle sert de référence pour la détermination du zonage, en général strictement ajusté à l'espace de l'enjeu patrimonial, et la définition du cahier des charges qui s'appuie sur des données écologiques. La priorité accordée aux questions environnementales conduit parfois à négliger les agriculteurs ou leurs représentants et leurs préoccupations. Il arrive même qu'ils ne soient sollicités que lors de la mise en œuvre des contrats.

A cette étape, un « éco-conseiller » démarche les exploitants des parcelles situées dans les secteurs concernés par l'enjeu, plutôt individuellement, avec pour tâche de les convaincre d'adopter un contrat dont la définition des prescriptions leur a échappé et qui se traduit par des contraintes souvent fortes de changement ou d'introduction de pratiques. Parfois discuté après un **diagnostic environnemental** de l'exploitation, le choix des parcelles et des niveaux d'engagement est **négocié entre l'éco-conseiller et l'agriculteur**.

Orienté par l'enjeu environnemental, le cahier des charges est souvent contraignant. Il peut conduire à une remise en cause importante du fonctionnement de l'exploitation, d'où une **intégration longue et délicate**. Les candidatures sont fortement sollicitées ; soumise à des incitations fortes, l'adhésion est difficile à obtenir et l'agriculteur y consent dans un esprit de civisme.

Le réseau est limité aux acteurs de l'environnement et aux agriculteurs, parfois accompagnés de leurs organisations. Leurs relations varient de l'opposition conflictuelle au partenariat construit autour d'un espace d'identification défini par les éléments du patrimoine à préserver. L'accompagnement des agriculteurs après signature, assez fréquent, est orienté vers la diffusion des connaissances relatives au bien patrimonial en cause et à sa gestion. La transmission des résultats des travaux de suivi en fait aussi partie.

## Les incertitudes

Sur le plan environnemental, **l'efficacité des préconisations** est souvent mal connue à cause du manque de références (les espèces ou les biotopes vont-ils évoluer dans le sens recherché ? le risque naturel sera-t-il mieux contenu ?). De ce fait, nombre de prescripteurs préfèrent proposer, par réalisme, des *contrats d'obligation de moyens* qui ont pour effet d'exonérer l'agriculteur qui aurait parfaitement respecté les recommandations de la responsabilité d'un éventuel échec. Parallèlement un dispositif de suivi - expérimentation permet de tester des ajustements et de préciser les références agro-écologiques. Lorsque l'efficacité des recommandations est reconnue et les références validées, le prescripteur peut prendre le risque d'un transfert de responsabilité sur l'agriculteur par le biais d'un *contrat d'obligation de résultat* (cas des opérations DFCI<sup>6</sup>).

Cependant, la charge de la seconde incertitude, celle de **l'adhésion des agriculteurs**, ne diminue pas pour autant pour le prescripteur, puisque la perturbation importante du système d'exploitation n'est guère prise en considération, alors que l'adhésion (appréciée sur le plan quantitatif mais aussi en pertinence de la répartition spatiale) est l'un des critères importants d'évaluation d'un programme de cette nature. Pour réduire cette incertitude, le prescripteur peut être conduit à augmenter la rémunération (prime de base ou part d'incitation) ou à assouplir le cahier des charges.

La troisième incertitude tient à la **pérennité du financement**, d'autant plus sensible que les changements de pratiques demandés aux agriculteurs sont importants et parfois non internalisables<sup>7</sup>. L'interruption du financement est alors susceptible de déstabiliser l'exploitation, voire de la faire disparaître avec la prestation deman-

<sup>6</sup> DFCI : Défense des Forêts Contre l'Incendie.

<sup>7</sup> Dans ce cas extrême, les primes correspondent à la rémunération d'un service et doivent être reconduites pour assurer la poursuite du mode de gestion mis en place.

dée. Un engagement de l'État à plus long terme (10 ans), accompagné d'une option de sortie à 5 ans, faciliterait l'adhésion d'agriculteurs qui ne manquent pas d'opposer l'efficacité écologique aux contraintes agricoles.

### Intérêts et limites de la configuration agri-écologique

L'intérêt de cette configuration est d'être *a priori* la plus adaptée pour la gestion de zones remarquables (sites Natura 2000, paysages ou milieux singuliers, etc.) dans la mesure où les attentes environnementales exprimées s'inscrivent bien dans la construction d'un compromis. Le succès peut se mesurer autant en termes d'adéquation de la contractualisation que de qualité du partenariat entre naturalistes et agriculteurs ou encore en termes de pertinence du compromis. Néanmoins, plusieurs traits n'en facilitent pas la construction.

Le premier tient aux **risques de blocage** à propos de la légitimité des acteurs environnementaux et de leurs objectifs, aux yeux des acteurs agricoles. La tendance des premiers à « oublier » le monde agricole et ses contraintes dans la définition des programmes participe à ce risque.

À défaut de **réponses adaptées aux incertitudes** le programme peut n'être perçu que comme une accumulation de contraintes, agricoles (difficulté d'intégration dans les systèmes), sociologiques (prescriptions imposées de l'extérieur) et économiques (compensation insuffisante des surcoûts).

Les **coûts de transaction** peuvent finalement apparaître élevés : niveau des compensations, surprime d'incitation, dépenses de démarchage et d'animation. Ces dernières sont souvent assumées par les acteurs environnementaux.

Il en résulte un **risque d'échec** important : négociations sans issue, compromis au rabais, faible adoption, efficacité réduite, abandon des pratiques non intégrées.

Les précautions consistent à engager les contacts avec les agriculteurs et leurs organisations à l'amont du processus, afin de construire un partenariat étroit. La meilleure connaissance des intérêts et contraintes réciproques et la recherche conjointe de solutions réduisent les conflits de légitimité, permettent de partager les

préconisations et de penser à l'intégration des pratiques.

Lors de la mise en œuvre, il est opportun que l'éco-conseiller soit accompagné par un conseiller agricole. La reconnaissance formelle des résultats obtenus par les agriculteurs contribue à valoriser leur contribution et facilite l'appropriation des mesures. Le travail de médiation au préalable et d'animation en cours d'opération sont une clé de réussite des mesures de configuration agri-écologique. Enfin, l'élargissement vers d'autres acteurs du territoire (exploitants, propriétaires, élus, utilisateurs...) peut permettre de dépasser la confrontation étroite.

Quoiqu'il en soit, l'exigence et la recherche de qualité environnementales conduisent à une augmentation des coûts de transaction et à une relative contrainte sur les exploitations que seul un compromis travaillé peut rendre acceptable par les parties.

### La configuration agri-technique ou la recherche du dépassement technique

La configuration agri-technique est construite autour de l'idée que le problème environnemental peut, ou doit, être résolu par **l'introduction d'une innovation technique** qui contribue à rendre l'exploitation plus performante, notamment sur le plan environnemental. Il s'agit d'une offre de services émanant de l'agriculture. Le dépassement technique est parfois bénéfique aussi sur d'autres plans comme le revenu, la main d'œuvre ou les conditions de travail. La démarche met l'accent sur la maîtrise technique du processus par l'agriculteur. Pour les promoteurs, l'enjeu est d'orienter le développement agricole vers une meilleure prise en compte de l'environnement. Le cloisonnement des parcs de pâturage afin d'en augmenter la charge instantanée, le fractionnement des apports d'engrais ou l'agriculture de précision sont des exemples de dépassements techniques.

L'initiative appartient ici aux organisations agricoles qui jouent un rôle moteur dans la définition des objectifs et des prescriptions. Plus qu'en termes environnementaux, ceux-ci sont exprimés sous forme d'une amélioration des pratiques en vue d'une meilleure efficacité agricole qui aura par conséquent, et parfois en sous-entendu, un impact environnemental favorable.

À partir d'une **expertise technique agricole**, les cahiers des charges sont définis sur la base de références agricoles ou de la connaissance experte des techniciens. Le zonage correspond généralement au périmètre d'intervention de la structure agricole. Il est assez étendu et n'a qu'une valeur indicative puisque, de fait, seuls les systèmes en mesure d'adopter l'innovation sont concernés. L'opération se traduit par une réorganisation raisonnée des exploitations, après **diagnostic agricole** individuel.

L'information est diffusée par les journaux agricoles spécialisés, au sein des réseaux professionnels et lors des visites du technicien. Les candidatures émergent d'abord parmi les agriculteurs les plus entreprenants, avant de diffuser au sein de la filière à la suite d'opérations de démonstration. Les niveaux d'engagement et les parcelles sont **choisis conjointement par l'agriculteur et le technicien agricole**, au vu d'une analyse du fonctionnement de l'exploitation. L'adhésion des agriculteurs se fait autour d'idées de progrès ou d'efficacité. Elle est motivée par un souci de performance et d'image professionnelle. Le réseau des partenaires est circonscrit aux acteurs de la filière, les autres acteurs du territoire étant absents et ignorant même parfois l'existence du programme. L'espace d'identification est celui du métier (d'éleveur ovin, de maïsiculteur, etc.).

Du fait du montage, l'**intégration** des préconisations dans les systèmes d'exploitation **est rapide**. La formation est axée sur la démonstration en vue de la diffusion des techniques. Un suivi technique existe aussi, notamment auprès des candidats qui participent au dispositif de démonstration. La réussite de programmes relevant de cette configuration agri-technique se mesure en nombre d'adhérents et en surfaces concernées par l'innovation, indépendamment de leur répartition ou de la densité des contrats.

### Les incertitudes

Elles tiennent à l'innovation, à ses **qualités** (pertinence environnementale, intérêt pour les exploitants...) et à sa **capacité de diffusion**. Dans l'esprit de cette configuration, l'intérêt se mesure surtout par l'aptitude à assurer le maintien des performances productives, voire à les améliorer (progression du rendement, réduction des charges, augmentation du revenu, etc.). L'innovation est d'autant mieux adoptée qu'elle

valorise l'efficacité de l'exploitation. Lorsque l'avantage n'est pas considérable, la motivation des agriculteurs peut être affectée.

La prime correspond à une aide à l'adaptation ou à la conversion et couvre les surcoûts temporaires et les risques liés à la période transitoire. La composante incitative est réduite. À moins d'une composante de soutien permanent, la bonne intégration des préconisations dans les systèmes et l'impact économique parfois favorable peuvent conduire à la remise en cause à terme de la rémunération.

### Intérêts et limites de la configuration agri-technique

Cette configuration est séduisante sur le plan de l'implication des agriculteurs et de l'efficacité agricole : progrès technique, raisonnement des cahiers des charges, intégration dans les systèmes et appropriation. Les coûts de transaction, dont une partie est assumée par les organisations agricoles, sont globalement bien moindres que dans la configuration agri-écologique.

Cependant, en privilégiant une filière et en ignorant les autres, la configuration agri-technique n'apporte souvent qu'une **réponse partielle** dans les régions diversifiées. Par exemple, les actions de réouverture des milieux par le pâturage sont plus accessibles aux systèmes allaitants (ovins ou bovins) qu'aux systèmes laitiers. Dans les régions laitières ou mixtes, la solution doit inclure des voies plus subtiles : ouverture d'ateliers viande dans les exploitations laitières, installation interstitielle de systèmes allaitants, attribution de droits à produire spécifiques, etc. Par ailleurs, seuls les agriculteurs les plus motivés par la performance se lancent. Aussi, même en zone homogène, la densité de contrats ramenée à la surface agricole est faible et la dispersion peut remettre en cause la résolution du problème environnemental. À budget identique, les surfaces sous contrat seront certes plus importantes qu'en configuration agri-écologique mais l'intérêt environnemental sera beaucoup plus incertain.

Sur le plan sociologique, on notera que la configuration agri-technique est implicitement construite sur une **recherche de solution circonscrite au monde agricole**. Certes, le sentiment de garder la maîtrise au sein du monde agricole est important, mais les autres acteurs (environnementalistes, élus locaux, etc.) qui

contribuent aussi indirectement au financement, sont peu représentés, ni pour exprimer la demande sociale lors des phases de préparation, ni pour apprécier l'impact après mise en œuvre, ni encore pour ratifier le service rendu ou attester qu'il répond bien aux attentes. Le fait que la prime tende vers une aide à l'adaptation ne les incite pas à s'investir pour pénétrer un système qui développe sa propre logique interne. L'environnement est ainsi abordé à partir d'une vision agricole et traité uniquement en fonction du possible agricole, avec parfois pour implicite qu'une « agriculture vivante et équilibrée est bonne pour l'environnement » ou « qu'un espace agricole entretenu est bénéfique au paysage ». La configuration agri-technique ne stimule donc pas la relation agriculture-société.

Autant la configuration agri-technique est intéressante pour rehausser la contribution en faveur de l'environnement des agriculteurs les plus motivés d'une filière, autant il paraît important de raisonner sa diffusion au sein du monde agricole et d'associer d'autres acteurs, notamment environnementaux, à l'amont du processus afin de déssectoriser la démarche et d'en développer les dimensions environnementales et territoriales.

En tout état de cause, la recherche d'une bonne intégration dans les systèmes et l'appropriation des processus par les agriculteurs et leurs organisations restent soumis à la qualité des innovations proposées et se payent par une moindre exigence environnementale ainsi qu'un défaut d'ouverture et de confrontation au monde non agricole.

### La configuration agri-territoriale ou l'insertion dans un processus de développement local

La configuration agri-territoriale est caractéristique d'opérations construites autour de démarches de projet, destinées à valoriser les ressources et les réseaux locaux. Des acteurs diversifiés (agriculteurs, élus locaux, propriétaires, habitants, utilisateurs) s'impliquent dans la co-construction de la relation offre-demande, dans l'esprit de certains programmes Leader. Par leur implication active, les collectivités locales jouent un rôle moteur dans la définition des enjeux et des objectifs.

L'originalité de cette configuration réside dans l'engagement d'un processus ouvert et sans a priori, qui laisse une place importante au dialogue et à l'échange de vues. Les avis et les attentes des divers acteurs, leurs rôles, voire leurs éventuelles responsabilités aussi, sont discutés avec les porteurs de projets et les élus. La démarche participative met ainsi l'accent sur la construction d'une **expertise locale croisée multiple**, de laquelle émergent un diagnostic partagé et un projet. Les participants définissent les objectifs d'entretien (par l'agriculture ou par d'autres acteurs ruraux) des espaces reconnus sensibles sur le plan de l'environnement, des risques naturels ou du paysage. En réponse à ces « commandes » multiples et diversifiées, parfois en dehors des références existantes, ils précisent les cahiers des charges qui restent généralement simples (entretien de base) et ajustés aux enjeux des parcelles visées. **L'application est coordonnée** entre les différents acteurs et l'implication de chacun est adaptée au cas par cas.

L'espace de travail correspond généralement à un périmètre institutionnel (canton, communauté de communes...) : le facteur social est déterminant, et l'espace d'intervention se constitue en territoire. L'information mutuelle se transmet au cours de réunions organisées à l'échelle de ce territoire, élargies au plus grand nombre. Les élus ou leurs délégués entretiennent aussi de nombreux contacts interpersonnels et jouent les médiateurs. Le zonage résulte du recoupement des secteurs sensibles aux initiatives et les possibilités d'intervention des porteurs de projet.

Les candidatures émergent en **réponse à l'incitation sociale**. Le choix des mesures et des parcelles est discuté entre les porteurs de projets (agriculteurs ou entrepreneurs ruraux) et les élus représentants la demande sociale, en fonction des projets de chacun. La signature des contrats donne lieu à une certaine officialisation locale, de sorte que tous connaissent les engagements réciproques. L'adhésion se fait sur la base d'une appartenance au territoire et d'une participation aux réseaux locaux qui le structurent. Elle est motivée par un souci d'insertion sociale.

Les dispositifs d'accompagnement sont rares dans cette configuration. Par contre, les ajustements en cours de contrat sont fréquents, à la suite d'échanges directs entre partenaires, et d'autant plus aisés que la connaissance mutuelle des efforts réalisés ou des difficultés

rencontrées peut être prise en compte du fait de la proximité des parties. Les coûts de transaction sont plutôt modestes mais le travail d'animation est important et exposé. La réussite d'un programme relevant de cette configuration s'apprécie plutôt en taux d'implication (pourcentage des porteurs de projet impliqués, des surfaces sensibles engagées...) ainsi que par la qualité des réalisations.

### Les incertitudes

Elles sont ici multiples, aussi bien pour les exploitants, exposés à de **nombreux risques** (imprévisibilité des attentes, importance des remises en cause, etc.) que pour les promoteurs (incertitudes sur l'issue du processus et l'émergence d'un projet et donc risque d'échec, avec ses conséquences politiques). Intervient enfin la **qualité de l'expertise commune** (médiocrité, compromis au rabais, remise en cause du développement).

Malgré les risques, cette configuration permet aussi aux exploitants de **saisir des opportunités** et de réaliser des **recombinaisons stratégiques** importantes dont les plus fréquentes concernent le foncier qui demeure un préalable souvent indispensable (échanges de parcelles, regroupements, restructurations, etc.). Le consensus local, garanti par l'implication de la municipalité, permet aussi de passer outre les réticences des propriétaires privés.

La prime recouvre une partie de l'incitation à signer et une partie de la rémunération du service rendu à la collectivité. Son montant reste généralement modeste, non seulement parce que les engagements proposés et consentis le sont également, mais aussi parce que des compensations autres que financières entrent en ligne de compte (mise à disposition de foncier ou de facteurs de production, échange de biens ou de services, reconnaissance sociale directe du service rendu, etc.). Du fait de ces échanges qui s'apparentent à une forme de troc, le budget apparent de ces opérations peut sembler avantageux, cependant la charge d'animation est lourde et accompagnée de risques non négligeables.

### Intérêts et limites de la configuration agri-territoriale

La principale faiblesse de la configuration agri-territoriale tient à la **qualité de l'expertise préa-**

lable à la définition des projets, des prescriptions et des secteurs d'application. Sa nature ouverte et partagée conduit à ne retenir que les enjeux admis par le plus grand nombre (paysage, cadre de vie...) au détriment d'enjeux environnementaux plus spécialisés. Cette configuration débouche aussi sur un **niveau d'exigence modeste**, tant au plan environnemental (comparativement à la configuration agri-écologique) qu'en termes de modification des systèmes (comparativement à la configuration agri-technique). Par contre, si la démarche a été conduite avec méthode, l'adéquation à la diversité des enjeux tels qu'ils sont perçus localement est généralement bonne, notamment à propos du paysage et du cadre de vie local, pour le traitement desquels cette configuration est intéressante.

La réussite d'une opération agri-territoriale repose beaucoup sur la personnalité des responsables et la **qualité de la construction sociale** qu'ils contribuent à faire émerger. Au cours des rencontres, les partenaires découvrent en quoi leurs intérêts peuvent être complémentaires ou tout du moins ne pas s'opposer. Les parties sont amenées à renoncer à certaines prérogatives, en échange d'avantages plus importants dans d'autres domaines, garantis par l'autorité morale des responsables et reconnus par la population du fait de la publicité qui leur est faite.

La construction et la validation sociales de proximité confèrent à ces dispositifs une **capacité d'ajustement aux besoins** locaux, une souplesse de gestion et des occasions de créativité. L'auto-contrôle des partenaires se substitue à la rigidité administrative. La dernière des qualités de cette configuration est l'ouverture à l'ensemble des acteurs du monde rural.

Étant donné le risque de repli sur le niveau local propre à cette configuration, il est utile de chercher à décloisonner la démarche dans deux directions :

- à l'amont, par une prise en compte de la demande environnementale ou sociale émanant des niveaux « supérieurs », afin d'éviter que des enjeux extérieurs forts soient ignorés (renforcer la « dimension agri-écologique »),
- en cours de processus, en sollicitant des professionnels, notamment agricoles, de sorte que les réponses proposées soient aussi coor-

données avec les démarches sectorielles (renforcer la « dimension agri-technique »).

En conclusion, l'ancrage territorial est soumis à l'existence d'une forte volonté politique qui accepte de prendre des risques. L'ouverture à l'ensemble de la société locale offre des occasions de recombinaisons multiples et conduit à des coûts de transaction modérés, largement assumés par les collectivités au travers de l'animation. Elle tend à se réaliser au détriment de l'exigence environnementale ou des attentes externes et induit des adaptations opportunistes des exploitations agricoles, plutôt que des évolutions techniques.

### La configuration agri-réglementaire ou le respect d'une norme négociée

La configuration agri-réglementaire est construite autour d'une incitation à respecter une norme moyenne destinée à améliorer l'impact global de l'agriculture. En principe plus exigeante que la pratique courante, cette norme est sensée être applicable sur un espace étendu et dans des situations variées. Bien qu'elle s'apparente dans sa construction à une prescription de nature réglementaire, la norme n'a pas de caractère obligatoire et l'agriculteur reste libre de s'engager ou non à la respecter<sup>8</sup>. À titre d'exemple, un seuil de chargement comme celui retenu pour la PMSEE<sup>9</sup> (1,4 UGB/ha), une date de fauche ou le cahier des charges de l'agriculture biologique illustrent ce type de norme.

Habituellement inspirée de données provenant d'une expertise scientifique globale et de **références standards**, la norme est négociée au niveau institutionnel, entre l'administration et les professionnels agricoles. Même en cas de norme locale, la définition est arrêtée entre administration et représentants locaux de l'agriculture, en l'absence des organisations environnementales et des élus. La norme, construit social, représente l'état du compromis à un moment donné et acquiert une signification politique. En se positionnant comme arbitre entre l'offre (agricole) et la demande (sociale), l'administration tient un rôle influent dans sa détermination. Ainsi validée, la norme présente cependant un intérêt particulier pour l'agriculteur puisque son respect, sous réserve qu'il soit vérifiable, lui confère une image de professionnel respectueux de l'environnement et l'exonère

d'avoir à faire la preuve de l'efficacité de ses pratiques.

Dans cette configuration, le zonage n'est pas déterminant (cf. agriculture biologique). Lorsqu'il existe, sa définition fait alors partie de la négociation, au même titre que les prescriptions complémentaires du cahier des charges. L'ensemble repose sur les mêmes bases d'expertise scientifique générale que la norme elle-même. Le niveau d'engagement est généralement unique, sans option.

L'information qui parvient à l'agriculteur par des canaux peu spécialisés (presse agricole généraliste, presse régionale), peut être reprise ou commentée lors de réunions agricoles ou dans des revues professionnelles. Les candidatures sont « spontanées » : l'agriculteur déclare son intérêt et fait la démarche d'aller chercher les formulaires mis à sa disposition à la chambre d'agriculture, à la mairie ou à la DDAF. Sous réserve du respect de la norme, le **choix des parcelles**, relativement libre, est **laissé à l'initiative de l'agriculteur** qui peut être assisté par la profession ou l'administration. Dans les cas extrêmes, il dépose une simple déclaration d'engagement. Le réseau des acteurs de la mise en œuvre, comme l'espace d'identification, sont de type professionnel. L'adhésion des agriculteurs est d'ordre tactique, répondant à des considérations économiques et d'image vis-à-vis de l'opinion. Elle est d'autant plus importante que le respect de la norme est facile à atteindre.

L'accompagnement des agriculteurs est limité à la diffusion de principes généraux par la voie de la presse professionnelle généraliste. La réussite du programme se mesure par la consommation de l'enveloppe budgétaire ou par le taux d'adhésion, peu par rapport à l'impact environnemental difficile à évaluer. L'aide a surtout valeur d'incitation car les surcoûts ou manques à gagner sont très variables d'une exploitation ou d'une région à l'autre. Les coûts de transaction sont réduits au minimum.

### Les incertitudes

La configuration agri-réglementaire porte deux incertitudes majeures. La première concerne **l'efficacité environnementale de la norme** qui est sensée permettre une amélioration de la situation. La norme étant négociée, elle peut autant dépendre de l'état du rapport de forces

<sup>8</sup> D'où, le préfixe agri-pour rappeler cette liberté du choix caractéristique des mesures agri-environnementales.

<sup>9</sup> PMSEE : Prime au Maintien des Systèmes d'Élevage Extensifs ou « prime à l'herbe ».

que des données réelles relatives au phénomène considéré. De plus, la négociation débouche sur une valeur moyenne qui ne permet pas de tenir compte des situations particulières où la norme pourrait être assouplie sans risque pour l'environnement ou au contraire devrait être renforcée.

La seconde incertitude tient à l'application de la norme et renvoie à la question de l'**efficacité économique**. La décision d'engagement étant très libre, à l'extrême simplement déclarative, les agriculteurs qui souscrivent atteignent déjà la norme ou sont en mesure d'y parvenir avec des ajustements à la marge, sans remettre en cause la stratégie et le fonctionnement de l'exploitation. Ainsi, plus la norme est perçue comme contraignante, moins la mesure est adoptée et moins les chances d'atteindre le résultat escompté sont réunies. Inversement, si la norme est plus accessible, le taux d'adhésion augmente mais le bénéfice environnemental n'évolue guère puisque la norme était de fait déjà quasiment respectée. Le seul moyen d'augmenter l'impact environnemental réside dans l'augmentation du volet incitatif de la prime qui pèse alors d'autant sur les coûts de transaction et l'efficacité économique.

### Intérêts et limites de la configuration agri-réglementaire

Le principal intérêt de cette configuration, adaptée à un objectif de relèvement du niveau moyen global de l'agriculture, ressort de son **apparente facilité de mise en œuvre** : simplicité de la norme, application possible à de grandes zones, économie de temps consacré à la mise en œuvre des contrats et rapidité du retour sur investissement.

Ce serait cependant oublier le poids des incertitudes qui caractérisent cette configuration et peuvent rendre le bilan trompeur. En effet, efficacité environnementale et efficacité économique sont corrélées, sans aucun vrai moyen de découplage de l'une par rapport à l'autre puisque la recherche d'économie sur les coûts de transaction se traduit par la disparition de l'animation et **l'affaiblissement des liens à la filière, à l'environnement et au territoire**. Si bien que l'efficacité de la configuration agri-réglementaire par rapport à d'autres peut être sujette à discussion.

La perte du lien avec la filière s'exprime par l'importance des évolutions opportunistes, marginales ou à la durabilité incertaine, puisque le travail d'insertion dans les exploitations n'est pas encouragé. Le lien avec l'environnement est oblitéré par les caractéristiques de la norme et l'incertitude environnementale qui lui est attachée. L'étendue du zonage contribue aussi à favoriser une certaine dilution de l'impact. Enfin, le lien avec le territoire est d'autant plus limité que la définition de la norme intervient en haut lieu, concerne de vastes zones et que la négociation échappe au débat public.

Le principal moyen d'atténuer ces inconvénients reste de restaurer ces liens qui permettent de créer de nouveaux leviers : déconcentrer le choix et la définition des normes et préciser le zonage (à l'extrême, un cahier des charges agri-écologique est un ensemble de normes strictement locales), introduire une dimension technique (implication de la profession, diagnostics d'exploitation...) afin de faire évoluer plus en profondeur les systèmes, associer les partenaires locaux à ces démarches.

En conclusion, la standardisation de la démarche par la définition d'une norme négociée afin de toucher plus rapidement de grandes surfaces et de réduire les coûts de transaction se fait au détriment de l'impact environnemental, au prix d'une intégration agricole et sociale limitée et de ce fait sans gain notable en terme d'efficacité.

### Synthèse

Ce panorama présente des figures typées, alors que la réalité est plus nuancée. Il met en relief la diversité des ressources offertes par les dispositifs contractuels et des logiques internes sous-jacentes.

**Le choix d'une configuration résulte du contexte institutionnel** (acteur à l'origine de l'initiative, manière d'aborder le sujet et réseau mobilisé) **plus que de la nature du problème environnemental**. En effet, même si certaines sont mieux adaptées à la résolution d'une question, les configurations sont relativement indépendantes des enjeux environnementaux à traiter, un objectif donné (qualité de l'eau, biodiversité...) pouvant être abordé par l'une ou l'autre, comme l'illustrent les **tableaux 2 et 3**.

Configurations	Réduction de la pollution de l'eau par l'azote
Agri-écologique	Cartographie de la sensibilité des sols au lessivage, études de la localisation des nappes et des flux ...→ zonage de l'aptitude à recevoir des apports azotés et quantités maximales
Agri-technique	Bilans azotés (à l'échelle de l'exploitation ou de la parcelle), plans d'épandage, fractionnement des apports, cultures intermédiaires pièges à nitrates (cf. l'esprit des programmes « Fertimieux », « Irrimieux », etc. qui seraient suivis de contrats)
Agri-territoriale	Sensibilisation de l'ensemble de la population aux problèmes de la qualité de l'eau des captages ou des nappes, efforts coordonnés des différentes parties : agriculteurs, industriels, collectivités (décharges... ) ; participation financière incitative du syndicat des eaux...
Agri-réglementaire	Limitation des apports à XX unités d'azote

▲ **Tableau 2** : Exemples de traitement d'un objectif de réduction de la pollution de l'eau par l'azote

Configurations	Entretien de milieux embroussaillés
Agri-écologique	Étude chargée de déterminer les secteurs à entretenir en fonction de l'impact sur le milieu, le paysage, les risques... Définition des modalités d'ouverture ou d'entretien : interdictions (du feu, des herbicides... ), types d'éléments à conserver, périodes d'intervention, etc.
Agri-technique	Établissement d'un calendrier de pâturage visant à accroître le chargement aux périodes opportunes pour contenir les ligneux sur certains parcs, préalablement cloisonnés et choisis en fonction de leur intérêt pour l'exploitation (proximité du siège, facilité d'accès... )
Agri-territoriale	Définition des secteurs sensibles au sein de commissions communales. Selon les besoins : recherche d'exploitants (agriculteurs ou non), mobilisation du foncier (échanges, création d'AFP... ), demande de prestation de service, etc.
Agri-réglementaire	Fourchette de chargement à respecter

▲ **Tableau 3** : Exemples de traitement d'un objectif d'entretien des milieux embroussaillés.

Une autre clé de lecture des configurations consiste à analyser les processus selon la sollicitation des exploitants et la définition des prescriptions (**tableau 4**).

Deux configurations sont **sélectives**, elles exigent une forte adaptation des exploitations et ne s'adressent qu'à un nombre limité de candidats répondant à des caractéristiques précises : appartenant à une filière (agri-technique) ou relevant d'un espace remarquable (agri-écologique). Les deux autres configurations ont un caractère **intégrateur**, elles sont ouvertes à toutes les exploitations du périmètre, défini sur une base professionnelle (agri-réglementaire) ou géographique (agri-territoriale). L'analyse typologique des contractants (dimension et orientation technico-économique) est révélatrice de ce critère.

Sur le plan des prescriptions, deux configurations peuvent être qualifiées de **génériques** parce que le zonage a une faible importance et les règles des cahiers des charges, définies de façon standard, sont facilement transposables moyennant de simples ajustements : extrapolation au sein d'une filière (agri-technique) et transposition d'une zone à l'autre (agri-réglementaire). Les deux autres configurations sont qualifiées de **spécifiques**, les préconisations sont finement adaptées aux caractéristiques locales et concernent des espaces bien circonscrits : l'espace de l'enjeu patrimonial d'une part (agri-écologique) ou l'espace de référence socio-économique d'autre part (agri-territoriale).

La notion de configuration illustre ainsi la souplesse du dispositif contractuel dans le cas de la production de biens environnementaux par

Prescriptions	Modes de sollicitation	
	Sélectifs	Intégrateurs
Génériques	Agri-technique	Agri-réglementaire
Spécifiques	Agri-écologique	Agri-territorial

▲ **Tableau 4** : Analyse des processus selon la sollicitation des exploitations et la définition des prescriptions.

l'agriculture, souplesse qui explique sans doute l'engouement dont bénéficient les contrats depuis une bonne dizaine d'années. Mais aucune configuration n'est a priori meilleure ou plus mauvaise qu'une autre. Chacune est seulement privilégiée par un contexte ou une organisation donnés et tend à produire des effets particuliers sur le plan économique, environnemental et social.

La notion de configuration permet une approche stratégique de la production d'aménités par l'agriculture. Par exemple, la conception du dispositif CTE s'inspire d'une configuration agri-réglementaire, comme auparavant celle de la plupart des mesures régionales proposées en

France en application du règlement CE 2078/92. L'enjeu, au niveau d'application départemental, est de faire évoluer cette approche qui produit peu de changements dans un sens soit plus agri-territorial pour en faciliter l'appropriation et la rapprocher des enjeux locaux, soit plus agri-technique comme beaucoup de CTE filières pour favoriser l'intégration dans les exploitations, voire plus agri-écologique dans les zones Natura 2000 pour en développer l'efficacité environnementale. Des approches simplifiées comme les CTE « herbagers » ou « petites exploitations » contribuent pour leur part à renforcer le caractère agri-réglementaire de la mesure. □

### Résumé

Une étude comparative de différentes mesures agri-environnementales sur plusieurs points (conception, mise en œuvre, acteurs, objectifs, moyens, etc.) a permis d'élaborer une typologie à dire d'expert de ces systèmes d'incitation. La formalisation des constantes observées conduit à la description de quatre configurations basées sur les modalités d'interaction entre représentants de la demande sociale et exploitants agricoles au cours de la construction des projets et de la mise en œuvre des préconisations. Cette typologie éclaire les systèmes d'incitation à la production de biens environnementaux et permet de construire des stratégies d'intervention adaptées à différents contextes.

### Abstract

A comparative study on different angles (making, implementation, actors, aims, means, etc.), of several agri-environmental schemes permitted the building of an expert typology of these encouraging systems. The constants lead to the description of four types (called configurations), based on the interactions between representatives of the social demand and farmers during the making of the projects and the implementation of the prescriptions. This typology gives light to systems encouraging the production of environmental goods and allows to develop suitable strategies for different contexts.

## Bibliographie

DEFFUANT *et al.*, 2001 – *Improving Agri-environmental Policies: a Simulation Approach to the Cognitive Properties of Farmers and Institutions, Final report, FAIR3 CT 2092*, Cemagref, Aubière, 186 p.

DOBREMEZ L., PERRET E., 1998 – Les cahiers des charges des opérations locales agri-environnementales en montagne : quelles implications pour les exploitations agricoles ?, *Ann. Zootech.*, 47, 497-503.

JAUNEAU J.-C., ROQUE O., 1998 – *Évaluation des mesures agri-environnementales ; synthèse des évaluations régionales*, ISARA, Lyon, 140 p. + ann.

MORMONT M., 1996 – Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs, *Économie rurale*, 236, 28-36.

PIVOT JM, VÉRON F., 2000 – *Contrats et rémunération : des éléments pour l'élaboration des CTE*, <http://sinfotech.cemagref.fr/projets/cte/dossierdoc/sommaire/contrat-remuneration.htm>

ROQUE O., JAUNEAU J.-C., JUBAULT P., 1997 – *Évaluation des mesures agri-environnementales en région Rhône-Alpes*, ISARA/ACER Campestre, Lyon, 87 p. + ann.

VÉRON F. (COORD.), BERNARD-BRUNET C., BORNARD A., DOBREMEZ L., DORÉE A., DUPUIS M.-F., FISCHESSE B., LABONNE S., PERRET E., MATHIEU P., 1999 – *Suivi de l'article 19 en zones de déprise : Ariège, Jura, Lozère et Var ; rapport final*, Cemagref, Grenoble, 800 p.