

# Projets d'intégration de l'évolution des systèmes d'exploitation agricole et de la dynamique territoriale\*

Claude BERANGER

INRA-SAD, 128 rue de l'Université, 75006 Paris

Les deux exposés précédents de F. Papy et A. Brun ont bien mis en évidence des questions de fond posées par la place et le rôle de l'agriculture et des agriculteurs dans l'organisation et la gestion du territoire.

Si l'évolution de l'agriculture et sa formidable modernisation ont entraîné en France une forte réduction de son poids économique et social dans la société, sa dominance sur le territoire reste fondamentale, au niveau global des pays, voire de la planète, et plus précisément au niveau local dans chaque petite région rurale.

En liaison avec l'urbanisation croissante, l'espace rural est devenu une ressource essentielle pour la société tout entière (nature, résidence, loisirs, tourisme...) et, il convient de retisser un lien social fort entre une société de plus en plus urbaine et des agriculteurs de plus en plus tournés vers l'efficacité de leur production et la vente de leurs produits. Il faut combiner la gestion du territoire rural et la gestion de l'entreprise agricole orientée par les marchés, combiner la fonction ménagère et la fonction marchande de l'agriculture. La pression croissante des demandes sociales nous y oblige.

Or, un choix politique important consiste à refuser de laisser s'établir une agriculture duale séparant les fonctions ménagères et marchandes, mais de s'efforcer d'intégrer ces fonctions au sein de l'exploitation agricole et de son territoire. Cela s'exprime à travers l'orientation de l'agriculture vers un développement durable qui combine harmonieusement les fonctions économiques, écologiques et sociales de l'exploitation agricole. Il ne s'agit pas de se contenter de rectifier et compenser des impacts négatifs liés à certaines formes de développement économique (pollutions, désertification...), mais de créer et valoriser les synergies entre les diverses fonctions pour un progrès global de l'exploitation et des territoires. C'est le sens de la récente Loi d'orientation agricole, et en partie celui de la nouvelle politique agricole commune (PAC), qui intègre, dans le règlement de développement rural, les différentes fonctions territoriales et sociales de l'agriculture et fait du développement rural le second pilier de la politique agricole.

L'intégration de ces différentes fonctions devrait se faire non seulement au niveau de l'exploitation agricole et de son propre territoire, mais au niveau des filières de production et des territoires qui les concernent et donc au niveau des territoires d'action collective indiqués par F. Papy et illustrés par A. Brun dans sa commune. C'est donc bien un nouveau mode d'organisation collective qu'il faut développer pour se confronter entre acteurs, négocier et décider des objectifs et des actions à entreprendre sur un territoire d'action collective, pour assurer des relations fécondes entre les agriculteurs et les autres acteurs du monde rural. Pour y parvenir, il faut une orientation politique affirmée, des dynamiques agricoles et territoriales fortes, mais aussi des méthodes, des outils et des

financements. C'est ce que propose le contrat territorial d'exploitation (CTE) qu'a précédé, dans le même esprit, l'expérience des plans de développement durable (PDD) présentés à l'Académie d'agriculture dans sa séance du 2 juin 1999. Nous allons examiner ce nouvel outil, le CTE, de mon point de vue d'expert, dans l'état actuel de son élaboration non encore achevée, divers points faisant l'objet de discussions et d'arbitrages.

## **Les bases du CTE**

Le CTE est un outil mis en oeuvre par l'Etat pour promouvoir une agriculture durable et reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculture. Son objectif est bien d'intégrer la fonction de production et les autres fonctions, notamment la gestion durable des ressources naturelles et des territoires.

C'est un contrat individuel de cinq ans, renouvelable, établi entre l'Etat et l'agriculteur qui définit un projet en termes d'objectifs et précise les engagements des deux parties en termes techniques et financiers. Cette forme juridique retenue, le contrat, rompt avec une politique de subvention, de compensation de handicaps et implique une négociation entre les deux parties, pour un bénéfice réciproque, dans la durée.

### **C'est un contrat territorial**

Les objectifs sont ceux de l'exploitant et ceux des autres acteurs du monde rural sur un même territoire. Ces acteurs sont organisés, plus ou moins fortement, dans des collectifs divers qui expriment des attentes vis-à-vis de l'agriculture et qui les traduisent en objectifs et en actions souhaitées. Des projets de territoires ou de filières territorialisées s'élaborent dans des contextes variés, avec l'appui des pouvoirs publics ou sous leur instigation (Loi d'orientation et de développement durable du territoire). Ces projets constituent des cadres de références pour l'élaboration des CTE.

Le CTE est donc un lien entre l'agriculteur et les autres acteurs du secteur géographique et économique dans lequel s'inscrit son activité.

### **C'est un contrat territorial d'exploitation**

Ce contrat individuel est fondé sur un projet de l'exploitant qui concerne l'avenir de son exploitation et qui vise à la fois à garantir sa viabilité économique et à mieux prendre en compte les attentes de la société en matière de qualité des produits, d'emploi, de protection de l'environnement écologique et d'équilibre des territoires.

Le CTE est fondé sur une approche globale de l'exploitation qui ne concerne pas seulement une partie de l'exploitation ou la seule composante environnementale, mais l'ensemble des activités et des parcelles pour y associer l'accroissement de la valeur ajoutée, le maintien et le développement de l'emploi, l'amélioration de la qualité de l'environnement et des produits. On cherche donc bien à intégrer les fonctions ménagères et marchandes de l'agriculture.

## **Les territoires d'action collective**

Le choix du niveau d'organisation qui permet de définir un territoire servant de base au CTE est difficile, l'exploitant ayant, selon ses objectifs et ses activités, plusieurs territoires d'actions plus ou moins emboîtés.

De plus, les unités géographiques qui correspondent au niveau local à un territoire de projet ou à un territoire d'action sont eux-mêmes très variables selon les objectifs poursuivis et les contextes locaux (bassin versant, biotope à protéger, paysage, terroir d'un produit, bassin de production, zone touristique, communes résidentielles...).

En outre, pour gérer l'élaboration et la contractualisation des CTE, il faut choisir un niveau pertinent d'action administrative.

Le choix retenu est d'abord celui de l'organisation et de la gestion administrative et professionnelle, à savoir le niveau du département, bien structuré et organisé (DDAF, chambre d'agriculture, ADASEA, fédérations départementales de syndicats, d'associations, de groupements, Commission départementale d'orientation de l'agriculture – CDOA). Le département est en France un lieu de gouvernance territoriale et d'action bien identifié.

Au sein du département, c'est aux groupes porteurs de projets collectifs, concernant des aires géographiques définies ou des filières s'inscrivant dans des territoires, que revient l'initiative de définir des projets et les périmètres d'action collective correspondants. Selon les objectifs poursuivis, des territoires existent déjà (parcs naturels régionaux, syndicats de communes, « pays », syndicat de bassin, d'irrigation, de produits d'origine...) et d'autres se créent à travers les projets que conçoivent des groupes d'origine variée. Cette liberté d'initiative et de proposition de projet permet aux différents acteurs de la société rurale d'exprimer leurs besoins, attentes, projets et de construire des territoires d'action collective.

## **Le dialogue et la négociation**

Le dialogue entre les agriculteurs et les différents acteurs du monde rural pour permettre de répondre aux attentes de la société et de maintenir et développer l'agriculture, s'établit et se formalise d'abord aux deux niveaux retenus précédemment : le projet local et le cadre départemental.

### **Le projet local**

C'est dans un territoire d'action local qu'un groupe se construit associant, selon les contextes, des agriculteurs, des transformateurs, des commerçants, des chasseurs, des pêcheurs, des randonneurs, des protecteurs de la nature et des élus de collectivités locales ou de mouvements associatifs... Il s'agit de bâtir en commun ou de valoriser un projet qui se fonde sur un diagnostic territorial de la situation (atouts, contraintes, opportunités) et fait émerger des enjeux et des objectifs communs ou acceptés en commun. Pour atteindre les objectifs ainsi définis, des actions vont être proposées, articulées entre elles ; elles vont constituer les éléments d'un contrat type correspondant à ce projet collectif.

Ce projet comporte nécessairement une partie environnementale et une partie économique et relative à l'emploi. Dans le contrat type, certaines des actions sont obligatoires pour réaliser le projet et d'autres seront seulement recommandées.

C'est donc bien dans cette élaboration commune d'un projet sur des enjeux et objectifs précis que se nouent, voire s'inventent de nouveaux modes de dialogue et d'organisation collective au niveau local, que l'objectif d'un contrat oblige à préciser et à formaliser.

### **Le cadre départemental**

Au plan départemental, où se trouvent regroupées différentes institutions et organisations, s'élaborent sous de multiples formes de dialogues, des orientations stratégiques générales et transversales à divers territoires locaux.

C'est aussi à ce niveau que se coordonnent, s'organisent, se précisent les différents projets locaux (dont certains seront interdépartementaux). Ce rôle de régulation est essentiel et s'appuie à la fois sur un diagnostic stratégique départemental socio-économique et sur les différents plans ou schémas d'aménagement déjà élaborés (projet agricole départemental, schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux...).

C'est aussi au plan départemental que se prennent des décisions, par l'Etat, c'est-à-dire le préfet, avec l'appui de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). Cette commission dont la composition a été modifiée par la Loi d'orientation agricole est maintenant élargie aux différents acteurs du monde rural et constitue donc un lieu privilégié de dialogue agriculteur – société, et de construction commune. Les contrats types correspondent aux divers projets collectifs du département ; les mesures types proposées dans ces contrats, ou dans le cadre du département pour répondre à des objectifs transversaux, sont déterminées dans cette commission et proposées à l'agrément du préfet. Donc, l'élaboration du contenu et des outils de la contractualisation s'effectue au niveau du département.

## Les niveaux englobants

La région est un lieu d'harmonisation, de mise en cohérence ainsi que d'évaluation de la politique relative aux CTE, en relation avec les autres politiques publiques, notamment celle du contrat de plan Etat – région.

C'est, bien sûr, au plan national que se définissent le cadre politique et les règles de construction des CTE à travers la loi, le décret et la circulaire d'application. Le dialogue et la négociation se sont effectués avec les parlementaires, les organisations professionnelles, le conseil économique et social et l'administration. Mais ce niveau est fortement englobé dans le cadre des règlements européens, fruit de la PAC qui résulte de la négociation au sein de l'Union européenne, et avec la perspective de préparer les négociations internationales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Ce sont ces orientations et contraintes mondiales, européennes et nationales qui encadrent la politique territoriale locale et départementale. Les actions engagées au niveau local doivent pouvoir s'inscrire dans le règlement de développement rural européen (RDR) et donc correspondre aux orientations et contraintes qu'il impose.

De fait, le choix des actions à mettre en œuvre, face aux objectifs inscrits dans les projets collectifs se formalise sous forme de choix de mesures types, correspondant essentiellement à des mesures agréées par la Commission européenne.

On voit donc bien que, si le dialogue et la négociation s'effectuent à la base sur des territoires d'action collective définis par les acteurs, ils se poursuivent et s'intègrent à différents niveaux d'organisation comportant chaque fois des négociations importantes pour aboutir à des régulations, des cadres et des règles administratives qui formalisent et encadrent les processus d'élaboration des projets et les dynamiques locales.

Il apparaît important que ces processus d'élaboration et de négociation s'effectuent de façon interactive entre les différents niveaux, dans la mesure du possible, mais surtout entre les niveaux locaux et départementaux.

## Le CTE, projet et contrat individuel

Bien qu'il repose en grande partie sur des démarches collectives décrites ci-dessus, le CTE est bien un contrat entre l'exploitant et l'Etat.

Il se construit à partir d'un diagnostic de l'exploitation situant les atouts, contraintes et opportunités de l'exploitation par rapport aux enjeux et objectifs des projets de territoires et filières territorialisés et par rapport aux enjeux et objectifs propres à son entreprise et à sa famille.

L'agriculteur définit ses propres objectifs de développement en prenant en compte les situations où il a déjà atteint en grande partie les objectifs de la collectivité et celles où il devrait faire un effort d'amélioration.

Mais pour que ce projet s'inscrive dans les démarches collectives des territoires d'action qui le concernent et souscrivent aussi aux cadres et règles qui permettront de le contractualiser, sa démarche se traduit par une adhésion à un ou des contrats types proposés dans son département, complétée par quelques objectifs et actions inscrites dans le cadre départemental. Il formalise donc son projet en le construisant à partir de briques déjà assemblées par la collectivité (contrats types) et de briques élémentaires, agréées par la collectivité aux différents niveaux d'organisation, depuis l'Europe (RDR) jusqu'au département (CDOA-Préfet).

L'exploitant garde cependant toute son autonomie de décision puisqu'il choisit les contrats types auxquels il souhaite adhérer ; dans ces contrats types, les actions facultatives qu'il retient éventuellement et, de plus, des actions complémentaires correspondant aux spécificités de son projet et de son contexte particulier. Son projet est donc bien personnel, mais s'inscrit dans des démarches de dialogue, de négociation, de construction de projets collectifs territoriaux, et s'inscrit dans un processus réglementaire qui permet la contractualisation.

La structure actuelle du règlement de développement rural oblige à prendre des engagements et à rémunérer les actions, traduites en mesures types, mais ne permet pas de rémunérer globalement le projet. C'est là une difficulté qui implique d'établir un contrat sur un projet global d'exploitation, mais de financer les actions retenues par l'exploitant dans le (ou les) contrat type auquel il souscrit et dans le cadre départemental.

Le CTE ayant pour but de rémunérer certaines fonctions non marchandes, et donc des aménités positives (ou la réduction des aménités négatives), celles-ci sont difficiles à évaluer dans l'état de nos connaissances ; il faut cependant chercher à le faire à travers le financement des actions contractualisables prévues dans les mesures types.

## **Concilier la continuité du territoire, les projets collectifs et le contrat individuel**

Si le dispositif qui s'organise permet bien la prise en compte des attentes de la société et des projets collectifs et individuels des agriculteurs ainsi que le dialogue entre acteurs, il ne permet pas d'agir sur tout un territoire.

En effet, sur un espace continu sur lequel interviennent les différents acteurs, il faudrait faire en sorte que tous les acteurs agissent dans un même sens pour obtenir des effets significatifs sur ce territoire, en particulier pour tout ce qui touche aux aspects environnementaux (sur un bassin versant, un impluvium, une zone sensible aux risques naturels ou d'intérêt écologique). Or, les agriculteurs de ce territoire sont libres de ne pas souscrire de CTE, de ne pas choisir certaines actions recommandées et l'effet peut donc demeurer très ponctuel et insuffisant pour modifier le cours des choses.

Cette difficulté est réduite du fait du caractère collectif du projet sur ce territoire et du contrat type correspondant, qui assure une bonne cohérence entre les actions proposées pour un même objectif. Il serait également possible de favoriser, par des bonus dans le financement du CTE, les agriculteurs qui mettent en œuvre de façon concertée sur un territoire continu des actions qu'ils ont choisies. Par exemple, en organisant sur un bassin versant les assolements et la localisation des cultures pour lutter contre l'érosion et améliorer la qualité de l'eau ; ou bien en organisant collectivement l'étalement planifié de la production pour assurer l'approvisionnement régulier d'un marché en produits de qualité. L'organisation du parcellaire et des bâtiments et aménagements, en tenant compte de la cohabitation avec les résidents, pourrait aussi donner lieu à de telles incitations.

Cependant, c'est surtout à travers les dynamiques collectives qui peuvent se développer, à l'occasion des démarches de CTE, sur un même territoire entre les différents acteurs que s'opéreront les changements et la mise en œuvre concertée des actions. Cette démarche invite en effet à définir, formaliser les actions à conduire, à les faire reconnaître dans des contrats et à les inciter financièrement. Elle aura sans doute progressivement un effet d'entraînement sur les divers agriculteurs d'un même territoire.

Dans la mesure où les agriculteurs seront bien associés aux autres acteurs locaux pour élaborer collectivement leurs projets, la prise en compte d'un territoire dans sa continuité et le renouveau du lien social entre agriculteurs et société locale pourront bien se réaliser.

## **Conclusions**

Intégrer l'évolution des systèmes d'exploitation agricole et la dynamique territoriale est un sujet complexe qui ne peut s'organiser que progressivement. La Loi d'orientation agricole traduit bien cette nécessité et ce choix politique, et l'outil qu'est le CTE doit contribuer à sa mise en œuvre. L'ouverture aux préoccupations de la société, la confrontation et le mixage des cultures paysannes et urbaines sont des enjeux essentiels de cette évolution qui implique des changements de mentalités toujours longs à faire. L'orientation est prise, l'évolution est affirmée et incitée, la démarche ne pourra se faire que progressivement. Il faut trouver un compromis harmonieux entre des actions « sur mesure », bien adaptées à la variété des situations des exploitations, des territoires et aux dynamiques locales, et des

actions et contrats « prêts-à-porter » permettant de démarrer rapidement, d'assurer un financement et un contrôle public suffisamment rigoureux.

Le contexte de la nouvelle PAC limite les moyens financiers disponibles pour généraliser très vite cette démarche. Elle devra donc s'élargir au fur et à mesure de l'accroissement des moyens et du rodage des procédures. La démarche devra également s'affiner en capitalisant et valorisant les premières réalisations.

La recherche, le développement ont, dans ce domaine, un vaste champ de travaux à réaliser et de connaissances à utiliser. La mise en œuvre du CTE est l'occasion de reformuler, préciser ou poser un grand nombre de questions difficiles et d'essayer de les résoudre de manière opérationnelle dans des contextes variés.

Au niveau des territoires comme à celui des exploitations, il faudra fournir des théories, des méthodes, des indicateurs et des outils pour aider aux diagnostics, à l'élaboration de projets, à la négociation, à la gestion intégrée des différentes fonctions et à l'évaluation des projets puis de leurs résultats.

Au niveau de la politique publique, notamment agricole, il faudra accompagner les modifications des finalités et des modes de régulation de ces politiques, parvenir à bien prendre en compte les biens publics dans la multifonctionnalité de l'agriculture et à les rémunérer, maîtriser le contrat comme nouveau mode d'administration publique, aider à évaluer ces politiques publiques.

Cela invite à un renouveau au niveau de la recherche finalisée et du développement agricole, dans leurs travaux et dans leur organisation, à une mobilisation des connaissances et des savoirs. La combinaison des sciences agronomiques et des sciences sociales et la recherche-action en partenariat sont des orientations essentielles pour aller dans cette voie.

## Références bibliographiques

BÉRANGER C., FLAMANT J.C., GIBON, 1998. Développement durable en élevage et développement territorial. Renc. Rech. Ruminants, 5 : 155-160.

BIMA, 1999. Lignes de force d'un métier en évolution, 1477 : 14-15.

BIMA, 1999. Le CTE, une démarche de développement, 1479 : 10-11.

BIMA, 1999. Les partenaires s'engagent, 1480 : 20-21.

C.R. Acad. Agric. Fr., 85 : 3, Séance du 2 juin 1999, p. 109-141.

Loi d'orientation agricole, 1999, Loi n° 99.574, J.O. du 10 juillet 1999, 1023/10269, Décret d'application, circulaire d'application et guide d'élaboration

VILLARET A., AMBROISE R., BARNAUD M., MANCHON O., VEDEL G., 1998. Plans de développement durable : premier bilan des projets d'exploitation. Renc. Rech. Ruminants, 5 :165-168.