

Multifonctionnalité agricole et pluralité sociale : Les contrats territoriaux d'exploitation

Jacques Rémy

La Loi d'Orientation Agricole (LOA) votée en 1999 stipule dans la première phrase de son article 1 qui a valeur d'orientation générale : *“La politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable”*¹. Toute la philosophie du contrat territorial d'exploitation (CTE), instrument de cette nouvelle politique agricole, est ainsi résumée en quelques mots. En reconnaissant et en assignant à l'agriculture des fonctions (et des missions) autres que strictement économiques, la loi met désormais l'accent sur la notion de “multifonctionnalité” aujourd'hui légitimée et même prônée par le législateur².

D'UNE ORIENTATION À L'AUTRE

On a beaucoup évoqué autour de l'élaboration de cette nouvelle loi, et c'est même devenu un leitmotiv, la loi d'orientation de 1960, à la fois pour la situer dans la continuité de cette période glorieuse pour l'agriculture (une nouvelle grande loi qui détermine l'avenir de l'agriculture) et pour insister sur la rupture que la nouvelle loi marquerait avec les visées de l'ancienne (de l'intensification de la production au développement durable). On ne saurait toutefois se satisfaire des proclamations sur lesquelles s'ouvre une loi, mais s'il est envisageable de confronter les évolutions de l'agriculture française dans les années soixante à quatre-vingts aux objectifs affichés de la loi de 1960, on ne peut dès aujourd'hui entreprendre cette tâche avec la nouvelle loi de 1999 ; cependant, il n'est pas interdit, bien au contraire, de confronter dès maintenant “la demande sociale” (comme on ne

1 Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, publiée au Journal Officiel du 10 juillet 1999.

2 Cette “multifonctionnalité” de l'agriculture constitue bien entendu une caractéristique structurelle de l'activité agricole, que l'accent mis unilatéralement sur sa fonction productive durant les années cinquante à quatre-vingts a fait passer en arrière. Par ailleurs, on se gardera de confondre *multifonctionnalité* (de l'activité) et *pluriactivité* (des actifs), quoique cette dernière puisse éventuellement se constituer en relation avec celle-là.

Sociologue à l'INRA
65 bd de Brandebourg
94205 Ivry cedex
e-mail : remy@ivry.inra.fr

disait pas encore en soixante) autour de l'une et l'autre loi et de tenter d'apprécier les forces sur lesquelles repose la mise en œuvre, la traduction en actes des dispositifs mis en place ici et là. Précisons tout de suite qu'il ne s'agit ici que d'esquisser un programme de travail ou, plus modestement encore, d'avancer quelques hypothèses et non d'exposer les résultats d'une recherche achevée.

La loi d'orientation de 1960 a été portée par une couche sociale d'agriculteurs issus d'exploitations familiales, formés souvent dans le cadre de la JAC (jeunesse agricole chrétienne) et rassemblés dans le syndicalisme "jeune", le CNJA, d'une part, et par le gaullisme modernisateur d'autre part, alliance symbolisée d'abord par deux figures emblématiques, Michel Debré, le Premier Ministre, et Michel Debatisse, le petit producteur laitier du Puy-de-Dôme, auxquelles vient se joindre un troisième personnage, le ministre de l'Agriculture, Edgard Pisani³. Les jeunes militants paysans ne représentent pas toute l'agriculture française, tant s'en faut, mais ils disposent d'un projet de modernisation globale qui ferait de l'agriculteur un homme nouveau, non seulement dans ses pratiques culturelles mais aussi dans ses comportements culturels et dans son statut social : l'idée de parité, qui est au centre de ce projet, lie de manière indissoluble parité économique et parité sociale avec les couches moyennes urbaines. S'il rencontre une assez grande adhésion de la population non agricole, qui voit d'un œil favorable une paysannerie jugée archaïque adopter les signes et symboles de la modernité, ce projet n'est nullement celui des détenteurs traditionnels de la représentation officielle de l'agriculture, lesquels sont adossés à l'indexation des prix agricoles récemment conquise de haute lutte auprès d'un des derniers gouvernements chancelants de la quatrième République. Ces notables sont issus, parfois de la vieille aristocratie foncière et le plus souvent de la grande agriculture, en particulier des plaines et plateaux du Bassin parisien. Si la loi de 1960 a pu être votée et surtout si elle a pu être appliquée, au moins pour partie, c'est bien parce que le pouvoir gaulliste a su trouver des alliés au sein des formes familiales d'exploitations et des systèmes de production de polyculture et d'élevage aspirant à se moderniser et qu'il les a aidés – tout d'abord en reconnaissant le CNJA comme interlocuteur à part entière – à prendre pied dans les bastions professionnels, puis à s'en emparer en quelques années.

Aujourd'hui, où se situe le débat ? Quelles sont les lignes de fracture et les pôles de regroupement ? Qui s'allie avec qui et sur quelles forces sociales devra s'appuyer la loi pour être dotée d'une

³ Cf., par exemple, le quatrième tome de l'Histoire de la France rurale publiée au Seuil.

réelle efficacité ? La réponse ne peut évidemment être qu'esquissée ici, alors que la bataille du CTE ne fait que s'engager, mais on peut du moins s'efforcer de formuler la question, et relever les signes de polarisation du champ. On doit tout d'abord reconnaître une première propriété à ce mécanisme nouveau : son indéniable propension à susciter des débats et à mobiliser des énergies, dans les milieux politiques et le monde agricole, certes, mais aussi chez nombre de chercheurs en sciences sociales.

UN LABORATOIRE DE SCIENCES SOCIALES ?

L'annonce par Bertrand Hervieu⁴, à l'automne 1997, de la mise en chantier de ce nouvel instrument confirmait, à l'intention des chercheurs réunis dans le cadre d'un colloque consacré précisément aux mesures agri-environnementales (MAE)⁵, la volonté du gouvernement de contribuer à un infléchissement vers une agriculture désormais plus soucieuse de la préservation des ressources naturelles. Ce "tournant environnemental", déjà esquissé avec les MAE, offrait de nouveaux objets à la recherche et a pu même susciter l'espoir de pouvoir mener de bout en bout, presque expérimentalement, l'observation scientifique d'une révolution des pratiques et des représentations. Illusion sans doute, car il n'y a guère de "big bang" dans l'ordre du social⁶, mais qui vient témoigner en écho des attentes et des frustrations de la société française en matière d'environnement⁷. D'ores et déjà, on peut signaler que de nombreux programmes de recherche sont en cours ou sur le point de s'engager ; en retour, les chercheurs et experts sont sollicités ici ou là avant même qu'ils aient pu éclairer leur propre lanterne : attention donc aux expertises non fondées et aux conclusions hâtives⁸...

UN ORDRE SYMBOLIQUE CONTESTÉ ?

Cet empressement devra nous conduire à nous interroger, au delà des enjeux économiques immédiats de la mise en œuvre des CTE, sur ce que ces contrats passés entre certains agriculteurs et l'État mettent en question dans l'ordre symbolique établi. Témoignent tout d'abord de ces perturbations les articles de presse qui lui sont consacrés, bien au-delà des limites du "monde agricole", et qui rendent compte des interrogations et des attentes que fait naître cet *outil moderne de politique agricole*, selon l'expression du ministre de l'Agriculture, au sein des organisations professionnelles agricoles (OPA), certes, mais aussi parmi tous ceux qui s'impliquent, à un titre ou à un autre, dans la vie locale. La presse – en particulier la

4 Alors conseiller technique au cabinet du ministre de l'Agriculture, Bertrand Hervieu, sociologue et politologue, président de l'INRA depuis octobre 1999, est parfois désigné comme "le père du CTE", ce qu'il ne dément pas.

5 Ces "journées" de la Société française d'économie rurale (SFER) se sont tenues à l'Institut National Agronomique (INA) les 3 et 4 novembre 1997 et ont donné lieu aux publications suivantes : *Économie rurale* N° 249, 1999, "les mesures agri-environnementales" *Revue de l'économie méridionale*, 1999, N° 185-186, "mesures agri-environnementales et territoires".

6 En dépit de l'utopie en bande dessinée *l'an 01*, chère aux premiers militants de la cause environnementale des années soixante-dix, et bien loin du spectre de la "deep ecology", qui hante certains auteurs en quête de frissons.

7 Et d'alimentation, comme on a pu le constater à nouveau ces derniers mois, à l'occasion de multiples batailles.

8 L'auteur de ces lignes s'adresse bien entendu à lui-même ces conseils de prudence, d'autant que s'étant quelque peu impliqué dans la phase précédente de réflexion sur la mise en place des CTE (courant 1999), il ne saurait prétendre à une parfaite neutralité, pas même au prétexte qu'il n'a guère été tenu compte par le ministère de l'Agriculture, pourtant demandeur, des travaux du groupe auquel il participait, ou en tous cas assistait...

presse professionnelle et régionale – se fait depuis bientôt deux ans l'écho des craintes et des espoirs que suscite cette mesure phare de la loi d'orientation. Prise comme symptôme d'une inquiétude, que nous révèle-t-elle ?

En confrontant deux types de propositions contractuelles offertes aux agriculteurs, on peut avancer une première hypothèse, d'ordre financier : les mesures agri-environnementales n'avaient guère troublé l'univers politique des paysans, du fait de leur relative innocuité supposée : les faibles ressources qui étaient affectées à ces opérations n'étaient pas soustraites de la masse des soutiens financiers à la production⁹. En fin de compte, même si ces mesures ont connu un succès inattendu, elles sont demeurées dans l'esprit de beaucoup des mesures marginales pour des zones marginales¹⁰, et pouvaient paraître s'inscrire dans le cadre conceptuel de l'*agriculture duale*, vision dans laquelle certains se trouvaient à l'aise : une agriculture productive d'un côté, une agriculture "sociale" de l'autre. Il en est allé un peu de même pour les plans de développement durables (PDD), qui avaient cependant pour mérite de prendre l'exploitation en compte dans sa globalité ; s'ils n'ont guère dépassé le stade expérimental, ces précurseurs de l'agriculture durable ont permis de concevoir et de tester des outils, de conduire des expériences et d'alimenter ainsi les réflexions des concepteurs du CTE.

Le contrat territorial d'exploitation s'applique, lui, à l'ensemble du territoire national et s'adresse à des exploitations insérées dans les systèmes de production les plus divers, sans exclusive ; il suppose une conduite globale de l'exploitation cohérente avec la démarche engagée sous contrat¹¹. De plus, le CTE sera financé par des crédits "détournés" de leur affectation traditionnelle. Pour être encore modeste, cette modulation des aides n'en est pas moins inquiétante aux yeux des bénéficiaires traditionnels de cette manne car elle constitue une première transgression des usages établis à leur profit : économiquement, elle demeure relativement supportable, symboliquement il n'en va sans doute pas de même. Bien plus, si la logique de la loi d'orientation et de son instrument emblématique, les contrats territoriaux d'exploitation, est bien celle du maître mot de cette loi, la *multifonctionnalité*, c'est là un coup redoutable qui est porté aux représentations dominantes de l'agriculture telles qu'elles se sont forgées ici (au sein de l'agriculture familiale moderniste) ou renforcées ailleurs (au cœur de la grande exploitation) au fil de ces cinquante dernières années. En mettant sur le même plan, en tous cas symboliquement, chacune des fonctions de l'agriculture multifonctionnelle, la fonction économique au même niveau que la fonction environnementale et que la fonction sociale, en faisant

9 Il faut rappeler que ces mesures, dites "article 19", trouvaient leur origine dans un règlement européen de 1985 et que nos partenaires européens, en particulier les Britanniques, qui en étaient les promoteurs, avaient su, eux, tirer immédiatement parti des fonds européens qui y étaient affectés... Pour un bilan de ces premières mesures environnementales, cf. le numéro spécial de la revue *Études rurales*, judicieusement intitulé "Cultiver la nature" : N° 141-142, janvier-juin 1996.

10 Les trois premiers sites "expérimentaux" se situaient dans le Vercors (où furent signés les premiers contrats en 1991), dans les marais de l'Ouest et en Crau, trois milieux qui ne sont pas les plus représentatifs de la grande agriculture.

11 On sait que c'était là une des graves lacunes des premières MAE qui laissaient les exploitants intensifier à leur gré sur les parties de l'exploitation non souscrites au titre de l'article 19 ; cf. "Quelle(s) culture(s) de l'environnement ? ", in *Ruralia*, N°2, 1998, pp. 85-103.

de cette trifonctionnalité¹² le modèle des “bonnes pratiques”, et donc du “bon agriculteur” du troisième millénaire, la loi d’orientation inflige une blessure narcissique qu’il ne faut pas méconnaître chez ceux qui ont entrepris de tout sacrifier à la productivité, sur la foi de leur intérêt économique, bien ou mal compris, et aussi, il faut le reconnaître, des conseils et encouragements qu’ils ont reçus en abondance pour s’engager résolument dans cette voie. La discussion parlementaire, que ce soit au niveau de la Commission de la Production et des Échanges ou du débat qui a suivi, n’a pas manqué de relever le coup de force symbolique que représente l’article premier de cette loi, et cette absence de hiérarchisation des fonctions fit l’objet de contestations virulentes à l’Assemblée comme au Sénat¹³.

UNE APPROCHE POLYPHONIQUE

Est-ce à dire que cette loi a été imposée à la hussarde, comme s’est risqué à l’assurer un parlementaire amer, en paraphrasant une phrase tristement célèbre : “aujourd’hui, nous avons juridiquement tort parce que nous sommes politiquement minoritaires”¹⁴ ? Ce serait ignorer ce qu’elle a eu au contraire d’originalité, à savoir le long et important travail de préparation sociale, d’élaboration commune quoique conflictuelle, de construction sociale auquel elle a donné lieu. Bien que l’enquête n’en soit qu’à ses débuts, on peut avancer quelques indices qui témoignent de cette démarche de construction par itération. C’est d’ailleurs le même parlementaire qui relève qu’avant d’être portée par un gouvernement de gauche, cette loi fut d’abord conçue, pour une part importante, par un gouvernement de droite, à la demande du Président de la République, formulée lors du cinquantenaire de la FNSEA, et qu’elle avait fait alors l’objet “d’une large concertation”. Annoncée à nouveau, cette fois par le nouveau Premier Ministre lors de son discours de politique générale de juin 1997, la loi fut remise en chantier par Louis Le Pensec, ministre de l’Agriculture du gouvernement Jospin. Entre-temps, l’Administration, elle, n’avait pas changé, et si l’optique était différente, nombre des problèmes à résoudre demeuraient les mêmes. Bien entendu, comme le note l’ancien ministre de l’Agriculture du gouvernement Juppé, il y a une idée nouvelle : celle du contrat territorial d’exploitation. D’où vient-elle ? De réflexions antérieures, répondent chacun de son côté Christiane Lambert et Bertrand Hervieu, les parents putatifs du CTE. Des travaux du groupe de Seillac¹⁵, par exemple, et aussi du dialogue ouvert lors de la préparation du congrès du CNJA de 1997¹⁶.

12 On pourrait s’amuser à “bricoler” les célèbres catégories de l’univers symbolique trifonctionnel des peuples indo-européens, proposées par Dumézil au travers de l’analyse des mythes et des formes langagières et reprises par DUBY, incarnées par le guerrier, le prêtre et le paysan, en rapprochant la fonction de production de la fonction guerrière selon la métaphore, chère à nos céréaliers, de “la conquête des marchés” à l’exportation, la fonction de maintien du lien social de celle des prêtres, la religion dans son sens étymologique reliant, et la fonction environnementale de celle des paysans qui occupent et entretiennent le paysage, le pays qu’ils habitent...

13 Ainsi, parmi d’autres, M. Jean Proriol, député de la Haute-Loire appartenant au groupe “Démocratie libérale” déclare : “Votre texte ne hiérarchise pas les trois fonctions que vous assignez à l’agriculture”. Cf. *Assemblée nationale. Compte rendu analytique officiel, séance du 5 octobre 1998*.

14 M. Philippe Vasseur ; il est vrai que l’ancien ministre de l’Agriculture ne pouvait que se sentir frustré de son propre projet de loi d’orientation “qui aurait dû être présenté à l’Assemblée nationale en juin 1997. Entre temps, la majorité a changé...”, observe-t-il lui-même à propos du nouveau projet de son successeur, ajoutant “j’ai bien cherché et je ne trouve qu’une seule innovation : les contrats territoriaux d’exploitation”. *Ibidem*

15 Les travaux de ce groupe constituent, à notre sens, le socle sur lequel s’appuie la notion de multifonctionnalité, sinon le mot lui-même. Ils ont réuni une vingtaine de personnalités qui ont publié en avril 1993 un “Appel pour une politique européenne de la société et de l’espace rural, de la recherche, de la production et des industries agricoles”. On lira avec grand profit le petit ouvrage qu’Edgard Pisani a tiré des réflexions de ce groupe, intitulé joliment “*Pour une agriculture marchande et ménagère*”, Paris, éditions de l’Aube, 1994, 187 pages.

Quoi qu'il en soit, dès 1997, le CNJA de Christiane Lambert ouvre à la future loi la perspective de s'inscrire dans la continuité des grandes lois d'orientation des années soixante, désirées et conçues dans une collaboration féconde entre une fraction des syndicalistes agricoles (les "jeunes turcs" de Michel Debatisse) et certains responsables politiques gaullistes. Ici à nouveau, certains responsables du syndicalisme jeune (le CNJA), issus de régions d'élevage, faisant eux-mêmes l'objet d'une certaine méfiance au sein du syndicalisme aîné (la FNSEA) et d'une franche hostilité des représentants de la grande culture (l'AGPB et d'autres syndicats spécialisés) ont pris le risque de soutenir et appuyer l'élaboration de la loi d'orientation, et plus particulièrement de son article 4, et se revendiquent ouvertement comme les précurseurs du CTE¹⁷. On est en droit de penser que sans cet appui, le contrat territorial d'exploitation n'aurait pu passer que bien difficilement dans la loi et qu'en tout état de cause il n'aurait guère eu de chance de passer sur le terrain. En sollicitant du Conseil économique et social un rapport sur le projet de loi d'orientation qui sera présenté devant le Parlement, le jour de l'ouverture de la discussion par son rapporteur désigné, précisément Madame Lambert, le gouvernement a finement joué face aux adversaires les plus déterminés des CTE, au premier rang desquels Christian Jacob, député RPR de Seine et Marne et lui aussi ancien président du CNJA...

Démarche consensuelle ou habileté manœuvrière, toujours est-il que la préparation de la loi d'orientation ne s'est pas limitée, en amont, à la seule consultation traditionnelle des organisations agricoles. Tout d'abord, cette consultation elle-même a conduit à de nombreuses réécritures du projet de loi initial, dont le rapporteur et le ministre se sont plu à faire savoir que dix versions avaient été successivement débattues avec ces organisations avant sa présentation devant le Conseil des Ministres. Bien plus, des "préfigurations" de CTE furent engagées à titre expérimental, avant même l'examen de la loi ; prévues initialement dans une dizaine de départements, elles furent en fin de compte conduites dans 82 départements, à la demande des organisations agricoles départementales, ce qui témoignait incontestablement de leur intérêt... ou de leur préoccupation. L'originalité de cette démarche de préfiguration doit être mesurée à l'aune des façons de procéder habituelles des administrations publiques. Les préfets ont eu ici à réunir et écouter non seulement les organisations agricoles dans leur diversité syndicale actuelle, ce qui n'est pas toujours aisé mais entre peu à peu dans les mœurs de la République, mais aussi - parfois dans des enceintes séparées il est vrai - les représentants

16 Voir ce qu'en dit Bertrand Hervieu dans le numéro 164 de la revue *POUR*, de décembre 1999, intitulé "Produire, entretenir et accueillir. La multifonctionnalité de l'agriculture et le contrat territorial d'exploitation."

17 "La mesure novatrice du contrat territorial d'exploitation, largement inspirée par le contrat d'entreprise inventé par le CNJA en 1997..." écrit dans un article intitulé "La faim des paysans" Christiane Lambert ; Cf. *Témoin*, numéro spécial "Défense et illustration du monde rural", N° 15, janvier-février 1999.

des autres groupes et associations qui ont désormais voix au chapitre, les chasseurs et les pêcheurs, certes, mais aussi les représentants des consommateurs et de diverses associations de protection de l'environnement, telle la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO)... Ces travaux comme les comptes-rendus et synthèses transmis à Paris s'avèrent d'un inégal intérêt, mais il demeure que cette démarche ascendante a vu nombre d'agents des OPA et de responsables agricoles locaux apporter un concours sincère à ces esquisses de CTE et accepter un dialogue constructif non seulement avec les agents de l'État mais aussi avec les représentants des associations - y compris environnementales - pour apporter suggestions et propositions.

Certes, tous les départements ne se sont pas engagés avec un enthousiasme égal dans cette démarche de préfiguration et beaucoup rechignent, d'abord devant la modulation des aides qu'implique le financement du CTE, mais aussi parce que cet instrument offre d'intéressantes perspectives d'expérimentation et d'innovation sociales à tous les acteurs qui contribuent à son élaboration et à sa mise en œuvre ; loin de se cantonner à des modifications des itinéraires techniques des exploitants conçues loin d'eux (dans les laboratoires de la recherche, dans les fermes expérimentales ou les champs d'essai des instituts techniques...), la philosophie du CTE parie en effet sur l'intelligence et les ressources d'innovation et d'invention des agriculteurs "de base" et des groupes locaux. La volonté de privilégier le mouvement ascendant des initiatives plutôt que l'imposition de prescriptions descendantes, le souhait de voir s'élaborer des projets de bassin versant, de pays, de petite région, comme les moyens institutionnels désormais offerts aux autres acteurs et usagers de l'espace rural de s'exprimer, d'être présents et de peser dans une certaine mesure sur les orientations départementales en matière de CTE, tout cela ouvre la perspective - la promesse ? - de débats véritablement démocratiques et donc dérangeants en matière d'agriculture et d'environnement.

LE CTE : LA VOIE DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ ?

Les agriculteurs qui souscriront un CTE devront d'abord réaliser, seuls ou aidés, un "autodiagnostic" qui a pour fonction d'amener à une prise de conscience des points forts et des faiblesses de l'exploitation et de son mode de conduite. Cela établi, l'exploitant présentera un projet global pour son exploitation, comportant certaines actions spécifiques, allant au-delà de la simple application

18 Règlement (CE) N° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, Journal officiel des Communautés européennes du 26 juin 1999. Ce règlement européen doit se traduire par une programmation des mesures de développement rural, les dispositifs structurels prenant la forme d'un Plan de développement rural (PDR) national ; ainsi les mesures du RDR retenues dans le cadre des CTE devront-elles être programmées dans ce PDR national pour pouvoir bénéficier de ce financement européen au titre du FEOGA.

19 Le financement ne sera pas réparti de façon identique entre le volet environnemental et territorial et le volet économique et relatif à l'emploi qui bénéficie d'autres ressources et se trouve plafonné à cent mille francs sur la durée du contrat (cinq ans). Sans qu'un chiffre précis soit avancé, on prévoit que le coût moyen d'un CTE, sur cinq ans, devrait se situer autour de 250 000 francs au total. Précisons que le volet environnemental fait l'objet d'un financement dégressif, en fonction de la superficie de l'exploitation. A l'inverse, les projets concernant les jeunes et les projets collectifs, comme l'entretien concerté d'une portion de territoire continue, berges de rivière ou système bocager, bénéficient d'une modulation positive. Quelques départements, encore peu nombreux (le Maine et Loire en particulier), ont prévu en outre d'avantager les exploitations de dimension économique modeste.

de la loi et de la réglementation. C'est cet effort supplémentaire qui sera sanctionné positivement par une compensation financière. Le terme de compensation est bien celui qui convient, car la Communauté Européenne n'accepte le mécanisme du CTE qu'à condition que l'agriculteur supporte, par son action dans le cadre du CTE, une perte de revenu ou un manque à gagner. Ainsi, la réduction d'épandage d'azote sur certaines parcelles sensibles, le renoncement au drainage ou à l'irrigation, la conversion en herbages de terres labourées, etc., conduisent à des baisses de rendement et de revenu parfois marquées ; de telles actions sont susceptibles de faire l'objet de compensations selon les règles européennes. L'éventail des pratiques susceptibles d'être prises en compte peut être ouvert, pourvu qu'on se réfère au cadre défini par le récent règlement de développement rural européen (RDR), et que chacune de ces pratiques puisse être référée à l'une ou l'autre des vingt-deux mesures préconisées par le dit règlement¹⁸. Cependant, la reconnaissance des "bonnes pratiques" déjà existantes pose quelques problèmes, car étant adoptées préalablement à la mise en place du CTE, elles n'occasionnent plus un surcoût ou un manque à gagner et ne remplissent plus dès lors les conditions d'attribution : la vertu trop précoce risque ainsi de se trouver sanctionnée. Cette restriction suscite une forte déception envers le CTE de ceux qui se sont engagés dans la voie de l'agriculture durable sans attendre la mise en œuvre de cette loi, et qui se sentent quelque peu "floués" ; ainsi les militants de la Confédération Paysanne expriment volontiers leur amertume devant un mécanisme qu'ils estiment injuste.

Le projet du futur contractant devra s'inscrire simultanément dans chacune des deux parties constitutives de tout CTE, une partie *territoriale et environnementale* et une partie *économique et relative à l'emploi*. Le candidat au CTE s'engage ainsi à entreprendre certaines actions renvoyant à des objectifs relatifs, par exemple, à la protection de la biodiversité, à l'entretien et à la restauration du paysage, à l'amélioration de la qualité de l'eau pour la partie environnementale, et aussi à mettre en œuvre d'autres actions visant cette fois des objectifs liés, par exemple, à la qualité des produits, à l'emploi et à la diversification des activités, s'inscrivant dans la partie socio-économique¹⁹. Les actions que propose l'agriculteur (ou le groupe rassemblé dans une démarche commune) sont choisies parmi une nomenclature d'actions possibles, établie au niveau local et départemental (national pour quelques-unes d'entre elles), en fonction des problématiques environnementales, territoriales et socio-économiques dans lesquelles s'inscrivent les exploitations agricoles, du plus proche, le bassin versant, la petite région agricole,

le pays, au plus large, le département ou la grande région naturelle couvrant pour partie plusieurs départements. L'agriculteur ayant fait le choix de certaines de ces actions (ou mesures-type) et de son niveau d'engagement (réduire par exemple l'épandage d'azote dans telle ou telle proportion) voit sa proposition examinée, et en particulier la cohérence interne de son projet global aussi bien que la conformité au contrat-type départemental (ensemble des mesures-type agréées) des actions proposées. Le contrat est d'une durée de cinq ans ; dès sa signature, un premier versement est effectué. Il fait l'objet d'un suivi, de contrôles et d'une évaluation finale²⁰.

LA CDOA : UN LIEU DE PLURALITÉ ?

La démarche de souscription d'un contrat territorial d'exploitation s'est voulue pédagogique et ascendante, invitant l'agriculteur à prendre du recul sur ses propres pratiques (autodiagnostic) et les acteurs de terrain, agriculteurs ou non, à définir et proposer des mesures-type, des actions locales en faveur de l'emploi, de la diversification, de la valorisation des produits, de l'environnement, de la qualité ou de la qualification des territoires, dans une perspective d'agriculture et de développement durables. Ces propositions d'individus ou de groupes locaux ainsi encouragées doivent être validées et légitimées par une instance disposant d'une vue d'ensemble et capable de définir une stratégie à un niveau plus vaste, recouvrant plusieurs types d'actions localisées. C'est au niveau départemental que se situe cette institution de coordination, de validation et de décision en matière de CTE. Cette instance, c'est la Commission départementale d'orientation agricole (CDOA), désormais élargie à d'autres acteurs sociaux que les représentants du monde agricole et présidée par le préfet, ou son représentant, le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt (DDAF). C'est la CDOA élargie qui examine chaque CTE avant que le préfet n'appose sa signature, comme représentant de l'État, en face de celle de l'agriculteur contractant. C'est dire que les rapports qui s'établissent au sein de cette commission entre les représentants des divers groupes sociaux et des associations agréées pour y siéger, comme le mode d'arbitrage entre la "demande sociale" et les projets locaux d'une part et les stratégies professionnelles nationales ou départementales d'autre part, entre l'approche verticale (par filières) ou horizontale (priviliégiant les territoires) sont déterminants pour l'avenir des contrats territoriaux d'exploitation. Or, une partie des représentants professionnels est aujourd'hui hostile au CTE et ne s'en cache guère. Certains se proposent de vider cette mesure de

20 Décret N° 99-874 du 13 octobre 1999, paru au J.O. du 15 octobre 1999 et arrêté du 8 novembre 1999, J.O. du 9 novembre 1999.

son sens et ne lui concèdent qu'une fonction de redistribution, dans la perspective de la baisse inéluctable des aides directes dans le cadre de l'organisation commune de marché ; en attendant, il peut être tentant de concocter des CTE opportunistes, destinés à récupérer les financements européens perdus par certaines très grosses exploitations touchées par la modulation nationale introduite pour abonder le FFCTE²¹, en combinant la mise en place de ces CTE selon cette *logique de guichet* que dénonce avec force Christiane Lambert en lui opposant la *logique de projet* qu'elle préconise, et qui constitue l'esprit même de cette mesure.

DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DÉBAT DÉMOCRATIQUE

Revient alors, insistante, la question posée plus haut : existe-t-il une dynamique sociale suffisante pour soutenir la mise en place "sincère et véritable" d'une nouvelle politique agricole dont la multifonctionnalité serait en quelque sorte l'emblème et les contrats territoriaux l'instrument ?

On ne peut certes pas s'appuyer sur la signature de quelques dizaines ou même quelques centaines de CTE par le ministre en personne qui, depuis fin 1999, parcourt la France le stylo à la main, quoique la distribution spatiale de ces signatures soit à la fois pleine d'enseignements dans l'ordre symbolique, sans signification statistique et intéressante du point de vue politique. De fait, la diversité d'attitudes recoupe la diversité régionale, ce que les préfigurations avaient déjà confirmé, sans les surprendre, aux spécialistes de la chose agricole, qu'ils fussent politologues ou agronomes : selon les systèmes de production et d'élevage que l'on pratique, l'altitude à laquelle on se situe et les rendements qu'on peut attendre des céréales, on est pour ou contre la multifonctionnalité de l'agriculture, et donc pour ou contre les CTE. Il faut bien entendu confronter et nuancer ces données pédoclimatiques à la lumière de la diversité des pratiques religieuse, politique et syndicale, et analyser les clivages non seulement entre syndicalisme majoritaire et syndicalisme minoritaire, mais au sein de chacune de ces formations. D'où une certaine volatilité des positions, qui nous incite à renoncer à avancer une analyse qui risquerait trop de se voir infirmée avant même d'être publiée. Ainsi, une fois refermée ce qui aujourd'hui paraît être une parenthèse, la présidence de Christiane Lambert, le CNJA semble être retourné sous la tutelle protectrice de la FNSEA. De son côté, l'autre principal soutien syndical à la loi d'orientation, la Confédération Paysanne ne cesse de déplorer le départ de Louis Le Pensec (qui a choisi de

21 Le fond de financement des contrats territoriaux d'exploitation. Un exploitant agricole de la Seine-et-Marne manifestait son inquiétude le 29 février 2000, lors d'un colloque au Salon de l'Agriculture : la modulation allait lui retirer quelque 150 000 francs d'aides directes par an et lui rendre la vie difficile sur ses 450 hectares de "petites terres", vers Fontainebleau. Interrogé, il concéda recevoir annuellement plus d'un million de francs...

quitter le Gouvernement pour le Sénat) que pour critiquer les contrats que signe Jean Glavany. Quant aux Chambres d'agriculture qui sont appelées à jouer un rôle essentiel dans l'élaboration des CTE, une majorité d'entre elles cultive les qualités d'attentisme que l'on reconnaît à ces institutions consulaires.

La réussite de cette nouvelle loi d'orientation, plus encore que pour la loi de 1960, suppose donc le soutien des autres groupes sociaux, des non agriculteurs pour qui l'application de cette loi représente un véritable enjeu, comme citoyens, comme usagers de l'espace et comme consommateurs (il n'était que de voir la présence affichée des grands groupes de la distribution au dernier Salon de l'Agriculture, et leur insistance à associer à leurs enseignes des termes comme "agriculture biologique", "agriculture raisonnée"...). Mais il serait quelque peu illusoire de se reposer sur le bon vouloir des centrales d'achat et fâcheux d'isoler les agriculteurs, au risque de reconstituer en leur sein une sorte de front du refus. Il faut donc souhaiter qu'au-delà des solidarités professionnelles automatiques se noueront des alliances entre certains responsables agricoles et représentants d'autres catégories sociales en fonction de logiques citoyennes de préservation de l'environnement et de développement local durable.

De telles alliances sont déjà le fait de certains, qu'il s'agisse d'organisations syndicales ou encore de personnalités capables de faire sentir leur influence au plan local ou national²². La multiplication de ces accords entre partenaires sur des objectifs déterminés en commun supposerait qu'au sein des CDOA mais aussi à l'extérieur, les acteurs locaux non agriculteurs et les élus prennent conscience qu'ils peuvent jouer un rôle important, que ce soit au niveau des échanges interpersonnels, des réunions les plus diverses, ou de tous les lieux où l'on débat et décide. En particulier, les Conseils Généraux et Régionaux, qui sont d'ailleurs sollicités pour apporter leur concours au financement des CTE, pourraient peser de manière significative sur les orientations de l'agriculture en faisant connaître par leurs choix budgétaires l'importance qu'ils attachent au développement durable et à la prise en compte des problèmes environnementaux, comme ils ont su le faire, dans certaines régions, pour l'emploi agricole et l'installation des agriculteurs, y compris hors du strict cadre défini par les responsables professionnels agricoles et l'État²³.

C'est en effet là, au travers du débat autour de ce qu'il est convenu de nommer les questions environnementales, problèmes de société

22 Voir en particulier les actions menées en commun par la Confédération Paysanne et des associations à vocation environnementale comme Eaux et rivières de Bretagne, et aussi certaines ouvertures vers les associations de consommateurs conduites par le réseau de "l'agriculture raisonnée" (FARRE).

23 On pense ici aux installations dites "hors-normes" par la profession agricole, d'agriculteurs à titre principal ou secondaire qui ne remplissent pas toutes les conditions - ou ne veulent pas se plier à toutes les obligations - qu'implique l'installation avec dotation jeune agriculteur (DJA), mais que les Conseils Généraux ou Régionaux ont jugé utiles à l'entretien du paysage et au maintien de la vie sociale dans les petites communes rurales, anticipant ainsi heureusement sur la reconnaissance des effets bénéfiques de la multifonctionnalité par la loi d'orientation agricole. Notons enfin que les synergies entre les lois d'orientation récemment votées (loi Voynet et loi Le Penec-Glavany) devraient fortifier l'influence des régions dans les orientations de leurs agricultures.

à résoudre collectivement, que se joue l'avenir du CTE et avec lui celui de l'agriculture durable dans notre pays. Mais il n'est pas moins important de noter que la démocratie locale, "de proximité", et donc la démocratie tout court, ne peut en retour que s'enrichir et se développer dans ces débats : il nous semble que la question de l'environnement - parce qu'elle oblige à penser, à débattre et à décider à la fois au plan local, national, européen et mondial, puisqu'elle se pose simultanément à ces divers niveaux - constitue l'espace privilégié d'un renouvellement de la démocratie et de son élargissement, par la pratique concrète, quotidienne, de la démocratie délibérative ; c'est là le terrain par excellence de l'expérimentation de nouvelles formes de construction ou de restauration du lien social et de la décision commune. Le CTE peut devenir l'un des instruments de ce nécessaire exercice.

Jacques Rémy

Une première version de cet article a été publiée dans la revue *Pouvoirs locaux*, N° 43 IV/1999 (décembre), pages 88-91, sous le titre "les contrats territoriaux d'exploitation. Un outil de développement durable".