



**HAL**  
open science

## Vingt-cinq ans de politiques agroenvironnementales : vers une territorialisation de la politique agricole ?

Michel Pech

► **To cite this version:**

Michel Pech. Vingt-cinq ans de politiques agroenvironnementales : vers une territorialisation de la politique agricole ?. Géographie. Le Mans Université, 2016. Français. NNT : 2016LEMA3009 . tel-03604269

**HAL Id: tel-03604269**

**<https://theses.hal.science/tel-03604269>**

Submitted on 10 Mar 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Thèse de Doctorat

Michel Pech

*Mémoire présenté en vue de l'obtention du  
grade de Docteur de l'Université du Maine  
sous le sceau de l'Université Bretagne Loire*

**École doctorale :** Droit, Économie, Gestion, Environnement, Sociétés et  
Territoires (DEGEST)

**Discipline :** Géographie

**Spécialité :** Géographie sociale et régionale (CNU 23-24)

**Unité de recherche :** Unité Mixte de Recherche CNRS 6590 Espace et  
Société (ESO)

Soutenue le 29 septembre 2016  
Thèse N° :2016LEMA3009

# Vingt-cinq ans de politiques agroenvironnementales : vers une territorialisation de la politique agricole ?

## JURY

Rapporteurs : Geneviève Pierre, Professeur des Universités, Université d'Orléans  
Frédéric Chantreuil, Maître de Conférences, Université de Caen

Examineurs : Lucette Laurens, Professeur des Universités, Université de Montpellier 3  
Dominique Vermersch, Professeur des Universités, Recteur de l'Université Catholique de l'Ouest

Directeur de Thèse : Jeannine Corbonnois, Professeur des Universités, Université du Mans

Co-directeur de Thèse : François Laurent, Professeur des Universités, Université du Mans



UMR SMART  
INRA Agrocampus-ouest  
Rennes

# Remerciements

Qui oserait croire qu'un travail de thèse peut se réaliser seul ?

Ce travail a bénéficié, à divers niveaux, de la contribution de nombreuses personnes que je tiens à remercier.

Mes premiers remerciements vont à Jeannine Corbonnois et à François Laurent mes directeurs de thèse qui m'ont encadré et soutenu tout au long de ces travaux, ainsi qu'à Pierre Dupraz directeur de l'UMR SMART à l'INRA de Rennes avec qui j'ai échangé beaucoup, notamment sur les questions relatives à l'agroenvironnement durant de nombreuses années... Je remercie également l'ensemble des personnes ayant participé à la constitution, voire à l'exploitation du matériau de base de mes recherches.

A ces remerciements sont associés mes collègues et amis de l'UMR avec qui j'ai partagé beaucoup et qui m'ont encouragé de multiples façons durant ce long parcours. Merci à Mohamed Awan et à Mehdi Ben Slimane pour leur aide dans la mise en forme de la thèse et pour leur constante amitié, merci à Christine pour ses relectures et ses encouragements.

Que serait enfin cette thèse sans les membres du jury qui ont accepté d'examiner et d'évaluer ce document ? Je tiens à vous exprimer mes remerciements les plus vifs.

## Table des matières

Remerciements.....	2
Avant-propos.....	12
Introduction générale .....	23
Chapitre I/ Emergence d'une politique environnementale dans la PAC .....	35
Section 1/ De la politique des structures à l'agri-environnement .....	37
1. Présentation générale.....	37
2. Le volontarisme Bruxellois .....	38
3. De l'impossibilité à mettre en cohérence les différentes mesures d'un même règlement structurel : le 797/85, puis le 2328/91 .....	41
4. Du développement durable à l'agriculture durable .....	47
5. L'imprécision des objectifs de gestion .....	49
6. L'agri-environnement ; le passage de la notion d'aide à celle de rémunération .....	51
7. Conclusion.....	52
Section 2/ Les stratégies contractuelles inhérentes à la mise en œuvre des MAE.....	54
1. Méthodes et moyens .....	55
2. Une typologie des contractants.....	55
3. Enseignements et conclusion.....	59
Section 3/ La demande sociale en question : l'exemple d'une démarche empirique comme cadre de mise en œuvre des CTE .....	64
1. Introduction .....	64
2. L'application des CTE : Le cadre législatif et le cadre contractuel.....	65
3. Etude expérimentale sur la commune d'Iffendic.....	73
4. Offre et demande d'aménités.....	78
5. Les conditions de rencontre de l'offre et de la demande: l'élaboration du projet.....	83
6. Conclusion.....	87

Conclusion du chapitre I .....	89
Chapitre 2/ De la légitimité des soutiens publics à l'agriculture et au développement rural, à l'émergence de la multifonctionnalité de l'agriculture .....	92
Section 1/ Soutien public à l'agriculture et au développement rural : l'équité introuvable ? .....	95
1. Les effets redistributifs de la PAC.....	97
2. Le développement rural : une question d'équité ? .....	102
3. Conclusion .....	113
Section 2/ Le Contrat Territorial d'Exploitation : approche méthodologique .....	115
1. Multifonctionnalité : aspects théoriques et problèmes de politique internationale .....	116
2. Problèmes de mise en œuvre des CTE .....	133
Section 3/ Evaluation empirique des politiques contractuelles.....	139
1. La demande d'évaluation de politiques publiques .....	140
2. Champ de la réflexion (disciplines, questions, demande) .....	143
3. La théorie des contrats en économie.....	145
4. L'évaluation à dominante juridique d'une politique contractuelle de type CTE .....	147
Chapitre 3/ Etudes de cas dans le Parc Naturel Régional (PNR) du Cotentin et du Bessin ...	158
Section 1/ Etude de cas: le Parc Naturel Régional du Cotentin et du Bessin .....	161
1. Les caractéristiques générales des marais du Cotentin et du Bessin .....	162
2. Gestion institutionnelle du milieu.....	171
Section 2/ Les politiques agroenvironnementales (les atouts et limites du PNR MCB comme système de gouvernance territorialisé).....	180
1. L'évolution des politiques agro-environnementales dans un cadre général.....	182
2. Les enjeux de la multifonctionnalité liés au mode de gouvernance .....	188
3. Le Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin : la réponse à l'expression d'une demande pour la protection d'un espace remarquable .....	190
4. Conclusions et perspectives.....	201
Section 3/ Evaluation de l'offre de multifonctionnalité.....	206

Les politiques agricoles de la période 1990-2000 et la multifonctionnalité de l'agriculture sur le territoire des marais du Cotentin et du Bessin.....	206
1. Introduction .....	207
2. Problématique et démarche .....	207
3. L'évolution du territoire des marais depuis le début des années 90 .....	212
4. Les trajectoires d'exploitations : évolution des systèmes et réponse à la demande de multifonctionnalité .....	216
– Evolution des systèmes .....	216
5. Les politiques agricoles et la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture .....	223
6. Conclusion.....	230
Conclusion du chapitre.....	232
Chapitre 4/ Evolution des politiques contractuelles : influence du mode de faire valoir et organisation du partage de l'information et des résultats pour une meilleure efficacité contractuelle .....	235
Section 1/ LE MODE DE FAIRE VALOIR INFLUENCE-T-IL LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE AGRO-ENVIRONNEMENTALE?.....	238
1. Introduction .....	239
2. Importance économique des politiques agro-environnementales.....	240
3. Caractéristiques des contractants en rapport avec le mode de faire valoir : la maximisation de la valeur totale.....	243
4. Mode de faire valoir, rôle des propriétaires et contrats agro-environnementaux .....	247
5. Influence du mode de faire valoir dans l'adoption de mesures agro-environnementales en basse Normandie .....	254
6. Remarques de conclusion et perspectives .....	259
Section 2/ De l'intérêt des observatoires dans la résolution des conflits locaux : expérimentation d'approche territoriale.....	262
1. Introduction .....	262
2. Méthodologie de mise en œuvre des observatoires des pratiques agricoles .....	266
3. Les observatoires territoriaux et le développement durable .....	268

4. Evolution du cadre légal vis-à-vis de la gestion négociée des ressources communes ..	277
5. Analyse de la position des différentes parties : fonctionnement et gestion des observatoires.....	282
6. Conclusion .....	290
Chapitre conclusif .....	295
Le territoire : analyse de limites et perspectives d'évolutions .....	295
1. Les points de friction .....	296
2. Les politiques alternatives pour l'amélioration de l'environnement .....	310
3. Entre innovations et efficacité ? .....	325
Des prolongements possibles .....	334
1. Les frontières entre urbain, rural et agricole : l'émergence de lieux de passage.....	335
2. Le développement de territoires de coopération et de projets .....	336
3. Vers une gestion privée de biens publics.....	337
4. De la multifonctionnalité à la production de biens publics et de services écosystémiques et environnementaux .....	338
5. La qualité des produits et la diversité des déterminants (organoleptique, énergétique, environnemental).....	338
Bibliographie.....	340
LES ANNEXES .....	359
Annexe n°1.....	360
Liste des schémas.....	360
Liste des tableaux.....	361
Liste des encadrés .....	362
Liste des cartes .....	362
Listes des graphiques et histogramme .....	362
Annexe n°2.....	363
Démarche conceptuelle .....	363

Annexe n°3.....	366
Panorama des politiques agro-environnementales pour la période 1985-2010 .....	366
1. Les politiques agroenvironnementales de 1985 à 1993 : la suite des OGAF article 19..	368
2. Les politiques agroenvironnementales de 1992 à 1999 : décentralisation et déconcentration des MAE .....	371
3. Les politiques agroenvironnementales de 1999 à 2005 : des CTE à l'éco conditionnalité des aides publiques.....	376
4. Les politiques agroenvironnementales de 2005 à 2010 : territorialisation, efficacité responsabilité.....	381
5. Conclusion.....	384
Annexe 4 : MAE en 2010 et 2014 dans le PNR du cotentin et du Bessin (données et cartes)	386

# **Thèse présentée par Michel Pech Vingt-cinq ans de politiques agroenvironnementales : vers une territorialisation de la politique agricole ?**

## **Résumé**

Les politiques agroenvironnementales se développent en France progressivement par prise de conscience des risques sanitaires et écologiques générés par l'agriculture intensive. Durant un pas de temps assez long, de 1985 à 2015, ces politiques ont évolué en plusieurs étapes.

Dans un premier temps les politiques publiques agroenvironnementales ont eu pour objectif de réduire les méfaits de l'agriculture intensive au moyen d'une taxation des externalités négatives (1985-1992). Dans un second temps ces politiques ont participé à l'adoption de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, la rémunération des externalités positives (1992-2003) était assurée par des contrats. Dans cette même période, le développement de la multifonctionnalité de l'agriculture (à partir de 1999) dans des territoires de projets (Contrats Territoriaux d'Exploitation) a incité les agriculteurs à développer une production marchande qui intègre des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, tout en visant par ailleurs une production non marchande d'aménités. Enfin, dans une dernière étape (depuis 2003) les politiques publiques ont cherché à s'inscrire dans le cadre de la durabilité en intégrant le développement économique et social aux politiques agroenvironnementales.

Dans ce contexte évolutif, l'articulation entre les politiques publiques agroenvironnementales et la demande sociale à l'échelle de territoires est déterminante en termes d'acceptabilité, d'efficacité et de pérennisation de ces mesures. Les recherches effectuées sur différents terrains montrent que les résultats ne sont pas homogènes : les jointures entre production agricole et aménités qui sont au cœur de notre questionnement varient principalement selon les systèmes de production et le mode de gouvernance territoriale.

Le développement des politiques agroenvironnementales a été marqué par une progression indiscutable de la prise de conscience des agriculteurs vis-à-vis des problèmes environnementaux, mais aussi et en parallèle, par la difficulté de l'Etat à négocier avec les agriculteurs des contrats plus efficaces. Nous nous intéressons à ce titre à deux formes alternatives de mise en œuvre de politiques qui s'inscrivent dans des démarches agroenvironnementales durant dans les années 2000-2010 : d'une part, des groupes d'agriculteurs se mobilisent pour créer des observatoires de pratiques agricoles afin de faciliter des négociations avec les autres acteurs du territoire à l'intérieur de cercles fermés (« bien club ») et, d'autre part, l'émergence de contrats entre demandeurs et offreurs d'aménités vise

le paiement de services environnementaux. Dans ce dernier cas, l'Etat jugé défaillant est parfois exclu de ces négociations.

Cette thèse s'organise à partir de travaux réalisés notamment au sein de l'INRA entre le début des années 2000 et aujourd'hui. Ils permettent de construire un regard tant historique, que prospectif et critique, appuyé sur des expériences concrètes, concernant l'évolution des politiques agroenvironnementales et leur territorialisation.

## **Twenty-five years of agri-environmental policies: towards a territorial agricultural policy?**

### **Summary**

Agri-environmental policies are progressively developing in France because of a growing awareness of the health and environmental risks caused by intensive farming. These policies have evolved in several stages over a rather long time period, from 1985 to 2015.

As a first step, agri-environmental public policies aimed at reducing the damaging effects of intensive agricultural practices by taxing negative externalities (1985-1992).

As a second step, these policies have contributed to the adoption of agricultural practices more respectful of the environment; the payment of positive externalities (1992-2003) was secured by contracts.

At the same time, the development of the multifunctionality of agriculture (from 1999) in project areas (Territorial farming Contracts) has encouraged farmers to develop a market production incorporating more environment-friendly farming practices, while targeting a non-market production of amenities. Finally, as a last step (since 2003) public policies have attempted to be part of a sustainability framework by integrating the social and economic development into agri-environmental policies.

In this evolving context, the relationship between agri-environmental policies and social demand on the territorial level is a determining factor in terms of acceptability, sustainability and effectiveness of these measures. Researches that have been conducted on different sites show that the results are not homogeneous: the joins between agricultural production and amenities that are at the heart of our questioning depend largely on production systems and mode of territorial governance.

The development of agri-environmental policies was marked by an indisputable increase in farmers' awareness of environmental issues, but also, in parallel, by the difficulty faced by the State in negotiating more efficient contracts with farmers. In this context, we are interested in two alternative ways of implementing policies in the agri-environmental approaches adopted between 2000 and 2010: on the one hand, farmer groups get together to create agricultural practices observatories, in order to facilitate the negotiations with other actors of the territory within inner circles ("club good") on the other hand, contracts, focusing on payments for

environmental services, emerge between demanders and amenity suppliers. In this latter case, the State may sometimes be considered as failing and be excluded from these negotiations.

This thesis is organized around works that have been conducted, at INRA especially, between the early 2000s and today. They allow developing a historical, as well as a prospective and critical point of view, supported by experiences on field, regarding the evolution of agri-environmental policies and their regionalization.

# Avant-propos

Depuis une vingtaine d'années mon activité professionnelle s'articule autour de la connaissance, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques publiques agricoles, de développement et environnementales. Dans un premier temps au sein du CNASEA (Centre National d'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles), puis depuis 2000 dans une Unité Mixte de Recherche (UMR) en économie de l'INRA.

Cette double entrée, dans l'espace professionnel et dans le temps m'a tout d'abord permis d'observer et de comprendre le fonctionnement et la perception des sociétés rurales. Pour certains, en référence à l'imaginaire collectif<sup>1</sup>, les paysans par leur sagesse et leur sens pratique incarnent le bon pasteur qui guide du troupeau<sup>2</sup> ; nourrissant l'humanité, le monde paysan participe au fondement même de notre société. Pour d'autres, leur vision plus laïque de la société rurale renvoie à la pénibilité du travail paysan et à ses vicissitudes. La prise de conscience de la coexistence de ces visions orthogonales et très schématiques du monde rural permet justement de faire ressortir trois points fondamentaux. Le premier réside dans le fait que ces deux courants de pensées convergent vers une même croyance du progrès technique appliqué à l'agriculture, et c'est précisément cette dualité idéologique qui est à l'origine de la rapide modernisation de l'agriculture à partir des années 60 (Jollivet, 1997)<sup>3</sup>. Le deuxième point consubstantiel au premier, est relatif à la non prise en compte des préoccupations environnementales dans la conception de l'agriculture moderne puisque dans la période de l'après-guerre la modernisation de l'agriculture s'est effectuée comme un processus d'industrialisation destructeur des milieux sensibles et des ressources naturelles. Le troisième point concerne la justification de l'action de l'Etat quand il y a une défaillance du marché, notamment en présence d'externalités<sup>4</sup>. Dans ce cadre l'intervention des pouvoirs publics est nécessaire pour accroître le bien-être social par une régulation de ces externalités (*subvention versus taxation*).

Ces trois points sont à l'origine de mon intérêt pour le sujet : comprendre les évolutions de l'agriculture, s'intéresser et participer à la diffusion de l'information sur les politiques publiques

---

<sup>1</sup> Au sens de la doxa qui désigne l'ensemble des croyances, des opinions, des images, des visions et autres préjugés qui permettent à un individu de se faire une représentation de la réalité.

<sup>2</sup> Evangile selon Saint Jean, chapitre 10, 11-18.

<sup>3</sup> Jollivet, Marcel, 1997, « La "vocation actuelle" de la sociologie rurale », *Ruralia* 1 : 112-132.

<sup>4</sup> On parle d'externalités lorsque les actions d'un agent économique ont un impact positif ou négatif sur le bien-être et le comportement d'autres agents et que cet impact n'est pas pris en compte par le marché.

agricoles et environnementales enfin, évaluer les impacts de ces politiques et analyser leurs limites pour concourir à la recherche de solutions alternatives.

Suite au développement d'une agriculture modernisée et intensive<sup>5</sup> dans la deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, les agriculteurs depuis les années 85-90 se portent garants de la gestion des espaces naturels pour le compte ou au profit de la collectivité, venant jusqu'à endosser le statut de « jardiniers de la nature » (Deverre, 1996)<sup>6</sup>, pourtant à l'origine de nombreuses controverses. Dans le même temps les campagnes et le monde rural intéressent de plus en plus de citoyens. Ces derniers souhaitent bénéficier d'un ensemble d'aménités rurales, tout en s'éloignant des centres urbains dans lesquels le ratio coût/avantage semble s'inverser au profit des campagnes<sup>7</sup>.

C'est dans ce contexte que les préoccupations environnementales participent à la réhabilitation de l'image du paysan, en l'opposant à celle de l'agriculteur moderne responsable de la dégradation de l'environnement. Malgré son caractère caricatural, cette vision de l'agriculture a contribué aux difficultés de mise en œuvre des premières politiques explicitement agroenvironnementales en 1985.

---

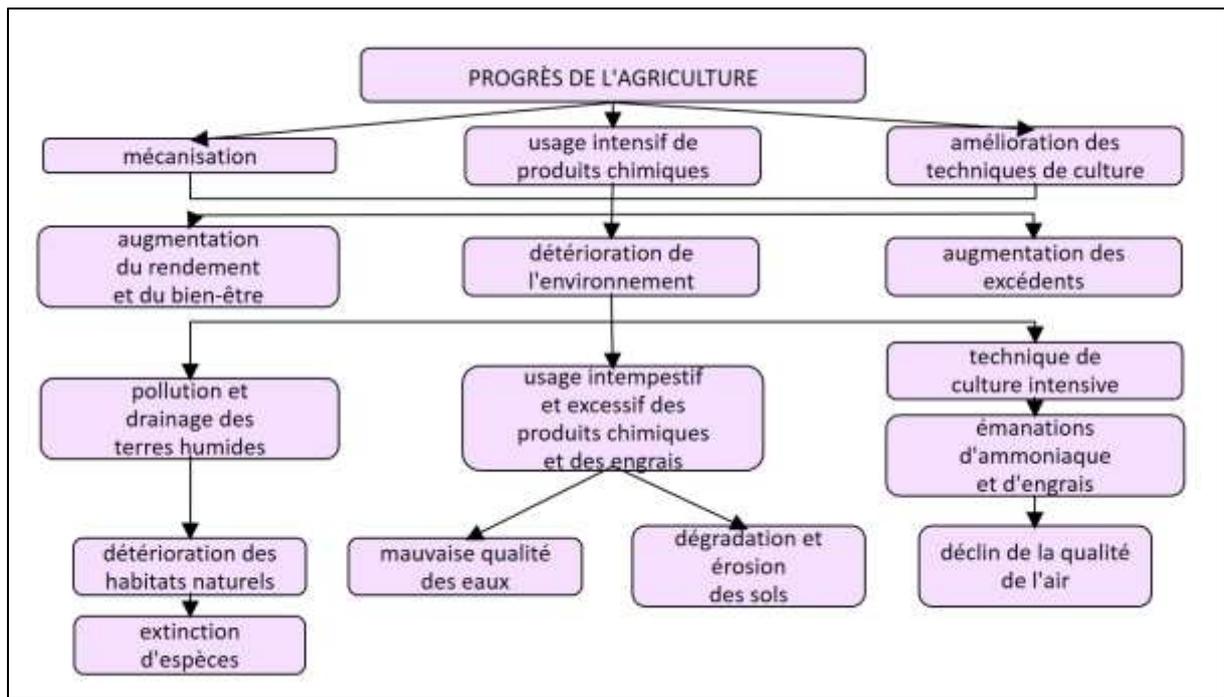
<sup>5</sup> L'agriculture intensive est un système de production agricole qui se caractérise par l'usage important d'intrants et de facteurs de production dans le but de maximiser la production.

Renard (2005) estime que le modèle intensif a atteint ses objectifs dès lors que : « les productions sont considérablement accrues, la sécurité des approvisionnements est assurée ainsi que la stabilité des prix pour les consommateurs. Quant à la rémunération des producteurs, un système complexe d'aides et de primes vient suppléer ou compléter les revenus procurés par les productions vendues par l'exploitant ».

Renard, J., 2005. Le modèle agricole breton : ses réussites, ses dérives et sa remise en cause (1950-2004) N°23, ESO, septembre 2005.

<sup>6</sup> Deverre Christian, 1996. La nature mise au propre dans la steppe de Crau et la forêt du Var. In: Études rurales, n°141-142, 1996. Cultiver la nature, sous la direction de Pierre Alphanhéry et Jean-Paul Billaud. pp. 45-61.

<sup>7</sup> Rapport d'étude sur la Typologie des espaces ruraux et des espaces à enjeux spécifiques (littoral et montagne) par l'UMR CESAER (Inra/AgroSup Dijon), l'UMR ThéMA (Université de Franche-Comté/CNRS), l'UMR METAFORT (AgroParisTech/Cemagref/Inra/VetAgroSup) pour le compte de la DATAR, novembre 2011.



**Schéma n°1 Les conséquences de la modernisation (Marielle BERRIET-SOLLIEC et al, cours ENESAD, 2006)**

La protection de l'environnement et les mesures agro-environnementales (MAE) voient le jour dans les années 80. Elles deviennent d'application obligatoire pour les Etats membres avec la réforme Mac Sharry de 1992. Elles font alors partie des mesures socio-structurelles dites d'accompagnement de la réforme et sont formalisées par le règlement européen 2078/92. Des subventions sont offertes aux agriculteurs en échange de leur engagement à respecter, sur une durée d'au moins cinq ans, certaines pratiques agricoles favorables à l'environnement.

Les mesures de protection de l'environnement sont la résultante d'un double mouvement dont les actions sont complémentaires. Le premier se caractérise par la prise en considération des coûts liés à la surproduction agricole et aux dommages environnementaux associés. Le second est plus explicite, il émane de considérations idéologiques appuyées par une argumentation scientifique puissante : il est désormais légitime de concevoir et mettre en œuvre des mesures visant à modifier les pratiques agricoles pour protéger l'environnement.

Dans cette période pionnière en matière d'environnement et charnière en ce qui concerne l'acceptation de ces contraintes par la profession agricole, plusieurs questions se posent :

en tout premier lieu il s'agit de s'interroger sur la meilleure façon de mettre en œuvre des mesures efficaces et acceptables par les agriculteurs pour répondre aux injonctions communautaires (budgétaires et écologiques) dans le contexte de la réforme de la PAC de 1992.

Dès l'application du règlement européen 2078/92, le ministère de l'agriculture et la profession agricole ont été amenés à préciser leurs orientations techniques et politiques : les productions et territoires ciblés par ces mesures, le mode de conventionnement qui sera privilégié pour activer un partenariat contractuel entre les agriculteurs et l'Etat, le montant de la rémunération issu de l'engagement contractuel ? Tandis que le monde agricole s'interroge sur la pérennité envisagée pour ces mesures.

Ces questions sont aux centres des négociations entre l'administration et la profession agricole qui peine à assurer la cohésion entre politiques économiques (quotas, politique agricole de la PAC en 1992), politiques rurales (équilibre des territoires, gestion des inégalités entre les productions aidées et non aidées par la PAC) et la politique environnementale (ciblage des mesures, montant des rémunérations, recherche de l'entité territoriale la plus adéquate).

C'est pour répondre à toutes ces questions que dans ce travail de thèse nous étudions la mise en œuvre des MAE sur une période de temps assez longue et dans laquelle nous distinguons trois étapes<sup>8</sup> qui sont représentatives de l'évolution des enjeux, de l'appréhension de cette politique par les populations intéressées, mais aussi du positionnement de l'Etat qui demeure en quête d'une règle du jeu plus efficace :

- **1<sup>er</sup> étape : « conserver, sauvegarder, protéger »**. Dans cette première période (1985-1992) la nature est assimilée au patrimoine et la politique agro-environnementale est « sanctuarisée », *i.e.* que l'Etat positionne délibérément cette politique sur des territoires où les problèmes environnementaux sont prégnants et où la concurrence avec l'agriculture est relativement faible. L'Etat utilise la voie contractuelle pour mettre en œuvre sa politique environnementale.
- **2<sup>ième</sup> étape : « restauration et gestion »**. Pour cette seconde phase d'action (1992-2003), l'Etat utilise toujours la voie contractuelle, avec une visée moins élitiste en début de période puisque tous les territoires à enjeux sont désormais concernés, mais la mise en œuvre des Contrats Territoriaux d'Exploitation en 1999 montre que l'Etat ambitionne de mettre l'agriculture et les territoires au sein des politiques visant à améliorer la

---

<sup>8</sup> Ces étapes coïncident par ailleurs aux chapitres 1, 2 et 4 de la thèse.

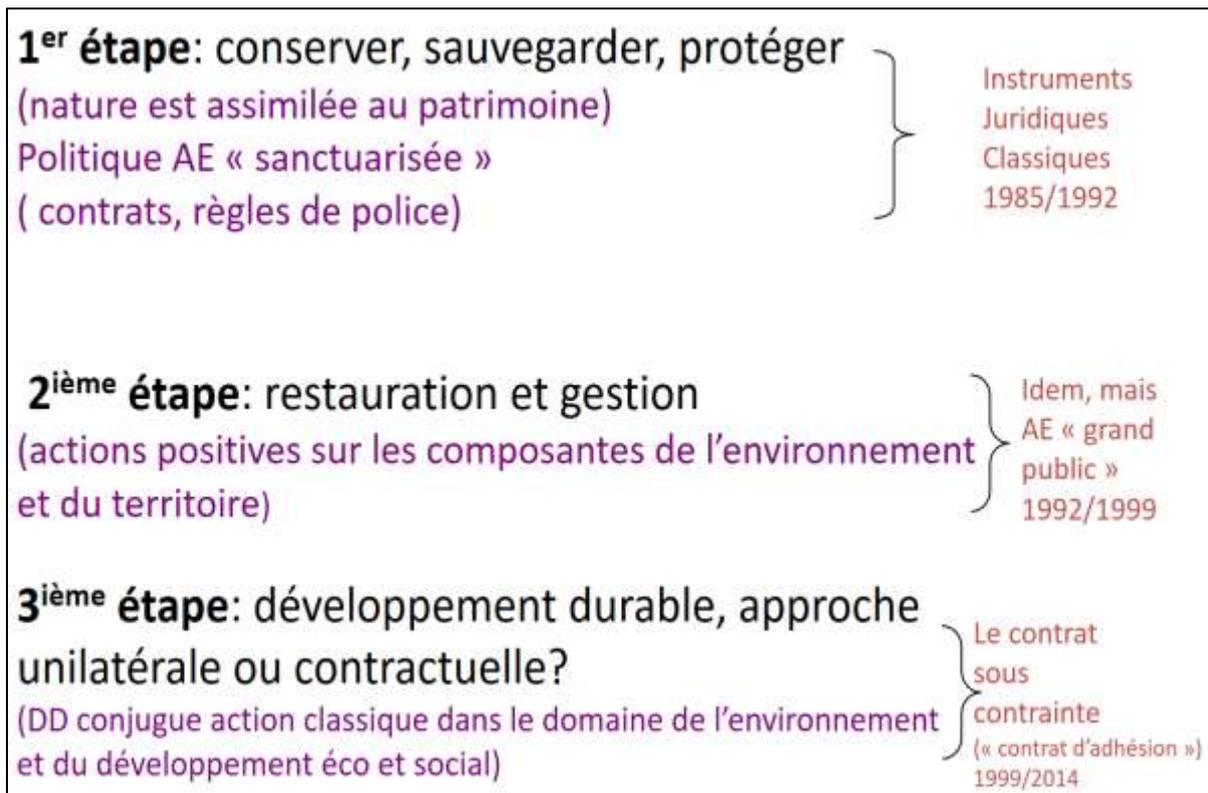
gestion de l'environnement. De plus s'ajoute aux contrats, toute une panoplie d'instruments, plus ou moins encadrés par le droit, qui seront utilisés en complément des contrats (labels, chartes, servitudes, code de bonne conduite, agriculture raisonnée, etc...). Ces mesures attestent de la prise de conscience qu'il ne suffit pas de protéger, mais qu'il convient également de mener une action positive de gestion de l'environnement ; à titre d'exemple, nous verrons que les marais du Cotentin et du Bessin ne peuvent être protégés durablement sans le maintien d'agriculteurs sur ces territoires et cela passe par des politiques publiques d'investissement ou d'installation par exemple.

- **3<sup>ème</sup> étape : développement durable et approche contractuelle alternative**

Dans cette troisième phase (2004-2015), le développement durable conjugue action classique dans le domaine de l'environnement et mesures touchant le développement économique et social<sup>9</sup>. Dès lors, on se trouve devant un objectif global, aussi bien économique et social qu'environnemental, et non plus en face d'une simple politique sectorielle. Dans certains cas, le contrat est utilisé sous contrainte : la relation entre les agriculteurs et l'Etat est très forte lors de la période précontractuelle, puis dans un deuxième temps l'Etat s'arroge le droit d'élaborer, plus ou moins unilatéralement, les obligations du contrat : nous sommes alors dans un système du type contrat d'adhésion. Dans d'autres cas, les contrats mis en œuvre sont particulièrement innovants, ils revêtent des particularismes tels que l'assiette de leur rémunération, la nature de leurs obligations, ou le caractère privé de contrats pourtant destinés à encadrer/protéger des biens d'intérêt public.

---

<sup>9</sup> LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697)



**Schéma n°2 : Evolution des instruments de mise en œuvre des MAE (Pech, 2013)**

Ces trois étapes de la mise en œuvre des MAE montrent les tâtonnements qui ont été nécessaires pour arbitrer entre les diverses composantes de ces mesures, dépasser certaines limites et les faire évoluer en concordance avec les attentes de la société et du législateur.

Des difficultés de mise en œuvre et de gestion interviennent quand il s'agit de trouver, dans cette évolution quasi permanente de la règle du jeu et des objectifs associés, quels sont les instruments économiques et juridiques les mieux adaptés à ces changements et à quelle échelle territoriale ?

Une des parties de cette thèse s'intéresse à l'action de l'Etat qui, en matière de protection de l'environnement, s'articule autour des trois axes/enjeux exposés brièvement ci-dessus et qui sont adossés à des outils juridiques classiques : les règles de police, les servitudes administratives et la procédure contractuelle. Cette gamme d'outils est utilisée en fonction des objectifs recherchés, mais il est toutefois utile de spécifier les limites de ces instruments eu égard à l'évolution des enjeux décrits précédemment (cf. encadré n°1).

## **Encadré n°1 : Politiques environnementales et limites des instruments juridiques**

- les règles de police interviennent sous la forme d'interdiction et réglementation et elles intéressent des problèmes circonscrits dans l'espace et le temps. Le changement d'échelle de la problématique agro-environnementale entraîne une remise en cause de cette procédure. Durant la période où peu d'agriculteurs étaient concernés par les MAE, les actions de police étaient efficaces car des contrôles pouvaient être effectués sans difficulté majeure. Depuis que les MAE concernent des territoires plus vastes et un nombre croissant d'agriculteurs, il devient impossible de contrôler efficacement l'application des règles de police.

- les procédés de servitudes administratives et autres outils d'aménagement rural sont utilisés dans le cadre de la prévention des risques, de la protection du patrimoine naturel, et dans les zones de protection des captages d'eau potable. Il s'agit donc d'actions d'envergures nécessitant des moyens d'intervention conséquents et qui portent sur des éléments patrimoniaux sensibles. L'éventail des instruments juridiques applicables est large et très couteux, il faut garder à l'esprit que les effets de ces instruments sur les incertitudes relatives, par exemple à une collaboration des agents avec les services de l'Etat, varient selon les situations (Mormont, 1996). Les actions liées au foncier ou au patrimoine doivent tenir compte de ces incertitudes au moment du choix d'un instrument d'action.

- Enfin, dans la procédure contractuelle, dans de nombreux contrats agro-environnementaux, les objectifs contractuels restent flous ; dans cette perspective l'Etat est peu enclin à proposer une rémunération plus importante en raison de l'incertitude qui est liée aux probabilités d'atteindre tel ou tel résultat. Il s'agit du problème classique des asymétries d'informations, pour qu'un contrat soit intéressant, il faut que les deux parties divulguent leurs informations pour arriver à un consensus.

Les limites juridiques précitées participent aux choix des modalités d'actions à disposition de l'Etat pour mettre en place une politique publique de protection de l'environnement. Mais dans un même temps, la mise en œuvre des MAE requiert de répondre à des questionnements d'ordres économiques et géographiques qui permettront d'adapter les instruments d'actions au plus près des spécificités de terrains. Ces questions pourront être très générales, mais néanmoins fondamentales pour l'efficacité et la réussite des actions à mener, ou dans d'autres cas très techniques :

- Repenser et recalibrer la notion de territoire en fonction des enjeux techniques et spatiaux, il faudrait être capable de créer un mode de gouvernance territorial à géométrie

variable, des « territoires de projet et de responsabilité » (Gilly, J. P., Wallet, F., 2005)<sup>10</sup> qui seraient basés sur le principe de subsidiarité<sup>11</sup> : nous pourrions, par exemple nous interroger sur les possibilités qui sont offertes par le secteur coopératif pour la mise en œuvre, la gestion et le contrôle des mesures agro-environnementales (Del Corso et al., 2014)<sup>12</sup>, les coopératives pouvant se substituer, sous certaines conditions, aux structures locales de l'Etat : les coopérateurs et par extension la coopérative détient, sur un secteur donné (territoire d'influence de la coopérative) les informations nécessaires à la constitution de contrats plus efficaces et proches des desiderata du législateur. De plus les coopératives pourraient utiliser la mise en œuvre des MAE pour promouvoir la qualité de leur produit et mieux rémunérer leurs agriculteurs, tout en respectant les règles de l'OMC,

- Trouver des instruments à l'échelle des territoires concernés : si les MAE sont trop dispersées sur le territoire, il n'y a pas de résultat sensible à cet échelon spatial. Il faut donc inclure la notion d'effets de seuil pour éviter ce problème de dispersion.
- Favoriser la coopération informationnelle entre acteurs privés et publics et compléter les statistiques classiques par des données environnementales. Or ce sont les agriculteurs qui les détiennent : comment les inciter à divulguer ces données privées ?
- Faciliter les conditions des contrôles administratifs ;

---

<sup>10</sup> Gilly, J. P., Wallet, F., 2005, Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance locale, Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des pays en France, *Revue d'économie Régionale et Urbaine*, 5, 699-722.

<sup>11</sup> Ce principe consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur uniquement ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace. Ce principe a été introduit dans le droit européen par le traité de Maastricht (1992).

<sup>12</sup> Jean-Pierre Del Corso, Geneviève Nguyen et Charilaos Képhaliacos, « Quelles conditions à l'acceptation d'un dispositif incitatif de politique publique en agriculture ? », *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement* [en ligne], Hors –série 20, décembre 2014, mis en ligne le 15 décembre 2014. <http://vertigo.revues.org/15252> ; DOI : 10.4000/vertigo.15252

Répondre à une demande sociale : l'intérêt est bien de recentrer l'effort sur la demande sociale<sup>13</sup> et pour cela, l'entente entre les acteurs est essentielle. En l'absence d'une demande sociale<sup>14</sup>, il faut interroger les règles applicables en matière de services et d'intérêt général.

Nous verrons que l'ensemble de ces dispositions qui représente aujourd'hui, selon les résultats de multiples évaluations, des évolutions souhaitables pour l'amélioration de l'efficacité des politiques agro-environnementale, sont en fait les marqueurs de l'originalité des Contrats Territoriaux d'exploitations (CTE) pourtant initiés et mis en œuvre en 1999.

Le CTE sera très largement abordé dans cette thèse, tant en raison de son originalité, qu'à cause de son application très restrictive eu égard aux possibilités offertes par la loi. Enfin, et malgré une courte durée d'application, cette procédure a été un exemple représentatif et concret de l'intérêt de la prise en compte de problèmes complexes par une approche systémique.

Du suivi régulier des MAE, à la nécessité d'une réflexion prospective :

Mon parcours professionnel entre le CNASEA et l'INRA m'a offert la possibilité de suivre et mesurer l'évolution et l'instabilité des MAE<sup>15</sup> dans le temps. Trois causes majeures sont à l'origine de cette instabilité, i) la durée limitée à cinq ans des contrats qui entrave toute tentative de pérennisation des actions menées et qui même les délégitime, ii) les changements très fréquents des politiques mises en œuvre par les niveaux européen et national, iii) le montant

---

<sup>13</sup> Un lien entre les politiques publiques et la demande sociale est nécessaire dans les sociétés démocratiques, afin d'éviter que les réponses ne soient uniquement élitistes (certains groupes savent ce qui est bon pour les autres...). D'après Lefort (2010) la demande sociale se fabrique continûment, dans une dialectique cumulative question/réponse selon des contextes sociaux, culturels et temporels différenciés. Isabelle Lefort, « La géographie : quelle(s) demande(s) sociale(s) pour quels publics ? », *tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], #10 | 2010, mis en ligne le 30 novembre 2012, consulté le 12 avril 2016. URL : <http://traces.revues.org/4828> ; DOI : 10.4000/traces.4828.

<sup>14</sup> Fekete A., La demande sociale aux commandes, dans *La Recherche*, n°301 septembre 1997, p. 14.

<sup>15</sup> Mon activité au CNASEA de 1989 à 1999 m'a amené à participer, aux phases de négociations, de mise en œuvre et de suivi des politiques agroenvironnementales : comme toute politique concernant le secteur agricole, cette activité a été mise en œuvre sous l'égide du système de cogestion des politiques agricoles. Le CNASEA (aujourd'hui Agence de Service et de Paiement) est un établissement public national qui délègue des missions de service public aux ADASEA. Ces dernières étant des associations départementales à but non lucratif exerçant des missions de services public. Plus tard, la majorité de mes travaux de recherches et d'expertises à l'INRA m'ont conduit à m'intéresser aux phases d'évaluation de ces mêmes politiques : dans ce cadre mes travaux de recherches étaient issus, soit d'une commande du ministère de l'agriculture, soit d'un programme de recherche national ou européen, ou parfois d'un programme d'étude mis en place avec des étudiants.

des aides agroenvironnementales qui est bloqué par les règles de l'Union Européenne (UE) et de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui imposent que les paiements aux agriculteurs correspondent au manque à gagner ou au surcoût des pratiques mises ne œuvre.

Ainsi, en vingt-cinq ans, quatre dispositifs se sont succédé, instaurant des difficultés pour les agriculteurs à élaborer des projets intégrant les possibilités d'évolution de leur système d'exploitation au-delà des termes de la période contractuelle. L'administration et les organismes institutionnels éprouvent également des difficultés à suivre ces différentes procédures. Cela se traduit par des coûts d'apprentissage et des coûts de transactions élevés, d'où la conception de réponses minimalistes aux problèmes posés. Après chaque changement de procédure les organisations institutionnelles doivent retrouver leur place et s'adapter à la nouvelle politique, l'administration doit également s'adapter à la nouvelle donne et de ce fait l'efficacité environnementale de ces contrats s'en trouve altérée.

Ce travail de thèse est consacré à une description de la mise en œuvre des MAE dans le temps mais il ne s'agit pas pour autant d'un travail d'historien. Le retour aux prémices des MAE, jusqu'à leur intégration dans les politiques agricoles et de développement territorial nous permet d'analyser les évolutions, les limites d'une politique et de son application en fonction des mouvements en œuvre sur les territoires ruraux à un moment donné (rurbanisation, tourisme vert, spécialisation/concentration agricole, multifonctionnalité, etc...). En plus de 25 ans d'application, les politiques agro-environnementales dans le cadre de la PAC furent l'objet d'évolutions constantes : la dynamique engendrée par ces mesures sur une longue période a renforcé la prise en compte de contradictions majeures et a ouvert des pistes d'actions et de réflexion qu'il est nécessaire d'approfondir.

Tout l'intérêt et la difficulté de ce sujet réside d'une part, dans les interférences constantes qui existent entre les diverses politiques mises en œuvre et l'évaluation de leur efficacité, puis par la nécessité de convoquer plusieurs disciplines pour apprécier au plus près le chemin parcouru et les évolutions en cours.

# Introduction générale

Au sortir de la dernière guerre, les pollutions et dommages causés à l'environnement sont liés aux phénomènes d'industrialisation et d'urbanisation. Un peu plus tard et de manière contrastée, l'agriculture participe de manière implicite à l'entretien du territoire et à la protection de la nature<sup>16</sup>, (institution de la Dotation Jeune Agriculteur en 1973 pour la zone de montagne, en 1976 pour les zones défavorisée et de plaine). Durant cette même période, l'espace agricole lui-même est victime de pollutions générées par les pressions industrielles et urbaines croissantes (Chassagne, 1980)<sup>17</sup>. Dans cette configuration particulière l'Etat met en œuvre des politiques de protection de l'environnement destinées à réduire les pollutions industrielles et urbaines<sup>18</sup>. En quelques années, le résultat de ces politiques est significatif, l'état de l'environnement s'améliore sensiblement concernant les pollutions ponctuelles qu'elles soient microbiologiques, de métaux lourds ou d'autres substances toxiques, mais les pollutions d'origine agricole se développent en parallèle. A la différence de nombreuses pollutions industrielles ou urbaines, ces pollutions sont le plus souvent diffuses, les acteurs sont nombreux et leur contribution à la pollution difficile à mesurer. De plus, les pollutions d'origine agricole sont en général moins spectaculaires que les pollutions industrielles et cela a entraîné une mise en place plus tardive et disparate des instruments de régulation.

Au-delà de ce premier constat, l'agriculture contribue à développer et à entretenir l'espace rural : la société prend de plus en plus conscience que la production agricole ne génère pas uniquement la fourniture de biens marchands, mais facilite aussi, de façon conjointe, la production de biens non-marchands tels que l'entretien de paysages ou le maintien de la

---

<sup>16</sup> Suite à l'adhésion de la France au Marché Commun, et aux lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, l'agriculture française n'était pas très polluante, ou pour le moins les effets de la pollution n'étaient pas encore visibles et compris (1950-1965). La politique agricole et en particulier la politique des structures a contribué à l'adaptation du foncier agricole à la mécanisation. Ce n'est qu'après cette phase de restructuration des exploitations, puis de mécanisation (1965-1975) que les premiers effets néfastes de l'agriculture productiviste sont apparus sous la forme de pollutions diverses (usage intensif de pesticides, promotion du désherbage chimique).

<sup>17</sup> Chassagne, Marie-Elisabeth (1980) L'agriculture et son espace. Dans une société post-industrielle. *Economie Rurale* n°140, pp10-15

<sup>18</sup> Céline Pessis, Sezin Topçu, Christophe Bonneuil (dir.), Une Autre histoire des « Trente Glorieuses ». Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre, Paris, La Découverte, collection « Cahiers libres », 2013, 312 pages

biodiversité par exemple. Les attentes de la société vis-à-vis de l'agriculture connaissent donc de profondes mutations. Elles ne portent plus uniquement sur des questions liées à la production alimentaire et de fibres mais elles s'intéressent de plus en plus aux questions environnementales, sanitaires et de qualité des produits.

Or, les externalités produites par l'activité agricole, qu'elles soient positives ou négatives, par construction ne sont pas prises en compte par le marché. Il s'avère donc dans un premier temps que les agriculteurs n'ont, *a priori*, pas intérêt à réduire d'eux-mêmes ces externalités négatives ou à augmenter leurs externalités positives pour satisfaire la demande sociale. Dans ces conditions on se trouve dans une situation sous-optimale, l'offre et la demande ne parvenant pas à se rencontrer par le simple jeu du marché. L'intervention des pouvoirs publics s'est donc avérée nécessaire.

En juillet 1985, le Livre Vert de la Commission européenne<sup>19</sup> révèle les premières préoccupations explicites relatives à la dimension environnementale de la Politique Agricole Commune (PAC) : « *on perçoit de plus en plus que le rôle de l'agriculture dans une économie moderne industrialisée est, non seulement d'assurer les fonctions stratégiques, économiques et sociales, mais aussi de conserver l'environnement rural* ». Cela se traduit en 1985, par l'introduction au sein du règlement européen 797/85, d'un article 19 qui offre la possibilité aux états membres de mettre en œuvre « *un régime d'aide aux exploitations agricoles dans les zones sensibles du point de vue de la protection de l'environnement et des ressources naturelles ainsi que du point de vue du maintien de l'espace naturel et des paysages* ».

En France, la traduction de cet article 19, facultative pour les Etats, tarde à se mettre en place : quatre opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) expérimentent à partir de 1991 les premiers contrats environnementaux passés entre l'Etat et les agriculteurs. Puis, ce dispositif est étendu à 61 opérations dont les thématiques sont les suivantes :

- Réduction des pollutions dues à l'agriculture intensive,
- Adaptation des systèmes d'exploitation dans les secteurs des biotopes rares et sensibles,
- Prévention des risques de déprise,
- Défense contre les incendies en zone méditerranéenne.

---

<sup>19</sup> Perspectives de la politique agricole commune - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement COM (85) 333, juillet 1985.

Jusqu'à la réforme de la PAC de 1992, ces opérations étaient financées par le FEOGA-section orientation au titre de règlements relatifs à la politique socio-structurelle. La réforme de la PAC introduit ces mesures agri-environnementales au sein du règlement d'accompagnement de la réforme. A ce titre elles seront cofinancées par le FEOGA section- garantie et leur mise en œuvre devient une obligation pour les Etats membres.

Plus tard, en adoptant le règlement 2078/92, la Commission reconnaît explicitement le rôle que peut exercer l'agriculteur en entretenant et en protégeant l'environnement. Ce règlement repose sur deux catégories d'objectifs :

- Les premiers visent à diminuer les effets polluants de l'agriculture et encouragent les exploitants à modifier leurs pratiques dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement (diminution d'intrants, extensification du système de production, conversion à l'agriculture biologique, etc.).
- Les autres visent à promouvoir les pratiques qui assurent l'entretien de l'espace naturel : la protection des biotopes rares et sensibles, la lutte contre la déprise, la protection des paysages menacés et la lutte contre les incendies de forêt.

Les aides allouées aux agriculteurs visent à compenser les pertes de revenus et les surcoûts des travaux d'entretien et de protection de la nature.

Comme pour les autres pays européens, ce règlement s'est principalement traduit en France par des mesures qui participent à l'entretien de l'espace naturel (augmentation des effets positifs de l'agriculture) plus que par des mesures qui visent à la réduction des effets négatifs, plus complexes à mettre en œuvre.

Les réglementations françaises et européennes successives ne feront ensuite que réaffirmer le caractère « multifonctionnel » de l'activité agricole. Ainsi, dès 1992, en intégrant les MAE aux mesures d'accompagnement de la Politique Agricole Commune, l'Union européenne donne un signal fort de sa volonté de réorienter les soutiens à l'agriculture pour valoriser l'ensemble de ses fonctions et rompre avec sa logique productiviste, qui montre ses limites (crises sanitaires, remise en cause d'un mode de soutien coûteux et protectionniste).

Le concept de « multifonctionnalité » n'est pourtant consacré qu'en 1999, au niveau européen, avec le Règlement de Développement Rural (RDR) n°1257/99, qui met en place une politique intégrée de développement rural, érigée en second pilier de la PAC, cohérente avec le 1<sup>er</sup> pilier

(politique de marché) et au niveau français, avec la Loi d'Orientation Agricole de 1999<sup>20</sup>, qui officialise le concept et propose un outil original : le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), qui a été remplacé en 2003 par le Contrat d'Agriculture Durable (CAD), dans le cadre desquels ont été mises en œuvre les MAE.

La Loi d'Orientation Agricole (LOA) de 1999 a proposé de mettre les territoires au centre des politiques publiques sectorielles (agriculture, aménagement, développement des territoires, environnement, solidarité et renouvellement urbain). En octobre 2001, Jean Glavany alors Ministre de l'Agriculture souhaite, dans un discours prononcé à Saint Brieuç lors des Assises Nationales sur les Pays<sup>21</sup>, associer les dynamiques CTE et Contrats de Pays afin d'éviter un phénomène de cloisonnement de projets. Finalement cette tentative de rapprochement a échoué, la profession agricole n'ayant pas souhaité s'investir plus avant dans des logiques de développement local (Brun G., 2006)<sup>22</sup>. Pour autant, le monde agricole n'est pas hostile au développement territorial : les Parcs Naturels Régionaux (PNR), les Pays, les programmes LEADER<sup>23</sup> mettent en œuvre des actions concertées de développement dans des zones où l'activité agricole est cependant marginale (les PNR développent dans les années 90 des actions d'appuis à la mise en œuvre de pratiques respectueuses de l'environnement dans des territoires où l'agriculture « classique » n'est pas dominante), il est ensuite des cas pour lesquels les PNR investissent des champs d'actions très novateurs, mais au départ assez éloignés des intérêts de la profession agricole majoritaire, c'est le cas d'actions visant à tester et à promouvoir l'énergie verte et l'amélioration du cadre de vie dans les années 2000.

Plus tard, l'ajustement des nouvelles MAE au plus près des attentes locales requiert un important travail de réduction des incertitudes contractuelles « *La décentralisation et la participation des parties prenantes dans le design des MAE sont souvent considérées comme un moyen de réduire l'asymétrie d'information entre les décideurs publics et les agriculteurs* » (Canton et al., 2009). Pour Falconer et al., « *une meilleure connaissance du territoire et des agriculteurs, acquise par la concertation et l'ajustement aux conditions locales, permet de mieux prendre en compte l'hétérogénéité des milieux et des pratiques agricoles et la variabilité*

---

<sup>20</sup> Loi n°99-574 du 9 juillet 1999

<sup>21</sup> Source, <http://www.agriculture.gouv.fr>, le 15 octobre 2001

<sup>22</sup> Brun G., 2006, L'agriculture française à la recherche d'un nouveau modèle, L'Harmattan, Paris, 346 p.

<sup>23</sup> LEADER (Liaison Entre les Actions de Développement de l'Economie Rurale) est un programme européen destiné à soutenir des projets pilotes en zones rurales.

*des coûts de mise en œuvre* » (Falconer et Sanders, 2002 ; Lacroix et al., 2010). Enfin, si la décentralisation permet la mise en œuvre de contrats ajustés aux caractéristiques locales, elle réduit de fait la surcompensation. Pour Beckmann et al. « les mesures conçues à un niveau institutionnel plus proche des agriculteurs ont également l'avantage de présenter plus de légitimité et d'acceptabilité » (Beckmann et al., 2009).

Les réflexions sur les modalités de développement des territoires sont également convoquées par l'agriculture pour faire face à un défi majeur : produire sur des surfaces agricoles toujours plus restreintes pour nourrir une population mondiale qui ne cesse de croître, tout en répondant aux préoccupations de la société civile, des consommateurs, des législateurs concernant l'environnement, le climat et la santé. Ainsi, si la fonction première de l'agriculture demeure la production de denrées alimentaires, les exploitants agricoles doivent concilier production agricole avec la préservation des ressources naturelles, l'atténuation du changement climatique<sup>24</sup> et le respect de la santé humaine. La prise de conscience progressive de ces défis s'est traduite, dans le courant des années 1990-2000, par des réflexions sur les mécanismes juridiques et économiques à mettre en place pour y répondre, sachant que la logique de marché s'est montrée défaillante sur de nombreux points, notamment en matière de gestion des externalités, de biens publics et de production environnementale.

Depuis 1992, les mesures agroenvironnementales (MAE)<sup>25</sup> ont connu plusieurs modifications qui visaient à les rendre plus efficaces. Dans la toute dernière réforme de la PAC, en date de 2013, la prise en compte de l'environnement a pris une nouvelle fois de l'ampleur et s'est

---

<sup>24</sup> Rapport Brundtland (1987) : Notre avenir à tous. « Au début du siècle, ni les effectifs humains ni la technologie n'avaient le pouvoir d'altérer radicalement les systèmes planétaires. Maintenant qu'on approche de la fin du siècle, non seulement les masses humaines se sont encore multipliées et ont acquis ce pouvoir de transformation de la planète, mais des modifications majeures, imprévisibles, se produisent dans l'atmosphère, dans les sols, dans les eaux, dans la flore et la faune, ainsi que dans les relations entre tous ces éléments. Le rythme auquel ces changements interviennent est si rapide que ni les disciplines scientifiques ni les capacités actuelles de nos évaluateurs et de nos conseillers ne parviennent à le suivre ».

<sup>25</sup> Les mesures agroenvironnementales (MAE) désignent de manière générique toutes les mesures basées sur des engagements environnementaux pluriannuels par des agriculteurs volontaires, qui bénéficient alors de paiements de la politique agricole commune dédiés à ces engagements.

traduite<sup>26</sup>, entre autres, par l'élargissement aux enjeux climatiques des paiements agroenvironnementaux.

Dans de nombreux Etats membres dont la France, les résultats observés des paiements agroenvironnementaux de la PAC sont mitigés, à la fois en termes de déploiement des mesures et d'efficacité environnementale (Cour des Comptes européenne, 2011<sup>27</sup>). Plusieurs raisons peuvent être avancées et l'une d'entre elles serait que les MAE, en tant qu'instrument de la politique agricole, sont soumises au respect de l'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture de l'OMC. Cette annexe stipule que le montant de l'aide versée aux bénéficiaires doit être fondé exclusivement sur les coûts supplémentaires supportés et les pertes de revenus enregistrées en raison de leurs engagements agroenvironnementaux (notamment ceux relatifs aux changements de pratiques agricoles), il est également possible d'y inclure les coûts induits.

C'est ainsi que dans cette construction, les MAE ne peuvent donc pas rémunérer les efforts fournis par les agriculteurs pour améliorer l'état de l'environnement pour le bien-être collectif de la société, il n'y a pas de possibilité de prendre en compte la valeur d'un « service environnemental » rendu par les agriculteurs. Les MAE sont en effet soumises depuis le 1<sup>er</sup> règlement portant sur l'agro-environnement (R797/85) aux règles de l'OMC, ces règles définissent les modalités de calcul de l'assiette de la rémunération des agriculteurs en respectant le principe selon lequel il est impossible d'aider les agriculteurs à se mettre en conformité avec la réglementation. Une rémunération n'est possible que dans le cas où des surcoûts et manques à gagner sont observés. Cette règle exclue donc la possibilité de rémunérer des agriculteurs pour des services qu'ils rendraient à la collectivité. A titre d'exemple il serait possible d'imaginer que l'agriculteur qui met en place une mesure de lutte contre l'érosion reçoive une rémunération pour le manque à gagner qui est occasionné par la mise en place de bande enherbée au milieu de sa parcelle (la bande enherbée entraîne une baisse des rendements et donc un manque à gagner), et qu'une autre partie de la rémunération pourrait être prise en compte par la collectivité qui ne sera plus obligée de faire intervenir ses services afin de nettoyer la route en aval de la parcelle suite à des ruissellements. Il paraîtrait logique que la collectivité qui profite

---

<sup>26</sup> Les paiements agroenvironnementaux ont été établis par le règlement du développement rural (règlement du Parlement européen et du Conseil 1305/2013) et sont détaillés dans chacun des programmes de développement rural.

<sup>27</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial n° 7/2011 –75p. L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante ? Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.

des bienfaits de cette mesure puisse participer à l'adaptation du montant de l'aide en fonction du service rendu.

Pour aller au-delà des limites imposées par la réglementation des MAE, de nombreux travaux ont été conduits sur les services écosystémiques, leur valorisation monétaire ainsi que des expériences de notoriété internationale sur les paiements pour services environnementaux (PSE)<sup>28</sup>, qui ont permis d'inciter des producteurs agricoles à adopter des pratiques agricoles plus vertueuses en matière d'environnement. Cependant, le lien entre ces différents travaux et les réflexions sur l'amélioration de l'efficacité des MAE ont été encore peu explorés.

A travers le prisme de toutes les évolutions des mesures agro-environnementale, en termes de politiques publiques, d'instruments de mise en œuvre et de la recherche d'une échelle territoriale la plus adéquate, la question principale de la thèse est de montrer en quoi et dans quelles conditions les politiques agro-environnementales constituent bien un socle efficace de la gestion<sup>29</sup> environnementale et patrimoniale de l'agriculture.

Ce travail de thèse s'attache également à décrire et à relier l'émergence des politiques agro-environnementales avec le concept de multifonctionnalité de l'agriculture puis, dans un second temps il vise à montrer l'importance de la territorialisation de ces politiques et à analyser les facteurs d'efficacité et d'inefficacité. Le nœud central étant la relation entre le marchand et le non marchand. Durant une grande partie du 20<sup>ième</sup> siècle, nous avons assisté à une division implicite du travail : d'un côté la production et les relations marchandes, de l'autre, les arrangements hors marché (biens communs, biens publics, échanges, co-produits, externalités, etc...). Le développement du concept de multifonctionnalité nous invite à développer des analyses disciplinaires convergentes (Barthélemy, 2000 ; Kirat, 2001)<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Les cas de Vittel, d'Evian et de l'Etat de New York, ont largement participé à la popularité des PSE

<sup>29</sup> Nous faisons ici référence au principe de « co-gestion intergénérationnelle », pour un arbitrage entre les intérêts du court terme et ceux du long terme, en considérant que chaque génération a un droit égal à l'usage de l'environnement, qu'elle possède en co-gestion. Jouve (H). *Les espaces naturels, un capital pour l'avenir*, Commissariat Général du Plan et La Documentation française, 1991, p23.

<sup>30</sup> Barthélemy D., 2000. Etre et avoir. Patrimoine *versus* capital : le cas de l'agriculture. *Economie Rurale*, (260) : 27-40.

Kirat T., 2001. Le pragmatisme l'économie et l'intelligence des règle juridiques : la leçon de la méthode institutionnaliste de JR. *Commons. Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, (47) : 1-22

Ces questions principales sont traitées à des échelles géographiques différentes à partir de deux cas polaires, l'un intéresse une commune en périphérie de Rennes et correspond à un territoire périurbain qui n'offre pas de caractéristiques exceptionnelles en termes de milieu, de type d'agriculture ou de conditions humaines. Globalement ce choix est justifié par un contexte périurbain où, néanmoins on a toujours une agriculture vigoureuse, et où les antagonismes entre paysans et citadins ne sont pas marqués. Le deuxième cas concerne une zone humide d'importance internationale, le Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin, ce territoire relève quasiment d'un cas d'école en matière de multifonctionnalité, compte tenu du rôle prépondérant de l'agriculture dans l'équilibre du milieu et la fourniture d'un certain nombre d'aménités. De plus le mode de gouvernance du PNR représente de prime abord, un cadre institutionnel idéal pour la mise en place de politiques agro-environnementales innovantes : les intérêts agricoles et environnementaux sont plus ou moins traités de manière égalitaire, les prises de décisions sont majoritairement collégiales, il s'agit en quelque sorte d'un fonctionnement basé sur la démocratie participative. Ainsi, le fait que les marais soient inclus dans un PNR est un élément favorisant une gestion durable du milieu. De manière marginale, dans le cadre de la recherche d'une meilleure efficacité des politiques agro-environnementales, nous avons travaillé sur le cas particulier des observatoires des pratiques agricoles dans plusieurs régions françaises.

L'ensemble de ce travail est abordé sous un angle pluridisciplinaire, à partir des années 80, les recherches rurales renouent avec une certaine idée de l'interdisciplinarité (Mathieu, 2006)<sup>31</sup>, d'abord entre la géographie physique et la géographie humaine et plus généralement entre sciences de la nature et sciences de la société. S'intéresser à la question de l'émergence des politiques agro-environnementales et à leur évolution dans le temps et l'espace justifie, et nécessite, selon nous, une démarche interdisciplinaire. Cette démarche permet de mieux caler les postures de recherche dans le sens d'une meilleure compréhension et complémentarité propre à enrichir chaque discipline. Le rapport entre les disciplines connaît différents niveaux de rapprochement, d'intensité, et donc toute une gamme de modalités, pouvant aller de la *simple multidisciplinarité* à la transdisciplinarité (Di Castri, 1985). Notre travail se situe davantage

---

<sup>31</sup> Mathieu, N (2006) : la géographie rurale française face à l'utopie du développement durable : quelles réactions, quelles perspectives. Boletín de la A.G.E N°41- 2006.

dans une logique *d'interdisciplinarité finalisée*<sup>32</sup>, puisque les niveaux d'interactions entre géographie, économie et droit découlent de la nature et de la complexité des problèmes à étudier. L'étude de l'émergence et de l'évolution des pratiques agro-environnementales sur un territoire donné dans un contexte d'agriculture multifonctionnelle, comme objet de recherche requiert une pratique de l'interdisciplinarité en s'appuyant sur des approches communes et complémentaires, à la géographie, l'économie et le droit.

La nécessité de convoquer l'interdisciplinarité finalisée découle directement de nos questions de recherche. En pratique il s'avère que la réponse à une question de recherche n'est pas suffisante si elle ne prend pas en considération un ensemble de modalités appartenant à d'autres disciplines (le territoire de mise en œuvre d'une politique, les outils les mieux adaptés, la recherche de l'efficacité). Ainsi, et à titre d'exemple, quand le législateur met en place une politique publique agroenvironnementale, c'est le plus souvent en réponse à une demande sociale, dans ce sens il va rechercher le maximum d'efficacité économique et environnementale, pour ce faire il doit utiliser les outils juridiques les plus appropriés dans un contexte géographique/territorial particulier. L'Etat ne disposant pas d'outils juridiques génériques adaptables à l'ensemble des contextes territoriaux possibles, il s'est orienté vers la mise en œuvre une politique contractuelle décentralisée. Les contrats, par définition permettent une adaptation du droit au plus près de la demande de terrain. Nous voyons dans ce raisonnement d'école, l'origine et l'intérêt d'une démarche globalisante, dans ce cadre, la concordance des actions à mener entre objectif, méthode et espace nous paraît essentielle. Pour autant, ce phénomène de simultanéité ne rentre pas dans un cadre théorique précis, notre démarche emprunte donc des principes et des méthodes propres aux trois disciplines.

Dans le chapitre 1, les hypothèses et les conditions de la mise en œuvre des MAE seront examinées par le biais de l'articulation entre la nécessité de construire une nouvelle logique économique de l'agriculture et la nécessité d'une meilleure gestion de l'environnement.

---

<sup>32</sup> Di Castri, (1985) : « Multidisciplinarité : plusieurs disciplines interviennent sans interactions ; Pluridisciplinarité : quelques interactions, sans coordination ; Interdisciplinarité unidirectionnelle : interaction et coordination existent mais procèdent des impératifs d'une seule discipline ; Interdisciplinarité finalisée : interactions et coordinations découlent de la nature du problème complexe à étudier ; Transdisciplinarité : les interactions ne se font pas seulement entre les disciplines mais aussi avec les planificateurs, les administrateurs et les populations locales »

Le chapitre 2 précise de manière théorique les contraintes et limites des diverses politiques agroenvironnementales, des MAE classiques, aux MAE intimement liées à la multifonctionnalité de l'agriculture. Il s'agira d'abord de discuter de l'équité et de l'efficacité de ces politiques dans une approche territoriale multifonctionnelle, puis nous mettrons en exergue les difficultés d'évaluation provenant du fait que certains produits non marchands liés à l'activité agricole aient un caractère les rapprochant des biens publics, ou qu'ils correspondent à des externalités.

Dans le chapitre 3 notre objectif a été d'analyser dans quelle mesure l'entité territoriale et politique d'un Parc Naturel Régional (PNR) permet de pallier les problèmes de gouvernance soulevés pour la mise en œuvre des politiques agro-environnementales successives. Ce troisième chapitre est constitué d'une monographie du PNR du Cotentin et du Bessin, puis il s'oriente vers des études de cas menées à l'INRA avec des étudiants agronomes en spécialisation sur le territoire du PNR. Enfin, dans le dernier point de ce chapitre nous traitons de l'évaluation empirique des politiques agroenvironnementales. Ces évaluations sont devenues, depuis 1999 beaucoup plus délicates, si à l'origine la politique agroenvironnementale poursuivait des objectifs clairement définis et ne concernait que des territoires bien délimités, l'évolution de cette politique vers une approche intégrée de l'exploitation agricole et du développement rural<sup>33</sup> a entraîné des programmes d'actions ambitieux car combinant une multitude d'objectifs dont l'enchevêtrement rend d'autant plus complexe le travail d'évaluation.

Le chapitre 4 s'intéresse à l'évolution des pratiques contractuelles, et notamment les modalités de réduction des incertitudes dans les contrats agroenvironnementaux, puis les diverses alternatives aux contrats classiques. Il s'agit d'approches théoriques étudiées à partir de données de terrain issues de divers programmes de recherches. Dans ces sections, nous nous interrogeons sur les marges de manœuvres possibles, par l'introduction notamment de normes, des pratiques de gestion issues de la sphère privée, pour pérenniser et améliorer l'efficacité des actions agro-environnementales dans leur acception collective.

Dans un dernier chapitre conclusif, nous rappelons les divers points de friction liés à la mise en œuvre des MAE. Dans un premier temps la contextualisation de ces points nous permettra de

---

<sup>33</sup> Mise en œuvre des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) par la Loi d'Orientation Agricole (LOA) de 1999.

resituer les choix et les orientations décidés par l'ensemble des acteurs. Puis dans un deuxième temps, nous présenterons des procédures techniques alternatives qui pourraient être capables de dépasser les blocages relevés jusqu'ici.

Cette conclusion générale tire le bilan de ce travail de recherche et insiste sur la nécessité, d'une part d'approfondir, de diffuser et mettre en pratique les résultats de multiples évaluations sur le sujet et, d'autre part d'intégrer dans les réflexions les apports des différentes disciplines : dans cette approche les disciplines s'associent pour mener des recherches sur un objet commun ou proche, car aucune discipline ne peut observer tous les aspects avec les seules techniques dont elle dispose. C'est dans cette configuration que les disciplines abordent la compréhension et le développement d'un problème de façon analytique, ainsi, elles ont entre elles un rapport de « rapprochement en parallèle ».

La construction de ma thèse s'articule donc autour de cinq chapitres, ces chapitres progressent des réflexions menées lors de la mise en place des premières mesures agro-environnementales, vers une analyse d'abord théorique puis empirique de leurs développements, de leurs évolutions et de leurs limites, et jusqu'à la recherche de solutions innovantes pour s'adapter aux exigences du moment. La méthodologie utilisée est hétérogène, elle fluctue selon les chapitres, d'abord en fonction des thèmes qui sont traités, puis enfin en fonction de l'adéquation entre objets de recherche, territoire, et données à exploiter.

Enfin, dans un ultime développement qui est intitulé « des prolongements possibles... », je resitue à travers de cinq paragraphes les points saillants de ma thèse. Plus précisément il s'agit d'une mise en perspective historique de concepts qui sont revisités et amendés à l'aide de données/évolutions factuelles. Ces évolutions plus ou moins achevées font l'objet de questions de recherche qui restent à poursuivre ou à entreprendre...

# **Chapitre I/ Emergence d'une politique environnementale dans la PAC**

Le monde agricole contraint/aidé par l'union européenne, par la société civile, par la recherche et le développement est en quête d'un nouveau référentiel, d'un modèle post productiviste<sup>34</sup>. Depuis 1985 se succèdent, de réformes en réformes, la politique agroenvironnementale, les incitations à la conversion à l'agriculture biologique, la prise en considération explicite de la multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires par le développement des CTE et des CAD. Ce mouvement normatif a pris forme grâce au développement d'outils et de procédures adaptés à un contexte conflictuel : approche contractuelle, procédures d'expérimentations, etc. L'Etat n'a pas « imposé » de nouvelles politiques dans un premier temps, mais s'est inspiré et appuyé sur des notions de liberté contractuelle, de consensualisme pour expérimenter, pour négocier avec les agriculteurs une évolution de leurs pratiques plus favorables au respect de l'environnement, puis dans un second temps il s'est orienté vers une obligation à adopter certaines pratiques. Le consensualisme affiché par l'Etat a permis de promouvoir et d'expérimenter des mesures dans une période où il était risqué de braquer les agriculteurs contre la réforme de la PAC de 1992 (Les MAE sont des mesures d'accompagnement de la réforme de 1992). La mise en œuvre de ces mesures n'a pas généré de tension particulière auprès des agriculteurs puisqu'elles étaient facultatives et qu'elles concernaient des territoires dans lesquels la production agricole était relativement marginale (marais poitevin, Vercors, plaine de la Grau). Ce n'est qu'après une phase d'expérimentation réussie que les mesures furent appliquées sur un territoire plus vaste, puis que certaines d'entre elles devinrent obligatoires pour les agriculteurs (gel des terres, conditionnalité des aides).

---

<sup>34</sup> Le modèle productiviste ou industriel de l'agriculture a débuté dans la fin des années cinquante et s'est orientée vers la productivité par le biais de plusieurs facteurs essentiels : la sélection et l'amélioration des variétés végétales et animales, l'usage intensif d'engrais et de produits phyto-sanitaires, la mécanisation et son corollaire l'amélioration des structures parcellaires et enfin par le changement d'usages des sols (moindre rotation des cultures, usage de la monoculture, remembrement, etc.).

## Section 1/ De la politique des structures à l'agri-environnement<sup>35</sup>

### 1. Présentation générale

Le traité de Rome (1957) ne comporte pas de référence explicite sur la question de la protection de l'environnement<sup>36</sup>. Ce silence peut surprendre aujourd'hui, mais qui pouvait se soucier de conséquences de l'agriculture sur l'environnement dans les années 60, période de foi absolue dans le productivisme<sup>37</sup>. Par contre, dès la promulgation de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) de 1960, des mesures de portée générale ébauchent les fondements d'actions qui s'intéressent à la dynamique des zones rurales en déclin et donc à la gestion des ressources naturelles.

La politique environnementale est issue de manière ambiguë du domaine de la politique régionale. L'essentiel du contenu de la directive n°72/268, première directive agricole à dimension véritablement environnementale, a été repris par le règlement n°2328/91. Ces textes définissent les zones défavorisées et introduisent par ailleurs la notion de zones à handicaps spécifiques, dans lesquelles le maintien de l'activité agricole est nécessaire afin d'assurer l'entretien de l'espace naturel et la conservation de l'environnement.

Dans la deuxième moitié des années 80, les limites du productivisme en matière agricole commencent à se faire durement ressentir et à engendrer une remise en cause de la PAC (Politique Agricole Commune). L'engrenage qui pousse les agriculteurs dans une course à la production trouve ses limites et génère des conséquences sociales et spatiales difficiles à gérer.

---

<sup>35</sup> La base historique de cette section est inspirée par l'article de M. Pech et M. Barrué-Pastor (1995). De la politique des structures à l'agri-environnement, ou à la relation paradoxale entre production agricole et protection de l'environnement, in PIREN, *Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux*, Toulouse, CNRS GEODE.

<sup>36</sup> En application de l'article 100 (94 nouveau), le Conseil peut arrêter des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres, qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché Commun. Cette disposition ne permet pas d'agir dans le cadre de textes nationaux préexistants, il est donc impossible d'utiliser cet article pour mener à bien des actions préventives, ou si le fonctionnement du Marché Commun est en cause. C'est alors que l'article 235 (308 nouveau) qui est utilisé, le sommet de Paris ayant reconnu que la protection de l'environnement était un objectif du traité. Cet article stipule que 'lorsqu'une action est nécessaire pour réaliser un des objectifs de la Communauté, sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action nécessaires, le Conseil prendra la décision à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. C.Roche, 2001, droit de l'environnement, p.27.

<sup>37</sup> F.Roelants du Vivier, « agriculture européenne et environnement : un avenir fertile.

Le double mouvement d'amélioration de la productivité et de concentration des exploitations (élimination des petits producteurs) se heurte à la hausse des prix des consommations intermédiaires, et la baisse des prix agricoles (effets directs de la crise énergétique et de la crise économique) et engendre une baisse des revenus et des marges brutes des producteurs. Pour y répondre, une relance de l'intensification a été poussée jusqu'à l'extrême en jouant à la fois sur une augmentation de la consommation des intrants<sup>38</sup> engendrant un processus de sur-fertilisation<sup>39</sup>, et sur un processus de spécialisation des exploitations qui a concentré les spéculations dans les régions à fort potentiel (Bassin Parisien, Bretagne, ...) pour délaisser les zones les plus défavorisées<sup>40</sup>. En parallèle, un processus d'abandon touche une partie du territoire français alors que se développent les effets de nuisances liés à la concentration et à l'intensification des activités agricoles dans d'autres régions. Le besoin de réformer la PAC émerge et s'inscrit dans ce contexte où d'un côté la logique de production se heurte au blocage de l'organisation des marchés et de l'autre, cette même logique de croissance de l'agriculture, engendre des pollutions et une gestion déséquilibrée de l'espace. L'articulation entre la nécessité de construire une nouvelle logique économique de l'agriculture et la nécessité d'une meilleure gestion de l'environnement est posée de manière concomitante.

## 2. Le volontarisme Bruxellois

La publication en 1985 d'un document de réflexion de la Commission des Communautés Européennes intitulé « perspectives de la Politique Agricole Commune », appelé plus couramment le « *livre vert* », contient les premiers éléments. Le livre vert est l'une des premières expressions des préoccupations environnementales émanant d'un organe officiel, « *on perçoit que le rôle de l'agriculture dans une économie moderne et industrialisée est, non seulement d'assurer les fonctions stratégiques, économiques et sociales mais aussi de*

---

<sup>38</sup> Meynard. JP, Girardin. P, « produire autrement » in courrier de la cellule Environnement de l'INRA n° 15.

<sup>39</sup> Gestion de l'environnement et pratiques agricoles ont donc été associées, tant d'un point de vue politique que réglementaire.

<sup>40</sup> En application des règlements communautaires relatifs au développement rural et des articles D113-14 et D113-17 du Code rural et de la pêche maritime, il est procédé au classement des communes en zones défavorisées (zones de montagne, zones défavorisées simples et zones affectées de handicap spécifique) par des arrêtés interministériels. Les zones défavorisées sont des zones soumises à des contraintes naturelles. Dans ces zones, les agriculteurs sont éligibles à des aides compensatoires de l'Union européenne liées à cet handicap naturel.

*conserver l'environnement rural. Maintenant que la Communauté est autosuffisante pour un grand nombre de produits agricoles et se trouve donc obligée de gérer prudemment ses capacités de production, les considérations environnementales gagnent en importance relative* »<sup>41</sup>. Ce document qui s'appuyait sur le bilan de 30 années de Politique Agricole Commune et sur les réflexions menées depuis 1980 pour en réformer les mécanismes, proposait à la Communauté deux voies complémentaires : l'une d'une stricte discipline budgétaire, substituant au soutien inconditionnel des marchés différentes mesures de limitation de l'offre (taxe de co-responsabilité, seuils de garantie, quotas, gel de terres, etc.) ; l'autre voie proposant des aides aux zones et aux agriculteurs que ne manqueraient pas de pénaliser la réorientation de la politique des marchés (aides aux zones défavorisées, politiques de développement rural). Ainsi, s'amorçait une nouvelle politique socio-structurelle de la Communauté, plus ouvertement axée sur le maintien de l'espace rural. Deux logiques semblent cohabiter, susceptibles d'être complémentaires ou en contradiction selon les modalités de leur application :

- Un renforcement de la logique agricole, de nature entrepreneuriale, en osmose avec la filière agro-alimentaire et en concordance avec la politique des marchés ;
- Une logique de réaffectation des espaces agricoles, où se mêlent une volonté d'accélérer la cessation d'activité des exploitants âgés et les préoccupations de sauvegarde de l'environnement.

Deux logiques, deux fonctions professionnelles, deux types de zones, va-t-on vers une agriculture duale ?

Avec l'acte unique Européen (1987) on peut considérer qu'il y a tentative d'officialisation de l'intégration de l'environnement dans la politique communautaire : « *les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté* »<sup>42</sup>. 1987 est aussi l'année où la Communauté s'engage pour la première fois à cofinancer un régime d'aides compensant des pertes de revenu agricole dues à des contraintes environnementales<sup>43</sup>. Toujours en 1987, plusieurs rencontres vont réunir les Ministres de

---

<sup>41</sup> Perspectives agricoles de la PAC, juillet 1985, p.49.

<sup>42</sup> Article 130 R du traité de Rome.

<sup>43</sup> Article 19 du Règlement CEE N° 797/85

l'Agriculture et les Ministres de l'Environnement (le 8 septembre 1987 au Danemark). Leurs conclusions affichent une volonté d'articuler deux objectifs : la maîtrise de la production et la protection de l'environnement. Deux aspects sont avancés : les problèmes posés par l'agriculture intensive sur l'environnement et la désertification rurale dommageable du point de vue écologique.

En 1988, la Commission Européenne réaffirme « *la nécessité d'adapter progressivement l'agriculture aux exigences de la protection de l'environnement et des ressources naturelles, ainsi qu'au maintien de l'espace naturel et du paysage et de revisiter la PAC dans le sens d'une meilleure incorporation des préoccupations concernant à la fois une agriculture compatible avec l'environnement et une adaptation des orientations de la production aux besoins du marché*<sup>44</sup> ».

Trois principes structurent au même moment les réflexions communautaires en matière d'environnement, i) l'action préventive, ii) la correction à la source des atteintes à l'environnement, iii) le principe pollueur payeur. La Commission souligne que « *toute aussi importante que la protection passive de l'environnement s'avère la politique conclue pour promouvoir les pratiques culturelles qui conservent l'environnement rural et protègent les sites spécifiques* ». Le volontarisme des propos tenus à Bruxelles dans la phase préparatoire de la réforme de la PAC ne saurait masquer les difficultés à les mettre en pratique, difficultés perceptibles dans les règlements socio-structurels de 1985 et 1991 et qui traduisent les tâtonnements d'une logique économique qui cherche à se restructurer.

L'articulation entre agriculture et environnement a beaucoup de mal à trouver une traduction législative claire dans la multiplicité des mesures adoptées. Nous verrons dans le paragraphe suivant la nature des contradictions et ambiguïtés apparentes. Toutes sortes de relectures de l'histoire de la politique agricole peuvent être faites, tendant à prouver que l'articulation entre agriculture et environnement ne date pas d'aujourd'hui. Deux remarques relatives à un passé récent méritent d'être explicitées plus en détail : l'une concerne le décalage entre les réflexions qui émanent de la Commission, et les décrets d'application français, strictement agricoles et restrictifs. L'autre : l'importance des occasions ratées, à savoir, tous les règlements qui contenaient en puissance des possibilités d'articuler agriculture et environnement dans les

---

<sup>44</sup> L'avenir du monde rural, COM 1988, 501 et environnement et agriculture, COM 1988, 338.

règlements socio-structurels (1985-1991) et qui n'ont été appliqués que de façon restrictive, dans une optique « agricole-agricole ».

### **3. De l'impossibilité à mettre en cohérence les différentes mesures d'un même règlement structurel : le 797/85, puis le 2328/91**

Parmi les mesures complexes et diversifiées qui composent ces règlements, certaines peuvent être considérées comme des mesures structurelles à connotation environnementale (gel des terres<sup>45</sup>, extensification<sup>46</sup>), d'autres représentent l'amorce d'une spécificité environnementale dans un règlement structurel de portée générale.

#### **3.1. Une négation de la connotation environnementale dans les mesures socio-structurelles**

Dans le règlement R 797/85 comme dans le règlement R 2328/91, certaines mesures structurelles contenaient dans leurs formulations et leurs possibilités d'application, des ouvertures sur le plan environnemental, et ceci est particulièrement vrai dans le cas des aides au retrait des terres arables (ARTA) et des aides à l'extensification de la production. Par ailleurs, les réflexions qui émanent de la Commission ont beaucoup plus insisté sur ce double objectif, que la transcription qui en a été faite dans les règlements, où certaines incompatibilités apparaissent.

Au niveau français, les analyses et les discours sont encore plus en retrait, laissant libre cours aux interprétations des organismes instructeurs et aux professionnels, qui n'auront de cesse d'appliquer ces règlements de manière restrictive.

Certaines mesures européennes non spécifiques auraient pu être le support de modifications des pratiques agricoles dans un sens plus favorable à l'environnement. C'est ce que précise un rapport de la Commission du mois de mai 1988<sup>47</sup>, qui indique que la synergie entre agriculture et environnement peut être fondée « *notamment sur la politique structurelle agricole, le retrait des terres, l'extensification et la préretraite devront être utilisés pleinement pour atteindre les objectifs de protection de l'environnement* ».

---

<sup>45</sup> R (CEE) n°1094/88 du 24 avril 1988

<sup>46</sup> R (CEE) n°1760/87 du 16 juin 1987

<sup>47</sup> Doc.com (88) 388.

L'extensification fut mise en œuvre pour adapter les productions communautaires aux marchés mais l'option « techniques de production », impose de reconverter les systèmes de production en diminuant les consommations intermédiaires. De la même manière, s'agissant du retrait des terres, nous notons que les conditions imposées par les règles en applications, limitent par exemple l'usage d'engrais et de produits phytosanitaires et obligent l'entretien des sols par la mise en place d'un couvert végétal approprié. L'application de ces règles aurait pu ouvertement apporter une contribution intéressante à la problématique environnementale<sup>48</sup>. Le mode d'application français qui a été adopté ne l'a que très timidement permis. Il convient à ce stade de citer l'exemple symptomatique de l'application de la mesure intitulée « jachère pâturée ». Cette dernière a été introduite en France avec un an de retard par rapport au texte plus général concernant les différentes modalités prévues par la mesure « retrait des terres arables ». Dans l'esprit des législations européennes et dans l'application qu'en on fait certains pays comme l'Allemagne, les rapports entre le gel des terres et l'article 19 pouvaient se coordonner sur le terrain de l'environnement, alors que dans l'application française les deux dispositifs furent appliqués de manière dissociée. En 1988 et 1989, le retrait quinquennal des terres arables s'est mis en place sans qu'aucune information complète sur les possibilités offertes par cette mesure n'ai été faite auprès des agriculteurs potentiellement intéressés. Le règlement a été appliqué dans son aspect réducteur de diminution de la production, l'opportunité d'y associer une intervention sur le plan environnemental n'a pas été saisie. Les diverses possibilités d'articuler les différents types de jachères (jachères tournantes et pâturées) et l'article 19 n'ont même pas été envisagées. Il en est de même pour la jachère fixe, la prise en compte de contraintes environnementales<sup>49</sup> aurait pu être établie et relever soit d'un financement complémentaire national (comme ce fût le cas en Angleterre), soit d'un financement européen.

La principale raison réside dans l'opposition de la profession agricole française qui n'a laissé place pendant toute cette période à aucune perspective de mise en cohérence des rapports entre production et protection de l'environnement. Ils ont reçu avec violence le gel des terres et les quotas laitiers qui ont remis en cause leurs droits à produire, et c'est avec toute la vigueur de leur énergie qu'ils vont défendre leur identité de producteur et s'opposer en même temps à tout ce qu'ils considèrent relevé de la représentation de « jardinage de la nature ». Dans ce contexte,

---

<sup>48</sup> Cf règlement CEE n° 1760/87 modifié en 1988.

<sup>49</sup> Le couvert végétal imposé par la réglementation a un effet bénéfique sur les problèmes de lessivage de nitrates, ainsi que sur les phénomènes d'érosion.

l'environnement n'est perçu que comme une attaque supplémentaire qui vient discréditer les agriculteurs dans leurs pratiques. Enfin rien d'étonnant que dans la phase de préparation de la réforme de la PAC, les prémices d'introduction de mesures environnementales dans un règlement agricole soient donc passés sous silence.

### **3.2. L'amorce d'une spécificité environnementale dans un règlement structurel : l'article 19 du R 797/85**

Le règlement « structures agricoles » de 1985/1991 comporte une disposition spécifique d'aide pour l'introduction ou le maintien des pratiques agricoles compatibles avec l'environnement. L'article 19<sup>50</sup> de ce règlement est dans un premier temps appliqué en Allemagne puis dans le Royaume Uni et en Hollande. La France n'introduira cette mesure dans sa politique nationale qu'en 1989/90. Dans des zones considérées et reconnues comme sensibles, les autorités locales proposent aux agriculteurs un contrat sur 5 ans. En contrepartie d'une prime annuelle, l'agriculteur devra respecter un cahier des charges. Dans le cadre de la réforme des fonds structurels, les textes législatifs ont fait l'objet de multiples variations sans modifications fondamentales, mais la volonté de prendre en compte l'environnement prend des formes à la fois plus précises et diversifiées.

Le débat sur l'application de l'article 19 en France ne se fera qu'en 1990, de façon tardive, hésitante et restrictive, sous les effets conjugués du Ministère l'Agriculture et des organisations professionnelles qui ont manifesté une grande réserve. C'est ainsi que ces mesures ne seront mises en œuvres à titre expérimental qu'en 1990 dans des secteurs de biotopes rares et sensibles, en priorité dans les zones humides (biotopes des oiseaux migrateurs), il s'agit de la Crau, du Vercors et des Marais de l'Ouest.

L'articulation Agriculture Environnement s'est donc réalisée dans une logique de « parc naturels », ou encore de « sanctuaires environnementaux ». Cette logique montre l'acceptation timide de ces mesures par la profession agricole et permet à cette dernière de justifier qu'elle n'y accorde qu'un intérêt marginal et timide. En fait, le développement de l'article 19 ne s'est réalisé qu'à partir du moment où les zones extensifiées et à très faible densité de population agricole ont été concernées, autrement dit, quand le *credo* sur la déprise agricole a trouvé un

---

<sup>50</sup> L'article 19 prévoit « d'introduire ou de maintenir des pratiques agricoles qui sont compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et des ressources naturelles ou avec les exigences du maintien de l'espace naturel et du paysage et à contribuer ainsi à l'adaptation et à l'orientation de productions agricoles selon les besoins du marché ».

écho dans le champ de l'environnement. La mise en œuvre de cette mesure s'est donc effectuée dans un climat peu propice à son développement, notamment en mésestimant la sensibilité des agriculteurs aux problématiques environnementales comme le prouve la multiplication par la suite des projets d'application de l'article 19 (sous le nouveau vocable « opérations locales »).

Profession agricole et administration semblent dès lors à la recherche d'un compromis entre l'économique et l'environnemental, tous deux relevant dans la pratique comme dans les esprits de démarches encore distinctes. D'ailleurs, dans l'ensemble des dossiers article 19, il est fait référence en matière de calcul de primes, à la notion de pertes de revenus, de surcoût, ou encore de manque à gagner<sup>51</sup>. De la même manière, l'utilisation de la procédure Opération Groupée d'Aménagement Foncier (OGAF) comme support puis comme accompagnement de l'article 19, laisse penser que les pouvoirs publics et la profession agricole considèrent qu'une phase probatoire d'application, dans des cadres opératoires bien rodés était une nécessité.

Après l'amorce concrétisée par l'article 19, les objectifs environnementaux vont évoluer et se traduire plus ouvertement dans les modifications réglementaires. C'est ainsi qu'après le glissement de l'article 19 aux articles 21 à 24, on est passé à une politique agricole territorialisée dans laquelle sont traités les enjeux environnementaux. Il s'agit du règlement 2078/92 qui instaure notamment les Plans de Développement Durable (PDD) et les mesures agrienvironnementales qui traduisent une tentative de gestion plus articulée entre le structurel et l'environnement.

La profession agricole souhaite inscrire l'action sur les pratiques agricoles compatibles avec l'environnement dans un processus global, au niveau de l'exploitation et au niveau local. C'est aussi ce que tend à prouver l'évolution enregistrée dans les derniers dossiers où les professionnels de l'agriculture préfèrent parler de surcoût plutôt que de pertes de revenu, en référence aux modifications raisonnées des pratiques et aux frais d'aménagement qu'elles engendrent. La notion de surcoût entraîne progressivement un questionnement sur la reproductibilité des actions une fois que le contrat est arrivé à son terme. Cette question implique un raisonnement global au niveau de l'exploitation, mais aussi elle permet de s'interroger sur la durabilité des actions mises en œuvre.

---

<sup>51</sup> cf, titre V du règlement CEE 797/85.

La mise en œuvre du règlement 2078/92 prévoit l'application des PDD. Ils se présentent comme le premier effet de la dynamique environnementale générée par l'article 19 et ils recentrent la problématique sur l'exploitation agricole considérée comme un ensemble qui sera l'objet d'un contrat. C'est l'exploitant qui est placé au centre du processus expérimental et qui va appréhender son exploitation de façon globale (données techniques, territoriales, économiques et environnementales) et définir un scénario durable<sup>52</sup>. Au regard du dispositif communautaire, cette mise en œuvre est considérée comme une démarche méthodologique expérimentale qui doit servir à sensibiliser les exploitants. Sa reconnaissance communautaire est demandée à titre d'action de « démonstration » ouvrant droit au cofinancement par la CEE des travaux menés par les organisations sur le terrain.

Le PDD peut être considéré comme une tentative de territorialisation des problèmes d'environnement par l'entrée « exploitation agricole », mais aussi comme une façon de territorialiser l'activité agricole au-delà des limites des exploitations.

Les analyses systémiques qui ont prévalu dans l'analyse scientifique du fonctionnement des exploitations agricoles se déplacent pour devenir un diagnostic d'exploitation agri-environnemental de la réalité d'une portion de territoire analysée dans ses dimensions historiques, sociale, foncière, environnementale, paysagère, technique, pluri-active et enfin économique. Il semble dès lors, que les priorités se soient inversées. On est passé de « l'exploitation agricole analysée dans son contexte » à une approche qui tente de faire primer le contexte sur l'analyse de l'élément. L'objectif affiché est de construire un système d'exploitation qui devrait allier la viabilité économique, la protection de l'environnement, la gestion de l'espace, et l'animation de la vie rurale pour qu'il soit « durable ».

Le PDD s'applique pour une durée de 5 ans, avec la possibilité de renouvellement pour une même durée, en fonction des résultats obtenus. Ce qui est loin d'être une évidence au vu des objectifs affichés, *i.e.* « être viable en assurant un revenu minimum, être viable en garantissant la qualité du travail et du temps de travail, être respectueux de l'environnement et du paysage, être producteur d'une alimentation de qualité pour le consommateur, être économe et autonome, être reproductible et transmissible, être impliqué dans le territoire local et régional ».

---

<sup>52</sup> PDD ; le diagnostic agri-environnemental d'exploitation. Quelques éléments de méthode. Ministère de l'Agriculture. Document de travail. Juillet 1994.

De telles formulations ressemblent moins à un programme qu'à une profession de foi, une nouvelle définition du métier d'agriculteur, dont la finalité et le devenir ne semblent dorénavant n'avoir de sens qu'inscrits dans la sphère rurale. Un nouvel acteur de la gestion des rapports nature/société, garant par la qualité de ses savoir-faire, de la meilleure cohérence possible entre protection de l'environnement et du cadre de vie, préservation des ressources naturelles et économie de l'exploitation agricole.

Le PDD peut être considéré comme une construction sociale des relations entre l'agricole, l'environnemental et le rural. Il concrétise la rencontre des réflexions qui animent le monde agricole sur les fonctions de l'agriculture (après que leur fonction unique de production ait été ébranlée par les quotas laitiers et le gel des terres notamment) et de l'expression sociale de nouvelles exigences, en matière d'espaces entretenus, d'accueil, de respect des ressources naturelles et des paysages, mais aussi de produits de qualité.

Les agriculteurs sont explicitement reconnus comme les meilleurs gestionnaires de l'espace, les garants d'une campagne vivante, des espaces entretenus et d'un environnement préservé. Autant de besoins qui, devenant tout autant nécessaires que la production de biens alimentaires, deviennent de nouveaux produits et de nouvelles sources de revenus pour l'agriculture. Force est alors de constater qu'une nouvelle extension de la logique de marchandisation est en train de se réaliser, marchandisation de la nature, des paysages, des biens environnementaux, mais aussi du cadre de vie en milieu rural. L'agri-environnement a donc eu comme effet direct, la revalorisation du rural en promouvant sa redéfinition<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Au-delà de ces acceptions, dans une logique de développement durable, le propriétaire d'un bien, d'un patrimoine n'est pas le maître absolu, l'utilisateur du bien est « usufruitier » de ces biens (il peut en retirer les fruits, il peut en jouir, mais il ne peut pas en disposer). Il faut donc plus circonscrire la « marchandisation » de la nature dans la notion d'entretien patrimonial, que dans la notion commune propre à l'*abusus* d'un bien, c'est-à-dire au droit d'en disposer à sa convenance. Ce constat met en exergue deux problèmes : le premier a trait à la marchandisation de biens patrimoniaux qui pourront être soit des biens privés, soit des biens publics. Enfin, il est nécessaire de préciser que l'absence d'évaluation de la valeur de la nature constitue une cause sous-jacente de la dégradation observée des écosystèmes et de la perte de biodiversité (Union européenne (sous la dir. de Pavan Sukhdev), « L'économie des écosystèmes et de la biodiversité », 2008, <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb>

Sommes-nous en train de vivre une nouvelle phase de restructuration fondamentale de modernisation de l'agriculture différemment corrélée à l'espace rural ? Quoiqu'il en soit, il y a dans la modification des relations entre agriculture et environnement un moyen pour l'agriculture et l'agriculteur de se repositionner dans la dynamique des rapports sociaux et de reprendre le contrôle de l'espace rural au moment précis où ce dernier est en redéfinition sous la pression de la diversification de ses usages.

#### **4. Du développement durable à l'agriculture durable**

Le concept de développement durable s'inscrit autour de quatre principes fondamentaux, à savoir : l'imbrication des sphères économique et écologique, la préoccupation du long terme, la prise en compte de l'équité intergénérationnelle et la prise de décision en incertitude forte<sup>54</sup>. Dans les années 90, une grande partie de la littérature s'intéresse à la question du développement durable au niveau global et d'un point de vue très conceptuel. Les questions géographiques sont peu prises en considération alors que les problèmes environnementaux sont spatialement localisés (échelle mondiale : effet de serre ; échelle locale : pollution des rivières, perte de biodiversité, etc...). La référence à l'échelle spatiale nous renvoie à la nécessité de traduire les objectifs globaux de développement durable en objectifs locaux. En effet, les aménités produites localement participent au développement économique des territoires, il est donc pertinent de positionner (du moins partiellement) les politiques de développement durable au niveau où les actions sont mises en œuvre, le niveau local permet également d'agir sur le territoire correspondant au champ de compétence de l'action administrative du terrain d'action, enfin il est nécessaire de positionner l'action dans le territoire afin que la légitimité électorale puisse s'exprimer pleinement au moment où les décisions engageant la collectivité sont prises. Si l'enjeu du développement durable est global, il n'est donc pas moins vrai que c'est au niveau du territoire que ce dernier peut le mieux être défini, là où se jouent les intérêts, là où se situent les conflits de mise en œuvre. Ainsi, il est nécessaire de développer des actions qui permettront une visée de l'évolution souhaitable du territoire : réfléchir à la façon de concilier développement économique local et préservation du milieu naturel. Il s'ensuit donc clairement que le développement durable local soulève le problème du système de régulation à mettre en œuvre.

---

<sup>54</sup> Faucheux S et Noël J-F, 1995. Economie des ressources naturelles et de l'environnement, Armand Collin, Paris.

L'agri-environnement s'inscrit dans un débat général sur la nécessité d'imaginer des formes de « développement durable » capables d'intégrer les contraintes liées à la production tout en respectant l'environnement et en assurant les solidarités et le développement économique nécessaires entre différentes catégories sociales, scindées en « producteurs » et en « utilisateurs ». L'agriculture s'inscrit de ce fait dans le débat national et international qui concerne toutes les tendances lourdes ayant de fortes répercussions sur le territoire, qu'il s'agisse de la mondialisation des échanges, de la concentration urbaine, de la mobilité des personnes ou du besoin « identitaire ».

C'est donc en cohérence avec ce mouvement international et pour accompagner la réforme de la PAC, que le ministère français a proposé en 1995 par la voie réglementaire la procédure PDD<sup>55</sup> dont l'originalité affichée est de chercher à concilier l'économie de l'exploitation et les potentiels de son territoire.

L'originalité en question suppose, puisque elle s'attache à concilier, intérêts publics et intérêts privés, la confrontation de ces intérêts multiples et par la suite une réelle négociation. Cette négociation/concertation doit permettre la bonne information de la population concernée et l'appropriation des enjeux par cette même population, tout en améliorant le projet et en précisant les moyens de mise en œuvre. L'idée d'utiliser un nouveau mode de régulation entre enjeux privés et publics sous la forme du triptyque, concertation/ négociation/ partenariat, est judicieuse mais pose au final, le problème de la réelle volonté politique de mener à terme de cette démarche. En supposant que les divers protagonistes aient acceptés de se rencontrer et travailler aux programmes d'actions à mettre en œuvre, il faut que les pouvoirs publics soient eux, disposés « politiquement à jouer le jeu ». En ce sens, il est nécessaire de donner aux partenaires tout le temps nécessaire à la mise en œuvre d'un tel processus de négociation. En pratique, ce dispositif qui est par définition assez lent, s'est heurté aux nécessités politiques de « l'agir vite » et de ce fait a perdu son potentiel d'efficacité. Ce mode de régulation n'est pas nouveau, il introduit cependant, toujours avec plus de forces les pratiques contractuelles qui s'inscrivent dans un large mouvement de responsabilisation des particuliers et des services de l'Etat. De plus, la procédure contractuelle a pour principal avantage de tendre vers les objectifs définis sans employer une méthode de mise en œuvre coercitive. Les intéressés sont par

---

<sup>55</sup> Voir Ambroise R., 1996. Les Plans de Développement Durable- Quel droit pour une agriculture partenaire de la nature ? Actes du colloque de la société française pour le droit de l'environnement, Limoges, 28-29 novembre 1996.

définition « volontaires », et le phénomène d'entraînement en est d'autant plus sensible, les agriculteurs les plus motivés contractualisent, agissent en avant garde, puis les agriculteurs plus attentistes bénéficient de la période d'apprentissage des premiers contractants et peuvent contractualiser plus tard en toute connaissance de cause<sup>56</sup>.

Dans l'évolution des relations entre agriculture et environnement, le concept de durabilité<sup>57</sup> en agriculture s'affiche en tant qu'objectif consensuel qui conduit à privilégier deux axes de développement : la diversification des fonctions de production et des activités des exploitations, mais aussi le maintien de la fertilité agronomique, des équilibres écologiques et de la qualité de l'environnement.

## 5. L'imprécision des objectifs de gestion

La préoccupation sur la reproductibilité des ressources se généralise, elle a progressivement intégré la notion de « développement durable » comme si elle émanait « tout naturellement » du champ commun et sans qu'il y ait de réflexion sur le projet de société que cela suppose. Jusqu'à la fin des années 80 l'agriculteur devait gérer son exploitation en « bon père de famille », pour pouvoir la transmettre dans de bonnes conditions. Quelques années plus tard, les exploitations ont du mal à trouver des repreneurs et dans le même temps, l'Etat (sous la pression de la demande sociale) demande à ces mêmes exploitants d'agir pour le bien commun

---

<sup>56</sup> Cf. « les bons élèves des opérations locales dans la section 2 relative au comportement des agriculteurs.

<sup>57</sup> La définition du développement durable se réfère aux idées majeures du rapport Brundtland, « satisfaire les besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. WCED, 1987. C'est donc un concept multidimensionnel qui ne saurait se réduire à la seule dimension monétaire d'un « revenu soutenable » obtenu en déduisant du revenu national un certain nombre de dépenses liées à l'environnement, R Passet, « De la connaissance à une maîtrise de l'environnement : les approches économiques », in Environnement et gestion de la planète, Les cahiers français, n°250, mars-avril A991, p.53.

La notion d'agriculture durable revêt quant à elle une autre définition. L'Organisation Communautaire de Développement Economique (OCDE) définit l'agriculture durable comme suit : « L'agriculture durable n'est pas un ensemble de stratégies de gestion et de techniques mais plutôt une approche qui tend à renforcer les phénomènes naturels, à réduire la part des coûts de production liée à l'utilisation de produits de synthèse, à maintenir le niveau de production et le rendement de l'agriculture et à diminuer les risques pour la santé publique et pour l'environnement dus aux techniques de production » : « Acteurs et facteurs de changement, compte rendu du séminaire OCDE sur les technologies et les pratiques d'une agriculture durable, 1994 », in Aménagement et nature, Printemps 1995, n°117, p.97.

de l'humanité, *i.e.* de transmettre des exploitations faisant l'objet d'un accroissement de leur valeur patrimoniale<sup>58</sup> : augmentation de la valeur de l'exploitation par la prise en compte d'éléments du patrimoine collectif (gestion de l'eau, paysage remarquable, conservation de la biodiversité). Cette logique est bien comprise et acceptée, toutefois le passage d'un niveau patrimonial à un autre aurait été plus clair avec des objectifs de gestion plus explicites<sup>59</sup>. Or, il s'avère que les objectifs d'application des mesures agro-environnementales ne l'ont pas été à ce niveau.

Les limites du consensus mou sont très vite apparues lors de l'élaboration des procédures régionales d'évaluation qui se sont heurtées au flou de la définition des objectifs qui ont présidé à l'application des mesures.

La procédure régionale venait tout juste de se mettre en place (1994), que la question de son évaluation mettait en évidence les faiblesses de certaines négociations sur les objectifs des opérations. En l'absence de définition claire, les évaluateurs (experts issus des organisations agricoles, des associations de protection de l'environnement, des structures de recherche et des collectivités territoriales) à la recherche de « bons indicateurs » des effets, ont reproduit à leur niveau le processus de négociation sans explicitation réelle d'un projet collectif, ni de leurs implications et degrés de perception propre. Au flou des objectifs de gestion des ressources contenu dans les programmes locaux sont venus s'ajouter le flou des objectifs de l'évaluation : s'agit-il d'évaluer si les objectifs sont atteints, ou peut-on aller jusqu'à analyser la validité de ces objectifs... Les mesures agri-environnementales ont permis de mettre en évidence la nécessité de penser les objectifs de gestion à différents niveaux, l'importance de la planification des actions sur un projet, mais aussi de l'interrogation sur le projet lui-même.

Par ailleurs, la relation entre agriculture et environnement ne peut se limiter à des négociations au niveau local, elle concerne les différents niveaux d'organisation et de décision et ne peut que

---

<sup>58</sup> Pour plus d'information sur la notion de patrimonialité, voir Françoise Dubost, Vert patrimoine, Mission du Patrimoine Ethnologique, Coll. Ethnologie de la France - Cahier 8, Ed. de la MSH, 1994

<sup>59</sup> La valeur d'un bien public peut s'intégrer dans le prix d'un bien privé : une exploitation favorise par exemple son embellissement par la plantation d'arbres (intérêt paysager, mais aussi écologique (rôle épurateur de l'arbre). La théorie des jointures de production permet de découpler et de calculer que la valeur de l'exploitation va croître en raison de l'adjonction d'une valeur écologique à la valeur de base de l'exploitation. Ceci étant, la valeur ne sera totalement mobilisable que dans le cadre d'une vente. Sachant tout de même que le propriétaire peut valoriser ces investissements dans le cadre des MAE, puis par la mise en œuvre des Paiements pour Services Environnementaux.

s'inscrire dans un projet global qui concerne l'ensemble du fonctionnement social pour qu'il y ait « durabilité ». La nécessité de définir les actions techniques et de négocier entre tous les utilisateurs est en train de s'imposer. Gérer est un objectif social et pas uniquement un objectif de production lié à la seule logique d'un système productif. L'agriculture doit être raisonnée dans un contexte plus large qui est celui des rapports entre diversification des usages et définition des ressources de l'espace rural.

## **6. L'agri-environnement ; le passage de la notion d'aide à celle de rémunération**

Le processus d'intensification de l'agriculture conduit dès l'après-guerre à privilégier les choix techniques permettant une productivité accrue, tant sur le facteur travail que sur le facteur terre. Cette productivité n'a pas été accompagnée par la prise en compte des impacts négatifs de la productivité sur le milieu naturel. Le coût social de cette dégradation a été longtemps négligé et c'est plus l'implosion du budget de la PAC que la pression de l'opinion publique qui a incité les économistes et les juristes à rechercher les instruments adéquats pour réguler les effets externes négatifs de l'agriculture (Gauthier, 1998).

Dans la configuration politique de la réforme de la PAC de 1992, la politique européenne dédiée à l'environnement tire sa légitimité de plusieurs des composantes de la mission impartie à la Communauté par le Traité de Rome. Par l'Acte unique de 1992 et le traité de Maastricht (1992), l'Union européenne a pour mission de promouvoir « une croissance durable et non inflationniste ». C'est sur cette base que fut adopté le règlement n°2078/92 du 30 juin 1992 qui porte sur le régime communautaire d'aides aux méthodes compatibles avec les exigences de protection de l'environnement ainsi que sur l'entretien des espaces naturels<sup>60</sup>. En choisissant plus la voie de solutions négociées que celle relevant du réglementaire, l'UE tente de remédier à la croissance des coûts administratifs générés par les innombrables contrôles et surtout elle impulse une mise en œuvre et une gestion plus décentralisée des politiques environnementales.

Le règlement de 1992 est novateur, ceci étant il adopte une terminologie qui est mal adaptée aux objectifs et aux préoccupations du législateur. Les textes introduisent, en effet, la notion d'aides agri-environnementales, alors que toute la philosophie du dispositif repose sur la notion de rémunération d'une prestation de service déléguée aux agriculteurs pour protéger l'environnement par le biais de pratiques agricoles adaptées. Cette confusion terminologique est de surcroît génératrice d'une mauvaise acceptation de ces mesures par les responsables

---

<sup>60</sup> JO L 215 du 30 juillet 1992

professionnels agricoles qui trouvent là une raison de plus pour s'opposer à la réforme de la PAC.

## **7. Conclusion**

Les MAE font partie des mesures structurelles dites d'accompagnement de la réforme de la PAC et sont formalisées par le règlement 2078/92. Des subventions sont offertes aux agriculteurs en échange de leur engagement à respecter, sur une durée d'au moins cinq ans, certaines pratiques agricoles favorables à l'environnement. Ces paiements sont cofinancés par l'UE et l'Etat ou le gouvernement régional concerné. La participation des agriculteurs éligibles aux MAE est volontaire. Le paiement doit être assis sur la surface engagée. La prime par hectare proposée aux agriculteurs est calculée de manière à compenser la perte de profit (ou le surcoût) lié au changement de pratiques spécifié par la mesure. Selon cette règle les MAE ne peuvent théoriquement pas rémunérer les externalités qui sont fournies sans surcoût ni perte de profit. Ce mode de calcul permet aux MAE d'être inscrites dans la boîte verte de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay round de 1994. En revanche, elles sont intrinsèquement sous optimales au regard de la théorie économique d'internalisation des externalités, qui préconise une rémunération tenant compte de la demande sociale, c'est-à-dire de la valeur accordée par la collectivité à l'externalité ciblée. Pour tenir compte de la demande sociale, les pouvoirs publics peuvent néanmoins jouer sur l'éligibilité des agriculteurs et les cahiers des charges, en ciblant certaines zones géographiques ou certains systèmes de production particuliers.

En application du principe de subsidiarité, l'élaboration et la mise en œuvre des mesures est de la responsabilité des Etats, qui peuvent eux-mêmes les décentraliser à des niveaux territoriaux inférieurs. Cela permet d'adapter les mesures à des conditions agricoles et environnementales localement spécifiques. Il en résulte une grande diversité des dispositifs institutionnels de mise en œuvre, en dépit d'un cadre européen unifié.

L'application des MAE traduit les tergiversations du décideur public face à une agriculture duale qui favorise une polarisation marquée du territoire. C'est à partir de ces hésitations entre une agriculture produisant conjointement des biens alimentaires et des aménités, que la rémunération des aménités se heurte au principe de répartition des droits à produire.

Cette première vague de MAE pose clairement la question de la possibilité de renforcement du caractère incitatif des MAE en le couplant à la production effective d'aménités ?

Au terme de quatre années de mise en œuvre du règlement n° 2078 du 30 juin 1992 et, plus précisément, des programmes régionaux concernant les méthodes de production compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et de l'entretien de l'espace naturel, les interrogations sur leur devenir et les formes que pourrait revêtir leur renouvellement éventuel étaient d'actualité. C'est dans ce contexte qu'il est apparu utile d'analyser la perception que les agriculteurs contractants avaient vis-à-vis de ce dispositif.

## **Section 2/ Les stratégies contractuelles inhérentes à la mise en œuvre des MAE**

En 1996, l'Union européenne a sollicité les États membres par le biais du règlement 746/96 pour fournir des éléments d'évaluation qualitatifs, sachant que, par ailleurs, des données quantitatives étaient disponibles au sein de bilans d'étapes déjà réalisés. Afin d'analyser ces éléments qualitatifs et pour être complet, le CNASEA (Pech et Ruas, 1999)<sup>61</sup> a réalisé une enquête d'opinion qui visait à recueillir auprès d'un échantillon représentatif, pour la France, de l'ensemble des agriculteurs contractants, leur avis sur le dispositif contractuel actuel et leurs préconisations pour des mesures contractuelles à venir. Ainsi, cette évaluation a porté sur les choix qui ont été faits en termes d'objectifs et de moyens à partir des avis et comportements des bénéficiaires. Le dispositif analysé dans cette enquête concerne uniquement les programmes régionaux. Il prend en considération la période de référence de 1990 à 1996.

Dans le cadre de ces programmes, nous distinguons 2 catégories de mesures :

- des opérations zonales élaborées sur la base d'un cahier des charges national, prêt à l'emploi. Il s'agit d'opérations qui n'ont pas mis à contribution les acteurs locaux dans la préparation des mesures. Il existe huit types de mesures zonales : la réduction des intrants azotés, la réduction des intrants phytosanitaires, la reconversion des terres arables, le retrait à long terme visant la protection des eaux, la reconversion à l'agriculture biologique, la diminution du chargement de cheptel, la protection des races menacées, le retrait à long terme visant la gestion de la faune et de la flore.

- des opérations locales avec un cahier des charges élaboré localement. Ces opérations sont lancées sur la base d'une initiative locale avec un cahier des charges ayant fait l'objet d'un large processus de concertation.

Il s'est agi en particulier d'identifier auprès des contractants :

- leur appréciation des opérations agri-environnementales en général : leur efficacité sur l'environnement, leur adaptation au contexte économique ;
- leur comportement vis-à-vis de la mesure pour laquelle ils ont passé un contrat : les modifications qu'elle a introduites dans leurs pratiques, l'adéquation entre contraintes et montant de l'aide ;

---

<sup>61</sup> Pech, M., Ruas, J-F., Courrier de l'environnement de l'INRA n°36, mars 1999

- leur proposition pour une meilleure efficacité dans la mise en œuvre de ces mesures, l'information, les modifications à apporter aux cahiers des charges, ainsi que la détermination de l'échelle géographique la plus pertinente où s'appliquera le contrat à savoir la parcelle, l'exploitation ou le territoire.

L'enquête a été construite afin de prendre en compte la diversité observée dans les objectifs des mesures concernées (protection des eaux, diminution des chargements de cheptel, lutte contre la déprise, agriculture biologique...) et dans la façon dont elles sont mises en place (cahier des charges type ou élaboré sur mesure sur un périmètre de quelques communes).

## **1. Méthodes et moyens**

L'évaluation a été réalisée par enquête postale auprès des agriculteurs contractants. Une relance téléphonique a permis d'augmenter le taux de réponse. L'échantillon d'enquête représente 2030 bénéficiaires. Il a été constitué à partir d'un ensemble de 20 619 contrats, pour lesquels les engagements ont été confirmés, qui correspondent à une population de 16 034 individus contractants. Le taux de réponse obtenu a été très satisfaisant (1 183 agriculteurs, soit 58%) que nous pouvons expliquer tant par les moyens mis en œuvre que par le désir de s'exprimer des bénéficiaires. Des méthodes de statistiques élémentaires ont permis, dans un premier temps, de réaliser un décompte et une analyse globale des taux de réponses aux différentes questions. Ces analyses ont été affinées au moyen de tris croisés en retenant une ou plusieurs variables du contrat permettant ainsi de dégager des profils distinctifs des contractants suivant le type et l'objectif de l'opération. Cependant, l'analyse globale des réponses tend à masquer des différences, parfois significatives, entre les groupes de contractants. C'est pourquoi il nous a semblé pertinent de s'intéresser à chaque groupe d'individus défini suivant son appartenance au type de contrat souscrit. Nous présenterons donc ce qui caractérise l'opinion de chaque catégorie de contractants et leurs tendances comportementales.

## **2. Une typologie des contractants**

Le résultat de cette typologie est un découpage de la population en groupes qui permet d'établir une relation de causalité entre le type d'exploitation, la nature du contrat et l'opinion exprimée. Nous avons classé les agriculteurs interrogés dans 7 groupes. Le résultat a été obtenu en utilisant une classification descendante non hiérarchique (méthode de Fages<sup>62</sup>). Les données utilisées

---

<sup>62</sup>Roux expose que le plus simple d'une classification est de répartir l'échantillon en groupes d'observations homogènes, chaque groupe étant bien différencié des autres. Le plus souvent, cependant, cet objectif est plus raffiné ; il s'agit d'obtenir des sections à l'intérieur des groupes principaux, puis des

sont les principales variables de structure (exploitation, contrat...), l'échantillon a été pondéré afin d'obtenir des effectifs suffisants de représentation.

### **2.1. Les rémunérés des opérations locales (11%)**

Ce groupe est composé d'agriculteurs ayant souscrit, dans le cadre d'opérations locales, des contrats de lutte contre la déprise et de protection de biotopes. De manière incontestée, ce groupe profite d'un effet d'aubaine : 95% des agriculteurs n'ont pas modifié leurs pratiques et ont contracté sur des superficies importantes avec de forts montants d'aides. Il ne faut cependant pas conclure que les effets sur l'environnement ne sont pas significatifs. En effet et à titre d'exemple, de nombreux contractants « protection des biotopes » entrent dans cette catégorie et les contrats qui encouragent les agriculteurs à ne pas retourner leurs prairies contribuent efficacement à la préservation des espaces fragiles. De fait, les agriculteurs de ce groupe considèrent que l'objectif de la mesure est prioritaire dans leur secteur et que les contraintes répondent bien à un objectif environnemental. La rémunération de pratiques agricoles existantes est dans ce cas très intéressante puisqu'elle permet de légitimer des modes de production prenant en compte l'environnement, tout en favorisant le développement de ces pratiques par l'exemple.

Cette catégorie d'exploitants est fortement imprégnée de la notion d'appartenance à un groupe. Nous retrouvons ce particularisme chez les agriculteurs contractants dans le cadre d'opérations locales. Ces derniers sont prêts à renouveler leur contrat (89%).

### **2.2. Les artisans des opérations locales (15%)**

Malgré un profil structurel différent, ce groupe a un comportement similaire à celui des « rémunérés de l'environnement ». Il s'agit d'agriculteurs contractants au sein d'opérations locales. Comme pour le groupe précédent, ils restent dans la logique du maintien de l'existant avec toutefois moins de primes et des surfaces contractualisées de moindre importance. Ces contrats bien qu'intéressant du petit parcellaire, et induisant des primes faibles, sont les garants d'une protection des espaces ruraux constitués de parcelles de petites superficies dont l'abandon serait préjudiciable à l'environnement. Cette catégorie de contrats confirme explicitement la nécessité de distinguer les objectifs d'entretien de l'espace qui n'ont de sens que s'ils sont

---

subdivisions plus petites de ces sections, et ainsi de suite. Algorithmes de classification, Maurice Roux, 1985

pérennisés, des objectifs liés à la diminution des effets polluants de l'agriculture, qui eux peuvent se raisonner sur des périodes préalablement définies. C'est en ces termes que nous pouvons nous interroger sur le devenir des contrats.

### **2.3. Les bons élèves des opérations locales (20%)**

La caractéristique principale de ce groupe est d'avoir pu modifier les pratiques culturelles antérieures. 50% des contractants envisagent de revenir aux pratiques antérieures si leur contrat n'est pas renouvelé. Un tiers d'entre eux dans le cadre d'un renouvellement de la mesure préférerait souscrire un contrat modifié. En effet, 51% des contractants pensent que l'amélioration de la mesure passe par une adaptation du contenu technique du cahier des charges. Ces agriculteurs ont une démarche volontariste, ils ont pris un certain nombre de risques, ils ont acquis une expérience et ils s'octroient légitimement « le droit » de faire des propositions d'amélioration du dispositif.

### **2.4. Les perplexes (12%)**

Ce groupe, majoritairement contractant dans le cadre d'opérations locales (70%), peut se caractériser par des primes faibles à très faibles sur de petites structures. Ils se sentent isolés dans leur démarche et n'ont pas réussi à se faire une opinion sur l'intérêt et l'impact de la mesure sur l'environnement. Ils doutent de l'effet positif de la mesure sur l'environnement, ce comportement est fréquent chez les contractants pour la protection des races menacées (30% des agriculteurs de ce groupe). Les problèmes liés à l'information et à l'animation sont récurrents. Ce groupe, par son profil, a besoin de plus de clarté quant aux objectifs affichés dans les cahiers des charges. Le lien entre agriculture et environnement n'est pas clairement défini, ils ne trouvent aucune légitimité dans leur action et de surcroît la rémunération est faible (64% d'entre eux ignorent l'effet de la mesure sur l'environnement).

### **2.5. Les victimes de l'agri-environnement (11%)**

Ces agriculteurs sont contractants dans des opérations locales et 72% d'entre eux dans le cadre de la protection des biotopes. Ils ont des exploitations moyennes avec des primes faibles, 90% de ces derniers ont modifié leurs pratiques. A plus de 60%, ils auraient préféré signer un contrat avec des contraintes différentes, et en particulier pour la moitié d'entre eux sur une durée moins longue. Ces agriculteurs qui ont eu une démarche volontariste, car sensibles aux effets potentiels de la modification des pratiques culturelles, sont toutefois déçus car le contrat a été élaboré de façon inadaptée aux conditions techniques et économiques de leur exploitation. De

fait, ils sont 1/3 à considérer n'avoir pas eu l'information suffisante pour bien peser les atouts et contraintes globales liés à la contractualisation. C'est le groupe des déçus de l'agri-environnement, ils ne remettent pas en cause la démarche, mais plus le contrat qu'ils ont eu à signer. Ainsi, ils souhaitent une simplification du cahier des charges et s'interrogent sur le renouvellement de leur contrat car la moitié d'entre eux considèrent que leurs pratiques antérieures prenaient suffisamment en compte l'environnement. L'insatisfaction de ce groupe nous interpelle quant à la nécessité de mener une réflexion avec ces contractants sur l'approche globale de leur système d'exploitation visant à optimiser les contraintes que leur imposent les cahiers des charges sur quelques parcelles.

## **2.6. Les agri-managers de l'environnement (14%)**

Ils sont contractants sur des opérations zonales avec 2/3 en protection des eaux et 1/6 en diminution de chargement de cheptel. Ce groupe est constitué d'agriculteurs productifs et performants qui exploitent de grandes surfaces (65% plus de 80 ha). Ils se sont engagés dans l'environnement de façon professionnelle et sont satisfaits des rémunérations. Ces agriculteurs considèrent que l'objectif du contrat est prioritaire d'un point de vue environnemental mais ils sont moins de la moitié à considérer que la mesure est bien adaptée à ce problème. Les 2/3 pensent que, pour améliorer l'efficacité de la mesure, il faudrait un nombre de contrats minimum sur une même zone et la moitié, un contrat sur toute l'exploitation. Ce groupe, qui a contractualisé au titre de l'objectif « diminution des effets polluants de l'agriculture », compte avec 66%, le taux le plus élevé d'indécis sur le retour ou pas à des pratiques antérieures. Ce constat met en évidence la réceptivité de ces contractants à une démarche environnementale. Toutefois, l'imperfection du dispositif proposé les laisse indécis sur leur comportement futur. Il était donc convenu de redéfinir les modalités d'intervention auprès de ce public qui attendait une plus forte mobilisation des contractants sur un même périmètre et une approche globale sur le système d'exploitation. La démarche expérimentée au sein des plans de développement durable (PDD) répondait en partie à cette attente (approche territoriale et approche système confondues).

## **2.7. Les engagés du combat agri-environnemental (17%)**

Ces agriculteurs sont tous engagés dans des opérations zonales diversifiées (conversion à l'agriculture biologique, protection des races menacées, protection des eaux, diminution de chargement de cheptel). Les contrats sont caractérisés par un niveau de prime élevé, alors que les exploitations sont hétérogènes tant d'un point de vue économique que structurel. Ce groupe

intègre parfaitement la logique environnementale ; la moitié dit clairement ne pas vouloir revenir à des pratiques antérieures si le contrat n'est pas renouvelé, 1/4 de ces agriculteurs aurait même préféré un contrat avec plus de contraintes et une aide plus élevée.

Si 2/3 seulement ont modifié leurs pratiques antérieures, 1/3 dit avoir déjà adopté ces pratiques avant la mise en œuvre des mesures agri-environnementales. Pour améliorer l'efficacité du contrat, ils préconisent un contrat sur l'ensemble de l'exploitation (70 %). Tous les critères convergent pour faire de ce groupe celui qui a le plus fortement adhéré aux mesures proposées. Aux dires de 70% d'entre eux, ces mesures servent autant les objectifs environnementaux que les objectifs économiques de l'exploitation. La performance économique et la protection de l'environnement sont, pour ce groupe, deux objectifs indissociables, et n'est-ce pas là le fondement de l'agriculture durable ?

### **3. Enseignements et conclusion**

La classification opérée montre une bonne corrélation entre la nature et le contenu du contrat et l'opinion que se font les agriculteurs sur les mesures agri-environnementales. Selon leur degré d'adhésion à la cause environnementale et leur gestion par le biais d'un contrat, les agriculteurs choisissent des mesures plus ou moins contraignantes. En ce qui concerne la mise en œuvre opérationnelle des programmes, la procédure « opération locale », bien qu'imparfaite, est plébiscitée par bon nombre d'agriculteurs. A partir des profils établis, trois tendances se dégagent principalement :

- les agriculteurs qui perçoivent un revenu sans modification marquante des pratiques culturales. De fait, ils ont encore quelques difficultés à justifier ce complément de revenu. Malgré cela, leur rôle est important, la mesure donne une légitimité « de pratiques » à des agriculteurs qui sont dans une logique non essentiellement productiviste. En effet, ces derniers ont pu par le biais de ces mesures continuer à exploiter des parcelles marginales du point de vue productif, mais intéressantes au niveau environnemental.

- les agriculteurs pour qui le contrat n'est pas adapté à l'insertion des mesures agri-environnementales dans la logique d'exploitation (prime trop faible, incohérence technique..). Pour ces derniers, il semble nécessaire de prévoir une évaluation globale du système d'exploitation avant tout engagement contractuel. Cette approche devrait permettre de bien cerner la situation de départ et en outre de convenir d'une contractualisation qui pourrait être progressive afin de limiter les risques d'incohérence et donc d'échec,

- les agriculteurs dont le contrat est basé sur un projet agri-environnemental fort, bien intégré dans une démarche collective<sup>63</sup> et pour lequel les financements sont d'origines diverses, assurent une bonne mise en œuvre d'actions d'accompagnement. Pour ces derniers toutefois, il semble nécessaire de convenir d'une amélioration technique des cahiers des charges.

Concernant les « opérations zonales », nous relevons qu'il s'agit là de mesures bien acceptées et gérées avec soit une tendance professionnelle, soit une tendance très militante.

La satisfaction du public concerné est plutôt bonne et les demandes vont dans le sens d'une amélioration technique des contrats. Si bon nombre d'agriculteurs reconnaît le bienfondé de ces mesures, nous devons souligner cependant que ces dernières sont considérées soit comme très adaptées, soit comme trop généralistes. C'est ici plus le mode de mise en œuvre que l'objet même des opérations qui est « jugé » par les utilisateurs (notamment le principe du cahier des charges type). Il n'y a pas en matière d'opérations zonales d'opinions mitigées, il y a ceux pour qui ces opérations sont une réponse adaptée aux préoccupations (agriculture biologique, protection des eaux, diminution du chargement de cheptel), et ceux pour qui ces opérations ne sont pas en phase avec la réalité des problèmes techniques de l'exploitation. En tout état de cause, il apparaît fortement pour les opérations locales comme pour les opérations zonées, que le travail d'animation/information est primordial, tant au niveau collectif, qu'au niveau individuel. Cet accompagnement facilite bien évidemment la compréhension et l'appropriation de ces problématiques « nouvelles » par les agriculteurs. Il permet également aux acteurs institutionnels de travailler au plus près de la réalité et des évolutions remontant du terrain. C'est là un élément clé du dispositif MAE (issu de la procédure OGAF) puisqu'il génère la prise en compte de spécificités locales permettant une bonne adéquation des cahiers des charges aux problématiques de terrain. Cependant force est de reconnaître que le travail d'animation s'est complexifié car l'activité de conseil individuel s'est doublée d'une activité d'animation de groupe. Il ressort de l'enquête une demande croissante d'information et de soutien de la part des agriculteurs. Enfin, il apparaît important de favoriser la formation des conseillers aux

---

<sup>63</sup> Une démarche collective s'articule autour de deux acceptions : la première consistait à agir globalement sur la totalité de l'exploitation, et non plus au niveau d'une ou plusieurs parcelles, la seconde prévoyait la possibilité de mettre en place des actions complémentaires sur un territoire composé par plusieurs exploitations et qui visait un même objectif.

principales innovations des outils et méthodes leur permettant de mieux répondre aux demandes en cours et futures.

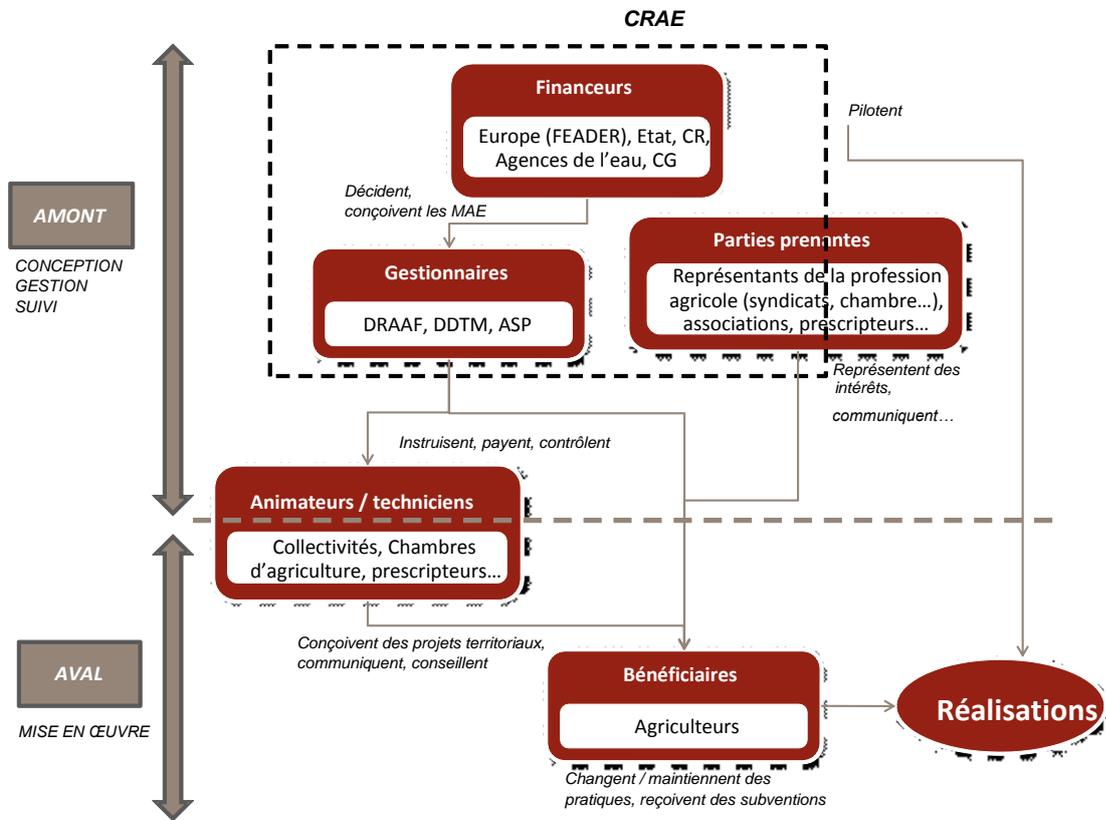
Les orientations et les évaluations de la politique agro-environnementale actuelle confirment la majorité (il existe quelques nuances) des résultats de l'enquête réalisée 5 ans après la mise en place de ces politiques.

### **La mise en œuvre du dispositif 2007-2013**

Nous voyons dans le dispositif ci-dessous que les MAE sont mises en place et fonctionnent pour la période 2007-2013 à l'identique du dispositif original de 1992. Dans le Comité Régional Agriculture Environnement (CRAE), la conception du projet, son financement et son pilotage sont réalisés tant par l'administration départementale, régionale et nationale. La gestion, le suivi et le paiement sont effectués par les instances administratives départementales et régionales avec des modalités de décision qui fonctionnent sous l'égide de la cogestion.

Cette procédure a démontré ses qualités : alternance entre politique descendante et ascendante, participation active de la profession agricole dans les décisions (de mise en œuvre et de fonctionnement), l'administration intègre au mieux les problèmes posés aux agriculteurs. Ces qualités principales doivent cependant être nuancées. A titre d'exemple le pilotage du dispositif MAE, s'est avant tout appuyé sur l'état des milieux, sur les résultats en termes de contractualisation, plutôt que sur les évolutions des pratiques.

### Schéma n°3 : Système d'acteurs dans la mise en œuvre des MAE<sup>64</sup>



De plus, il est demeuré toujours nécessaire d'améliorer l'évaluation de la valeur ajoutée de l'approche territoriale. Les participants à l'expertise collective organisée par INRA sur « biodiversité, agriculture et politique »<sup>65</sup> dans le chapitre 4 précisent que « les procédures de construction de formes de gouvernance territoriale environnementale sont source, tout au moins dans les phases de démarrage, de coûts financiers et humains qui peuvent être très importants (l'ampleur des coûts de construction et d'animation de Opérations Locales Agro environnementales a été un des motifs invoqués pour leur abandon) », puis ils concluent « qu'il

<sup>64</sup> Ce schéma est tiré de l'évaluation des MAE en Bretagne pour la période 2007-2007 et réalisé par Planète Publique, mars 2014, p20.

<sup>65</sup> X. Le Roux, R. Barbault, J. Baudry, F. Burel, I. Doussan, E. Garnier, F. Herzog, S. Lavorel, R. Lifran, J. Roger-Estrade, J.P. Sarthou, M. Trommetter (éditeurs), 2008. Agriculture et biodiversité. Valoriser les synergies. Expertise scientifique collective, synthèse du rapport, INRA (France).

*reste à évaluer si ces coûts de transaction sont réellement trop importants [...] et si leurs retombées en termes de dynamique d'adhésion aux politiques publiques et de mise en cohérence entre objectifs et action ne les justifient pas».*

Enfin, le problème de l'assiette de la rémunération demeure, d'une période à l'autre, une difficulté conceptuelle des MAE. L.Kuhfuss<sup>66</sup> (2012) rappelle qu'il existe une asymétrie d'information entre l'agriculteur qui connaît ses propres pratiques (notamment les coûts de mise en place) et l'Etat qui doit définir le montant de la rémunération des MAE, à partir des surcoûts et des manques à gagner. Le montant de la rémunération de chaque contrat est difficile à estimer au cas par cas *« la grande majorité des programmes agro-environnementaux utilise un prix forfaitaire fondé sur une estimation des moyennes des surcoûts et/ou pertes de revenus engendrés par les mesures inscrites dans le cahier des charges du contrat. Or, les exploitations agricoles pouvant être hétérogènes au sein d'une région pour un même type de culture, l'utilisation d'un paiement forfaitaire introduit de facto trois problèmes : la surcompensation<sup>67</sup>, l'effet d'aubaine<sup>68</sup>, et dans certains cas, la sélection adverse<sup>69</sup> ».*

Cette brève comparaison nous montre que les outils de mise en œuvre sont plus ou moins identiques d'une période à l'autre, au gré des changements politiques et qu'il est absolument nécessaire d'utiliser au mieux les résultats des évaluations en les analysant sur des périodes suffisamment longues, a minima sur un pas de temps en adéquation avec l'objet de l'évaluation.

---

<sup>66</sup> Laure Kuhfuss & Florence Jacquet & Raphaële Preget & Sophie Thoyer, 2012. "Le dispositif des MAE pour l'enjeu eau : une fausse bonne idée ?," Review of Agricultural and Environmental Studies - Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement, INRA Department of Economics, vol. 93(4), pages 395-422.

<sup>67</sup> L'exploitant dont le coût de conformité est inférieur au coût moyen inscrit dans le contrat, il capte une rente informationnelle ou une marge non due.

<sup>68</sup> Cas où l'exploitant n'a pas besoin de faire évoluer ses pratiques pour satisfaire le contrat, il aurait, quel que soit la politique mise en place, maintenu ses pratiques.

<sup>69</sup> Dans ce cas-là, ce ne sont pas les exploitants qui auraient produit le plus grand bénéfice environnemental qui sont ciblés par les contrats.

## **Section 3/ La demande sociale en question : l'exemple d'une démarche empirique comme cadre de mise en œuvre des CTE**

### **1. Introduction**

La reconnaissance de la multifonctionnalité par la loi d'orientation du 9 juillet 1999 nous amène à nous interroger sur le type de jointure liant la production agricole et les externalités. Toute production agricole possède différents attributs diversement « demandés » et donc rétribués par le consommateur, voire le citoyen. Certains d'entre eux sont des biens non marchands, la valeur qui leur est accordée peut-être révélée via l'utilisation de méthodes d'évaluation plus ou moins lourde à mettre en place.

Bien publics pour la plupart, co-consommés et/ou co-produits avec des biens privés marchands, ces externalités ne sont qu'imparfaitement valorisées sur des marchés dérivés : l'eau embouteillée, ou sur des marchés indirects (marché de produit de substitution) tel que le tourisme vert... C'est dans cette configuration que s'inscrivent les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) en vue d'une ré-indexation du soutien public à l'agriculture par rapport à sa contribution nette à l'environnement et à l'aménagement du territoire.

De manière générale les résultats environnementaux de l'agriculture sont plus ou moins liés à la production de biens alimentaires ou de produits destinés à d'autres usages. Dès lors l'arbitrage se fait entre le développement de la production agricole, qui demeure l'activité principale et la fourniture d'aménités telles que, la qualité du paysage et la biodiversité.

Pour illustrer ce développement nous avons travaillé sur un terrain d'expérimentation qui d'une part se positionne dans une zone où le caractère multifonctionnel de l'agriculture est avéré tout en étant en marge de l'activité principale. D'autre part, il était nécessaire de centrer nos efforts sur une zone où est présente une volonté conjointe des agriculteurs et des élus pour la protection de l'environnement et le développement local.

Le cas pratique faisant l'objet de notre étude s'inscrit dans une démarche de « mise en situation », dans laquelle nous aborderons les diverses composantes de la mise en œuvre d'un CTE. Nous nous intéresserons tout autant aux conditions de mise en œuvre, qu'aux résultats attendus. Il nous a paru essentiel de positionner notre réflexion et notre travail dans un contexte approprié aux conditions se rapprochant le plus de l'esprit de la loi. C'est ainsi que nous

pourrons étudier « au plus près » les composantes requises pour une application efficace de la loi, eu égard à la réglementation française et internationale.

Dans une première partie nous examinerons les conditions de mises en œuvre des CTE, ses aspects juridiques et organisationnels. Dans une deuxième partie nous aborderons la mise en place effective de cette politique contractuelle en mettant l'accent sur les possibilités empiriques d'adéquation entre offre et demande.

## **2. L'application des CTE : Le cadre législatif et le cadre contractuel**

### **2.1. Un cadre législatif large qui entraîne des exigences...**

La notion de multifonctionnalité contenue dans la loi d'orientation recouvre l'ensemble des fonctions économique, sociale et environnementale réalisées par les agriculteurs, et en assoit la reconnaissance officielle. Cette problématique n'est pas nouvelle, elle figure dans de nombreux attendus des lois d'orientation précédentes dans des considérations techniques et politiques plus ou moins affichées<sup>70</sup>.

La loi d'orientation institutionnalise la relation contractuelle, par un contrat unique à double finalité, économique et environnementale, l'Etat affiche clairement son souhait de tendre vers une gestion cohérente et à long terme des exploitations agricoles dans le cadre d'un projet collectif mis en œuvre au niveau local.

De manière schématique nous pouvons dire que les CTE reposent sur trois idées principales :

- la reconnaissance de la multifonctionnalité,
- la recherche d'un équilibre territorial et social,
- la contractualisation des politiques agricole, environnementale et sociale.

Le CTE s'inscrit dans une approche globale de l'exploitation, il ne concerne pas seulement quelques parcelles ou une production, mais il vise l'ensemble des productions et/ou activités de l'exploitation, elle-même située dans une entité territoriale.

Au-delà de ces idées générales, l'Etat a fixé les grandes lignes de l'objet du contrat qu'il passera avec les agriculteurs.

---

<sup>70</sup> A titre d'exemple, la LOA de 1960 prenait déjà en compte le caractère multifonctionnel de l'agriculture de montagne, en 1994 la circulaire DEPSE/SDEEA/C.96, n°7001 de février 1993 permet l'allocation d'une prime forfaitaire supplémentaire pour les jeunes dont le projet d'installation prévoit une diversification des activités de production ou de services.

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

Les différentes orientations mentionnées ci-dessus marquent le souci du ministère de l'agriculture de promouvoir certaines priorités dans le processus de mise en œuvre des CTE. Cependant, force est de constater qu'en pratique ces textes s'appliquent à la marge des intentions affichées :

Il serait utile de définir le rôle de l'Etat dans la relation contractuelle car la nature actuelle de cette dernière est aujourd'hui ambiguë. S'agissant de la protection de biens publics, la présence et l'action de l'Etat dans le contrat peuvent se justifier sans réserve. Dans la quasi-totalité des autres cas de figure, les actions de l'Etat s'effectuent par délégation de compétences auprès d'organismes divers, les uns sous tutelle de l'administration centrale ou d'autres organismes institutionnels (cf. DRAF, DDAF, ADASEA, CNASEA, chambre d'agriculture, APACA...), les autres agissant comme « experts indépendants » (cf. associations écologistes, chasseurs, pêcheurs...) ou encore comme « parties intéressées » (cf. collectivités locales, associations de consommateurs...) au contrat. Dans cette configuration, il est difficile de dégager la procédure institutionnelle la plus efficace pour garantir la bonne réalisation des objectifs, d'autant que l'implication de nombreuses parties au sein ou la marge du contrat, n'empêche pas que seuls les agriculteurs soient habilités à contracter.

Le développement ci-dessus laisse entrevoir des carences, tant informationnelles que pratiques. Par nature et par définition, le contrat s'articule autour de la notion de consentement réciproque

des parties sur l'objet des obligations. En amont de toute contractualisation, l'Etat doit fournir une information la plus objective et complète, l'agriculteur doit produire une information de départ par le biais du diagnostic d'exploitation. Ces données sont seules garantes de la bonne exécution du contrat. Or, il existe des décalages et des manquements entre la volonté qui était affichée par la loi et les circulaires et l'application des textes régissant les CTE. Sans rentrer dans les détails des procédures et des cahiers des charges, nous pouvons citer deux exemples significatifs, l'un concerne l'amont de la procédure d'application, l'autre l'aval. Dans le premier cas, la circulaire du 17 novembre 1999 invite les préfets à accorder « une attention particulière » aux projets présentés par les petites et moyennes exploitations, par les jeunes agriculteurs, aux projets collectifs<sup>71</sup>..., aux projets s'insérant dans des zones sensibles telles que la montagne, les zones périurbaines, les territoires présentant un fort enjeu en matière de protection de l'environnement. Ce dernier point supposerait que l'on s'interroge sur la nécessité de zonages préalables à toute action (Le Goffe, Mahé, 2001), cela permettrait en effet de cibler, les actions conjointes de l'Etat et des agriculteurs, là où les besoins d'actions sont les plus espérés par la société. Dans un deuxième cas, nous pouvons citer l'exemple des actions visant à réduire les pollutions d'origine agricole, celles-ci nécessiteraient qu'avant toute action un bilan puisse être effectué afin de pouvoir contrôler, au terme de l'opération, l'écart entre la référence initiale et la norme visée. Ce point est essentiel quant à l'obligation faite à l'Etat d'évaluer l'efficacité des politiques publiques. Dépassant même ce concept d'évaluation, la société, qui est à l'origine de la « demande » et qui de surcroît finance ces opérations est en droit de demander des comptes au terme de la période contractuelle. Les objectifs du contrat sont-ils remplis ? Le lien créé entre la société, l'Etat et les agriculteurs au sein d'un même contrat semble plus fort que l'objet environnemental à préserver.

Enfin le schéma théorique ci-dessous emprunté à la revue « *Pour* »<sup>72</sup> (Pélissié, 1999) est très significatif quant aux démarches préconisées par le ministère. Nous voyons qu'il est fait référence de manière très explicite à la notion de « contrat type ». Le recours à cette logique est garant d'une harmonisation de fond et de forme tant au niveau départemental, que régional, toutefois deux remarques s'imposent. D'une part cette logique « descendante » limite

---

<sup>71</sup> En novembre 2001 sur 1200 CTE recensés on dénombre 400 CTE collectifs. Dans ces derniers, 2/3 ont des objectifs de « filière » et le 1/3 restant s'intéresse à un projet de territoire. Ministère de l'agriculture, le contrat territorial d'exploitation : premières analyses, novembre 2001.0

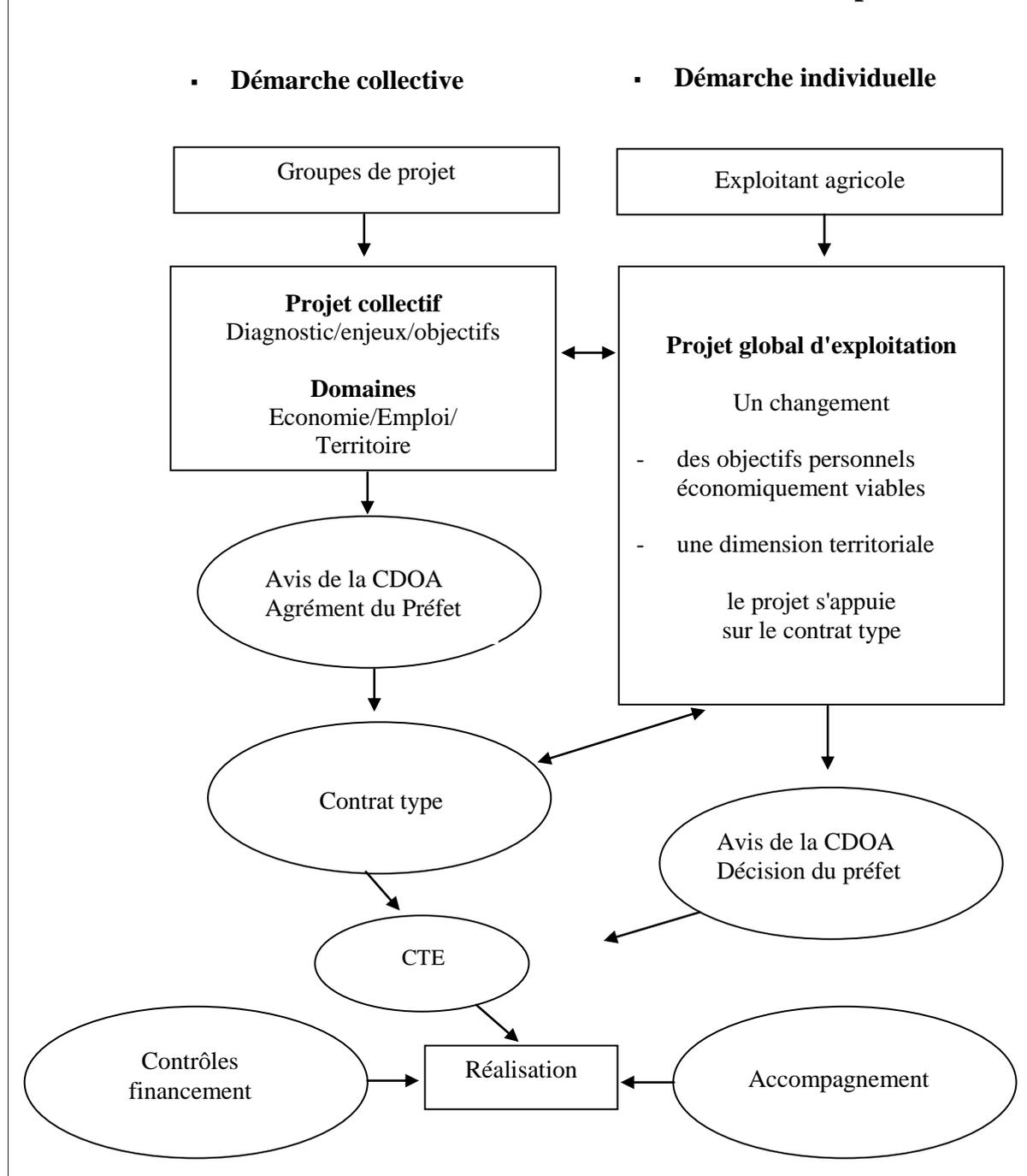
<sup>72</sup> Pélissié D., 1999. Présentation des CTE, Revue Pour, n° 164, p67-76

l'émergence d'initiatives individuelles pourtant prévues par les textes, d'autre part ces contrats types sont à rapprocher du principe de fonctionnement de contrat d'adhésion<sup>73</sup> et de ce fait dénature quelque peu la relation contractuelle dans son ensemble.

---

<sup>73</sup> Un contrat dit d'adhésion est un concept qui a été élaboré au fil des ans par la jurisprudence et la doctrine. Il réfère essentiellement aux relations contractuelles entre des parties dont l'une perd la faculté de négocier librement les conditions de son engagement, en se voyant imposer d'avance par l'autre les éléments essentiels du contrat et en ne gardant que le choix, parfois purement théorique, de contracter ou de ne pas contracter.

## Schéma d'élaboration des contrats territoriaux d'exploitation



**Schéma n°4 : procédure d'élaboration des contrats territoriaux d'exploitation (source : Pech, 2003)**

A la lecture de ce schéma nous pouvons constater que la volonté initiale du législateur passe par divers filtres qui affaiblissent d'autant sa portée. Nous observons trois niveaux de prises de décision :

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

Premier niveau, la loi fixe les objectifs principaux, elle met en forme les *desiderata* du législateur. Dans un deuxième temps, l'administration et la profession agricole (cogestion) rédigent les cahiers des charges, ces documents reprennent les grands objectifs définis par la loi puis les affinent sous la forme de propositions concrètes mais encore assez englobantes pour prendre en compte et satisfaire un maximum de cas sur le terrain. Enfin, dans un troisième temps, les objectifs de la loi traduits dans les cahiers des charges font l'objet d'un contrat entre les agriculteurs et l'Etat. Ces contrats sont par définition un peu plus personnalisés que les obligations figurant dans les cahiers des charges. Ces trois niveaux ne sont pas équivalents. Les textes juridiques n'ont pas la même fonction.

En définissant les cahiers des charges puis les contrats, l'administration ne va-t-elle pas au-delà du rôle assigné ? C'est à dire qu'elle ne se contente pas " d'appliquer " la loi, elle la renégocie en quelque sorte à chaque nouvelle étape. Elle s'arroge donc des prérogatives qu'elle ne possède pas et du coup, il y a des inadéquations entre les objectifs de la loi et ce que l'on obtient au final par les contrats. L'ineffectivité du contrat (dans le sens où il ne permet pas d'atteindre l'objectif fixé par la loi) se comprend alors parce qu'en réalité l'objectif a changé, il a été renégocié à un niveau administratif inférieur et semble-t-il non compétent (d'un point de vue juridique).

Cette ineffectivité s'est illustrée par une prise en compte du territoire plus ou moins variable, il s'agit d'un exemple très emblématique puisqu'une des originalités des CTE était la prise en compte des territoires : la mise en œuvre des CTE impliquait une démarche ascendante et une mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux. « *Pour réaliser cet ancrage territorial, la circulaire de novembre 1999 prévoyait l'élaboration d'un diagnostic de territoire et l'organisation d'un débat local ouvert à un grand nombre d'acteurs. Les objectifs étaient d'identifier les enjeux et les objectifs communs et de déterminer les territoires d'actions* »<sup>74</sup>. Malgré le caractère innovant de cette procédure, il s'avère que la territorialisation des CTE à été de faible ampleur. D'une part, la définition du territoire a été d'une grande variabilité selon

---

<sup>74</sup> Instance Nationale d'évaluation du Contrat Territorial d'Exploitation. Le programme CTE, décembre 2003, p74

les départements, d'autre part la profession agricole, dans sa grande majorité a préféré préconiser un traitement égalitaire des agriculteurs et le département a donc été l'échelon majeur d'organisation de la mise en place des CTE. Enfin il faut signaler la faible présence d'animateurs territoriaux, or la définition, l'animation, la concertation pré-contractuelle et les diagnostics de territoires ne pouvaient se concevoir qu'avec un nombre d'animateurs à hauteur du travail à effectuer.

Nous venons de voir que la logique « descendante » des CTE exposée dans le schéma qui précède limite l'émergence d'initiatives individuelles pourtant prévues par les textes. Comme nous l'avons rappelé dans l'introduction, la production simultanée de biens destinés au marché et de biens non marchands fait que toute restriction sur les premiers peut conduire à une diminution des seconds. Ainsi, les jointures existant entre production agricole et aménités, qui sont au cœur du concept de multifonctionnalité, varient selon les systèmes de production. Le cas de la commune d'Iffendic en Ille et Vilaine, que nous allons traiter dans le point suivant, s'inscrit dans un contexte de développement local et permet de montrer toute une gamme d'avantages liés à la connaissance de la demande sociale dans un contexte pré-contractuel et contractuel.

Le concept d'émergence de projet dans le cadre de la mise en œuvre des CTE recouvre donc l'analyse de la demande sociale et le délicat problème de l'évaluation des biens non marchands qui représentent une composante essentielle des résultats attendus. Les CTE visent à augmenter la production d'externalités positives, un calcul des compensations à partir des préférences de la société suppose que l'on estime la demande pour les différents biens non marchands impliqués. La littérature disponible fait état de nombreuses méthodes applicables en la matière<sup>75</sup>. Cependant deux types de problèmes nous empêchent de retenir les méthodes recensées : le problème de l'acquisition des données et les effets multiples.

Les CTE, en tant que mesure emblématique font l'objet de nombreuses études, malgré cette importante littérature, nous ne disposons que de très peu de données pouvant servir de base à la construction de modèles économétriques ou pour des utilisations statistiques sérieuses. Cette carence s'explique par la multitude d'acteurs et organismes intervenant sur le sujet, avec de surcroît une propension à la simplification de la collecte des données afin d'alléger la saisie et

---

<sup>75</sup> Méthode d'analyse contingente, méthode hédonistique, méthode des coûts de déplacements... (Bonnieux F, Pech M, Rainelli P, in Multifonctionnalité de l'agriculture, rapport MAP 99-E1-01-01, décembre 2000.

le traitement des dossiers (la saisie administrative des dossiers CTE ne distingue pas les dossiers individuels, des dossiers s'insérant dans une logique collective).

A un niveau plus théorique nous retiendrons le biais de l'effet multiple. Les CTE sont conçus pour favoriser la fourniture de biens marchands et non marchands. Il peut donc s'agir de biens publics purs ou de biens mixtes. A titre d'exemple, la restauration des haies va avoir des effets marchands sur la production agricole de bois, mais aussi des effets non marchands en favorisant la promenade et la biodiversité. De fait, la demande sociale ne sera chiffrable qu'en partie, à moins qu'un large effort d'information auprès du public puisse se réaliser.

## **2.2. Des points sujets à controverses**

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

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

Le contenu de cet article premier minimise quelque peu la portée générale de la loi. Il prend en compte le champ d'action micro-économique du contrat mais omet de clarifier la notion de contrat en tant qu'outil de négociation et de lien social entre les acteurs. Implicitement, ce dernier prévoit l'engagement de trois parties : l'Etat, les agriculteurs et la société (usagers au sens large). Dans ce schéma, l'Etat est le vecteur et le médiateur entre l'expression de la demande sociale et les agriculteurs au sein d'un contrat social<sup>76</sup>. Ce contrat trouve sa source dans un contexte plus large que la définition juridique usuelle, les parties s'accordent dans un cadre étendu qui dépasse les clauses contractuelles d'un contrat « instrument » du droit.

---

<sup>76</sup> « Le contrat social tel que Hobbes et Rousseau le font intervenir, est le remède à une crise entre les hommes, manifestée comme un état de guerre, auquel le contrat met fin, en instaurant la paix civile » (Larrère, 1997)

### 3. Etude expérimentale sur la commune d'Iffendic

#### 3.1. Le choix de la zone

Le choix de la zone est un facteur déterminant, il doit prendre en compte la globalité des données et des intérêts du territoire et de ses habitants. Nous examinerons donc successivement, les caractéristiques physiques et sociales de la zone

##### 3.1.1. Caractéristiques physiques

Iffendic se situe à 30 kilomètres à l'Ouest de Rennes en bordure du bassin rennais dans le Pays de Brocéliande, à l'Est, le relief s'élève, la roche change et les landes apparaissent, au Sud-Est commence le massif forestier de Brocéliande qui couvre 7000 hectares.



**Carte n°1 : situation de la commune d'Iffendic en Ille et Vilaine**

L'eau joue un rôle important, plusieurs ruisseaux et rivières sillonnent le pays et notamment le bassin versant du Meu. De nombreux étangs artificiels sont aménagés sur les cours d'eaux à des fins diverses : réserves en eau, pêche d'agrément et chasse.

La commune compte en 1999, 3000 habitants (4400 habitants en 2012) pour une superficie communale de 7365 ha. 80% du territoire est consacré à l'activité agricole, 1/3 de la SAU est dédiée aux céréales, les landes, les friches et les bois se partagent 900ha.

La commune d'Iffendic comprend dans son territoire plusieurs sites naturels remarquables.

- Le domaine de Careil, espace naturel de 96ha dont un lac de 43ha mis en valeur par le conseil général à la fin des années 90. Ce dernier y a aménagé une réserve ornithologique, la commune étant placée sur un couloir migratoire important. De même, un conservatoire des races menacées y a vu le jour, dans un cadre de tourbières, de landes humides et de marais.
- Le vallon de la Chambre au loup/Ozanne qui est un site de 70ha de landes boisées qui encadre un ruisseau qui a creusé la roche à la manière d'un canyon, avec des falaises de 35 mètres. Ce paysage étonnant abrite une faune et une flore très variées.
- Enfin, le domaine de Tremelin, site naturel et boisé de 220ha, dont un lac de 50ha. C'est le second site le plus visité du département, avec environ 110 000 visiteurs par an. Ce domaine est un lieu de promenade dominicale privilégié par la population Rennaise. Les landes bordant l'étang de Tremelin présentent un grand intérêt botanique. Elles sont classées d'intérêt régional à l'inventaire des landes de France. Le milieu est particulièrement remarquable par sa biodiversité, 18 espèces de mousses et 55 espèces de lichens.

Iffendic est la plus grande commune agricole du département de l'Ille et Vilaine. Sa situation en périphérie du bassin de Rennes en fait un pôle attractif, tant pour la villégiature dominicale que pour son « bon vivre au quotidien ». Ainsi ce bourg doit gérer une situation de maintien de son authenticité et dans le même temps il doit satisfaire les ruraux travaillant à l'extérieur, ainsi que les diverses catégories socioprofessionnelles autochtones.

Nous avons là une conjonction de faits (géographiques, socio-économiques et culturels) qui par leurs diversités nous permettent de mieux appréhender les difficultés de mise en cohérence des politiques publiques.

### **3.1.2. Le contexte de mise en œuvre**

La mise en œuvre d'opérations qui s'inscrivent dans l'application d'une politique publique requiert un certain nombre de conditions pour qu'à terme les actions entreprises soient efficaces.

En tout premier lieu, les élus et autres responsables professionnels ou associatifs doivent, au moins dans l'esprit, adhérer à la démarche en cours d'élaboration. Dans le cadre de notre étude il ne s'agit pas de convaincre les protagonistes de l'intérêt de l'opération mais plutôt de faire en sorte qu'ils soient réceptifs à notre démarche d'explicitation. Ainsi ils doivent disposer de l'ensemble des données utiles à leur réflexion.

Tous les élus rencontrés étaient à des degrés divers renseignés sur la nouvelle loi d'orientation agricole et sur les CTE. L'information reçue, par voie de presse et par la caisse des dépôts et consignations était très généraliste et laissait aux organes départementaux de l'agriculture le soin d'apporter les données de fond et de forme ainsi que les détails organisationnels.

Le Maire de la commune ainsi qu'un collègue d'agriculteurs élus ou désignés en tant qu'experts ont souhaité travailler dans un premier temps en cercle restreint afin de mettre au point une stratégie opérationnelle visant à éclaircir le débat : que souhaitons nous faire ? quelles sont nos priorités ? quels sont nos moyens d'actions ? L'idée de départ étant de ne pas favoriser des prises de décisions ou d'options rapides qui pourraient entraîner la désaffection de certains administrés sensibles et méfiants à l'égard « des nouveautés ».

Dans le même temps les élus communaux voulurent élargir la procédure d'information et de réflexion sur le sujet aux élus et aux administratifs de la communauté de communes. Il est vrai que cette dernière est sensibilisée par nature aux problématiques de territoires. Ce sont là des facteurs primordiaux quant à la mise en place d'un débat citoyen autour d'un sujet qui se veut par définition multifonctionnel.

### **3.1.3. Le contexte agricole local**

Le caractère multifonctionnel de l'agriculture est dans certains territoires une constante, de même la production d'externalités peut se repérer dans chaque exploitation. Ceci étant, et sans revenir sur les considérations techniques évoquées dans le paragraphe traitant de la méthodologie, il est souhaitable d'examiner ici le caractère particulier des jointures intéressant notre cas pratique.

Même s'il ne s'agit pas d'une particularité propre à la commune d'Iffendic il faut signaler l'existence de conditions favorables avec un certain nombre d'agriculteurs particulièrement actifs, concernés par une démarche constructive. Cela se manifeste par la présence d'une Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA) dont les objectifs s'articulent autour des moyens de valorisation des haies et du bocage. Au-delà des aspects paysagers liés à la protection du bétail et au maintien d'abris pour le gibier, la « production » de haies peut aussi se valoriser par la production de bois énergie. Ce type de jointure est particulier puisqu'il permet de passer d'une production environnementale intéressante mais non rémunératrice (la plantation de haie) à un co-produit qui lui sera rémunérateur.

Ainsi par le biais de la CUMA, une concertation a pu avoir lieu, des consensus se sont dégagés et des expérimentations s'effectuent ici ou là ainsi que des échanges. Il s'agit donc là d'un véritable travail de pré-animation qui a facilité la phase de concertation élargie. Les autres CUMA de la commune ainsi que les entreprises de travaux agricoles ont été associées à ce travail. Cet élargissement était une nécessité qui a facilité l'équilibre et l'entente entre les diverses catégories socioprofessionnelles de la commune dans le respect d'une concurrence loyale.

Le tissu de professionnels dynamiques est un facteur clef de réussite d'autant qu'il est porteur d'une réflexion intéressant la communauté agricole et rurale d'Iffendic et de ses environs.

### 3.2. Les activités de la zone d'étude

#### 3.2.1. L'agriculture

La commune d'Iffendic se situe dans le canton de Montfort sur Meu. Dans ce canton, un habitant sur six possède un lien familial ou professionnel avec l'agriculture et trois hectares sur quatre sont mis en valeur par l'activité agricole.

**Tableau n°1 : données synoptiques de l'activité agricole dans le canton de Montfort/ Meu en 1999**

Les exploitations	565 exploitations
Statuts et surfaces exploitées	74% de structures individuelles qui exploitent 60% de la Surface Agricole Taxable  26% de sociétés qui exploitent 40% de la SAT
Les chefs d'exploitation	485 chefs d'exploitation
Age des exploitants	27% < 35 ans  19% > 55 ans
Les emplois	699 actifs en équivalent temps plein, dont 29 salariés
Les installations	24 installations en moyenne par an

(Source : Chambre d'Agriculture et MSA de l'Ille et Vilaine)

Un siège d'exploitation d'Ille et Vilaine sur huit est situé dans le canton de Montfort sur Meu. Depuis 1992, en moyenne, 24 jeunes agriculteurs s'installent chaque année sur ce secteur. Les

exploitations agricoles génèrent presque 3000 emplois indirects dans les entreprises agricoles et alimentaires.

**Tableau n°2 : les principales productions en 1999**

Porc	Nombre d'élevages porcins	71
	Part des naisseurs engraisseurs	42%
	Part des engraisseurs	44%
Lait	Nombre d'exploitations laitières	305
	Référence totale 1000 litres	55.030
	Référence moyenne par exploitation	180.427 l
Aviculture	Nombre de bâtiments	144
	Surface moyenne par bâtiment	1053 m <sup>2</sup>

13% de la production laitière du département est réalisée sur le secteur de Montfort. En moyenne, les références laitières sont supérieures à celles obtenues dans le département. Le canton de Montfort est un des bassins de production porcine et avicole le plus important du département. Les élevages porcins sont essentiellement concentrés dans le nord du canton, alors que les bâtiments d'aviculture sont répartis sur l'ensemble du territoire cantonal.

Concernant plus particulièrement la commune d'Iffendic, nous avons souhaité enrichir la base de données du RGA de 1988 en élaborant un questionnaire d'enquête destiné à être adressé à chaque agriculteur. Cette enquête par voie postale avait pour objet de recueillir des informations sur : les exploitants, les structures d'exploitation, les conditions d'exploitation et enfin des données permettant de caractériser la propension des agriculteurs à rechercher des pratiques culturales plus respectueuses de l'environnement.

### **3.2.2. Le monde rural**

Par le concept de multifonctionnalité la loi d'orientation agricole entend prendre en considération les nouvelles attentes de la société, « *ces attentes exigent la mise en œuvre de systèmes de productions qui ne peuvent être, dans un premier temps, directement rémunéré par le marché et nécessitent une participation financière de la collectivité en contrepartie des engagements pris, et des impacts positifs qu'ils procurent, au bénéfice de la société* »<sup>77</sup>.

Il est de ce fait important de recueillir les *desiderata* de la communauté rurale. Nous avons pu à ce titre interroger des personnes ressources à la mairie, puis au sein de la communauté de commune. Enfin nous nous servons de quelques données émanant d'une enquête sociologique diligentée par la commune sur le même sujet.

Les raisons principales d'installations à Iffendic sont, pour un tiers, des raisons professionnelles, proximité du lieu de travail pour les gens de la région ou mutations pour les autres. Plus d'un quart des personnes ayant répondu ont choisi la commune pour son environnement naturel ou sa situation géographique. La plupart des personnes ayant répondu à l'enquête est très attentive au potentiel de développement de la commune et au dynamisme qui règne dans le bourg. Toutefois l'équilibre entre une ruralité pittoresque et une commune rurale très « terre à terre » est précaire. Pour beaucoup d'habitants le contraste est frappant entre un environnement naturel attractif et un bourg qui semble laissé à « l'abandon ». L'image de la commune est plutôt bonne, notamment par rapport à l'environnement naturel, au patrimoine et à la situation géographique, « bon compromis entre le rural et l'urbain ».

Pour une majorité d'habitants, la proximité de Montfort sur Meu et de Rennes est un atout, en effet tous les commerces et administrations sont soit sur place, soit à proximité et le développement du bassin d'emploi rennais permet un choix de vie en campagne appréciable.

### **4. Offre et demande d'aménités**

Bon nombre d'agriculteurs adhérents aux CUMA locales étaient déjà positionnés dans une logique de projets durables et innovants. Ces projets sont le fruit de réflexions situées bien en amont de la mise en œuvre des CTE, ils participent à la concrétisation, à la continuité d'une logique qui souhaite intégrer les efforts environnementaux réalisés par les agriculteurs dans l'économie productive des exploitations. En l'occurrence, il s'agit d'intégrer dans la sphère

---

<sup>77</sup> Loi d'orientation agricole n°99-574 du 9 juillet 1999

marchande une « production » de haie qui jusqu'ici n'était considérée que comme une production secondaire et qui ne devait son existence qu'à l'octroi de primes et autres aides spécifiques. On était donc en présence d'une offre potentielle d'aménités, liée plus généralement à la valorisation des ressources naturelles.

#### **4.1. Offre d'aménités et valorisation des ressources naturelles**

Pour ces agriculteurs, la gestion des zones humides et du bocage, haies et espaces boisés, débouche sur la production d'aménités. Diverses offres existent sur la commune. Une première offre déjà ancienne est relative à la valorisation du bocage par la production de plaquettes forestières<sup>78</sup>. L'objectif est de pouvoir entretenir les haies avec des machines adaptées afin de supprimer la pénibilité et la précarité du travail manuel. Dans le même temps, il s'agit de pérenniser et diversifier les activités d'un chauffeur de la CUMA. En l'absence d'un tel processus de travail, les sous-produits sont brûlés en pure perte et l'avenir des haies est menacé. De manière tout aussi importante, les agriculteurs ont souhaité valoriser pécuniairement leur travail en assimilant ce dernier à un véritable acte de production.

La seconde offre émane d'un agriculteur qui a souhaité valoriser des terres humides en remplaçant le maïs par des taillis à très courte rotation, tout en conservant son plan d'épandage.

Les technologies adaptées à ces activités existent et sont largement utilisées en milieu forestier. Les agriculteurs de la commune disposent de la main d'œuvre et de la force motrice, individuellement ou via les CUMA et les entreprises de travaux agricoles. C'est un moyen de produire des aménités dont le prix se trouve réduit du fait de la production marchande associée.

Les agriculteurs d'Iffendic qui sont à l'origine de cette démarche souhaitaient produire des plaquettes forestières, en vue de mécaniser les activités de gestion du bocage tout en réduisant considérablement les coûts en travail. Enfin, cette « nouvelle » production jointe, a bénéficié du soutien de la commune et de la communauté de communes qui a pu au terme de l'expérimentation, envisager le chauffage de bâtiments communaux (salles communales, piscine) par des plaquettes forestières.

---

<sup>78</sup> Les plaquettes forestières sont issues du broyage des rémanents d'une exploitation forestière ou de bois de haies de faible diamètre. Ces produits végétaux sont déchiquetés mécaniquement par des broyeurs et ressortent sous la forme de plaquettes directement utilisables par des chaudières.

Une partie du bois est actuellement valorisé comme bois d'œuvre et de chauffage principalement. La production de bûches et fagots est une activité traditionnelle qui consomme beaucoup de main d'œuvre et nécessite de nombreuses manutentions. La pénibilité de ces opérations ainsi que la faible rentabilité font que les branches et houppiers sont souvent brûlés ou abandonnés. L'arrivée des fendeuses a toutefois permis de valoriser les arbres d'émondes des anciennes haies à travers une auto consommation et un marché local pour l'alimentation des cheminées. Ce créneau, dépendant de l'activité agricole reste accessoire et le gisement s'épuise.

La forêt communale d'Iffendic qui occupe une superficie de plus de 500 hectares, est gérée au moindre coût dans la mesure où la collectivité ne souhaite pas investir dans des opérations d'amélioration d'envergure. Des éclaircies pourraient être faites et les taillis exploités de façon plus systématique, comme le demande l'Office National des Forêts. Il en est de même pour la forêt privée, avec environ 200 hectares, généralement sous-exploitée et parfois non gérée.

De nombreux bosquets liés au bocage sont conservés. La forêt linéaire traditionnelle est au mieux maintenue en l'état, mais souvent détériorée lors de travaux agricoles ou par désherbage ou brûlage ! Une trentaine de kilomètres de nouvelles haies ont été plantées en 1997 et une soixantaine de dossiers étaient en cours pour les plantations en 2001, soit approximativement trente kilomètres supplémentaires. Ces haies pourront à terme être traitées en taillis sous futaie, avec un objectif de production de bois d'œuvre pour les générations futures.

La valorisation principale de cette offre passera donc par la confection de plaquettes forestières destinées au chauffage collectif et individuel dans la région de production. De manière pratique, les chaudières automatiques sont alimentées par un extracteur qui puise dans un silo en fonction des besoins. Ces technologies sont également utilisables pour le chauffage des bâtiments d'élevage ou de l'eau de déshydratation des fourrages, la filière technologique étant aujourd'hui suffisamment maîtrisée pour garantir une température donnée.

Les installations individuelles proposées sur le marché offrent des gammes de puissance qui vont de 30 à 100 KW. L'autonomie dépend de la taille du silo : pour un chauffage individuel, les extracteurs proposés permettent de gérer quelque 60 m<sup>3</sup> de plaquettes, soit l'équivalent de 40 stères.

D'autres utilisations des plaquettes forestières, appelées chips de bois, sont aussi utilisées comme couvre-sol, pour des cheminements, dans les carrières équestres et les manèges ou pour réaliser des aires de stationnement lors de manifestations en plein air.

Une autre utilisation potentielle de litières concerne les élevages. La pratique existe déjà avec la sciure et les copeaux pour les volailles. L'apport de carbone en milieu humide permet la dénitrification bactérienne et aboutit à la production d'un compost. L'utilisation de plaquettes issues du broyage de bois verts se traduit par une fermentation rapide qui réchauffe la litière. Cette filière n'est pas développée et sa mise en œuvre nécessiterait une autre conception des bâtiments d'élevage, mais aussi une production très importante de bois et matières ligneuses.

Des agriculteurs proposent par ailleurs le boisement de parcelles difficiles à cultiver parce qu'hydromorphes dans les périodes humides, aujourd'hui affectées à la culture du maïs. L'unique contrainte est de dégager un revenu. Une parcelle a été plantée en saules dans la perspective d'une exploitation en taillis à très courte rotation pour la production de plaquettes forestières.

A partir de ces différentes offres, il a été possible d'estimer la ressource annuelle mobilisable en plaquettes forestières, celle-ci a pu être évaluée à 12m<sup>3</sup> de plaquettes par hectare et par an, soit 8 stères de bois. Avec 700 hectares de forêts, une centaine d'hectares de bosquets et globalement une centaine d'hectares occupés par la haie linéaire, la ressource annuelle mobilisable sur le territoire d'Iffendic serait supérieure à 10000m<sup>3</sup>, et représenterait environ 900 tonnes d'équivalent pétrole.

Les plantations en projet, les aménagements des zones humides et rives de rivières et ruisseaux, sont des investissements pour les années futures qui, tout en préservant la qualité de l'eau, vont augmenter à terme la ressource disponible.

La valorisation des produits forestiers requiert en aval des technologies d'exploitation qui existent dans les domaines forestiers et paysagers. En agriculture, le matériel à utiliser pourrait fonctionner avec la force motrice et hydraulique des tracteurs agricoles. La filière est développée dans plusieurs pays d'Europe. Elle est naissante en France et promue par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), placée sous la tutelle des ministères de l'Environnement, de la Recherche et de l'Industrie.

Une CUMA est candidate pour mettre en place la filière mais elle ne peut traiter la ressource bois que pour ses adhérents, ou ceux des coopératives voisines si des accords existent. La forêt non agricole, soit 700 hectares, est exclue.

Une entreprise de travaux agricoles, qui a déjà investi dans l'environnement serait candidate sous réserve d'une garantie contractuelle à terme quant à la pérennité de l'activité.

Dans l'hypothèse du démarrage de la filière, il faudrait prévoir des activités de débardage des bois respectueuses de l'environnement, qui peuvent s'effectuer avec des tracteurs agricoles de moyenne puissance convenablement équipés. Le treuil forestier est l'outil indispensable pour sortir le bois de zones inaccessibles pendant les périodes creuses. Ces opérations sont donc mécanisables, au prix d'un investissement modique.

Les activités de production de plaquettes forestières s'effectuent dans les périodes creuses du cycle de production agricole. Elles permettent ainsi de fournir un travail complémentaire pour les chauffeurs de CUMA et d'entreprises et de pérenniser ainsi des emplois. Le travail des agriculteurs est aussi valorisé à travers cette production, qui peut être consommée directement pour le chauffage domestique.

La filière introduit également d'autres activités pour extraire les perches et les branchages, qui se substituent au bûcheronnage traditionnel avec mise en stères du bois de chauffage. Les promoteurs du bois énergie estiment que la production de 2000m<sup>3</sup> de plaquettes génère un emploi à temps complet. La technique utilisée permet de produire de grandes quantités de combustibles en valorisant tous les rémanents forestiers et en supprimant les nombreuses manipulations inhérentes à la production manuelle des bûches.

La forêt d'Iffendic pourrait donc potentiellement générer cinq emplois à temps complet. La commune de Champvans, citée plus haut, affecte un emploi et demi pour produire les plaquettes à partir des rémanents des coupes ou éclaircies et piloter les chaufferies collectives : le coût final du KWH après affectation de la main d'œuvre et amortissement des machines et installations, est de 14 centimes, contre 24 centimes pour le fuel domestique.

## **4.2. La demande d'aménités**

Outre la demande individuelle ou celle des collectivités territoriales concernant le bois énergie, on sait que les forêts produisent également un certain nombre d'externalités positives dans le domaine de l'effet de serre et celui de la protection des ressources en eau. Mais le plus important localement concerne les aspects paysagers et les valeurs récréatives qui lui sont attribuées. Les demandes fondamentales sont sociales et liées aux fonctions environnementales de la forêt. D'autres demandes plus locales s'expriment par l'attraction exercée par les paysages, pour des activités de loisir ou pour choisir un lieu de résidence. Les habitudes des usagers de l'espace rural traduisent l'existence d'un droit d'usage, avec les promenades, les randonnées et la cueillette.

Les externalités qui intéressent les aspects récréatifs et paysagers sont mises en avant car elles représentent des aménités comprises et appréciées par les administrés et les autres utilisateurs de sites touristiques de la commune. Dans ce contexte et eu égard à la demande, il est donc important de pouvoir continuer à entretenir et conserver ces forêts, la coproduction de bois énergie permet de financer l'entretien de ces espaces. La filière Energie-Bois constitue un moyen de répondre à ces demandes sociales en assurant une production avec les moyens technologiques adaptés, et de manière induite en assurant l'entretien des forêts indispensables pour assurer la pérennité des différents usages forestiers. Alors que la ressource potentielle existe et peut croître, la filière ne peut démarrer en l'absence d'une demande locale suffisante. L'engagement d'une collectivité a été nécessaire pour réaliser une première installation d'une chaufferie collective, en complément des chaufferies individuelles en projet, pour initialiser cette filière. Dans la phase de démarrage, les agriculteurs et les collectivités locales ont été en mesure de réaliser l'approvisionnement.

## **5. Les conditions de rencontre de l'offre et de la demande: l'élaboration du projet**

### **5.1. Le contexte départemental**

Au niveau départemental, le contrat type est composé d'un ensemble cohérent de mesures types réparties dans les 2 axes environnemental/territorial et socio-économique. Dans chacun des axes, les mesures types ainsi définies sont constituées d'un ensemble d'actions combinées, ou d'une action, au service d'un même objectif. Le cahier des charges départemental (calqué sur le Plan de Développement Rural National) est nous l'avons vu garant d'une certaine cohérence.

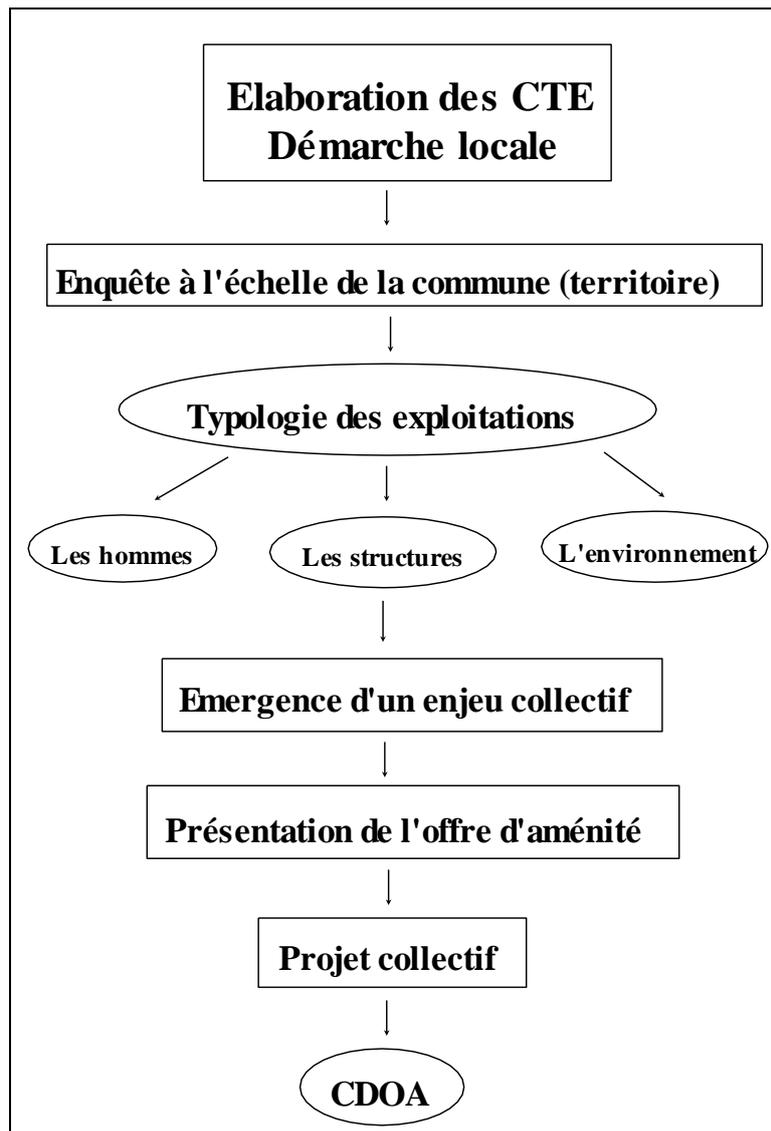
Par le biais de ces différentes approches, les agriculteurs composent « leur menu » en fonction des mesures type et de leurs préoccupations.

Malgré une procédure (cf. schéma n°1) relativement connue<sup>79</sup> nous relevons bon nombre de carences informationnelles et techniques. Sans reprendre en détail ces dernières, signalons simplement qu'un déficit d'information est rencontré sur le terrain, du moins en ce qui concerne les possibilités de montage de projets au niveau du local. Dans cette formalisation ne sont pas pris en considération, ni le concept d'émergence de projet, ni les conditions à remplir dans le cas où les actions prévues vont au-delà du cadre strict du plan de développement rural (à savoir le passage obligé devant le comité STAR à Bruxelles).

Le domaine de notre expérimentation sur la commune d'Iffendic (énergie bois et valorisation des zones humides) se situant loin des clivages socio-politiques montre qu'il est possible à moindre coût de « remonter » des offres d'aménités du terrain tout en restant au plus près des textes et circulaires d'application.

---

<sup>79</sup> Cf mesures agri environnementales et notamment le rôle et la composition du CRAE (comité régional agriculture et environnement)



**Schéma n°5 : procédure de mise en œuvre territoriale des CTE (Pech, 2000)**

## 5.2. Le projet collectif

Nous avons pu observer dans les développements précédents que la demande sociale pour un paysage de qualité est de plus en plus présente. Le secteur d'Iffendic est très boisé, on compte, par exemple 980 ha de bois sur la seule commune d'Iffendic (soit environ 4,5% par rapport à la SAU totale de la commune). Des programmes de plantation ont également eu lieu en 1996, 1997, plus de 30 km de linéaires de haies ont été nouvellement plantés. Pour 2000-2001, la plantation de 30 autres km de haies et la valorisation de près de 7ha de bosquets a été réalisée. L'existence d'une ressource en bois importante pose maintenant la question de sa valorisation.

Pour répondre aux enjeux ci-dessus définis, les adhérents de la CUMA « la Romaine » ont décidé d'engager des actions sur leur territoire en constituant un CTE dont les objectifs consistent à :

- Développer une filière de valorisation du bois des haies :

La CUMA envisage de s'équiper d'une déchiqueteuse, transformant le bois des haies sous forme de plaquettes. Pour aller plus loin dans l'entretien de la haie, il paraît important de développer une véritable filière qui passe par la valorisation du bois forme de plaquettes, utilisées pour alimenter des chaudières spécifiques.

Les deux débouchés envisagés pour le bois déchiqueté sont, pour une part, les chaudières à bois-énergie installées chez des particuliers, et pour une autre part, l'alimentation d'une chaudière sur le site de Tremlin pour chauffer une salle polyvalente.

- Le respect de l'environnement :

La CUMA a décidé de s'engager dans l'amélioration des pratiques agronomiques. Pour cela, elle investira dans une tonne à lisier équipée d'une rampe à pendillards, de pneus basse pression et d'essieux suiveurs. Ces équipements permettront notamment une meilleure répartition des lisiers, sur chaque culture et globalement sur la surface des exploitations.

- Contribuer au maintien de l'emploi en agriculture :

A certaines périodes de l'année, l'activité de la CUMA est saturée, en particulier sur certains matériels. Le développement d'une nouvelle activité de déchiquetage du bois devrait conduire la CUMA à investir dans un nouveau tracteur et à embaucher un nouveau salarié.

Les points détaillés ci-dessus sont la base du projet collectif, ils intéressent sept exploitations de la zone. Ce projet est agréé par la Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA). Les agriculteurs intéressés ont présenté dans un cadre collectif des projets individuels, en référence au cahier des charges départemental. Après une courte période d'observation, une quinzaine d'agriculteurs supplémentaires a pu s'intégrer dans le CTE pour participer au projet collectif. En fonction du développement de la filière bois-énergie, un objectif de 50 agriculteurs participant à ce projet collectif pour une durée 5 ans a été convenu.

## 6. Conclusion

Cette étude a pu nous permettre d'examiner *in situ*, les diverses composantes de mise en œuvre des CTE. Plusieurs remarques sont à effectuer quant à la procédure, la rémunération et l'évaluation de cette mesure.

La procédure CTE paraît pour beaucoup d'observateurs à la fois lourde et imprécise. En pratique ces remarques restent fondées, mais il est nécessaire d'y apporter quelques nuances. La lourdeur de ce mécanisme se situe plus dans la sphère du choix des zones que dans l'application même de la mesure. En effet, les CTE sont des actions complexes qui ne devraient être appliquées que dans le cadre d'actions concertées et volontaristes, là où un réel besoin coexiste avec une volonté d'agir. Or la profession agricole, souhaite ouvrir ces contrats à l'ensemble des agriculteurs. De fait, appliquer une procédure complexe dans un contexte où l'ensemble des paramètres nécessaires à une bonne appropriation de l'action ne peuvent être réunis, entraîne des imperfections et des insatisfactions.

La rémunération des agriculteurs est un sujet qui mérite également une plus ample réflexion. Dans notre étude de cas, nous avons vu que les haies (production non rémunératrice), pouvaient faire l'objet d'une production marchande qui passe par la valorisation des coupes via l'énergie bois. La rémunération des agriculteurs dans le cadre des CTE est basée sur le manque à gagner, or dans notre cas, le manque à gagner ne peut être l'objet de la rémunération puisqu'il y a par ailleurs rémunération. Il serait dans ce cas-là, souhaitable de scinder la « production de haie » en deux phases bien distinctes. La première, allant de la plantation à l'entretien des haies, serait non productrice et devrait donc être rémunérée en fonction d'un manque à gagner. La seconde, allant de la coupe à la production de plaquettes serait rémunérée par le marché<sup>80</sup>. Cette

---

<sup>80</sup> Les agriculteurs qui ont réalisés le montage de ce projet se sont efforcés de mettre en cohérence les atouts agricoles et forestiers du territoire avec les attentes des acteurs locaux, en cela ce projet était conforme aux souhaits de l'administration et de la profession agricole. L'originalité principale de ce projet concerne les modalités de sa mise en œuvre : ce projet s'est construit en deux phases bien distinctes, la première s'est concentrée sur la plantation et la réhabilitation de haies à des fins agronomique, esthétique et environnementale, cette phase très importante ne pouvait se réaliser qu'avec l'appui de financements publics. Après la mise en place de ces haies sur une période de 5 ans (première phase de travail représentée par les 5 ans de la contractualisation des CTE), les premiers résultats devaient apparaître, notamment en matière de bois énergie, dès lors il fallait passer d'une phase durant laquelle ce travail était financé par les pouvoirs publics, à une deuxième phase où ce travail serait rémunéré uniquement par le développement de la filière bois énergie. Ce projet était particulièrement intéressant car il montrait que les aides publiques participaient à la mise en place de projets qui, dans le court terme pouvaient devenir autonomes, en ce sens l'esprit des instigateurs des CTE était parfaitement compris et respecté. Malgré ces engagements et résultats, le projet n'a pu aboutir,

distinction nous permet de répondre aux critères de la loi en matière de rémunération, mais aussi et surtout aux critiques liées aux problèmes de distorsion de concurrence dans le cadre des négociations de l'OMC. Il s'agit là d'une réflexion déjà ébauchée dans le cadre des MAE. Nous établissons à ce sujet, un *distinguo* entre les mesures qui intéressent les actions liées à la réduction des pollutions d'origine agricole et pour lesquelles une rémunération est nécessaire durant la période d'adaptation aux changements de pratiques. *A contrario*, la rémunération des actions qui relèvent par exemple de l'entretien de zones en voie d'enfrichement se devrait d'être pérenne.

---

les agriculteurs n'ont pas pu faire valider leur dossier par l'administration en raison du manque de références pour calculer le surcoût ou le manque à gagner inhérents aux actions mises en œuvre.

## Conclusion du chapitre I

Dans ce chapitre nous avons décrit la mise en œuvre et l'évolution des MAE de première génération (1985-1992-1999), elles voient le jour dans les années 80 et sont remarquables par leur caractère particulièrement novateur et précurseur, notamment en s'intéressant, par le biais de l'approche contractuelle et territoriale aux attentes de la société. Elles deviennent d'application obligatoire pour les Etats membres avec la réforme MacSharry de 1992. Elles font alors partie des mesures structurelles dites d'accompagnement de la réforme et sont formalisées par le règlement 2078/92. Des subventions sont offertes aux agriculteurs en échange de leur engagement à respecter, sur une durée d'au moins cinq ans, certaines pratiques agricoles favorables à l'environnement. Ces paiements sont cofinancés par l'UE et l'Etat ou le gouvernement régional concerné. La participation des agriculteurs éligibles aux MAE est volontaire. Le paiement doit être assis sur la surface engagée. La prime par hectare proposée aux agriculteurs est calculée de manière à compenser la perte de profit (ou le surcoût) lié au changement de pratiques spécifié par la mesure. Selon cette règle les MAE ne peuvent théoriquement pas rémunérer les externalités qui sont fournies sans surcoût ni perte de profit. Ce mode de calcul permet aux MAE d'être inscrites dans la boîte verte de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay de 1994.

En revanche, elles sont intrinsèquement sous optimales au regard de la théorie économique d'internalisation des externalités, qui préconise une rémunération tenant compte de la demande sociale, c'est-à-dire de la valeur accordée par la collectivité à l'externalité ciblée. Pour tenir compte de la demande sociale, les pouvoirs publics peuvent néanmoins jouer sur l'éligibilité des agriculteurs et les cahiers des charges, en ciblant certaines zones géographiques ou certains systèmes de production particuliers. En application du principe de subsidiarité, l'élaboration et la mise en œuvre des mesures sont de la responsabilité des Etats, qui peuvent eux-mêmes les décentraliser à des niveaux territoriaux inférieurs. Cela permet d'adapter les mesures à des conditions agricoles et environnementales localement spécifiques. Il en résulte une grande diversité des dispositifs institutionnels de mise en œuvre, en dépit d'un cadre européen unifié.

Cette première génération de MAE comporte plusieurs ambiguïtés que l'UE a essayé de clarifier par la suite. La première concerne des mesures, comme la prime à l'herbe, visant le seul et simple maintien de systèmes de production jugés favorable à l'environnement. S'il est théoriquement possible de calculer un coût d'opportunité de ce maintien sur la période de

l'engagement, il est difficile de justifier un tel calcul *ex ante*. Une deuxième ambiguïté concerne les mesures visant à réduire les externalités négatives de l'agriculture, la pollution diffuse notamment. Bien que de telles mesures sont en contradiction avec le principe pollueur payeur, elles restent la priorité et absorbent la majorité des paiements (Bonnieux et al., 2006). Cette difficulté accentue les problèmes de distorsion de concurrence liés à la diversité des autres modes de régulation des pollutions, telles que les réglementations et les taxes, et des seuils de déclenchement. Ainsi les agriculteurs de certains pays peuvent être subventionnés pour améliorer des pratiques interdites ou taxées dans d'autres (Dupraz, Pech, 2007)<sup>81</sup>. Enfin le principe de compensation des pertes de profit semble exclure l'incitation nécessaire à l'adoption des MAE par les agriculteurs. Cela est particulièrement frappant pour les MAE, comme la conversion des terres arables en herbages extensifs, qui implique la perte d'une aide directe compensatoire de la baisse des revenus, certes dûment compensée par le paiement agri-environnemental, mais à la pérennité moins bien assurée. Il en découle un manque de lisibilité des incitations procurées par la PAC dans son ensemble (Mollard et al., 2003)<sup>82</sup>.

Des efforts importants doivent donc être menés pour un meilleur ciblage des services environnementaux pour lesquels les MAE peuvent s'avérer efficaces. Cela suppose le respect du principe pollueur payeur<sup>83</sup>, tout en n'excluant pas des mesures transitoires d'aides

---

<sup>81</sup> Le programme agroenvironnemental finlandais a bénéficié à la quasi-totalité de la surface agricole. Il a fonctionné comme une aide directe conditionnée par le respect de bonnes pratiques peu contraignante sur la fertilisation et la protection phytosanitaire. En plus du soutien au revenu, l'objectif était le maintien des terres arables face à l'expansion forestière.

<sup>82</sup> Mollard, A. ; Chatellier, V. ; Codron, J.M. ; Dupraz, P. et Jacquet, F. (2003). L'agriculture contre l'environnement ? Diagnostic ; solutions et perspectives économiques. Annales des Mines n°30 ; pp37-59.

<sup>83</sup> Le principe pollueur payeur peine à s'imposer dans l'application au secteur agricole des politiques environnementales et agro-environnementales. La plupart des gouvernements nationaux et régionaux des pays développés choisissent de subventionner des pratiques moins polluantes à système de production donné ou des installations dédiées de dépollution, favorisant ainsi le maintien des filières concernées en leur lieu et place (méthanisation). Ces choix expriment le décalage entre les droits de la collectivité sur l'environnement, dont le respect relève de la responsabilité de l'Etat, et les droits plus ou moins explicites reconnus aux agriculteurs dans l'exercice de leur métier. La variabilité spatiale des processus reliant les pratiques agricoles à leurs effets environnementaux, ainsi que l'incertitude caractérisant ces processus, sont les principales causes de ce décalage car elles freinent l'alignement des politiques s'appliquant à l'agriculture sur les normes environnementales zone par zone. A contrario, en accord avec le principe pollueur payeur, la conditionnalité des aides restreint les possibilités de subventionner les changements de pratiques visant la réduction des pollutions. A voir également les tentatives d'application de l'écotaxe.

accompagnant l'adaptation des systèmes de production. Le renforcement de l'application du principe pollueur payeur par la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 incite les agriculteurs à prendre des mesures de prévention des risques environnementaux dont ils pourraient avoir à réparer les dommages en cas de réalisation. Dans ce nouveau contexte, les MAE peuvent fournir un appui financier afin de réduire ces risques en fonctions des caractéristiques locales.

Dans cette configuration, les efforts pour tenter de mettre en œuvre un maximum de MAE dans une logique d'obligation de résultat s'inscrivent dans une démarche innovante car les futures politiques de type MAE/CTE seront alors évaluées et pérennisées selon les résultats obtenus. C'est sur cette base que les collectivités pourraient assurer une partie du paiement en fonction d'un calcul entre coût de la prévention et espérance du dommage évité. Ceci a pour effet principal le partage des conséquences de l'incertitude, entre les agriculteurs et la collectivité, en ce qui concerne les impacts environnementaux. Les deux parties au contrat ayant alors intérêt à divulguer leurs informations afin de réduire les incertitudes pour améliorer l'efficacité des contrats. Une nouvelle génération de MAE efficace du point de vue environnemental est susceptible d'abaisser les risques associés à l'apparition de dommages imputables aux agriculteurs.

Du point de vue institutionnel, les porteurs d'enjeux souhaitent une réduction de l'influence du ministère de l'agriculture et des organisations professionnelles agricoles. Cela est cohérent avec le fait que le ciblage des biens environnementaux est rarement compatible avec les critères de ciblage pour le soutien des revenus. De plus les coûts de transaction, publics et privés, sont particulièrement élevés par rapport aux paiements versés dans le cadre des MAE. Ils en font l'un des plus mauvais instruments de soutien au revenu.

## **Chapitre 2/ De la légitimité des soutiens publics à l'agriculture et au développement rural, à l'émergence de la multifonctionnalité de l'agriculture**

Depuis la réforme de la PAC de 1992, il s'agit d'aller vers un rééquilibrage des aides, les transferts effectués jusqu'à présent en faveur des agriculteurs reproduisent en grande partie la répartition antérieure du soutien public<sup>84</sup> et ils restent inappropriés au regard des nouvelles attentes de la société. Le caractère incitatif et la transparence du dispositif contractuel mis en place par les CTE et CAD n'ont pas été suffisamment assurés pour constituer une véritable politique agroenvironnementale et rurale intégrée associant efficacité et équité. Le débat sur le développement de politiques contractuelles environnementales comportait deux volets. Le premier, à usage interne concerne les modalités de mise en œuvre de ces contrats, avec notamment les questions d'évaluation des aménités susceptibles d'être fournies par une meilleure gestion territoriale. Le second, à caractère international, porte sur les problèmes de soutien à l'agriculture que de tels contrats pourraient induire, et sur les éventuelles distorsions de concurrence en résultant. Un essai de clarification méthodologique s'avère donc nécessaire pour tenter d'y voir plus clair sur ces deux aspects.

Les justifications du soutien public à l'agriculture et au développement rural comportent toujours des objectifs relevant explicitement de la recherche d'une plus grande équité. La parité de revenu des agriculteurs avec les autres professions était un objectif affiché à la naissance de la politique agricole commune (article 39 du Traité de Rome), tandis que les politiques rurales visent à maintenir un certain équilibre entre les populations rurale et urbaine vis-à-vis des opportunités de développement économique et d'accès à différents services publics et privés. Cette section s'interroge sur le lien existant entre équité et efficacité économique dans la mise en œuvre de ces politiques et dans leurs réformes successives. Si le soutien des prix des principales productions agricoles a pu initialement apparaître comme une bonne association entre les objectifs d'efficacité et d'équité dans le cadre européen, ses effets au niveau mondial

---

<sup>84</sup> La répartition des soutiens publics se concrétise depuis de nombreuses années par des aides plus conséquentes en faveur du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC (désigné comme le volet historique et central de la PAC), ces aides sont essentiellement des aides directes découplées. Le 2<sup>ème</sup> pilier, dit du « développement rural », représente aujourd'hui environ 20 % du budget de la PAC. Il regroupe des mesures d'aides aux investissements, à l'installation de jeunes agriculteurs, agro-environnementales, soutien aux zones défavorisées... Contrairement au 1<sup>er</sup> pilier, ces mesures sont cofinancées entre l'Union européenne et les États-membres et/ou régions (Trouvé et *al.*, 2013). De plus, la réforme de la PAC de 1992 et de 1999 s'est traduite par une réduction significative du prix des céréales qui a été compensé par une aide directe (300 €/ha), y compris pour le maïs ensilage : cette évolution a encouragé l'utilisation des céréales en alimentation animale, notamment pour les vaches laitières, au détriment de la prairie, non primée, moins productive à l'hectare, et en outre nettement plus difficile à gérer. Colloque INRA au Salon de l'Agriculture, mardi 26 février 2013, réforme de la PAC et prairies permanentes, Jean-Louis PEYRAUD, Inra Rennes, Agrocampus-Ouest.

se sont avérés néfastes pour les pays du Sud tout particulièrement, tout en s'accompagnant d'un accroissement des inégalités de revenu au sein du secteur agricole. Pour autant la réforme de la PAC de 1992 ne constitue qu'une réponse partielle à ces insuffisances. La politique européenne de développement rural affiche, quant à elle, un objectif d'équité territoriale et s'est donné progressivement les moyens de l'atteindre grâce à la réforme des fonds structurels européens. Cependant, une analyse des théories de la croissance économique montre que les fondements économiques et sociaux de cette politique doivent encore être questionnés, si l'on veut lui donner une plus grande pertinence et lui permettre de répondre aux attentes de la société en matière de développement rural. Ces attentes peuvent être rapprochées de celles qui concernent l'environnement et les aménités rurales, sur lesquelles la nouvelle loi d'orientation agricole en France s'appuie pour refonder l'impartialité du système de soutien.

## Section1/ Soutien public à l'agriculture et au développement rural : l'équité introuvable<sup>85</sup> ?

Les discussions à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'absence de consensus à la conférence de Seattle de 1999 quant à l'agenda du nouveau cycle de négociation, révèlent que l'absence d'un pacte social d'équité à l'échelon international est un obstacle à l'élaboration de règles communes en matière de concurrence. La remise en cause du leadership des pays riches et la question de l'intégration des normes sociales dans les négociations sont en effet apparues comme les principales raisons de l'échec de Seattle, faisant passer au second plan le débat récurrent sur le soutien public à l'agriculture et les protections douanières concernant ce secteur (Roudart, 2000)<sup>86</sup>. Un problème d'équité se pose néanmoins depuis plusieurs décennies : les subventions accordées à leurs agriculteurs par les pays les plus riches, Etats-Unis, Union Européenne (UE) notamment, font des marchés agricoles internationaux et d'une partie de l'aide alimentaire l'exutoire de leurs surplus. Les agriculteurs des pays en développement ne bénéficiant pas de protection équivalente font donc face à des prix, pour leurs productions concurrentes, souvent beaucoup plus faibles qu'ils ne seraient sans ces distorsions. Pourtant, dans les pays développés, l'UE notamment, les questions d'équité sont au cœur des motivations de politiques agricole et rurale qui restent en contradiction avec le libéralisme économique qui sous-tend l'action de l'OMC.

Le libéralisme économique<sup>87</sup> trouve ses références théoriques sur l'économie du bien-être (*welfare economics*) qui s'appuie sur un discours normatif de l'équité associant libertarisme et utilitarisme dans la référence à l'optimum de Pareto<sup>88</sup>. Ces courants philosophiques visent

---

<sup>85</sup> Section écrite sur les bases d'un article de Pierre Dupraz, Yves Léon, Michel Pech de l'Institut National de la Recherche Agronomique, Unité d'économie et sociologie rurales de Rennes en 2001, puis amendé par l'auteur en 2014.

<sup>86</sup> Roudart, Laurence, 2000. Négociations internationales et politiques agricoles après Seattle. *Economie Rurale*, 257/Mai-Juin : 17-26

<sup>87</sup> Le libéralisme économique repose sur un principe simple : lorsque chaque agent économique œuvre dans son propre intérêt, la somme de ces actions participe à l'intérêt général.

<sup>88</sup> Lorsque, pour des ressources et des conditions techniques données, on ne peut pas améliorer la situation de l'un des agents sans détériorer celle de l'un au moins des autres agents, la situation est celle d'un optimum de Pareto : on dit qu'elle est *efficace au sens de Pareto* ou *pareto-optimale*.

à définir les principes de l'impartialité de l'organisation politique et économique de la société. Il semble donc paradoxal que l'économie néoclassique en vienne à opposer efficacité et équité<sup>89</sup>. Ce paradoxe peut trouver un début d'explication dans le rôle prépondérant donné au marché dans cette discipline alors que les principes philosophiques concernés ne débouchent pas sur une conceptualisation aussi précise de l'organisation sociale (Arnsperger et Van Parijs, 2000)<sup>90</sup>. Le pas est franchi par l'économie du bien-être qui se situe dans un cadre institutionnel cher aux libertariens où les droits de propriétés des personnes sont respectés et où la justice des échanges procède de la liberté de transaction. Pareto emprunte à l'utilitarisme la mesure des satisfactions et des peines par une fonction scalaire : l'utilité. Néanmoins il n'assigne pas pour objectif à l'organisation sociale la maximisation de l'utilité totale, qui pourrait conduire à sacrifier l'utilité d'une partie de la population au bénéfice de l'autre, mais la maximisation de l'utilité de chaque individu sous la contrainte de non diminution de celle des autres. Arrow et Debreu ont formalisé les hypothèses sous lesquelles les marchés concurrentiels conduisaient à un optimum de Pareto dans une économie de propriété privée<sup>91</sup>. Dans cette optique, on distingue classiquement les politiques correctrices qui pallient les sources d'inefficacités du fonctionnement des marchés, découlant par exemple de la présence de biens publics, d'externalités ou de technologies à rendements croissants, autant d'items que l'on rencontre dans le secteur agricole, et les politiques redistributives qui ne doivent pas engendrer de distorsions de concurrence. La philosophie du découplage<sup>92</sup> s'inspire d'une telle vision duale. Cette distinction trouve ses limites dans les capacités juridiques et informationnelles de l'Etat, qui n'est généralement pas en mesure

---

<sup>89</sup> Alors qu'Adam Smith occupait une chaire de philosophie morale...

<sup>90</sup> Arnsperger, Christian et Van Parijs, Philippe, 2000. *Ethique économique et sociale*, Collection Repères, éditions La Découverte, Paris, 122 pages

<sup>91</sup> Pour Walras (1874), le prix d'équilibre correspond à la situation où la quantité de biens que les entreprises désirent vendre est égale à la quantité de biens que les consommateurs souhaitent acheter. Plus tard, **Arrow et Debreu en 1954** démontrent **l'existence d'un équilibre général de concurrence parfaite** en faisant explicitement appel au commissaire priseur. La concurrence pure et parfaite conduit à l'utilisation optimale des ressources de l'économie et il est donc impossible d'améliorer la satisfaction d'un agent sans diminuer celle d'un autre agent : ceci correspond à la définition de l'optimum de Pareto et à l'économie du bien-être.

<sup>92</sup> C'est la réforme de la PAC de 1992 qui a lancé l'utilisation d'aides directes couplées dans la Communauté européenne. Ces aides avaient pour objet de compenser la diminution des prix garantis par des aides à l'hectare. Ce type d'aide pouvait donc être facilement assimilé à une subvention visant un facteur fixe de production, notamment la terre. Depuis la réforme de 2003, on parle d'aides découplées, cela signifie que l'aide accordée aux producteurs provient de fonds publics, ces aides ne peuvent être liées au type de productions.

de mettre en œuvre toutes les politiques correctrices nécessaires. Par ailleurs, elle néglige les nécessités incitatives auxquelles est soumis tout système économique. Compte tenu de ces contraintes, les politiques publiques doivent être définies et évaluées dans une optique de second rang<sup>93</sup> où les problèmes d'efficacité et d'équité ne peuvent généralement plus être séparés (Laffont, 1988)<sup>94</sup>.

Ce constat invite à un retour sur les théories économiques de la justice pour juger des actions de l'Etat, du fonctionnement des marchés, et de leurs effets. Notre démarche est d'abord d'explicitier les principes d'équité sur lesquels furent basées les politiques agricoles et rurales à leurs différentes étapes dans le cadre européen<sup>95</sup>. Ensuite nous cherchons à évaluer leurs effets dans un cadre plus large, en prenant en compte le niveau international et d'autres approches de l'équité, notamment l'égalitarisme libéral de Rawls. A cet égard, notre parti pris est de placer la personne humaine au centre des préoccupations plutôt que les Etats. Enfin notre objectif n'est pas d'aboutir à une définition unifiée de l'équité applicable aux politiques rurales mais plutôt de repérer dans quels cas ces politiques permettent concrètement la convergence de différentes approches de l'équité ou au contraire conduisent à des contradictions.

## **1. Les effets redistributifs de la PAC**

Le consensus politique ayant prévalu lors de la mise en place de la PAC dans les années soixante a abouti aux objectifs suivants (cf. tableau n°3): garantir l'autosuffisance alimentaire de la communauté européenne et viser une parité de revenu entre les agriculteurs et les autres catégories professionnelles<sup>96</sup>, par la modernisation de l'appareil de production agricole. Quels principes d'équité sous-tendent cette politique ?

---

<sup>93</sup> La théorie de l'optimum de second rang dans le cadre de l'économie du bien-être, est la deuxième meilleure solution lorsque l'optimum de Pareto (cf. note n°5) ne peut pas être atteint.

<sup>94</sup> Laffont, Jean-Jacques, 1988, *Fondements de l'économie publique*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Economica

<sup>95</sup> De manière délibérée, notre réflexion porte sur les quatre dernières décennies.

<sup>96</sup> Ce souci de parité était déjà présent dans la Loi d'orientation agricole de 1960-1962

**Tableau n° 3: Evolution des modalités de mise en œuvre de la politique agricole française**

Modèle des années 60	Modèle des années 90	Années 2000
<p><b>1</b> Standardisation des produits à partir de techniques génériques. Spécialisation des exploitations agricoles et bassins de production</p>	<p><b>1'</b> Intégration de la demande dans les processus d'innovation, à un niveau décentralisé. coordination autour de qualités immatérielles</p>	<p><b>1''</b> Relocalisation des productions et effets d'agglomération</p>
<p><b>2</b> Interventions publiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recherche et vulgarisation</li> <li>• Mobilité des facteurs de production</li> <li>• Stabilisation des marchés</li> </ul>	<p><b>2'</b> Interventions publiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Globalisation et décentralisation des normes</li> <li>• Reconnaissance de la multifonctionnalité</li> <li>• Réduction des aides qui "distordent" les marchés</li> </ul>	<p><b>2''</b> Libéralisation de la concurrence et développement de normes privées</p> <p>Normes environnementales et freins à la relocalisation</p>
<p><b>3</b> Statut professionnel et système professionnel de gouvernance</p>	<p><b>3'</b> Contrats et partenariats pour promouvoir qualité et innovation</p>	<p><b>3''</b> Actions privées complémentaires aux actions de l'Etat Circuits courts</p>
<p><b>4</b> Synergie entre un niveau minimal d'éducation et l'expérience personnelle acquise dans la famille et la communauté</p>	<p><b>4'</b> Synergie entre un haut niveau d'éducation et la formation permanente pour adapter les compétences</p>	<p><b>4''</b> Formations diversifiées pour rechercher des plus-values dans des « niches »</p>

Analysée dans un cadre européen, cette politique est tout d'abord utilitariste. En effet, l'efficacité économique est recherchée au travers de l'unification du marché européen, le jeu de la concurrence garantissant le développement de chaque production dans les zones qui lui sont le plus favorables. Si l'autosuffisance alimentaire est interprétable comme un bien public au niveau européen, le soutien des prix agricoles apparaît comme une politique à la fois incitative et efficace, dans la mesure où ce soutien fournit à l'agriculteur un complément de prix proportionnel à la quantité de produit par laquelle il participe à cet objectif. La protection douanière et le soutien des prix permettent d'opérer une redistribution des revenus de

l'ensemble des consommateurs européens vers le secteur agricole. Le principe d'égalité équitable et le principe de différence de Rawls peuvent appuyer l'objectif de parité de revenu, de manière conjointe ou alternative. Le principe d'égalité équitable des chances exclut radicalement toute discrimination au sens où les institutions doivent fournir les mêmes possibilités d'accès à la vie bonne à deux personnes dotées de talents équivalents. La conformité de l'objectif de parité avec ce principe peut être invalidée dans la mesure où la mobilité professionnelle est possible et permet par exemple à un agriculteur de devenir ouvrier si cela lui permet d'accéder à une meilleure position sociale. Le principe de différence invite à préférer les institutions les plus favorables aux membres les moins avantagés de la société. Il valide l'objectif de parité si les agriculteurs constituent effectivement le groupe social le plus défavorisé, et peuvent être considérés comme un groupe social homogène de ce point de vue. Visant simultanément un objectif de justice sociale et d'efficacité économique, la PAC est une politique de second rang<sup>97</sup>. Ce dispositif est complété par des aides destinées à faciliter l'amélioration des structures agricoles et leur adaptation au marché. Il était supposé rester transitoire, le temps pour l'agriculture européenne d'acquérir une compétitivité suffisante pour affronter les marchés internationaux. Au moment où les conflits d'intérêts avec nos partenaires internationaux et son coût budgétaire remettent en cause les principaux instruments de cette politique, ses effets redistributifs doivent être évalués dans une perspective plus large.

Au départ, les agriculteurs européens en ont été incontestablement les principaux bénéficiaires. Mais progressivement le soutien des prix, bénéficiant davantage aux plus gros producteurs et au financement de l'agrandissement de leurs exploitations, a eu un effet d'accroissement des inégalités au sein du secteur agricole. Comme une minorité d'entre eux concentrent l'essentiel de la production, et donc du soutien public à l'agriculture (Commission des Communautés Européennes, 1991 ; Butault *et al.*, 1997)<sup>98</sup>, la parité de revenu avec les autres catégories socioprofessionnelles n'existe que pour une minorité d'entre eux (Jégouzo *et al.*, 1998)<sup>99</sup>, et provient essentiellement de la diminution rapide et continue du nombre d'actifs agricoles. Les

---

<sup>97</sup> Définir une politique de second rang consiste à rechercher la meilleure situation économique possible lorsqu'une politique ou un optimum de premier rang (en général l'optimum de Pareto) ne peut pas être atteint.

<sup>98</sup> Butault, Jean-Pierre ; Delame, Nathalie ; Lerouvillois Philippe, 1997. Inégalité des revenus agricoles de 1990 à 1994, *Synthèses*, n°10 : 89-96

<sup>99</sup> Jégouzo, Guenhaël ; Brangeon, Jean-Louis ; Roze, Bernard, 1998. *Richesse et Pauvreté en Agriculture*, INRA-Economica, Paris

consommateurs européens apparaissent, dans un premier temps perdants par rapport à un hypothétique accès libre au marché mondial, en particulier ceux dont la part de l'alimentation dans leur budget était la plus élevée. Cela dit, les prix agricoles ont fortement baissé en valeur réelle et la part des produits agricoles dans le budget des ménages s'est considérablement amoindrie. Les citoyens européens bénéficient désormais de l'autosuffisance alimentaire mais, comme contribuables, supportent le coût de la gestion des surplus agricoles, notamment des subventions aux exportations. Par ailleurs, la transformation de l'agriculture européenne, sous l'interaction du soutien des prix et des progrès techniques induits, s'est aussi traduite par des pollutions d'origine agricole dans certaines régions, alors que d'autres subissent le déclin de l'agriculture et des aménités rurales associées, en contradiction avec les nouvelles attentes des consommateurs européens. Le soutien des prix agricoles ne peut donc plus être justifié par une conception utilitariste de la politique agricole. Par ailleurs, le développement du chômage et de l'exclusion ne permettent plus de désigner les agriculteurs dans leur ensemble comme la classe sociale la plus défavorisée affaiblissant ainsi la justification rawlsienne du transfert public en faveur des agriculteurs.

Sur les marchés mondiaux, la protection et le soutien public de l'agriculture dans les grands pays développés se traduisent par un prix des produits agricoles tempérés inférieurs à ceux qui prévaudraient en situation de libre-échange. Les grands perdants en sont incontestablement les agriculteurs du reste du monde ne bénéficiant pas d'un soutien équivalent (Hoekman et Anderson, 1999)<sup>100</sup> et subissent des prix faibles sur leurs propres marchés pour leurs productions concurrentes de grains et de viande. Cet effet néfaste s'est considérablement accentué avec le développement des exportations subventionnées qui réduit simultanément le prix de vente et la part de marché des productions locales. Dans les pays en développement, les populations agricoles lésées sont beaucoup plus nombreuses que leurs homologues européennes, et disposent de moins d'opportunités de revenu hors du secteur agricole. L'hypothèse, basée sur un modèle statique selon laquelle cette perte de profit des producteurs est plus que compensée par le supplément de bien-être des consommateurs des pays en développement bénéficiant de prix très faibles pour les biens alimentaires de base, est contredite par les faits. En prenant en compte les effets dynamiques, tels que l'accroissement de la productivité agricole inhibé par les prix bas, nombre de pays importateurs bénéficieraient d'une libéralisation, même restreinte

---

<sup>100</sup> Hoekman, Bernard ; Anderson Kym, 1999. Developing country agriculture and the new trade agenda, contribution presented at the American Economic Association Annual Meeting, New York, 3-5 January 1999.

aux marchés de biens agricoles tempérés (Anderson and Tyers, 1993)<sup>101</sup>. En conséquence le soutien public à l'agriculture des pays développés est au niveau international en contradiction avec les principes tant utilitariste que rawlsien de la justice.

Sous la pression des contribuables européens et du contexte international, le soutien des prix et la garantie de débouchés pour les grandes cultures et l'élevage bovin et ovin a fait place à la maîtrise de l'offre, par l'instauration des quotas laitiers en 1984 et la réforme de la PAC de 1992 pour les grandes cultures et les herbivores. Cette réforme marque une rupture d'inspiration libérale, puisque le soutien des revenus agricoles n'est plus réalisé par le soutien des prix mais par des aides directes aux exploitations. Ces réformes ont effectivement amorcé une réduction des distorsions sur les marchés internationaux, mais doivent être renforcées pour apporter de réels bénéfices à l'agriculture des pays en développement (Hoekman et Anderson, 1999). En revanche leur impact en terme de réduction des inégalités de revenus au sein du secteur agricole, bien qu'avéré, apparaît limité et fragile. Le semi-découplage du soutien public de la production n'a pas tant modifié que figé ses effets redistributifs en accentuant le rôle de la superficie des exploitations dans la formation des disparités de revenu (Butault *et al.*, 1997). En effet les aides compensatoires directes sont basées sur les prix et les rendements d'avant réforme et peuvent être interprétées comme la rémunération de droits à produire au même titre que les quotas laitiers dont l'instauration n'a freiné ni la concentration de la production, ni celle des revenus. Dans les faits, ces réformes ont constitué une reconnaissance du droit des agriculteurs au soutien public et entériné sa répartition issue du soutien des prix. En termes d'équité, il s'agit d'une rupture avec les principes utilitariste et rawlsien. L'approche libertarienne pourrait constituer une justification de ces réformes, soit en considérant le soutien public comme acquis aux agriculteurs selon le principe du « premier arrivé, premier servi » sur le modèle de l'appropriation originelle des ressources naturelles selon Kirzner<sup>102</sup>, soit en considérant ce soutien, y compris dans sa répartition, comme librement consenti aux agriculteurs par les contribuables conformément au principe de libre circulation des droits de propriété. Ces justifications du *statu quo* posent problème. L'assimilation du soutien public à des ressources

---

<sup>101</sup> Anderson, Kym and Tyers, Rod, 1993. More on Welfare Gains to Developing Countries from Liberalizing World Food Trade, *Journal of Agricultural Economics*, 44/2 : 189-204

<sup>102</sup> Kirzner, I.M. 1978. "Entrepreneurship, entitlement and economic justice", in Reading Nozick (J. Paul ed.). Totowa (NJ): Rowman & Littlefield, 1981, 383-411.

naturelles fait abstraction des contribuables. Le principe de libre circulation justifie le résultat par la méthode mais ne fournit pas d'autre jugement normatif sur ce résultat, permettant notamment aux contribuables de déterminer leur position. Il a l'intérêt de s'affranchir de l'avis des tiers, notamment des partenaires commerciaux de l'Union Européenne, mais apparaît donc en contradiction avec les motivations initiales de ces réformes. Appliquer strictement, le principe de libre circulation n'est cependant pas un facteur d'immobilisme car il devrait inciter les citoyens et les agriculteurs à s'entendre sur le rôle qu'ils souhaitent assigner à l'agriculture. En transférant une partie du soutien à l'agriculture des consommateurs aux contribuables par la mise en place d'aides directes, ce soutien public est d'ailleurs devenu plus lisible pour les citoyens. En effet, ce soutien ne peut plus prétendre remplir un objectif de justice sociale. D'une part il n'est pas dirigé vers les ménages agricoles les plus modestes<sup>103</sup> et ne s'adresse qu'à certaines catégories de producteurs, d'autre part cet objectif dépasse le secteur agricole et relève des politiques sociale et fiscale de chaque pays membre. Le soutien à l'agriculture doit donc trouver sa justification ailleurs, dans la rémunération de services non marchands relevant de la protection de l'environnement, voire d'une politique rurale intégrée (Buckwell, 1997)<sup>104</sup>. Cela suppose une redéfinition des critères de son attribution et donc de ses bénéficiaires qui offrent l'occasion de ré-associer efficacité et équité par la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture.

## **2. Le développement rural : une question d'équité ?**

La question du développement rural est ainsi directement issue de l'évolution contemporaine de l'agriculture dans les pays développés. Lorsque la politique agricole contemporaine s'est mise en place en Europe au cours du XXème siècle, elle répondait à une bonne partie des questions se posant aux territoires ruraux, dont la dynamique endogène était souvent largement fondée sur celle de l'agriculture. Ce secteur jouait alors un rôle structurant dans l'aménagement de

---

<sup>103</sup> En 1995, 57% des exploitations françaises du champ du Réseau d'Information Comptable Agricole dégagent un revenu par travailleur non salarié inférieur à 1,5 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Ces exploitations ne reçoivent que 38% des subventions d'exploitation, soit une part sans aucun doute inférieure du soutien public total intégrant le soutien des prix. A l'autre extrémité de la pyramide, moins de 30% des exploitations dégagent un revenu par travailleur non salarié supérieur à 2 fois le SMIC (soit le revenu moyen hors fonctions publiques et gens de maison) mais concentrent 47% des subventions d'exploitations (Jégouzo *et al.*, 1998).

<sup>104</sup> Buckwell, Allan, 1997. If...Agricultural economics in a brave liberal world, *European Review of Agricultural Economics*, 24/3-4 : 339-358

l'espace et constituait le pôle économique autour duquel s'organisaient la plupart des autres activités.

Après la fin de la deuxième guerre mondiale, dans le contexte économique porteur des Trente Glorieuses, les politiques d'aménagement du territoire visent à promouvoir une meilleure répartition des activités, avec un double objectif d'efficacité économique et d'équité. Il est alors plus question d'aménagement que de développement rural et il s'agit avant tout d'accompagner la modernisation de l'agriculture. Cette vision sera progressivement remise en cause dans le courant des années 1970, sur fond de crise pétrolière, avec la politique de compensation des handicaps, menée notamment en France.

C'est aussi le moment où la politique régionale européenne prend son essor ; elle se donne pour objectif la réduction des disparités entre les Etats et les régions de la Communauté et est soutenue par la création du Fonds Européen de Développement Régional. Parallèlement, la régression de plus en plus évidente de l'agriculture (et celle des autres activités primaires), qui entraîne la dévitalisation de nombreuses régions, oblige à imaginer une nouvelle organisation de l'espace rural. Celle-ci doit être satisfaisante pour ses habitants, mais aussi répondre à des attentes de plus en plus vives de la part des habitants de l'espace urbain (Houée, 1996, INRA-INSEE, 1998)<sup>105</sup>.

Or, la dynamique spatiale des dernières décennies, fondée sur les économies d'agglomération, est défavorable au développement spontané des zones rurales éloignées des pôles urbains. Dès lors, il est légitime de se préoccuper des perspectives économiques et sociales qui s'offrent à leurs habitants et de s'intéresser à la place que les espaces ruraux relativement peu peuplés peuvent prendre dans la croissance globale (Commission européenne, 1996)<sup>106</sup>. Cette réflexion sous-tend la politique européenne de développement rural, lancée à la fin des années 1970 et renforcée considérablement avec le doublement de la dotation des fonds structurels en 1988. Elle se poursuit actuellement avec la troisième génération de programmes couvrant la période 2000-2006. Cette politique a un double objectif. Elle s'insère dans une perspective

---

<sup>105</sup> Houée, Paul, 1996. *Les politiques de développement rural*, 2<sup>ème</sup> édition

Jayet, Henri, Puig, Jean-Pierre, Thisse, Jacques-François, 1996. Enjeux économiques de l'organisation du territoire, *Revue d'Economie Politique*, 106, 1 : 127-157

<sup>106</sup> Commission européenne, 1996. – *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale 1996*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes

d'aménagement du territoire destinée, comme au moment des Trente Glorieuses, à faire participer tous les citoyens, y compris ruraux, à la croissance globale. Elles ont aussi pour fondement un principe d'équité, selon lequel tous les citoyens d'un même espace politique doivent bénéficier de possibilités comparables d'accès aux biens et services publics, qu'il s'agisse des infrastructures de transport, de l'accès aux services sociaux et de santé, à l'éducation ou à la culture. Il s'agit en quelque sorte d'un principe d'équité *territoriale*, visant à préserver la cohésion économique et sociale des territoires en cause. A partir du moment où il est reconnu que le développement harmonieux de l'Europe passe par une relative dispersion de ses citoyens sur le territoire, il n'est pas pensable que certains n'aient pas la possibilité de maintenir, voire d'améliorer leur bien-être pour des raisons géographiques (Léon, 1999)<sup>107</sup>.

Cet objectif très ambitieux est, on s'en doute, d'une mise en œuvre complexe. Il va bien au-delà des objectifs antérieurs puisqu'il vise à promouvoir le développement économique harmonieux de l'ensemble des régions européennes, y compris celles qui ont un caractère rural affirmé ou dominant. Pour mener à bien la politique de développement rural, comme d'ailleurs plus généralement la politique de développement régional, l'intervention publique s'appuie largement sur le potentiel endogène des régions aidées et les fonds d'origine européenne ont pour vocation de jouer un rôle de levier dans l'appel de contreparties publiques nationales ou locales, mais aussi de fonds privés. S'agissant d'une politique d'aide au développement et non de compensation, l'hypothèse faite est qu'il existe dans les régions aidées un potentiel suffisant pour qu'un cercle vertueux de croissance économique s'instaure.

Toutefois, l'économiste ne peut aborder le problème du développement rural du seul point de vue de l'équité, même si cette préoccupation est centrale dans les politiques concernées. En effet, il doit aussi se poser la question de leur pertinence et de leur efficacité. Sur le premier point, il faut se demander si la nouvelle dynamique spatiale impulsée par la politique mise en œuvre a des chances d'être plus conforme que l'ancienne aux enjeux auxquels fait face l'ensemble de la société. En effet l'aménagement du territoire a un coût, et ce coût doit être comparé à la variation de bien-être global qu'il entraîne. Il est indispensable de poser cette question, car rien ne prouve qu'une politique territorialisée puisse être à la fois efficace au sens

---

<sup>107</sup> Léon, Yves, 1999. The Economic Analysis of Rural Development, pp. 11-28, in *European Agriculture Facing the 21st Century in a Global Context*, Organized sessions papers, IXème Congrès européen des économistes agricoles, Varsovie, 24-28 août

de la croissance globale et équitable (Martin, 1998)<sup>108</sup>. Par conséquent, l'intérêt d'une politique correctrice des disparités territoriales fait l'objet d'un débat parmi les économistes.

Pour le courant néoclassique, une politique correctrice serait inutile, l'équilibre économique optimal s'établissant de lui-même par un déplacement des activités vers les zones où le coût des facteurs est le moins élevé, permettant ainsi une égalisation de la rémunération de ces facteurs et donc la convergence économique. Cette hypothèse semble contredite par les faits, des freins considérables s'opposant en réalité actuellement à la mobilité des facteurs. En revanche, les modèles de croissance endogène intégrant les apports de la nouvelle économie géographique (Fujita, Thisse, 1997)<sup>109</sup> sur les processus d'agglomération postulent une polarisation géographique des activités économiques bénéfique à la croissance globale<sup>110</sup>. Toute tentative d'instaurer un autre équilibre plus dispersé sur le plan géographique risque donc d'être coûteuse en termes de bien-être (Jayet *et al.*, 1996)<sup>111</sup>. Le débat actuel sur l'évolution des régions européennes et sur la convergence ou la divergence de leurs trajectoires économiques et les tests empiriques qui tentent de valider l'une ou l'autre hypothèse s'inscrivent donc dans ce contexte. Compte tenu de ces prémisses, la question de l'évaluation des effets locaux et globaux

---

<sup>108</sup> Martin, Philippe, 1998. Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe? *The World Economy*, 21,6 : 757-774

<sup>109</sup> Fujita, Masahasi ; Thisse, Jacques-François, 1997. Economie géographique, Problèmes anciens et nouvelles perspectives, *Economie et statistique*, 45 : 37-87

<sup>110</sup> Le Système Productif Localisé est une notion qui rend compte du rôle de la proximité dans l'organisation des relations entre agents. Cette notion porte sur les formes d'organisation en systèmes locaux, sans expliquer les fondements de ceux-ci ni leur évolution.

Courlet, C. (2002). Les systèmes productifs localisés. Un bilan de la littérature. In: A. Torre, dir., *Le local à l'épreuve de l'économie spatiale. Agriculture, environnement, espaces ruraux* (p. 27-40). *Études et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement* (33). Versailles, FRA : INRA.

Carl Gagné et Nejla Ben Arfa vont plus loin, ils montrent que l'agglomération des productions animales est une source importante de gains de productivité. Ceci confirme que la manière dont les activités économiques sont réparties dans l'espace n'est pas neutre sur la performance économique des producteurs. GAIGNE Carl et Nejla BEN ARFA (2011). Environnement et concentration géographique des productions animales : Quels effets sur la compétitivité de l'Ouest de la France ?, Projet PS DR CLAP, Grand Ouest, Série Les Focus PS DR3, Focus CLAP n°2, 4p

<sup>111</sup> Jayet, Henri, Puig, Jean-Pierre, Thisse, Jacques-François, 1996. Enjeux économiques de l'organisation du territoire, *Revue d'Economie Politique*, 106, 1 : 127-157

des politiques de développement rural existantes devient donc centrale, car elle constitue le seul moyen de mettre à l'épreuve des faits des théories contradictoires.

Remarquons enfin que la mise en œuvre de ces politiques bute sur une difficulté qui n'est pas complètement résolue et qui a trait à la conception même de l'équité territoriale à laquelle se réfère la société. Autrement dit, il s'agit de savoir quels types de fonctions économiques et sociales elle assigne aux espaces ruraux et aux hommes qui les habitent et quelles rémunérations elle entend leur attribuer pour les services qu'ils rendent à l'ensemble de la société, et en particulier aux urbains. Sur ce point, la réflexion mérite d'être développée. Un pas dans ce sens est fait en France avec les lois d'Aménagement et de développement durable du territoire et d'Orientation agricole de juin et juillet 1999 et surtout avec les dispositions concernant ce nouvel instrument de gestion du territoire que constituent les Contrats territoriaux d'exploitation. « *Le PDRN français vise à favoriser un développement plus harmonieux des territoires ruraux à travers une gestion durable des espaces et une répartition mieux équilibrées des activités. Il encourage les fonctions multiples de l'agriculture et de la sylviculture : production, création d'emploi, entretien des paysages et protection de l'environnement* »<sup>112</sup>. Cf. tableau n° 4 en page suivante.

---

<sup>112</sup> Barthélemy D., Boinon J-P. (2008). Le RDR, pour une refondation de l'identité économique de l'agriculture. In La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre marché et identité Groupe Polanyi, 2008, Edition Quae

**Tableau n°4 : La répartition des montants financiers pour 2000-2006 du PDRN**

Objectifs/mesures du PDRN français	Dépenses publiques (en millions d'euros)	Aides de l'UE (en millions d'euros)
<b>Priorité A</b> : orienter les exploitations vers une agriculture durable et multifonctionnelle	<b>4948,9</b>	2474,4
<b>Priorité B</b> : valoriser les ressources forestières (mesures h et i du RDR)	<b>4090,5</b>	2045,5
<b>Priorité C</b> : développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles et forestiers	<b>434,1</b>	173,6
<b>Priorité D</b> : équilibrer l'occupation des territoires et réduire Les inégalités économiques en promouvant l'emploi	<b>3631,0</b>	654,8
<b>Priorité E</b> : protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique	<b>5187,7</b>	
	2839,1	2442,1
<b>Priorité F</b> : former (mesure c du RDR)		1419,6
<b>Montant total pour 2000-2006</b>	<b>296,2</b>	126,2
	116,8	58,7
	<b>14.593,9</b>	<b>5.927,7</b>

Source : données Mapaar, 2000. Plan de développement rural national

## La multifonctionnalité entre intégration et équité

La notion de multifonctionnalité contenue dans la loi d'Orientation agricole de juillet 1999 recouvre l'ensemble des fonctions économiques, sociales et environnementales de l'agriculture, et en assoit la reconnaissance officielle. Cela rend nécessaire un effort de coordination, de clarification et de simplification des politiques en place, tant nationales qu'européennes. La prise en compte de la demande sociétale dans ce même texte constitue une évolution remarquable. Elle semble même se substituer en terme de médiation sociale (Pech, Santos, 1999)<sup>113</sup> au principe de la cogestion, initié et utilisé uniquement dans le cadre restreint du Ministère de l'Agriculture et des principales organisations professionnelles agricoles<sup>114</sup>.

Depuis les dernières réformes de la PAC, l'opinion publique ne cesse de s'interroger sur le rapport coût/efficacité des aides à l'agriculture. Ses attentes portent sur la reconnaissance explicite de systèmes de production dont la viabilité n'est pas assurée dans l'environnement économique actuel. La mise en place et la pérennité de ces systèmes de production impliquent donc une nouvelle instrumentation du soutien public à l'agriculture. Dans cette optique, comment comptabiliser et internaliser l'ensemble des coûts et avantages des différentes fonctions marchandes et non marchandes ? Dans le même temps se pose le problème de l'équité de la répartition du soutien public et de la justification de son importance globale par rapport aux autres priorités budgétaires. Cette prise de conscience citoyenne entraîne *de facto* une demande de transparence au niveau de l'intervention publique. Cette exigence est également de mise au niveau européen depuis la réforme de la PAC de 1992, dont les mesures doivent satisfaire aux critères d'acceptabilité élaborés au niveau de l'OMC<sup>115</sup>. En France, le Contrat territorial d'exploitation (CTE) est l'un des outils mis en place par la loi d'orientation pour

---

<sup>113</sup> Pech, Michel ; Oliveira Santos, Rui, 1999. Pour un contrat sociétal des agriculteurs. *Les Echos*, 11/01/1999, pp. 52-53.

<sup>114</sup> Le sondage IPSOS de juin 2000, réalisé pour le compte du ministère de l'agriculture, confirme d'une part un niveau d'attentes élevé des Français à l'égard des agriculteurs, qu'ils investissent d'une mission importante pour de multiples fonctions. 90% des Français estiment que les agriculteurs doivent jouer un rôle dans la protection de l'environnement, 85% dans le maintien d'une vie rurale active, 84% dans l'entretien du paysage et l'aménagement des campagnes. Notons d'autre part que les Français adhèrent au principe d'une rémunération de « nouvelles » fonctions des agriculteurs, mais qu'ils souhaitent en retour une information transparente.

<sup>115</sup> Par exemple, au sens de l'OMC, une aide sera autorisée si elle est découplée, et donc déconnectée de l'acte productif. Son effet sur la production et les distorsions de concurrence doit donc être évalué et reconnu faible.

progresser vers une agriculture durable et tenter de prendre en considération les critères de la classification internationale des aides à l'agriculture.

**Encadré n°2 : Aides allouées sur la base d'engagements volontaires à respecter des pratiques agricoles plus favorables à l'environnement**

**1/ Dans le cadre du 2<sup>e</sup> pilier (ex: EU-15, 2003)**

- MAE cofinancées à 55% par l'UE (en moyenne)
- 40% des dépenses communautaires du 2<sup>e</sup> pilier
- 30% des dépenses publiques du 2<sup>e</sup> pilier
- 7% des dépenses publiques agricoles (1<sup>er</sup>+2<sup>e</sup> piliers)

**2/ Evolution du 2<sup>e</sup> pilier**

- 16% des dépenses communautaires en 2004
- 21% pour 2007-2013

L'instauration des CTE, pierre angulaire de la loi d'orientation, visait à assurer la cohérence de diverses politiques, environnementale, économique et sociale, en tirant le meilleur parti du potentiel de chaque territoire. Le financement du volet environnemental de ces contrats a pu se concrétiser à partir d'un écrêtement des aides directes, dont le caractère inégalitaire a été souligné plus haut, grâce à la possibilité de modulation offerte par le compromis de Berlin sur l'Agenda 2000 (Ministère de l'agriculture et de la pêche, 1999)<sup>116</sup>. Cette nouvelle association entre redistribution du soutien public et financement de l'agri-environnement présente un intérêt certain en termes d'acceptabilité politique. Sur le plan des principes cette justification de la modulation pose problème. Pourquoi les agriculteurs les plus aidés devraient-ils davantage participer (par l'écrêtement de leurs aides) au financement de l'environnement que les autres agriculteurs<sup>117</sup> ? Une clarification est nécessaire pour établir les raisons pour lesquelles certaines exploitations sont privées d'une partie de l'aide que leur destine l'Union Européenne, autrement

<sup>116</sup> Ministère de l'agriculture et de la pêche, 1999. *Bulletin d'information du Ministère de l'agriculture*, 1478

<sup>117</sup> Ces mesures pourraient entraîner une baisse de 7% du revenu disponible des exploitations agricoles françaises. La diminution est plus accentuée pour les exploitations agricoles productrices de céréales et d'oléo-protéagineux (-23%). Notes et Etudes Economiques, n°11, avril 2000

dit que cette aide n'est pas méritée. Par ailleurs, les textes<sup>118</sup> disposent que la rémunération des agriculteurs contractants est justifiée pour partie par le manque à gagner occasionné par le changement de pratique.

Ainsi, la mise en place de cette politique ne remet pas fondamentalement en cause les mécanismes économiques qui furent et restent l'objet de nombreuses critiques. Le manque à gagner de l'agriculteur est envisagé par rapport à une situation de référence marquée par le système de soutien antérieur. De ce fait, le principe de modulation, même s'il a un effet redistributif, ne résout en rien le problème de fond concernant la légitimation du soutien public à l'agriculture par le biais des aides directes qui conditionnent la rentabilité relative des différents systèmes de production sans référence à leurs impacts environnementaux respectifs. Pour atteindre un objectif environnemental donné, le montant du manque à gagner risque dans certains cas d'excéder la valeur sociale associée à cet objectif, impliquant une rémunération inéquitable (trop élevée) de l'agriculteur, engendrant alors le passage d'une rente foncière initiée par les aides directes à une rente écologique. Inversement, une rémunération assise sur cette valeur sociale serait dans ces cas-là insuffisante pour inciter l'agriculteur à contractualiser pour atteindre son objectif.

Par l'instauration des CTE, la volonté de l'Etat est double. Outre la rémunération des services non marchands, ces contrats visent à orienter les exploitations vers des systèmes de production durables, c'est-à-dire rentables à long terme compte tenu de l'évolution des marchés, des politiques agricole, rurale et environnementale et des risques associés. Ceci étant, par ce contrat unique, l'intérêt est clairement d'obtenir une cohérence de la gestion à long terme de l'exploitation dans le cadre d'un projet collectif, qui devrait associer les diverses composantes de l'économie locale. La définition et la rédaction d'un tel projet sont d'ailleurs indispensables pour l'évaluation et la justification *ex post* de cette politique.

Cette ambition implique de nombreux problèmes en termes de définition de ces contrats et de calcul de leur rémunération. En premier lieu, elle suppose l'émergence d'un consensus local autour d'un véritable projet territorial basé sur une évaluation *ex ante* des atouts et des contraintes du territoire, en particulier des synergies à rechercher entre les différents acteurs. Dans un souci d'efficacité économique, chaque CTE devrait reposer sur la formalisation de la

---

<sup>118</sup> Cf. loi n°99-574 d'orientation agricole du 9 juillet 1999 et la circulaire d'application DEPSE/SDEA/C2000-7011 et circulaire DEPSE/SDEA/N° C99-7030 du 17 novembre 1999, fiche 5.

demande des biens publics adressée aux agriculteurs concernés<sup>119</sup>. Au niveau des exploitations, la rémunération des CTE doit donc se révéler suffisamment incitative pour permettre la contractualisation d'un nombre suffisant d'entre elles. En second lieu, le calcul de la juste rémunération du contrat pose des problèmes de justification et de transparence<sup>120</sup> puisqu'elle doit intégrer l'incitation à la réorientation de l'exploitation et la rémunération des services non marchands. Pour être efficace, cette rémunération des services non marchands doit être assise sur leur utilité sociale et non pas sur le surcoût supporté par l'agriculteur<sup>121</sup>. A défaut de pouvoir appliquer concrètement un tel système de rémunération on pourrait envisager un mode de financement des agriculteurs contractants en cohérence avec l'esprit du CTE, qui serait basé sur la distinction de deux approches de mise en œuvre.

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

La deuxième approche devrait permettre la réorientation des exploitations vers des pratiques plus favorables à l'environnement. Les agriculteurs contractants pourraient bénéficier d'un système d'aides pouvant s'assimiler à un accompagnement. En effet les aides allouées ne

---

<sup>119</sup> La demande de bien public peut s'assimiler par endroit à la notion d'intérêt général. « La vitalité de la notion d'intérêt général vient néanmoins de ce qu'elle n'a pas de contenu préétabli. Il faut à tout moment préciser ses contours et faire valider par des procédés démocratiques les buts retenus comme étant d'intérêt général », (Conseil d'Etat, 1999)

<sup>120</sup> Voir à ce propos les commentaires de la Commission adressés au Ministère. Ils relèvent le manque de transparence du dispositif, et s'inquiètent aussi des coûts d'administration, sans doute très élevés, que le Plan de Développement Rural ne chiffre pas, alors qu'ils seront supportés par les contribuables. Les problèmes posés par les coûts d'administration et autre coûts de transactions ont également été mentionnés dans diverses études relatives aux MAE. Van Huylenbroeck, Guido ; Whitby, Martin (éds.), 1999. *Countryside stewardship: farmers, policies and markets*, Amsterdam, Pergamon

<sup>121</sup> En effet le calcul actuel des aides agri-environnementales est fondé sur le surcoût engendré par le changement de pratique contractualisé (Règlement 2078/92). Cela implique qu'un service environnemental de même utilité sociale puisse recevoir des rémunérations différentes en des lieux différents.

correspondront pas dans tous les cas au montant du surcoût engagé pour la « reconversion », mais elles permettront de financer une partie des investissements nécessaires au changement de pratique. Dans ce type de fonctionnement, les aides du CTE auraient pu participer au financement de changements d'orientation des pratiques, des aides à l'investissement pour l'achat et la pose de clôtures auraient été possibles pour anticiper l'extensification du troupeau. Nous pouvons à ce stade de notre réflexion, évoquer, en tant qu'expériences significatives, quelles ont été les modalités de fonctionnements des Mesures Agri Environnementales (M.A.E). Depuis la mise en œuvre du règlement 797/85, les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF) assurent l'accompagnement des articles 19. Ce choix est déterminé par la capacité des OGAF à s'inscrire dans les réalités locales tout en complétant les politiques en place (Barrué-Pastor, Pech, 1995)<sup>122</sup>.

Les possibilités qu'offre la loi en termes de contractualisation sont intéressantes car elles peuvent permettre une rémunération modulable en fonction des contraintes locales. Il est vrai qu'à l'inverse des MAE, les CTE, contrats conclus *intuitu personae*, peuvent donner aux agriculteurs comme à l'Etat une marge de manœuvre pouvant s'approcher au plus près de la valeur sociale des aménités produites. Malheureusement, la mesure monétaire de la valeur d'utilité sociale des biens publics pose de grandes difficultés méthodologiques et opérationnelles. La question reste de savoir comment organiser la rencontre et les limites entre l'offre, par les agriculteurs, et la demande sociale de services non marchands dans le cadre des CTE. Concernant la réorientation des exploitations, les CTE ne doivent pas permettre aux agriculteurs bénéficiaires de rentrer en concurrence déloyale avec les artisans ou entrepreneurs ruraux<sup>123</sup>. On oppose implicitement ici deux thèses, l'une prônant une agriculture intégrée dans la politique rurale et l'autre mettant l'accent sur les aspects non agricoles du développement rural. Mais le caractère distorsif de cette politique pourrait s'accroître en l'absence de projet collectif pluri-sectoriel. Cette politique contractuelle ne sera acceptable que si elle participe délibérément à une allocation équitable des soutiens publics en conformité avec les objectifs affichés dans l'Agenda 2000.

---

<sup>122</sup> Barrué-Pastor, Monique ; Pech, Michel, 1995. De la politique des structures à l'agri-environnement, ou la relation paradoxale entre production agricole et protection de l'environnement, in PIREN, *Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux*, Toulouse, CNRS GEODE

<sup>123</sup> L'article 1 de la loi d'orientation spécifie que la politique agricole doit permettre « l'organisation d'une coexistence équilibrée, dans le monde rural, entre les agriculteurs et les autres actifs ruraux dans le respect d'une concurrence loyale entre les différents secteurs économiques »

### 3. Conclusion

L'équité renvoie aux notions de justice et d'impartialité. En économie, l'équité d'une politique est le plus souvent discutée selon ses effets sur les inégalités de revenus comme nous l'avons fait pour la politique agricole. La modulation des aides compensatoires envisagée en France relève directement de ce type d'appréciation. En revanche la mise en avant du concept de multifonctionnalité vise davantage à asseoir l'impartialité de l'attribution du soutien public à l'agriculture aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de ce secteur. Considérant le développement rural en Europe ou même de l'agriculture des pays en développement, c'est davantage l'effet des politiques sur les opportunités de développement économique et social des uns et des autres qui est en cause. A ses débuts, la PAC avait, au niveau européen, des objectifs clairement établis reposant sur les principes d'efficacité et de réduction des inégalités de revenu. L'application de cette politique s'est rapidement trouvée en contradiction avec ces mêmes principes, considérés sur le plan international. L'absence de consensus politique sur l'avenir du secteur agricole européen est sans doute la cause de la prudence de réformes visant à préserver sa compétitivité internationale apparente, en maintenant l'essentiel de ses effets redistributifs issus du soutien des prix, malgré leur caractère inégalitaire, entre grandes et petites exploitations, entre systèmes de production et entre Etats-membres.

Le développement économique et la transformation de l'agriculture des dernières décennies se sont soldés par le déclin des populations agricole et rurale, une moindre fourniture d'aménités rurales et l'accroissement de la pollution d'origine agricole et une transformation des espaces ruraux générée par la hausse de la péri-urbanisation, en contradiction avec les nouvelles attentes de la société. Face à cette évolution caractérisée par une polarisation des activités économiques, les politiques de développement rural visent à rétablir une certaine équité *territoriale* entre les différentes catégories d'espace. Si ces politiques ont un objectif premier d'équité, elles se veulent également efficaces, en étant partie prenante d'un développement économique susceptible de répondre aux demandes de la société, en particulier urbaines. Leurs résultats propres restent encore difficiles à évaluer dans une économie en transformation et leur pertinence économique doit être mieux établie.

Au niveau agricole, les CTE pourraient également apparaître comme une tentative de réconciliation entre efficacité et équité, grâce à la rémunération des services non marchands et à une nouvelle redistribution du soutien public et des effets de marchés en tirant parti de dynamiques territoriales différenciées. L'équilibre entre ces objectifs et la transparence de ce dispositif ne semblent pas encore suffisants pour que les citoyens et les agriculteurs y adhèrent

pleinement. De plus, son caractère incitatif reste incertain en raison du faible budget qu'il représente actuellement au sein de la politique agricole en vigueur. En outre les fondements de la multifonctionnalité doivent être explicités afin que ce concept ne serve pas de prétexte au maintien d'une concurrence déloyale sur les marchés internationaux. On mesure ici les difficultés d'une véritable réorientation de la régulation des marchés agricoles du niveau local au niveau international où les questions d'efficacité et d'équité doivent être posées clairement et leur caractère indissociable reconnu.

## **Section 2/ Le Contrat Territorial d'Exploitation : approche méthodologique<sup>124</sup>**

Jusqu'à présent les CTE ont fait l'objet de réflexions de fond touchant principalement à leur nature, leur portée et leur articulation avec les autres mesures. Après le débat politique quant à leur finalité, nous avons étudié la phase d'application. Les modalités de transcription sur le terrain ne se sont pas avérées simples compte tenu de la nouveauté et de la complexité du projet à l'époque de nos enquêtes. Elles supposaient au préalable une réflexion méthodologique concernant le contenu même de ces contrats. Par ailleurs, dans le cadre des négociations agricoles multilatérales à l'OMC, il importait de replacer les CTE dans un cadre plus large. En effet, le débat comportait deux volets. Le premier, à usage interne concernait les modalités de mise en œuvre des CTE, avec notamment les questions d'évaluation des aménités susceptibles d'être fournies par une meilleure gestion territoriale. Le second, à caractère international, portait sur les problèmes de soutien à l'agriculture que de tels contrats pourraient induire, et sur les éventuelles distorsions de concurrence en résultant. Un essai de clarification méthodologique s'avérait donc nécessaire pour tenter d'y voir plus clair sur ces deux aspects.

C'est dans ce contexte qu'il convient de situer les CTE. Or, au centre de ces diverses notions se trouve la multifonctionnalité, comme l'indique explicitement la Loi d'Orientation Agricole de 1999. C'est elle qui fonde cette nouvelle conception des rapports entre l'Etat et les agriculteurs, mais c'est elle aussi qui pose problème dans les négociations internationales. On consacrera donc un premier point à la présentation théorique de ce concept, et à l'analyse des conséquences en termes de relations internationales. Un second point traitera des problèmes liés à la mise en œuvre des CTE sous l'angle des modalités d'évaluation des aspects non marchands, et des difficultés rencontrées dans le recours aux méthodes disponibles.

---

<sup>124</sup> François BONNIEUX MICHEL PECH et Pierre RAINELLI, 2000

## **1. Multifonctionnalité : aspects théoriques et problèmes de politique internationale**

D'un point de vue strictement économique, la multifonctionnalité résulte de caractéristiques technologiques telles que l'on a des produits multiples marchands et non marchands, obtenus de façon jointe. Le fait que certains produits non marchands ont un caractère les rapprochant des biens publics, ou qu'ils correspondent à des externalités, a pour conséquence des difficultés d'évaluation. Une première section précise la définition de la multifonctionnalité à travers les phénomènes de jointure en centrant la présentation sur le mode graphique. La deuxième section élargit le propos aux effets de la prise en compte de la multifonctionnalité dans les relations internationales.

### **1.1. Problèmes de jointure : la courbe de transformation production agricole-externalités**

#### **1.1.1. Le contexte de la production de co-produits**

Un regard historique sur l'évolution des systèmes de production nous montre que la coordination d'activités au sein de la ferme était la règle pour des raisons agronomiques, maintien de la fertilité, et économiques pour une meilleure gestion des risques. Cette association polyculture-élevage limitait les atteintes à l'environnement. Les productions animales étaient traditionnellement associées aux cultures ; la disponibilité de sous-produits végétaux comme aliments du bétail, l'utilisation des litières et déjections animales pour le maintien du taux de matière organique et de la fertilité des sols traduisaient cette coordination d'activités internes à l'exploitation agricole ; autrement dit, les co ou sous-produits d'une ligne de production étaient utilisés comme intrants pour une autre activité productive. D'un point de vue économique, ces synergies technologiques se définissent comme des externalités pécuniaires, c'est-à-dire des externalités "marchandisées" qui dans le cas de l'agriculture biologique s'expriment sous la forme d'économie d'intrants achetés (fertilisants, céréales intra consommés) ou encore sous d'autres modalités. Ainsi, les rotations culturales contribuent à la protection phytosanitaire et à des bilans de fertilisation équilibrés. En outre, l'utilisation de ces diverses externalités est dans certains cas créatrice d'externalités positives qualifiées cette fois de technologiques et dont est bénéficiaire la collectivité en général. Tel est le cas de la production et de l'entretien de paysages ; le caractère esthétique de certains bocages est lié à des systèmes de production agricoles alliant par exemple l'élevage à une utilisation spécifique de l'espace. Conjointement à cette fonction esthétique, d'autres externalités positives sont issues de l'utilisation d'économies internes à la ferme, recouvrant plutôt des fonctions écologiques et de maîtrise des risques naturels:

biodiversité, niches écologiques, protection des sols contre l'érosion, régulation de la dynamique des eaux, capacité d'épuration (Mazoyer et al, 1997<sup>125</sup> : Rainelli et al, 2000<sup>126</sup>).

**Tableau n°5 : Distinctions classiques relatives aux externalités<sup>127</sup> (d'après Grolleau et Salhi, 2009)**

<b>Distinction</b>	<b>Définition et auteur de référence</b>	<b>Exemples</b>
Positive	Effet externe où un agent affecte positivement le bien-être d'un autre agent (bénéfice) sans compensation marchande (Pigou, 1920)	Voisin bénéficiant du parterre fleuri entretenu par un autre
Négative	Effet externe où un agent affecte négativement le bien-être d'un autre agent (coût) sans compensation marchande (Pigou, 1920)	Odeurs nauséabondes provenant d'un élevage
Technologique	Externalités affectant le bien-être des agents non transmises à travers les prix (Scitovsky, 1954)	Sacs plastiques provenant d'une décharge
Pécuniaire	Externalités affectant le bien-être de certains agents, mais qui s'effectuent à travers les prix (Scitovsky, 1954)	Diminution de la demande de nitrates entraînant une diminution de prix, ce qui se traduira par une augmentation du bien-être des autres utilisateurs
Privée	Effets externes rivaux, c'est-à-dire dont le préjudice subi (ou le bénéfice retiré) par un agent réduit le préjudice subi (ou le bénéfice retiré) par un autre agent (Baumol et Oates, 1988)	Déchets entraînés chez un agent A ne peuvent être simultanément chez l'agent B
Publique	Effets externes non rivaux, c'est-à-dire dont le préjudice subi (ou le bénéfice retiré) par un agent ne diminue pas le préjudice subi (ou le bénéfice retiré) par un autre agent (Baumol et Oates, 1988)	Pollution atmosphérique générée par une zone industrielle

<sup>125</sup> [Les enjeux géographiques d'un impératif agronomique...](http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=AG_648_0154)

[www.cairn.info/zen.php?ID\\_ARTICLE=AG\\_648\\_0154](http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=AG_648_0154)

<sup>126</sup> RAINELLI P, VERMERSCH D (2000). Gestion foncière des excédents azotés et marché implicite de droits à polluer : application aux élevages intensifs. *Économie et Prévision*, 143-4.

<sup>127</sup> Gilles Grolleau et Salima Salhi (2009). « L'externalité et la transaction environnementale les deux faces de la même pièce ? », *Économie rurale*, 311 | 2009, 4-18.

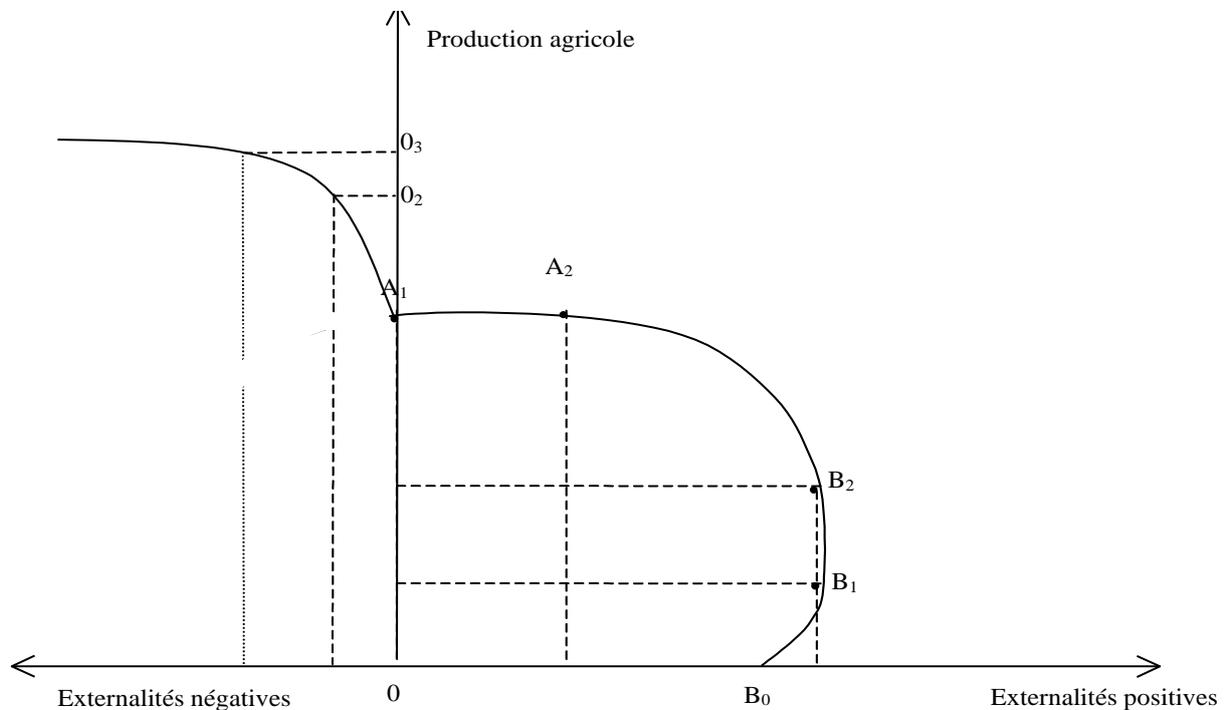
Dans l'immédiat après-guerre, l'agriculteur trouvait encore un intérêt économique à l'utilisation d'externalités pécuniaires internes à l'exploitation agricole, intérêt qui aurait pu être révélé notamment par la présence d'économies de gamme. Ces économies apparaissent dès lors que le coût de production jointe de plusieurs biens est inférieur au coût de production de ces mêmes biens produits séparément : c'est l'association des productions (la gamme de produits) qui induit une économie de coût trouvant des origines très diverses : complémentarités de production liées à l'existence de produits joints (grain et paille des céréales), facteurs quasi-publics (certains matériels agricoles)... Les innovations technologiques et la hiérarchie des prix agricoles administrés qui ont présidé ensuite à la construction de la PAC, ont contribué à l'abandon des diverses complémentarités de production évoquées précédemment. Ainsi, le soutien des prix céréaliers favorisa l'adoption d'innovations technologiques intervenant comme substituts des complémentarités existantes : tel est le cas de l'utilisation accrue des pesticides, assurant ainsi une protection des cultures beaucoup plus efficace que les simples rotations culturales. Dans un autre domaine, le processus d'amélioration génétique conduit à des espèces ou des variétés qui pour exprimer leurs potentialités nécessitent des intrants très spécifiques. Ceci écarte parfois certains co-produits autrefois réintroduits comme inputs : sous-produits végétaux, déjections animales utilisés comme fertilisants,... En outre, la désutilité, voire la pénibilité du travail, associée parfois à l'utilisation des complémentarités de production n'ont fait qu'accélérer l'adoption des innovations technologiques.

La spécialisation céréalière s'explique ainsi partiellement par une érosion progressive des économies de gamme. Le système des prix garantis et la forte innovation technologique induite de ces dernières décennies ont soustrait à l'entreprise agricole une large part de l'emboîtement d'activités de production qu'elle assurait traditionnellement. Cette part se trouve désormais assurée par des firmes industrielles situées en amont et en aval de l'agriculture; la contribution de l'exploitation familiale au processus agricole et agro-alimentaire se trouve ainsi amoindrie, de même que les aménités environnementales évoquées précédemment. L'annulation de ces aménités s'interprète parfois comme des externalités négatives, selon bien sûr les divers modes d'attribution des droits de propriété qui régissent ces externalités. A celles-ci s'ajoute le caractère désormais indésirable de certains co-produits (déjections animales) ainsi que l'utilisation massive des pesticides et des engrais chimiques provoquant des pertes de biodiversité et des effets nocifs sur la santé humaine.

### 1.1.2. Les relations entre productions et externalités

La relation entre production agricole entendue au sens large, c'est-à-dire en incluant les fibres et le bois, et les diverses externalités peut s'exprimer sous forme graphique à partir de la courbe de transformation entre ces deux types de biens. Celle-ci permet de mieux voir comment les aménités sont plus ou moins liées à la production agricole (cf. graphique 1)

**Graphique n°1: Courbe de transformation théorique production agricole-externalités**



D'après Gatto et Merlo, 1999

La relation entre externalités et production peut se schématiser à travers les divers tronçons de la courbe de transformation, en démarrant de A<sub>1</sub>, point correspondant à un niveau de production que l'on qualifiera de « durable », car en ce point où les pollutions et les aménités s'annulent, le système de production peut se perpétuer sans dommages pour les ressources et l'environnement.

Le tronçon  $A_1A_2$  peut s'analyser comme une isoquante où plusieurs combinaisons productives sont susceptibles d'être mises en œuvre en fonction du prix relatif des facteurs. Pour un même niveau de production, les différentes combinaisons auront des effets différents sur l'environnement. Ainsi, un faible coût du capital allant de pair avec un prix élevé du travail va se traduire par un système de production où l'on aura intérêt à disposer de parcelles importantes pour travailler le plus vite possible, d'où la suppression des haies et talus et ses conséquences sur l'environnement. On se situe alors près de l'origine de l'axe des abscisses. A l'inverse, si le travail est peu cher par rapport au capital, la conservation des haies et talus devient justifiée. La projection de  $A_2$  sur l'axe des abscisses se trouve déportée à droite, vers la production d'aménités.

Ce segment  $A_1A_2$  se révèle particulièrement important en matière de politique environnementale, sachant que la modification entre le prix des facteurs par le biais d'une taxation, ou d'un allègement de charges sur le travail par exemple, peut conduire à une forte amélioration de la situation. La logique de double dividende peut même être évoquée ici. Au-delà de l'intervention sur le prix des facteurs, on est dans la zone où l'éco-conditionnalité a un rôle à jouer. C'est déjà le cas pour l'irrigation où le versement des aides aux cultures irriguées est subordonné au respect des règles de la police de l'eau, avec notamment l'obligation de disposer d'une autorisation de prélèvement. L'obligation de la présence de compteurs est de plus nécessaire à l'obtention des aides<sup>128</sup>. De telles mesures font que l'on se déplace de  $A_1$  vers  $A_2$  à niveau de production constant.

Au-delà de  $A_2$  on est dans un contexte de production décroissante s'accompagnant d'une amélioration sensible de l'environnement. Cela correspond à un changement de mode de production progressif, avec un passage à l'agriculture raisonnée dans un premier temps, puis à l'adoption de l'agriculture biologique dans un deuxième temps. La portion de courbe  $A_2B_2$  illustre la relation nouvelle entre production de biens agricoles et la production de biens environnementaux. On est dans un cas de figure où la substituabilité entre ces deux types de biens est forte. Précédemment, il y avait plutôt une complémentarité faible, dans la mesure où

---

<sup>128</sup>Arrêtés du 11 septembre 2003 portant application du décret n° 96-102 du 2 février 1996 et fixant les prescriptions générales applicables aux prélèvements soumis à autorisation ou à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'environnement et relevant des rubriques 1.1.2.0, 1.2.1.0, 1.2.2.0 ou 1.3.1.0 de la nomenclature annexée au décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié

la fourniture d'aménités n'avait pas un caractère intentionnel et leur coût marginal de production était proche de zéro.

Dans la situation  $B_2B_1$  on a la possibilité de produire plus ou moins de biens marchands, avec un niveau d'aménités invariant. Les systèmes de production animale relativement extensifs entrent dans cette catégorie. Quand on fixe entre 1 et 1,4 UGB par hectare le chargement permettant d'accéder à la prime à l'herbe lorsque la proportion de STH de la SAU dépasse 75%, on suppose implicitement que la qualité environnementale est identique entre ces deux bornes. On peut donc avoir une fluctuation sensible du niveau de production agricole, de l'ordre de 40 % dans notre exemple, pour une fourniture d'aménités comparable. On retrouve ici une complémentarité faible entre les deux formes de production, comme dans la situation  $A_1A_2$ , mais de manière symétrique. On est ici aussi dans un contexte où l'éco-conditionnalité intervient puisque la prime à l'herbe dépend directement de la densité du bétail. Les PMTVA ou la PSBM s'interprètent également de cette façon, sachant que les producteurs doivent justifier d'un niveau de chargement à l'hectare inférieur à certains seuils.

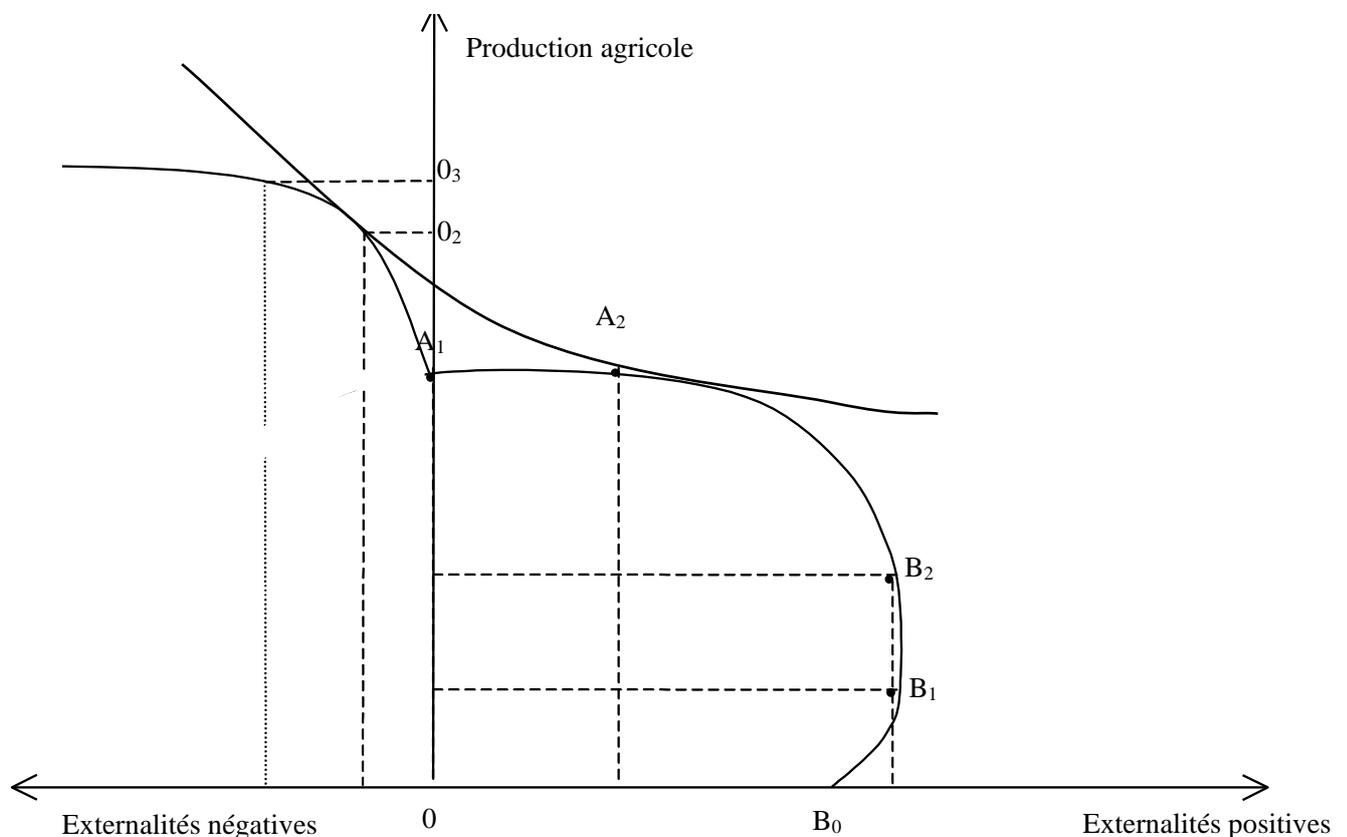
Si toutefois la production diminuait encore, ce qui correspond à la courbe  $B_1B_0$ , on aurait une baisse à la fois de la fourniture d'aménités et de la production de biens agricoles. Ici on a une complémentarité négative entre ces deux types de biens. C'est ce qui se passe, par exemple quand le seuil de chargement en bétail devient très faible, sinon nul. Dans ce cas il y a enrichissement et perte de biodiversité, ainsi qu'une détérioration de la qualité des paysages. Mais globalement, on a toujours un montant d'aménités qui reste positif. Concrètement, c'est ce le raisonnement sous-jacent à l'attribution de la prime à l'herbe, puisque celle-ci suppose un chargement supérieur à 0,3 UGB par hectare.

Le retour au point  $A_1$  permet de voir qu'une augmentation de la production par voie d'intensification va se traduire immédiatement par l'apparition d'externalités négatives. Il est possible que cela prenne la forme initiale d'un prolongement du segment  $A_2A_1$  vers les externalités négatives, avec un niveau de produit inchangé, mais des pollutions. Toutefois, par simplification on supposera que la courbe de transformation voit les pollutions liées à un accroissement de production, comme l'indique le graphique 1. On peut, par ailleurs, faire l'hypothèse que ces externalités ont un caractère plus que proportionnel, d'où la forme de la courbe. Dans les faits, on sait bien qu'au-delà de l'équilibre entre besoins des plantes en fertilisants et exportation des cultures, tout apport supplémentaire d'engrais se retrouve dans le milieu avec les conséquences environnementales bien connues.

### 1.1.3. La production d'externalités et la préférence du consommateur

Il est possible de définir à présent l'optimum social en introduisant le consommateur. Pour ce faire, on reprend dans la figure 2 le schéma précédent en considérant la courbe d'indifférence D tangente à la courbe de transformation. Il s'agit d'une courbe enveloppe représentant les attitudes des consommateurs à différents moments.

**Graphique n°2 : Optimum social en présence d'externalités négatives et d'externalités positives**



Compte tenu de la forme de la courbe introduite dans la figure 2, on voit qu'il y a deux points de contact avec la courbe de transformation. Le premier sur la partie gauche du graphique, peut s'analyser comme un équilibre caractérisé par une situation où les consommateurs préféreraient bénéficier de denrées agricoles produites à faible coût, grâce à l'intensification, même si cela conduisait à certaines atteintes au milieu naturel. On a donc affaire à une fonction d'utilité où la substitution est assez forte entre prix des biens et qualité de l'environnement. Cela correspond

à une catégorie de consommateurs à faibles revenus. A l'inverse, le point de contact à droite du graphique, s'analyse comme l'expression d'un consentement à payer pour bénéficier d'un environnement de qualité reflétant une évolution des comportements. L'individu préfère avoir des biens agricoles plus onéreux, si ceux-ci sont obtenus en protégeant l'environnement. L'exemple type est celui des consommateurs de produits biologiques, ou des personnes favorables au bien-être animal dont la contrainte budgétaire est assez faible.

## **1.2. Multifonctionnalité et distorsions de concurrence**

Le concept même de multifonctionnalité, tel qu'il est utilisé en France, comme base d'une politique agricole intégrant les dimensions rurale (équilibre du territoire et de l'emploi), et environnementale (protection et renouvellement des ressources naturelles), fait l'objet de vigoureuses remises en cause provenant des Etats-Unis (cf. « The use and abuse of multifunctionality », Bhoman et al., 1999)<sup>129</sup> et des pays du groupe de Cairns (cf. Roberts et al., ABARE, 1999)<sup>130</sup>. On sait par ailleurs, que les définitions de la multifonctionnalité n'ont pas le même contenu selon les pays. Les différences tiennent essentiellement à la prise en compte ou non de l'autosuffisance alimentaire, et des considérations culturelles et éthiques. Au-delà de ces prises de position se trouve posé le problème de découplage des aides. La rémunération des fonctions non productives est-elle justifiée du point de vue des règles du commerce international ?

Il ne s'agit pas de traiter en détail cette question, sachant qu'une contribution plus détaillée évoque la compatibilité de la position française vis-à-vis des règles de l'OMC (Guyomard, 2000)<sup>131</sup>. Nous présenterons quelques éléments généraux d'analyse économique permettant de

---

<sup>129</sup> Bohman M., Cooper J., Mullarkey D., Normile M A., Skully D., Young E., 1999 *The use and abuse of multifunctionality*, Economic Research Service/USDA, November 1999

<sup>130</sup> Roberts I., Podbury T., Freeman F., Tielu A., Vanzetti D., Andrews N., Mélanie F., Hinchy M., 1999 *Reforming world agricultural trade policies* ABARE report research 99.12 Publication N° 99/96

<sup>131</sup> Guyomard H., 2000 La multifonctionnalité de l'agriculture : éléments d'analyse de la position française dans la perspective des prochaines négociations agricoles multilatérales à l'Organisation Mondiale du Commerce. Note rédigée pour le Cabinet du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (réunion du 13 Avril 2000)

resituer le débat. De prime abord, il apparaît que le volet socio-économique risque de prêter à discussion. En effet, dans sa séance du 16 juin 1999 le Conseil supérieur d'orientation et de coordination (CSO) indique que la rémunération de ce volet « *suppose une amélioration des pratiques existantes définie dans un projet dynamique qui modifie ou perfectionne le système d'exploitation, améliore la qualité des produits, crée ou diversifie les activités, s'insère dans une organisation économique, développe une filière* ». Il y a là des objectifs proprement économiques visant à créer de la valeur ajoutée par la qualité et la diversification. Le seul argument justifiant ce choix, est l'impossibilité d'assurer la durabilité de l'agriculture en l'absence de rentabilité. Or dans un contexte visant à promouvoir une agriculture de qualité il convient de se donner les moyens d'une valorisation des produits, ce qui revient à construire une filière efficace. Néanmoins, cette intervention peut s'apprécier comme une forme de soutien aux agriculteurs n'entrant pas dans la boîte verte.

Dans son principe le GATT, tout comme l'OMC, ne porte aucun jugement quant aux objectifs des politiques économiques poursuivies par les pays membres. Seuls les instruments mis en œuvre pour atteindre ces objectifs sont soumis à des règles de façon à ne pas perturber le commerce international. Ainsi, les politiques environnementales sont parfaitement admises, à condition de ne pas avoir d'effet sur le commerce international. S'il y a des perturbations il faut que l'impact soit justifié par le gain de bien-être procuré par ces mesures. Selon les règles de l'OMC ces justifications relèvent de l'un des 4 tests suivants (Runge, 1999)<sup>132</sup> :

- 1) Le test de la nécessité qui signifie que l'objectif fondamental ne peut pas être atteint de manière réaliste par d'autres moyens moins distorsifs quant aux échanges, cf. articles XX(a), XX(b), XX(d) du GATT.
- 2) Le test du but initial. Est-ce que la mesure vise prioritairement la conservation de la ressource, ou est-ce une mesure de protection déguisée, cf article XX(g) du Gatt et la plainte des Etats-Unis contre les mesures canadiennes de protection des saumons et harengs.
- 3) Le test de la proportionnalité, développé dans le Tokyo Round, qui conduit à voir si les bénéfices environnementaux attendus de la mesure sont supérieurs aux coûts en termes de restriction du commerce international.

---

<sup>132</sup> Runge F., 1999 *Beyond the green box : A conceptual framework for agricultural trade and the environment* Center of International Food and Agricultural Policy University of Minnesota Working Paper WP99-1 April 1999

- 4) Le test de restriction déguisée du commerce international, présenté dans le préambule de l'article XX du GATT, et qui est très proche du deuxième test.

L'accord agricole de l'Uruguay Round (AAUR) précise ces règles dans le domaine agricole, avec en plus des engagements de réduction des soutiens. Comme on le sait, les mesures de soutien entrant dans la boîte verte, qui par définition n'ont pas d'effet de distorsion sur les échanges, ne sont pas concernées. L'annexe 2 de l'AAUR définit les critères de base permettant d'inclure une mesure dans cette boîte verte, c'est à dire ce qui correspond à un soutien découplé. En fait, notons que certaines mesures comme les aides à l'ajustement des structures par le biais de subventions d'équipement, qui peuvent avoir des effets sur la production et les échanges, sont exclues d'engagements à réduction.

### **1.2.1. Mise en œuvre des CTE et analyse de la concurrence**

#### **1.2.1.1. Concurrence et volet économique des CTE**

Le fond du débat consiste<sup>133</sup> à savoir si les aides basées sur la multifonctionnalité entrent ou non dans la boîte verte. Autrement dit est-ce que le système mis en place avec les CTE est susceptible ou non d'une condamnation par les instances de l'OMC (l'Organe de Règlement des Différends, et l'Organe d'Appel) ? Pour les Etats-Unis et les pays du groupe de Cairns<sup>134</sup>,

---

<sup>133</sup> Le fond du débat par rapport à l'intégration de la multifonctionnalité est *a priori* tranché : la PAC a transféré plus de deux tiers de ses aides vers la boîte verte, grâce au principe du découplage en vertu duquel les paiements sont indépendants de la production. Ceci étant, pour que les MAE puissent entrer dans la boîte verte elles doivent avoir des effets nuls ou minimes sur la distorsion des échanges ou sur la production : à titre d'exemple si les aides à l'entretien des haies ne posent pas de problème, en revanche les aides liées à la conversion à l'agriculture biologique ont des effets certains sur la production et les marchés des intrants. A partir de ces exemples il est aisé de comprendre que le problème n'est pas complétement résolu, les règles du jeu sont désormais claires, mais il n'en demeure pas moins qu'une appréciation au cas par cas sera toujours nécessaire pour apprécier la conformité de nouvelles mesures par rapport aux règles de l'OMC. En toute logique il semble que l'OMC n'entamera pas de procédure pour distorsion envers tel ou tel pays tant que les enjeux à traiter restent financièrement et symboliquement peu importants.

<sup>134</sup> Le groupe de Cairns est le groupe de pays exportateurs de produits agricoles qui se sont mobilisés en faveur de la libéralisation des échanges dans ce secteur. Il a été constitué en 1986 à Cairns (Australie). Pays membres du groupe de Cairns : Australie, Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Colombie, Costa Rica, Bolivie, Canada, Chili, Indonésie, Malaisie, Guatemala, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Thaïlande, Uruguay.

il ne fait aucun doute que ces mesures relèvent uniquement de la boîte rouge. Nous allons développer l'argumentation américaine.

Le premier argument, d'ordre très général, repose sur l'idée qu'une politique agricole bien conçue répond à un objectif précis, clairement identifié et donc mesurable. Or, les aides liées à la multifonctionnalité ont un caractère global. De ce fait, on peut être amené, en subventionnant l'activité agricole à favoriser aussi bien des externalités positives que des externalités négatives. En effet, on a vu précédemment que l'on pouvait avoir des produits joints indésirables. Toutefois, par construction, la figure 1 dissocie la possibilité d'obtenir des externalités positives et des externalités négatives. Une analyse plus fine des jointures montre que l'on peut avoir simultanément une production d'aménités et des pollutions. Même dans le cas de l'agriculture biologique, l'expression d'externalités positives peut aller de pair avec une pollution azotée d'origine organique. Pour que la présentation graphique soit plus exacte, il faudrait raisonner dans un espace à trois dimensions : production agricole, production d'aménités, production d'externalités négatives. On pourrait ainsi mettre en évidence la multiplicité des jointures. Ainsi, les effets de l'enrichissement lorsque les bêtes ne paissent plus, ou quand la culture a disparu, se traduisent à la fois par des pertes d'aménités paysagères, mais aussi par le retour d'une faune qui avait déserté ces zones.

Même si cet argument est valable, on peut assez facilement le ramener à une simple réserve, dans la mesure où l'on pourrait très bien raisonner sur un solde entre les deux types d'externalités, ce qui permet au passage de garder la présentation dans un plan à deux dimensions.

Au-delà de cette réserve, la remise en cause plus profonde de la multifonctionnalité est basée sur l'application du principe : « une politique, un instrument ». L'idée est que l'on a une plus grande efficacité si pour atteindre une cible de politique économique on utilise un instrument adapté. A l'inverse, le recours à un seul instrument à des fins multiples se révèle peu efficace, avec en plus quand on prend en considération les échanges internationaux, des possibilités de distorsions.

Plus généralement se trouve posée la question de l'intervention publique optimale dans une perspective de commerce international avec une combinaison d'instruments, sachant que l'on

peut raisonner avec ou sans coût d'opportunité des fonds publics (Desquilbet, 1998)<sup>135</sup>. On se réfère alors au principe du ciblage selon lequel « *lorsque des distorsions doivent être introduites dans l'économie, parce que les valeurs de certaines variables doivent être contraintes, la méthode optimale (ou la moins coûteuse) pour le faire consiste à utiliser l'intervention qui crée la distorsion affectant la variable contrainte* » (Baghwati, 1971 p.71)<sup>136</sup>.

Par rapport aux composantes de la multifonctionnalité, la théorie du ciblage signifie que l'on va avoir de meilleurs résultats en cherchant à traiter séparément les questions avec des mesures adaptées plutôt qu'en utilisant une forme de soutien indifférenciée. Ainsi, si l'on poursuit des objectifs de protection de la nature, mieux vaut mettre en œuvre des mesures spécifiques d'ordre environnemental plutôt que de traiter le problème en soutenant les agriculteurs de manière plus ou moins indifférenciée.

Bohman et al. (1999) remettent en cause l'intérêt du soutien aux producteurs de lait lorsque la raison donnée est la qualité des paysages. Si de « belles » prairies sont un produit joint strict de la production laitière, l'aide aux élevages laitiers est une politique efficace. Mais, disent-ils, si la complémentarité dans la jointure n'est pas forte, il y a d'autres solutions comme les aides liées à la création de « belles » prairies, là où cela améliore le paysage. Allant même plus loin, ces auteurs prônent la production d'aménités à partir de parcs naturels, golfs, et autres espaces à vocation récréative. Cela suppose en fait qu'il y ait à l'inverse de la jointure, une forte substituabilité entre les biens produits par la Nature et ceux susceptibles d'être produits par l'homme. On retrouve ici le débat sur durabilité forte et durabilité faible avec les possibilités de substitution entre capital naturel et capital artificiel. Plus convaincant est l'argument selon lequel la protection du patrimoine architectural et culturel est mieux assurée, et à moindre coût par des aides spécifiques, que par un soutien au produit.

Le financement des aménités type paysage par des voies autres que les aides agricoles, comme le suggèrent Bohman et al. (1999) et Roberts et al. (1999) relève de l'approche des biens club.

---

<sup>135</sup> Desquilbet M., 1998 *Politique commerciale et biens intermédiaires : prise en compte des produits transformés dans l'évaluation des politiques agricoles* Thèse Paris IX Dauphine Mai 1998

<sup>136</sup> Bhagwati J.N., 1971 *The generalized theory of distortions and welfare*. In Bhagwati J. et al., (eds) *Trade, Balance of payments and Growth*, North Holland Publishing, Amsterdam : 69-89

D'un point de vue théorique, la privatisation d'un bien public impur, comme le paysage, pose le problème de l'exclusion des consommateurs.

**Tableau n°6 : Classification des biens<sup>137</sup>**

Bien privé	Bien « club »	Bien public « impur »	Bien public pur
Rivalité	Non rivalité pour un petit groupe d'usagers	Non rivalité	Non rivalité
Exclusion	Exclusion	Exclusion uniquement avec un coût élevé	Absence d'exclusion
Exclusion et rivalité	Exclusion mais sujet à congestion quand le nombre d'usagers augmente	Exclusion coûteuse mais techniquement possible (risque élevé de congestion)	Exclusion techniquement impossible. Très haut niveau de rivalité et possibilité de congestion
Exemples : - Blé - Bois de coupe	Exemples : - Parcs privés - Terrain de golf	Exemples : - Accès public aux terrains agricoles - Paysages	Exemples : - Bonne qualité de l'air - Biodiversité

Source : Cooper et al. (2009)

Si cette exclusion peut se faire à faible coût, comme dans les musées, le tarif optimum est déterminé par les effets de congestion. Ceux-ci sont pris en compte grâce à des fonctions d'utilité qui comportent comme variables la quantité du bien collectif et le nombre de consommateurs y ayant accès, ce qui permet de déterminer la quantité optimale du bien collectivement consommé et le nombre optimal de « clients », les membres du club (Dupraz,

<sup>137</sup> Cooper T., K. Hart et D. Baldock, 2009. *The provision of public goods through agriculture in the European Union*. Rapport pour la DG Agriculture et Développement Rural de la commission Européenne 396, Institute for European Environmental Policy, Londres

1996)<sup>138</sup>. Toutefois, si l'exclusion est trop difficile à mettre en œuvre, et donc trop coûteuse, la démarche basée sur la théorie des biens club n'est plus applicable<sup>139</sup>.

Notons que tous les problèmes d'exclusion soulèvent la question des droits de propriété. Si pour la terre, il est aisé de savoir à qui elle appartient, il n'en va pas de même pour le paysage. En effet, celui-ci peut être assimilé à une aménité diffuse, par comparaison aux pollutions diffuses. Dans un système foncier comme le nôtre, le paysage résulte d'un ensemble de pratiques agricoles provenant de tous les agriculteurs de la zone considérée. De plus interviennent des considérations locales tenant aussi bien à la géologie, qu'à la topographie et au climat des lieux.

### **1.2.1.2. Concurrence et volet territorial des CTE**

En 1999, la mise en œuvre des CTE était marquée principalement par l'ancrage territorial<sup>140</sup> explicite de cette nouvelle politique, mais en réalité il faut constater que cette innovation n'est présente que dans une faible partie des projets/contrats collectifs. Pour les évaluateurs de l'instance nationale des CTE en 2003 sous la présidence de Philippe Lacombe, trois facteurs sont à l'origine de cette désaffection de ce qui était pourtant considéré comme une des principales innovations de cette politique :

- Dans un premier temps il est nécessaire de préciser que la territorialisation implique une différenciation de l'action publique, or la profession agricole est très attachée à la

---

<sup>138</sup> Dupraz P., 1996 *La gestion des inputs quasi-publics en agriculture : le cas des exploitations porcines et céréalières*, Thèse EHESS Mai 1996

<sup>139</sup> Il existe au Etats- Unis des mécanismes de paiement pour réguler la circulation dans des Parcs Nationaux, en France le paiement aux abords (parking en général) de sites particuliers se développe : certains caps bretons, gorges de Galamus dans les Pyrénées -Orientales, etc.... Ce paiement est plus là pour réguler et protéger l'accès aux sites, que pour rentabiliser ou marchandiser une activité. En agriculture cela est également concevable pour permettre à un agriculteur, d'aménager plus correctement le passage de coureurs à pieds sur les chemins d'exploitation et de bois : cet aménagement est important car l'agriculteur est responsable des accidents qui pourraient avoir lieu sur son exploitation.

<sup>140</sup> D'un point de vue étymologique, le terme territoire viendrait du latin *territorium*, mais d'après Justinien (fondement du droit moderne 533 après J-C), le terme territoire a un lien avec le *jus terrendi*, le droit de terrifier... Il est probablement plus raisonnable de penser qu'il y a un lien entre le contrôle de la terre et le pouvoir de la protéger par la menace. *The digest of Justinian*, University of Pennsylvania Press, 1998 (trad.A.Watson).

prédominance d'un traitement égalitaire des agriculteurs. L'ensemble des agriculteurs devait pouvoir bénéficier des aides publiques, de façon égalitaire, et même quand cela n'était pas équitable (petites et grandes exploitations, exploitations en phase de modernisation et exploitation en fin d'activité, etc), la logique de guichet prévaut sur la logique de projet....

- Il faut également spécifier que la notion de territoire, dans cette politique a souffert d'un manque de clarté, d'encadrement et de définition. Les géographes<sup>141</sup> définissent et utilisent ce concept abondamment, « *le territoire est au cœur de l'identité, le territoire s'apprend, se défend, s'invente et se réinvente. Il est un lieu où s'exprime la culture, ou encore la relation qui lie les hommes à leur terre [...]* » (Kourtessi-Philippakis, 2011)<sup>142</sup>.

Il est vrai qu'à côté des définitions générales il existe un grand nombre d'ambiguïtés contextuelles, il n'y a pas de définition de territoire(s) dans les textes législatifs : ainsi les projets collectifs englobent tant des projets de types départementaux/de filières, que des projets collectifs intéressant des enjeux locaux.

- Enfin d'un point de vue plus administratif, il est important de mentionner que l'administration agricole (DDAF et DRAF) a favorisé l'émergence de projets territoriaux concernant de nombreux agriculteurs dans un périmètre territorial important, parfois à l'échelle du département afin de pallier le manque d'effectif pour la mise en œuvre, le contrôle et le suivi de ces projets.

Si l'on regarde à présent le volet territorial et de l'emploi, on constate qu'il fait également l'objet de critiques vigoureuses. Le fait que les agriculteurs ne représentent qu'une faible fraction de la population rurale, moins de 10 % des emplois dans le rural profond lors du recensement de la population de 1990, et probablement encore moins aujourd'hui, rend difficilement envisageable un développement rural basé uniquement sur les agriculteurs.

---

<sup>141</sup> Le territoire présente une double nature, à la fois matérielle et il s'agit de faire référence alors à l'espace géographique, sous-système du territoire, et symbolique ou idéale, en relation cette fois avec les systèmes de représentation qui guident les sociétés dans l'appréhension qu'elles ont de leur « environnement ». Ainsi, comme le souligne C. Raffestin, « le territoire est une réordination de l'espace [...]. Le territoire peut être considéré comme de l'espace informé par la sémiosphère » [Raffestin, 1986]

<sup>142</sup> G. Kourtessi-Philippakis, R. Treuil (dir.), Archéologie du territoire, de l'Egée au Sahara Paris, 2011, Cahiers archéologiques de Paris 1 – n° 2 Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne Publications de la Sorbonne. ISBN 978-2-85944-658-1

Une des innovations importantes dans la politique des CTE prévoyait que des agriculteurs puissent se diversifier en créant au sein de leur exploitation des actions de diversifications. Ces diversifications menées dans le cadre théorique de la multifonctionnalité de l'agriculture, ne pouvaient se concrétiser que, si et seulement si, elles n'entraient pas en concurrence avec d'autres professionnels non agricoles présents sur le territoire. Par exemple, un agriculteur ne pouvait reconverter une partie de son exploitation en ferme auberge, que si et seulement si, les hôteliers et restaurateurs du territoire pouvaient se partager une clientèle abondante. Dans le cas contraire cette opération aurait fait l'objet d'un acte anti concurrentiel à l'égard des commerçants.

Dans l'encadré n°2 nous reprenons une question posée au gouvernement en 2011 : les ouvertures faites en matière de diversification dans le cadre de la multifonctionnalité de l'agriculture n'ont pas pu solutionner les problèmes posés, tant dans le cadre des CTE, qu'après cette période (cf. encadré). La réponse à la question posée au gouvernement est juridiquement parfaite, mais elle omet de prendre en considération la multiplication des cas conflictuels et le nombre insuffisant de contrôles. De fait, on assiste aujourd'hui à un développement public d'affaires qui jusqu'ici pouvaient se régler dans un cadre confidentiel et il est très probable que les agriculteurs soient mis en demeure d'éclaircir leur situation fiscale eu égard au développement de ce type d'activité. L'idée à retenir est que tant que ces activités restent marginales, les concurrents des agriculteurs et les pouvoirs publics ne s'intéressent pas trop à ces cas de diversifications, par contre quand ces cas de diversifications sortent de la confidentialité, se développent et entrent en concurrence avec les artisans, les services fiscaux ne peuvent plus les ignorer et ces cas de conflits se règlent au cas par cas et souvent en fonction du poids relatif de l'agriculture et de l'emploi local.

### **Encadré n°3 : diversification des activités agricoles et concurrence**

#### **Question écrite n° 18856 de M. Francis Grignon (Bas-Rhin - UMP)**

publiée dans le JO Sénat du 09/06/2011 - page 1521

M. Francis Grignon attire l'attention de M. le secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation sur la question des effets de la diversification agricole sur certaines activités artisanales. Depuis plusieurs années, les artisans de l'alimentation dénoncent la concurrence déloyale qui leur est faite par des agriculteurs qui fabriquent et vendent du pain ou de la viande en bénéficiant d'avantages spécifiques à leur qualité d'agriculteurs. L'exploitant agricole bénéficie d'un certain nombre d'avantages dont l'artisan est privé, par exemple l'utilisation du fioul brut détaxé pour les tracteurs, l'exonération de la taxe à l'essieu, le transport de gravier ou de terre sans licence de transporteur. La diversification des activités agricoles doit se faire dans le cadre d'une concurrence loyale. Il lui demande quelles mesures sont envisagées par le Gouvernement pour corriger les effets de cette concurrence déloyale.

#### **Réponse du Secrétariat d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation**

publiée dans le JO Sénat du 08/09/2011 - page 2328

Les revenus agricoles sont soumis aux aléas climatiques et sont donc très irréguliers. C'est pourquoi les exploitants agricoles bénéficient d'un dispositif fiscal qui les autorise à compléter leurs revenus directement agricoles avec le produit de ventes au détail relevant des bénéfices industriels et commerciaux, tout en restant soumis dans certaines limites aux règles d'imposition du bénéfice agricole. L'article 75 du code général des impôts dispose ainsi que les activités accessoires relevant du bénéfice industriel et commercial (BIC) doivent respecter une double limite qui n'a pas été réévaluée depuis de nombreuses années : les recettes accessoires ne doivent pas excéder 30 % des recettes tirées de l'activité agricole et 50 000 € annuels. Par ailleurs, le propriétaire du fonds dispose du droit de percevoir les fruits de ce qu'il produit. Il peut notamment réaliser la vente de sa production et recueillir le bénéfice de celle-ci. Dans ces conditions, l'acte de vente ne constitue pas un acte de commerce, mais un acte civil qui ne relève pas d'une activité commerciale. Toutefois, la nature civile de l'activité ne perdure qu'autant qu'il s'agit d'écouler des produits issus de l'exploitation agricole. S'il est nécessaire de satisfaire à des commandes par des achats de denrées sur le marché, l'exploitant réalise un achat pour revendre qui constitue un acte de commerce et justifie l'application du régime d'imposition des bénéfices industriels et commerciaux. Il en résulte aussi l'obligation de son immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers, selon la nature de l'activité concernée. Il apparaît, en conséquence, que le dispositif fiscal

comme l'application du droit commun contribuent à encadrer les activités annexes dans lesquelles les exploitants agricoles peuvent avoir la capacité de s'engager, qu'il s'agisse d'activités de services ou de fabrication. Si le revenu de ces activités dépasse le plafond fiscal établi ou si ces activités sont accomplies dans des conditions identiques à celles d'un commerçant ou d'un artisan, l'exploitant agricole est soumis aux mêmes obligations que ces derniers et les conditions d'une concurrence équitable sont garanties.

Enfin l'action de l'Etat pour la mise en œuvre des CTE s'est appuyée sur l'existence préalable de projet de territoire pour rendre l'action publique plus légitime et plus efficace, or la notion de projets territoriaux ne se décrète pas. Ainsi, comme nous venons de le voir, en l'absence de projets territoriaux préalables sur le terrain, l'Etat a élargi la notion de projets territoriaux à celle de projets collectifs, par exemple de projets de filières.

## **2. Problèmes de mise en œuvre des CTE**

La mise en œuvre des CTE pose le délicat problème de l'évaluation des biens non marchands qui représentent une composante essentielle des résultats attendus. Dans un premier point, le cadre théorique prévalant à ces estimations fait l'objet d'un rappel. Dans un second point quelques difficultés d'application des méthodes d'évaluation disponibles sont évoquées.

### **2.1. Evaluation monétaire des aménités attendues des CTE : cadre théorique**

En l'absence d'intervention publique, la fourniture d'externalités positives est sous optimale et à l'inverse le secteur agricole génère une pollution excessive, toujours par rapport à un optimum social qui sert de référence (Bonnieux 1998, Bonnieux & Weaver 1996)<sup>143</sup>. La mise en place des politiques publiques a pour objectif de réduire, sinon de supprimer, ces distorsions et par voie de conséquence de réaliser une allocation optimale des ressources. Dans son approche des relations du secteur agricole et de l'environnement le schéma des CTE s'inscrit dans cette

---

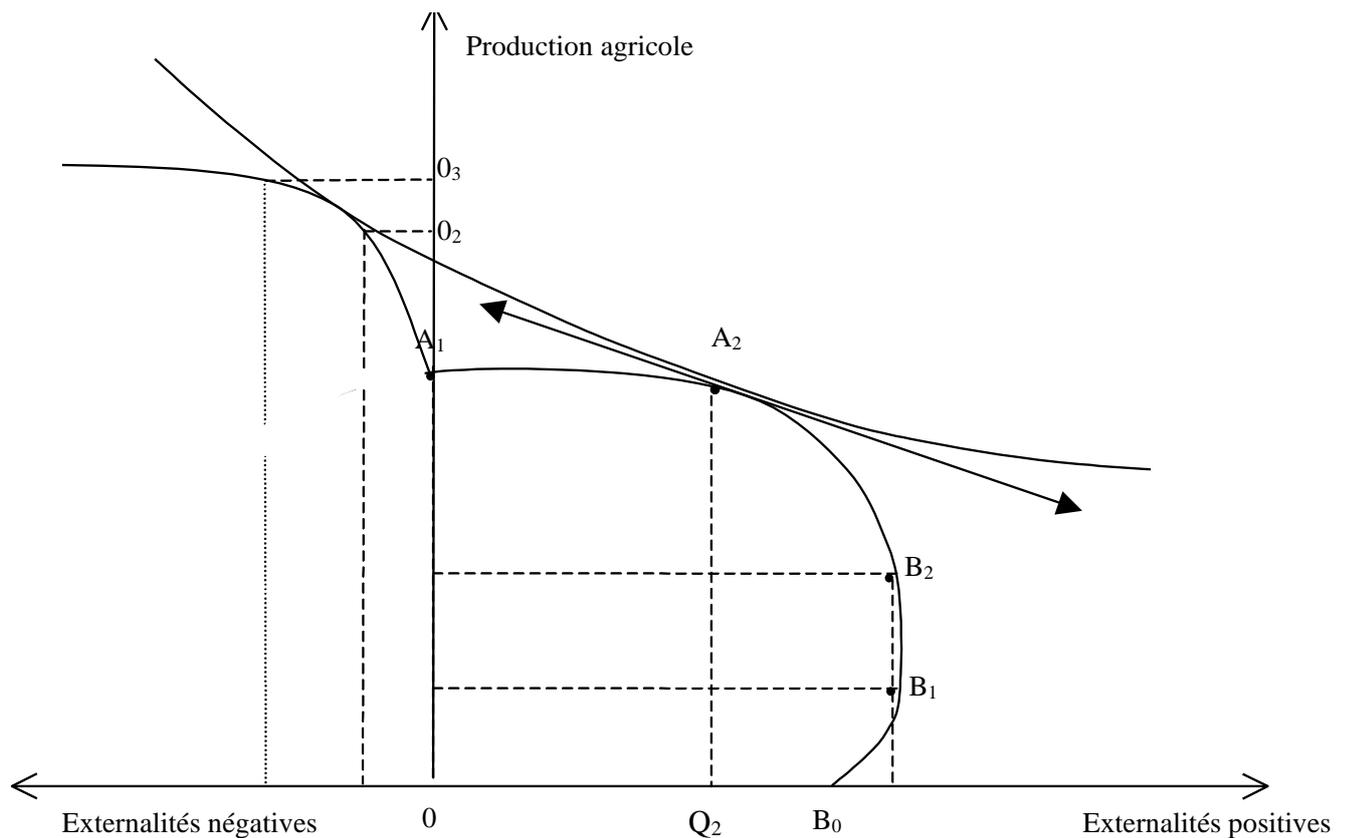
<sup>143</sup> Bonnieux F. 1998. Evaluation économique des externalités de l'agriculture : portée et validité des méthodes pour la décision publique. Note pour le Directeur du Cabinet du Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, Note n°6.

Bonnieux F. & Weaver R. 1996. Environmentally sensitive area scheme : public economics and evidence in Whitby M. (Ed.) The European environment and CAP reform : policies and prospects for conservation. CAB International, Wallingford, UK.

problématique d'efficacité sociale en cherchant à augmenter la production d'externalités positives par l'agriculture.

Plaçons-nous dans le cadre simplifié illustré par la figure 3, et supposons qu'un CTE ait été mis en place permettant de réaliser l'optimum social représenté par le point  $A_2$  ce qui correspond à la fourniture d'externalités positives en quantités  $Q_2$ . En l'absence de CTE on se situe entre  $A_2$  et  $A_1$  avec un niveau d'aménités  $Q$  inférieur,  $Q < Q_2$ . L'accroissement des externalités positives s'accompagne d'une diminution de la production de biens marchands par l'agriculture. Pour estimer en termes monétaires l'accroissement d'externalités on utilise donc cette diminution en quelque sorte équivalente qui, elle, est valorisée par le marché. Pour ce faire trois approches sont envisageables.

### Graphique n° 3 : Arbitrage entre production d'aménités et de produits agricoles



Pour les agriculteurs tout d'abord, l'accroissement d'externalités s'accompagne d'une perte de recettes donc de profit. L'arbitrage entre la production d'aménités et de produits agricoles s'apprécie à partir du taux marginal de transformation entre ces deux catégories de biens qui

résume la technologie disponible. Graphiquement ce taux est représenté par la pente de la tangente à la courbe de transformation. A partir de cette approche on détermine le consentement à recevoir (CAR) des agriculteurs pour accroître l'offre d'externalités de la quantité  $Q_2 - Q$ . Cette logique de valorisation prévaut jusqu'ici en particulier dans le cadre des mesures agri-environnementales. L'assiette de la compensation versée aux agriculteurs est en effet déterminée à partir des coûts supplémentaires ou de la perte de profit dus à l'adoption de pratiques plus favorables à l'environnement.

En se plaçant du point de vue des consommateurs, on élabore un indicateur de valeur différent. L'arbitrage entre externalités et produits agricoles ne procède plus de considérations technologiques donc de coûts, mais traduit les préférences des consommateurs. On va donc passer de la diminution de valeur de la production agricole à la valeur attribuée à l'accroissement des externalités positives en introduisant le taux marginal de substitution entre ces deux catégories de biens. Il est représenté graphiquement par la pente de la tangente à la courbe d'indifférence. On définit ainsi le consentement à payer (CAP) des consommateurs pour bénéficier d'une augmentation d'externalités positives égale à  $Q_2 - Q$ .

On note que :  $CAP > CAR$ . Ce résultat général, compte tenu des courbures des courbes de transformation et d'indifférence, montre que la société est prête à verser une compensation supérieure à la perte de profit pour augmenter l'offre d'externalités positives. Le sens de l'inégalité dépend de la situation initiale associée à une sous production d'externalités positives. Le sens de l'inégalité est inversée en situation de surproduction d'externalités, en particulier lorsqu'on traite de pollution.

Dans le cas des CTE qui visent à augmenter la production d'externalités positives, un calcul des compensations à partir des préférences de la société suppose que l'on estime la demande pour les différents biens non marchands impliqués. La mesure du CAP passe par le recours à des méthodes spécifiques telles que l'évaluation contingente qui est d'application générale ou le coût de déplacement dans un nombre plus limité de cas. La mise en œuvre de ces méthodes s'appuie sur des investigations relativement lourdes, la transposition de valeurs d'un cas à un autre cas comparable (Brouwer, 2000)<sup>144</sup> suppose l'accumulation d'un nombre suffisant d'études appliquées, ce qui n'a pas été accompli en France. La mesure du CAR peut s'appuyer

---

<sup>144</sup> Brouwer R. 2000. Environmental value transfer: state of the art and future prospects. *Ecological Economics* 32: 137-152.

sur des comptabilités d'exploitation et procéder d'une méthodologie communément bien acceptée. Une approche du CAR qui se limiterait à un point de vue comptable est cependant insuffisante dans la phase de conception et de mise en place des CTE. En effet, il s'agit d'une politique contractuelle et les agriculteurs peuvent ou non adhérer aux programmes qui leur sont proposés. Le CAR est logiquement supérieur à la variation des coûts de production ou à la perte de profit. Toute variation du rapport entre la fourniture de biens non marchands et de biens marchands nécessite des adaptations, donc un apprentissage et un effort supplémentaire. Aussi dans une optique d'évaluation *ex ante*, l'information fournie par les comptabilités doit-elle être complétée par des données sur les attitudes et le CAR obtenu par approche directe en appliquant par exemple la méthode d'évaluation contingente.

La méthode hédonistique offre enfin une troisième voie pour construire un indicateur monétaire associée à la différence  $Q_2 - Q$ . La démarche peut être illustrée en s'appuyant sur la figure 3. A l'optimum social représenté par le point  $A_2$ , la courbe de transformation et la courbe d'indifférence ont une tangente commune dont la pente est égale au rapport du prix implicite de l'externalité positive et du prix de marché des produits agricoles. Dans certains cas, il existe des marchés qui permettent d'inférer ce prix implicite et donc de valoriser la contribution de l'agriculture à l'environnement. L'exemple classique est celui de la qualité du paysage qui se traduit par une valeur plus élevée, toutes choses égales par ailleurs, des loyers et des maisons. L'observation du marché immobilier permet alors d'estimer la valeur du paysage. On peut évoquer d'autres exemples d'application possible de la méthode hédonistique, tels que le tourisme vert ou les produits du terroir, tout en insistant sur ces difficultés d'application. Une fois résolu les problèmes de données, s'il est relativement facile de mettre en évidence des écarts de prix de marché, l'élaboration d'un indicateur de valeur pour la caractéristique environnementale étudiée soulève des difficultés théoriques et économétriques redoutables.

## 2.2. Intérêts et limites de la multifonctionnalité

Dans sa présentation de la loi d'orientation agricole au Sénat, le 19 Janvier 1999, le ministre de l'agriculture définissait la multifonctionnalité comme « *la réalité d'une activité agricole bien conduite, qui contribue en même temps à la production agricole, mais aussi à la protection et au renouvellement des ressources naturelles, à l'équilibre du territoire et à l'emploi* ». L'utilisation de la notion d'*activité agricole bien conduite* ne doit pas incliner au choix délibéré d'une vision normative, par opposition à une vision positive. Cela signifierait que la multifonctionnalité n'est pas une simple caractéristique du processus de production liée aux

phénomènes de jointure, mais qu'elle a une valeur en elle-même que l'on cherche à promouvoir par divers moyens, y compris par des aides directes. La contribution de la France à la conférence OAA/FAO sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs tenue à Maastricht du 12 au 17 Septembre 1999 a mis bien l'accent sur le caractère positif de la multifonctionnalité. Les systèmes agro-sylvo-pastoraux, par exemple sont considérés comme exerçant, par nature, conjointement plusieurs fonctions répondant aux préoccupations des populations.

La vision positive a l'intérêt de centrer le débat sur les jointures permettant ainsi d'avoir un argumentaire solide quant à l'efficacité d'une politique d'aide à des fins environnementales, y compris par le recours à l'éco-conditionnalité. Une mesure de cette efficacité est donnée par l'importance des coûts de transaction rapportée au montant total des sommes engagées pour la protection des ressources naturelles. Ainsi, au Royaume-Uni on a montré que dans la mise en œuvre des programmes destinés aux sites présentant un intérêt scientifique particulier (Sites of Special Scientific Interest), sites bénéficiant d'une forte protection écologique de la part du ministère de l'environnement, ces coûts représentaient le quart du budget. Une définition plus complète des coûts administratifs conduit à estimer leur part à 43 % (Whitby, 1996)<sup>145</sup>. La très faible efficacité de ce type de mesure tient à une gestion sur la base de contrats individuels. Avec les ESA (Environmentally Sensitive Areas) gérées par le Ministère de l'Agriculture à partir de contrats standards, les coûts de transaction sont réduits à 30 %. Il est clair qu'une intervention du type prime à l'herbe se révèle encore plus efficace.

La multifonctionnalité envisagée comme une caractéristique du processus de production permet de cadrer au mieux la fourniture de biens non marchands ne pouvant pas être produits par d'autres moyens, sinon à des coûts prohibitifs. De ce point de vue, une évaluation des services rendus par l'agriculture, en recourant à la méthode du coût de remplacement, peut se révéler utile pour justifier certains systèmes d'aide. A l'exemple du travail initié par le Ministère de l'Agriculture japonais, il serait utile de se livrer à l'exercice qui consiste à attribuer une valeur à chacune des fonctions non marchandes exercées par l'agriculture : prévention des inondations, contribution à la production d'eau de qualité, prévention de l'érosion des sols, prévention des glissements de terrain, purification des sols, purification de l'air, contribution à la préservation du climat, et production d'aménités (Ministry of Agriculture, Forestry, and

---

<sup>145</sup> Whitby M., 1996 The United Kingdom in the European Environment and the CAP reform ; policies and prospects for conservation. Ed. Martin Whitby, CAB International :186-205

Fisheries of Japan, 1998)<sup>146</sup>. Outre les difficultés inhérentes à ces chiffrages, il faut dans un souci de cohérence, estimer aussi les effets négatifs qui viennent en déduction. Dans le même esprit, on peut aussi envisager de chiffrer les effets d'une réduction du soutien des prix agricoles sur la production d'aménités agricoles par le biais d'une analyse coûts-avantages selon le schéma proposé en Finlande (Yrjölä et Kola, 2000)<sup>147</sup>. Notons toutefois que la liaison entre production de biens marchands et production de biens non-marchands n'étant pas fixe, puisque tout dépend de la situation par rapport à la courbe de transformation, il est très difficile de déduire une baisse de la production de paysage, par exemple, d'une variation de prix des produits agricoles.

Donner une valeur à chacune des fonctions non marchandes de l'agriculture renvoie à la question des procédures susceptibles d'être utilisées pour rétribuer les agriculteurs acceptant d'entrer dans un CTE. En termes pratiques, la seule stratégie envisageable repose sur une double démarche. La première consiste à rassembler les résultats disponibles dans la littérature, nationale et internationale concernant les valeurs des différents attributs que l'on cherche à évaluer. Par ailleurs, on peut envisager des procédures d'estimation allégées qui permettraient, sans avoir toutes les garanties de scientificité, de voir comment les évaluations des attributs se situent par rapport aux résultats issus de la littérature.

---

<sup>146</sup> Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries of Japan, 1998 An economic valuation of external economies from agriculture by the replacement cost method. Quarterly Journal of Agricultural Economy Vol. 52 October (4) 1998

<sup>147</sup> Yrjölä T., Kola J., 2000 Multifunctional agriculture : cost-benefit approach Agricultural Economics Research Institute Helsinki. Research Reports 241, 2000. P 31-57

### Section 3/ Evaluation empirique des politiques contractuelles

Dans son principe, l'évaluation d'une politique publique<sup>148</sup> vise à mettre en regard les résultats obtenus, ou à obtenir, aux objectifs assignés, compte tenu des moyens mis en œuvre. D'où la possibilité d'apprécier son efficacité. La référence aux résultats obtenus ou à obtenir introduit la distinction d'évaluation *ex ante* et d'évaluation *ex post*, sachant que l'on peut aussi avoir un suivi en cours de déroulement de la politique.

Une des ambiguïtés de l'exercice tient au fait que la pratique de l'évaluation relève à la fois d'une démarche scientifique et de l'action publique. Pour le Conseil Scientifique de l'Evaluation, « *c'est une activité institutionnelle, qui a vocation à s'intégrer à la gestion publique et au fonctionnement du système politique* ». Au-delà des problèmes méthodologiques, on voit que l'on est confronté à un mode de fonctionnement impliquant les instances administratives et politiques aussi bien en amont avec le lancement des études, qu'en aval avec leur utilisation. C'est en ce sens que l'évaluation est très dépendante des systèmes économiques en place.

La France est un pays dans lequel l'Etat n'a pas *a priori* à justifier son intervention, et où une administration puissante n'est pas forcément convaincue de l'intérêt d'une procédure d'évaluation dont les résultats pourraient remettre en cause son fonctionnement. Mais il semble que la réforme de la procédure budgétaire de 2001 a pu permettre de relancer le rôle de l'évaluation dans la décision publique. Parallèlement, la création en novembre 1998 du conseil national de l'évaluation, qui a à la fois une fonction politique et méthodologique, traduit l'émergence de nouvelles préoccupations dans ce domaine. Fin 2001, huit politiques ont fait l'objet d'une évaluation : la préservation de la ressource en eau potable, le programme nouveaux services-emplois jeunes, les mesures d'aides aux emplois du secteur non marchand, les programmes de lutte contre le SIDA, le logement social dans les DOM, la sécurité routière, le développement rural, et la formation professionnelle continue des agents de l'Etat. Ce renouveau s'est inscrit dans le mouvement de réforme de l'Etat.

---

<sup>148</sup> Cette introduction est basée sur le livre de Bernard Perret : L'évaluation des politiques publiques (2001)

Par ailleurs, dans le cadre des contrats de plan des Régions avec l'Etat, il y a une quasi-obligation d'évaluation avec un mécanisme financier incitatif et un encadrement méthodologique. Cela s'est fait sous la tutelle du Commissariat du Plan et de la DATAR. Cette évaluation régionale va de pair avec celle des fonds structurels européens (Règlement communautaire de juillet 1993) compte tenu de la similarité des champs.

Malgré ce mouvement général, B. Perret note des faiblesses persistantes de « l'évaluation à la française ». Parmi les causes on retiendra le caractère non spécifique de cette activité, l'inégale qualité méthodologique des études et le fait que les rapports entre commanditaires et évaluateurs ne soient pas clairs.

Sans entrer dans le métier d'évaluateur, il importe que les chercheurs définissent au mieux les méthodologies les plus aptes à fournir des réponses scientifiques, même si les outils techniques sont peu spécifiques. En termes de démarche peut-être peut-on retenir pour l'évaluation d'un programme le schéma visant à « modéliser le programme comme un ensemble de relations causales reliant des dispositifs d'action, les biens et services produits par la politique et les différents niveaux d'impacts sociaux attendus » (Perret, 2001 p 26). C'est dans cet esprit que l'on essaiera de traiter la question de l'évaluation empirique des politiques agricoles contractuelles.

## **1. La demande d'évaluation de politiques publiques**

### **1.1. Le contexte agricole**

Relevant d'un secteur d'activité traditionnellement administré, l'agriculture évolue, avec lenteur, vers un système plus ouvert où une plus large place est faite aux incitations économiques. Néanmoins, on reste éloigné d'une régulation par le marché. Les réglementations publiques restent, dans les contextes Européen et national, l'élément clé dans la gestion du secteur. Mais l'émergence des problèmes environnementaux, une nouvelle prise en compte de la dimension territoriale et aussi des modifications dans le comportement des consommateurs amènent à élaborer des politiques différentes, en particulier contractuelles.

C'est dans cette nouvelle configuration que se pose le problème de l'évaluation des politiques publiques. Rappelons que l'appréciation *a posteriori* des décisions publiques s'impose aux responsables tant par la décision du législateur, que sous la pression européenne.

De manière plus précise, la loi d'orientation agricole de juillet 1999 a instauré le système de Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) dont les objectifs généraux sont : 1) de promouvoir une agriculture de qualité dans une vision de durabilité, mettant particulièrement l'accent sur l'environnement et l'économie des exploitations ; 2) de favoriser l'emploi agricole ; 3) d'impulser le développement rural. La dimension territoriale se manifeste clairement dans le premier et troisième objectif. Notons dès à présent un risque d'incompatibilité entre cette vision où le territoire est au centre, et la pratique de contrats individuels.

## **1.2. Comment procéder à une évaluation rigoureuse ?**

Avant de proposer un certain nombre d'outils à dispositions des scientifiques pour évaluer des politiques économiques publiques, il nous semble utile de préciser un certain nombre de présupposés implicites sous-tendant les politiques agricoles. En tout premier lieu, il semble légitime de mettre en avant le volet environnemental de ces politiques puisque les CTE sont une suite « naturelle » aux mesures agri-environnementales. Leur justification économique s'appuie sur un argumentaire en économie que l'on peut résumer ainsi.

### **- En information parfaite**

Si on suppose que les agents sont en information parfaite, on peut construire un ensemble de production agrégé pour le secteur agricole, ou de l'économie en équilibre général, en termes de produits agricoles et en termes de biens environnementaux<sup>149</sup>. Pour dériver les optima sociaux et l'équilibre concurrentiel, on suppose que l'on connaît les préférences des consommateurs et leurs dotations initiales. De nombreuses raisons peuvent écarter l'équilibre de laisser-faire de l'optimum social.

Les deux premières sont la présence de biens publics, comme un paysage (la consommation d'un agent ne diminue pas la ressource globale), qui créent leurs passagers clandestins<sup>150</sup> et des sous-productions ou celle d'externalités comme la pollution de l'eau ou de l'air, qui rendent plus ou moins coûteuses (ou bénéficiaires) d'autres productions ou consommations. Dans ces deux cas, la politique économique la plus adaptée avec biens publics et/ou externalités est une

---

<sup>149</sup> On peut facilement prendre en compte le fait que ce ne soient pas les mêmes agents qui produisent les deux types de biens et qu'il y ait substitution ou complémentarité au niveau agrégé entre ces deux activités suivant les inputs qu'ils utilisent.

<sup>150</sup> Il s'agit du comportement d'un individu qui dissimule ses préférences pour un bien public dans le but de profiter de sa production sans contribuer à son financement ou à sa mise en œuvre.

politique de réglementation ou de taxation/subvention linéaire ou non linéaire (si les agents sont hétérogènes).

Une autre raison pour « ne pas laisser faire les marchés » est l'objectif d'équité entre producteurs et entre consommateurs, de la part du régulateur public. Mais il faut pour cela qu'il n'y ait pas d'autre moyen de faire des transferts aux agents qui soient moins coûteux en termes d'efficacité que la distorsion des prix de consommation ou de production.

La dernière des raisons que nous évoquerons ici est « l'absence » de certains marchés ou du caractère peu concurrentiel du marché de certains biens.

#### - Avec présence d'information imparfaite

En présence d'information imparfaite, l'efficacité productive ne peut pas en général être atteinte et seul peut l'être un optimum de second rang. Par ailleurs, l'instrument de politique publique à utiliser doit être raisonné en faisant intervenir la dimension de coût. En effet, la régulation d'un marché peut se faire indifféremment par un menu de contrats, par un système de tarification non-linéaire ou par un système réglementaire. Les contrats n'étant pas obligatoirement souscrits, la nécessité d'inciter les producteurs à en signer, peut rendre cet instrument plus coûteux qu'une réglementation, par définition obligatoire. Les coûts de gestion et d'administration des instruments choisis doivent aussi être considérés, avec les risques encourus connus : bureaucratie, capture, fraude, corruption...

La subsidiarité pourrait être une raison pour l'insistance portée aux aspects contractuels, puisque les décideurs locaux sont mieux informés des caractéristiques de l'offre et de la demande locale et pourraient donc mieux adapter leurs menus de contrats à ces caractéristiques. Mais un système de taxation et de réglementation au niveau local le permettrait aussi, et cela ne fait que renforcer le risque de « capture » du régulateur.

Pour conclure, l'évaluation des politiques publiques reposant sur des bases micro-économiques rigoureuses est une gageure. En restant à un niveau agrégé, on pourra difficilement aller plus loin que des estimations de fonctions de production et de demandes en information parfaite. Pour prendre en compte des problèmes d'information imparfaite, tenir compte de l'hétérogénéité des producteurs et des consommateurs et, enfin, pour intégrer aussi le coût de gestion des politiques, il faudrait un dispositif de recherche d'une ampleur considérable, passant en particulier par la collecte de données individuelles de grande qualité.

## **2. Champ de la réflexion (disciplines, questions, demande)**

La multifonctionnalité de l'agriculture se traduit par le développement de nouvelles fonctions, au-delà de la production de denrées agricoles. Il s'agit, pour une bonne part, de production d'externalités dont profitent des consommateurs. Il est donc important d'étudier les aspects liés à la demande et à la consommation d'externalités d'origine agricole. Les travaux en ce domaine sont peu nombreux car les politiques agricoles sont trop souvent étudiées et évaluées seulement par rapport au secteur agricole. L'examen des mesures découlant de la loi d'orientation agricole montre que, parmi ces externalités, les aspects environnementaux sont les plus nombreux (il y a aussi un volet emploi et territoire). Ils ne transitent généralement pas par un marché, ce qui pose des problèmes d'évaluation spécifiques.

La valeur économique de ces biens est cependant une question primordiale, pour plusieurs raisons. Premièrement, elle doit servir de base pour déterminer les aides accordées aux agriculteurs pour leur production, puisque le niveau de subvention pour la production de biens environnementaux doit tenir compte de la valeur que leur attribue le consommateur. Deuxièmement, elle est nécessaire pour justifier auprès du citoyen-contribuable les budgets alloués à de telles opérations, puisque maintenant les politiques publiques doivent être évaluées. Troisièmement, elle interviendra dans les négociations internationales, particulièrement dans le cadre de l'OMC où il faudra montrer qu'il ne s'agit pas d'une aide détournée aux exportations ou d'une distorsion de la production, mais au contraire, pour une grande part tout au moins, de la gestion de biens publics locaux (paysages, etc.) qui rentrent dans le cadre de boîtes vertes.

Les économistes disposent d'une palette de méthodes assez étendue pour de telles évaluations, nous allons les passer en revue très brièvement, en renvoyant à des références bibliographiques pour les développements.

## 2.1. Méthodes hypothétiques

La plus utilisée est la méthode d'évaluation contingente (MEC)<sup>151</sup>. L'article d'Amigues *et al.* (1996)<sup>152</sup> fait le point sur la MEC et on ne cherchera pas à le paraphraser ici, en y renvoyant le lecteur, en particulier pour connaître les controverses, problèmes de correction des biais d'information, stratégiques, etc. et ceux liés aux valeurs d'existence. Nous en retiendrons que, sous la condition d'un bon usage des méthodes économétriques et des fondements micro-économiques de la MEC, la plupart des difficultés peuvent être surmontées, la question de l'évaluation des valeurs d'existence étant la plus difficile (mais la MEC est la seule méthode permettant d'apporter une réponse à cette question).

C'est une méthode très utilisée dans les pays anglo-saxons, presque « en routine », mais peu répandue en France. Bonnieux et Rainelli (2000)<sup>153</sup> donnent certains résultats : nous renvoyons à leur article. La MEC évolue aujourd'hui vers des protocoles d'économie expérimentale, par le développement d'expériences de laboratoire.

## 2.2. Méthodes d'observation des comportements (préférences révélées)

La méthode des prix hédonistes<sup>154</sup> (MPH) (article séminal : Rosen, 1974 ; en Français, on peut consulter (Le Goffe, 1996<sup>155</sup>) est la plus utilisée aux USA.

La MPH repose sur l'idée que le prix d'un bien complexe, comme un logement, est la somme de la valeur de ses attributs intrinsèques et des caractéristiques des lieux. La méthode consiste, dans sa première étape, à déduire le prix de chacun des éléments du prix global (seul observé

---

<sup>151</sup> Cette méthode consiste à évaluer, sur la base de l'intérêt privé des objets de la sphère Publique, et obtenir des informations sur les préférences des agents économiques par des enquêtes, autrement dit des discours, plutôt que par l'observation d'actions sur des marchés.

<sup>152</sup> Amigues, J. P., Desaignes, B., Vuong, Q. H. (1996). « L'évaluation contingente : controverses et perspectives ». *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, 39-40 : 123-150.

<sup>153</sup> Bonnieux, F. ; Rainelli, P. (2000). « Aménités agricoles et tourisme rural ». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 5, 803-820.

<sup>154</sup> Mentionnons aussi ses variantes, comme la méthode de *choix discret* (Ellinckton, 1981) ou la méthode des *ventes répétées* (pour quelques applications : Palmquist, 1982. Bender, 1997, Hanley, 1998).

<sup>155</sup> Goffe (Le), Ph. (1996). « La méthode des prix hédonistes : principes et application à l'évaluation des biens environnementaux ». *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, 39-40 : 179-198.

sur le marché) et, dans une seconde étape, à remonter à la fonction de demande du consommateur.

Parfois il est difficile de remonter aux paramètres de comportement microéconomique du fait de l'hétérogénéité des offreurs et demandeurs et de la non-linéarité de la contrainte budgétaire. De plus, on rencontre souvent des problèmes de données puisqu'il faut connaître à la fois le bien, les agents et le lieu.

La méthode des coûts de transport est utilisée en particulier pour les aspects récréatifs, touristiques et celle des migrations l'a été en particulier pour les comportements de retraite ou les migrations résidentielles vers le périurbain (exemples : Kahn, 1995 ; Herzog, 1993 ; Von Reicher, 1994)<sup>156</sup>.

### **3. La théorie des contrats en économie**

#### **3.1. Théorie des contrats : principes de base**

Dans les trente dernières années s'est développé en économie un corpus théorique visant à rendre compte des relations contractuelles entre agents économiques (voir Salanié (1997)<sup>157</sup> et Laffont et Martimort (2001) pour une synthèse)<sup>158</sup>. Le cadre théorique de base est celui du modèle Principal - Agent. Ce modèle d'équilibre partiel envisage le contrat comme le résultat de la maximisation des objectifs des parties en présence, sous des contraintes spécifiques. Les concepts d'incertitude et d'information asymétrique y jouent un rôle prépondérant. Lorsque le comportement de l'Agent n'est pas observable par le Principal, la relation contractuelle est sujette à un problème de "risque moral" : le Principal doit alors proposer un contrat incitant l'Agent à adopter un comportement favorable et assurant un partage des risques efficace. Lorsque certaines caractéristiques de l'Agent sont inobservées, la relation est sujette à un problème « d'anti-sélection » : le contrat proposé doit inciter l'Agent à révéler ses

---

<sup>156</sup> Kahn, M. E. (1995). « A Revealed Preference Approach to Ranking City Quality of Life ». *Journal of Urban Economics*, 38 : 221-235.

Herzog, H. W. ; Schlottmann, A. M. (1993). « Valuing Amenities and Disamenities of Urban Scale. Can bigger be better ». *Journal of Regional Science*, 33 : 145-165.

VonReichert, C. ; Rudzitis, G. (1994). « Rent and Wage Effects on the Choice of Amenity Destinations of Labor-Force and Nonlabor Force Migrants. A Note ». *Journal of Regional Science*, 34 : 445-455.

<sup>157</sup> Salanié, B. (1997) : *The Economics of Contracts : A Primer*. Cambridge : MIT Press.

<sup>158</sup> Laffont, J.-J., Martimort, D. (2001) : *The Theory of Incentives*. Princeton University Press.

caractéristiques. Ces différents problèmes d'incitations obligent le Principal à concéder à l'Agent une rente informationnelle, qui doit être contrebalancée par un gain d'efficacité. Ainsi, en général, l'optimum social (d'information complète) n'est pas atteignable en présence d'information asymétrique. De plus, les coûts de transaction, incluant les coûts de négociation et d'établissement du contrat et les coûts de contrôle de bon déroulement du contrat peuvent introduire des limites supplémentaires (Williamson, 1975)<sup>159</sup>.

### 3.2. Politique agricole et théorie des contrats

L'analyse normative cherche à déterminer la forme optimale des politiques agricoles. La prise en compte des asymétries d'information est cruciale, que la politique vise à maintenir les revenus agricoles (Hueth, 2000)<sup>160</sup>, à produire des biens environnementaux (Wu et Babcock, 1996)<sup>161</sup> ou qu'elle vise simultanément ces deux objectifs (Sheriff, 2001)<sup>162</sup>. Dans le domaine de l'environnement, la prise en compte des contraintes liées au contrôle de la pollution s'avère également importante (Bontems et Rotillon, 1998)<sup>163</sup> ainsi que le choix des variables sur lesquelles le contrat porte (Bontems et Bourgeon, 2000)<sup>164</sup>.

### 3.3. Evaluation de la régulation publique contractuelle

La théorie des contrats a connu des avancées importantes, qui ont commencé à donner lieu à des applications. Cependant, les CTE cumulent la plupart des difficultés (multi-agents, multi-principaux, multi-tâches, dynamiques) ce qui en fait des contrats d'une grande complexité, qu'il est impossible à ce jour d'analyser dans leur globalité dans ce cadre théorique. Ce sont des avancées partielles, portant sur tel ou tel aspect analytique qu'il convient de rechercher. A la différence de plusieurs questions précédemment traitées, l'utilisation en France de méthodes

---

<sup>159</sup> Williamson, O. (1975): *Markets and hierarchies*. Free Press: New-York.

<sup>160</sup> Hueth, B. (2000) : "The goals of U.S. agricultural policy: a mechanism design approach," *American Journal of Agricultural Economics*, 82 : 14-24.

<sup>161</sup> Wu, J. et B.A. Babcock (1996) : "Contract design for the purchase of environmental goods from agriculture," *American Journal of Agricultural Economics*, 78 : 935-945.

<sup>162</sup> Sheriff, G. (2001) : Two birds with one stone? On the optimality of using a single instrument to achieve multiple targets under hidden information, University of Maryland.

<sup>163</sup> Bontems, P., Rotillon, G. (1998) : *Economie de l'Environnement*. La Découverte: Paris.

<sup>164</sup> Bontemps, P., Bourgeon, J. M. (2000) : "Creating countervailing incentives through the choice of instruments," *Journal of Public Economics*, 10 : 31-41.

courantes à l'étranger, il s'agit ici de directions de recherche innovantes dans la littérature internationale (donc incertaines quant à leurs résultats, en particulier appliqués). Il faut les favoriser en identifiant une ou deux situations où la théorie est suffisamment élaborée pour permettre l'évaluation de certains contrats, ou de certaines mesures contractuelles des CTE.

#### **4. L'évaluation à dominante juridique d'une politique contractuelle de type CTE**

##### **4.1. Comment procéder ?**

Avant d'aborder cette question, il faut se poser concrètement la question des finalités même de l'évaluation pour un type donné de politique. En premier lieu, l'utilisation des fonds publics s'inscrit dans un cadre plus large, celui du bon fonctionnement des institutions. De ce point de vue l'obligation de transparence constitue un élément important du débat public. En second lieu il importe que ces fonds soient utilisés le mieux possible. Il y a donc une finalité de gestion qui intègre le suivi et la correction des mesures et qui constitue pour finir une aide à la décision. Par ailleurs, peut-on transposer certains résultats ou certaines approches, dans des conditions précises, à l'évaluation d'autres politiques ? A chacune de ces finalités correspond une démarche d'évaluation particulière en termes de disciplines scientifiques.

Ceci étant, il est impératif de hiérarchiser les finalités de l'évaluation et donc l'ordre dans lequel les disciplines doivent intervenir. Les finalités d'ordre « démocratique » intéressent les sciences politiques et le droit, il faut revenir aux textes fondateurs de la politique afin de bien cerner les *desiderata* du législateur, pour ensuite voir comment ces derniers sont traduits dans les cahiers des charges et les contrats.

##### **4.2. Les indicateurs de résultats**

Diverses disciplines peuvent aider à définir, *ex ante* des indicateurs mesurant les effets des politiques qu'il s'agit d'évaluer. C'est évidemment crucial pour une mesure *ex post* de l'efficacité d'une politique.

En se centrant sur les CTE, l'analyse de leurs résultats va se situer sur des plans très différents. Ainsi pour l'emploi agricole, leur réussite s'apprécie par la variation du nombre d'emplois. Pour le développement rural les choses sont plus complexes car les indicateurs sont plus nombreux (emploi, croissance du PIB local, effets indirects...). Pour la composante environnementale, on aura une gamme de situations allant de situations assez simples, en apparence tout au moins (baisse de la pollution mesurée à partir de la variation du taux de nitrate

dans les captages), à des problèmes plus complexes (capitalisation des aménités dans la rente foncière, consentement à payer du consommateur pour bénéficier d'une eau de meilleure qualité ou de paysages particuliers...).

Les coûts inhérents à la politique évaluée peuvent être théoriquement chiffrés facilement. Toutefois les coûts de transaction, qui ne sont pas négligeables surtout quand il s'agit d'une politique nouvelle, nécessitent une approche spécifique rarement conduite.

### **4.3. Le contrat, instrument du droit**

Une approche juridique suppose, tout d'abord, d'étudier le texte à l'origine de la mesure, le contexte socio-politique, les objectifs, les mesures qui répondront aux objectifs (la nature de ces mesures : aides, contrats, destinataires, conditions d'octroi, etc.), les résultats escomptés, les échéances, les partenaires, le(s) financement(s).

Il faut, ensuite, analyser la traduction dans des lois, règlements, décrets d'application, circulaires (ce qui peut supposer une analyse des traductions administratives des décisions – démocratiques - parlementaires). De plus, il est utile de comparer les principaux attendus de ces textes avec les principes de droit européen, sachant par exemple que les cofinancements communautaires des CTE ne peuvent être attribués que si les textes sont conformes aux règles de l'OMC. L'acceptabilité des textes nationaux au plan international est un pré-requis dans les discussions et négociations à l'OMC.

Dans le cas des CTE, il n'a pas été utile de vérifier si les cahiers des charges régionaux et départementaux sont compatibles avec le PDRN (Plan de Développement Rural National) puisque ces derniers ont fait l'objet d'examen au niveau européen et au niveau national, toutefois, il était intéressant de vérifier s'ils étaient en concordance avec les projets agricoles départementaux.

Le tableau ci-dessous présente dans la colonne de gauche les questions que se posent les juristes qui étudient une relation contractuelle et dans la colonne de droite des réponses pratiques qui pourraient servir de cadre pour une évaluation à dominante juridique.

**Tableau n°7 : Evaluation à dominante juridique**

<i>Questions juridiques</i>	<i>Investigations</i>
Objet du contrat, est-ce que l'objet du contrat est conforme aux objectifs législatifs ?	Utiliser les cahiers des charges les plus choisis au niveau national pour étudier cette conformité.  Base de données : CNASEA/ ASP
<b>Nature des obligations</b> , s'agit-il d'obligations de moyens ou d'obligations de résultats ?	Dans les cahiers des charges les plus choisis, examiner la nature des obligations sur un échantillon  Base de données : Voir ADASEA
<b>Durée du contrat</b> , la durée de 5 ans est-elle compatible avec la notion d'agriculture durable ?	S'interroger sur le devenir des mesures après la période contractuelle. Un parallèle peut être fait avec les MAE : y-a-t-il continuité et notamment continuité territoriale?
<b>Nature du contrat</b> (contrat collectif, contrat individuel), est-ce que l'information faite sur l'intérêt des contrats collectifs est suffisante ?	Comparer le nombre de contrats individuels et collectifs selon les mesures. Voir s'il y a adéquation entre le type de contrat et les enjeux de la mesure.  Base de données : CNASEA/ ASP/ INRA Toulouse
<b>Rémunération du contrat</b> , est-ce que le montant de la rémunération est suffisant pour garantir les risques pris pour atteindre l'objectif ?	La rémunération des CTE fonctionne sur le même principe que celle des MAE. Il serait intéressant de comparer les contraintes, sachant que pour les MAE, les contrats dépendaient de la contrainte et de la rémunération.  Base de données : CNASEA, MAP
<b>Responsabilités</b> , (i) en cas de non-respect des obligations, quelle est la responsabilité des agriculteurs ? (ii) Quelle est celle de l'Etat, si, les obligations étant remplies par les parties, les résultats ne sont pas ceux escomptés ? (en effet, les cahiers des charges, élaborés sous la responsabilité de l'Etat, pourraient alors ne pas être adaptés aux objectifs).	A voir <i>ex post</i> . Toutefois il est ici encore possible de se faire une idée de la situation en examinant le même problème dans le cadre des MAE.  Base de données : CNASEA, MAP

#### **4.4. Données pratiques à partir de l'exemple de l'évaluation régionale des mesures agro-environnementales et contrats territoriaux d'exploitation dans quatre régions françaises<sup>165</sup>**

Eureval-C3E et l'INRA ont réalisé quatre évaluations régionales<sup>166</sup> à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement C.E n°1257-1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural, partie sur le soutien à l'agro-environnement (chapitre VI du R.D.R.) et le Contrat territorial d'exploitation pour le compte du CNASEA et du Ministère de l'Agriculture.

Nous proposons dans ce paragraphe d'évoquer la complexité à définir des indicateurs transversaux de développement durable pour une politique agricole qui pourtant vise explicitement un tel développement.

##### **4.4.1. Le contexte**

La politique évaluée est celle des Contrats Territoriaux d'Exploitation, elle est entièrement déconcentrée au niveau des départements. Chaque contrat est composé d'un volet socio-économique, principalement composé de mesures d'aides à l'investissement, et d'un volet environnemental et territorial, constitué de mesures agro-environnementales cofinancées à 50% par l'Union européenne.

L'évaluation à mi-parcours de cette politique est organisée à un double niveau, régional et national<sup>167</sup>. Un cadre d'analyse a été préalablement élaboré pour le seul volet des mesures agro-environnementales, qui précise une série d'indicateurs environnementaux à alimenter, permettant à la fois de juger de la pertinence des mesures agro-environnementales contractualisées et d'anticiper sur leurs effets environnementaux potentiels. D'autres indicateurs étaient à construire ou instruire pour les aspects économiques et sociaux.

##### **4.4.2. Objectifs de l'évaluation**

En termes généraux, l'évaluation à mi-parcours des Contrats territoriaux d'exploitation poursuivait les finalités suivantes :

---

<sup>165</sup> Benoît Simon, Eureval-C3E, Pierre Dupraz et Michel Pech, INRA E.S.R Rennes

<sup>166</sup> Aquitaine, Basse-Normandie, Pays de Loire et Provence Alpes Côte d'Azur

<sup>167</sup> Il convient aussi de ne pas omettre le niveau européen pour la seule évaluation des mesures agro-environnementales.

- analyser les réalisations et les conditions de mise en œuvre de la politique,
- estimer les effets potentiels des mesures sur l'environnement et l'économie des exploitations et préciser les travaux nécessaires pour la réalisation de l'évaluation finale (réalisée en 2008) afin d'améliorer sa qualité.

Au sein du volet environnemental des C.T.E, l'évaluation des MAE visait à apprécier :

- la pertinence des mesures choisies par rapport aux enjeux environnementaux,
- l'intégration des mesures au sein des Contrats territoriaux d'exploitation,
- les effets des mesures sur l'évolution des pratiques agricoles et l'état de l'environnement.

L'évaluation du volet économique des CTE se devait d'approfondir les questions relatives à l'économie agricole (exploitations contractantes, démarches qualité, diversification des sources de revenus...), aux conditions de travail et aux emplois directement créés.

L'évaluation visait donc bien à analyser cette politique selon les trois dimensions du développement durable : environnementale, économique et sociale. Il faut cependant remarquer que cette analyse a été effectuée dimension par dimension, c'est à dire selon une logique « sectorielle » et non de manière transversale. Il aurait été et judicieux de mettre en œuvre l'évaluation dans une logique transversale et d'aller au-delà des visées sectorielles classiques pour investir de manière concomitante et intégrée tant le fonctionnement global de l'exploitation agricole, que l'évolution de l'espace rural concerné. Pour ce faire, un premier travail devait concerner une évaluation *ex ante* de la situation, *i.e.*, analyser les composantes potentielles des contrats sur un territoire donné, avec notamment la dimension collective ou territoriale. Plus tard, une évaluation *ex post* aurait permis de mesurer le nombre et la qualité des contrats signés et d'estimer leur efficacité tant individuelle, que collective. En bref, ce type d'évaluation aurait pu montrer que les « *politiques visent à corriger les effets de la libéralisation des marchés agricoles sur l'occupation et l'aménagement de l'espace rural ou sur la protection de l'environnement, plutôt que de s'interroger a priori sur leur interdépendance* »<sup>168</sup>.

Nous présentons ci-dessous les principaux indicateurs utilisés dans le cadre de cette évaluation avant de discuter des avantages et inconvénients de la démarche « sectorielle ».

---

<sup>168</sup> Groupe Polanyi. (2008), La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre marché et identité, 347, 326-327

#### 4.4.3. La mise en œuvre de l'évaluation et ses limites

Dans son guide méthodologique de l'évaluation des mesures agro-environnementales<sup>169</sup> le cabinet ASCA a élaboré 16 indicateurs spécifiques répondant chacun à un enjeu environnemental donné (érosion, biodiversité, paysage, ...). Ces indicateurs ont constitué une boîte à outil nationale des évaluations régionales.

Pour les autres champs de l'évaluation qui correspondent aux deux autres dimensions du développement durable, à savoir les aspects économique et social, les évaluateurs ne disposaient pas d'une batterie d'indicateurs nationale aussi complète. Ces indicateurs devaient être construits en fonction des questions évaluatives relatives à l'emploi ou à l'économie des exploitations agricoles, telles que spécifiées par le comité d'évaluation régional. A titre d'exemple :

- Nombre et type d'emplois créés directement suite à la signature d'un CTE
- Nombre d'exploitations ayant engagé une démarche de qualité
- Nombre de CTE inscrits dans une démarche collective
- Part des exploitations engagées dans des activités extra-agricoles

Une conséquence de cette approche a été de favoriser un éclairage plus fin et précis sur le volet environnemental par rapport aux deux autres volets, moins bien structurés. Cela est essentiellement dû à la nécessité de produire une évaluation spécifique aux mesures agro-environnementales ce qui a conduit au choix d'une méthode homogène au niveau national en vue de la production d'un rapport d'évaluation national pour l'Union européenne. Cette contrainte n'étant pas imposée sur les deux autres volets, puisque le CTE est un dispositif national, la formalisation des indicateurs a été moins poussée et plus hétérogène. Incidemment, le poids des indicateurs environnementaux par rapport aux indicateurs économiques et sociaux est donc devenu plus important, ce qui a pu nuire à l'analyse de la contribution des CTE au développement durable.

Les limites de cette évaluation concernent l'analyse des réalisations, la définition des enjeux donc des objectifs de référence de la politique à évaluer et la prise en compte de la réalité socio-économique et environnementale préexistante à l'application de cette politique.

### *Une analyse fragmentée des réalisations*

L'évaluation produite donne un état des lieux fragmenté et statique des réalisations. En effet la méthode utilisée est basée sur une approche mesure par mesure qui sépare à nouveau les différents aspects de la multifonctionnalité.

En outre, certaines données importantes n'étaient pas disponibles, notamment sur la façon dont la mise en place des CTE a permis ou non de définir des projets territoriaux intégrés. En effet, aucune donnée de saisie des dossiers ne permet de faire le distinguo entre un contrat individuel et un contrat conclu dans le cadre d'un projet collectif. S'il n'y a pas de données pouvant permettre de distinguer ces types de contrat, il n'y a aucune chance de repérer ces contrats au niveau des statistiques produites. Pourtant, la loi d'orientation et les circulaires de mises en œuvre ont mis l'accent sur la prédominance souhaitable des contrats conclus dans un cadre collectif. Ces derniers sont les garants d'une bonne prise en compte de la notion de territoire et également le moyen technique le plus adéquat pour obtenir les meilleurs résultats (dans les MAE, malgré un nombre de souscription intéressant, le mitage n'a pas permis l'obtention des résultats attendus).

Plus généralement, la recherche de la double cohérence au niveau de l'exploitation et au niveau d'un territoire homogène, qui constituait pourtant le fondement et l'originalité même des CTE, n'a pas fait l'objet de développement méthodologique susceptible de fournir un cadre d'évaluation formalisé sur cette question.

Cette difficulté est reliée en amont au décalage entre les niveaux national et régional dans la définition et la hiérarchisation des objectifs des CTE.

### *Une définition fluctuante des enjeux*

Au niveau national, les CTE ont été mis en place par la loi d'Orientation agricole de juillet 1999, la circulaire d'application de ce texte stipule un certain nombre de recommandations visant à promouvoir les CTE installation, les CTE en zones défavorisées, les CTE soumis à des projets collectifs, etc. Ces recommandations recouvrent la volonté première du législateur et, au minimum pour cette raison, elles auraient dû être prises en considération dans le processus d'évaluation au niveau régional. L'évaluation des principes fondateurs des CTE n'était de plus, pas exclusive d'une évaluation plus proche des réalités locales. Pour prendre en compte les

spécificités locales de l'agriculture et de l'environnement une grande marge de manœuvre a été laissée au niveau régional dans le choix et la hiérarchisation des objectifs des CTE.

Or les organisations régionales (administratives, professionnelles et associatives) qui ont défini ces priorités d'actions des CTE en fonction de critères qui peuvent être techniques ou politiques sont également celles qui siègent au comité technique régional d'évaluation. Cette instance d'évaluation est donc à un moment ou à un autre juge et partie<sup>170</sup>, ayant tendance à diriger l'évaluation sur ce qui a été fait plutôt que sur ce qui aurait dû être fait en référence au cadre législatif national.

### *La difficulté de trouver un état de référence initial*

La méthode et la durée de l'évaluation employée n'ont pas pu permettre l'analyse des mécanismes liant l'évolution des exploitations agricoles et ses impacts sur les différentes fonctions de l'agriculture. Ainsi il n'est pas possible de voir si les CTE permettent ou non d'infléchir cette évolution dans un sens favorable. Pour combler cette carence, une analyse globale du secteur agricole<sup>171</sup> aurait été nécessaire. Cette charge de travail était incompatible avec le respect des délais. Par contre il eut été opportun de se servir des évaluations et du suivi des MAE. Dans un premier temps, les évaluateurs auraient pu se pencher sur les diagnostics d'exploitations, ces documents élaborés par l'administration et les agriculteurs comportaient, des analyses de terrain pour bien appréhender le contexte agricole, environnemental et territorial du contrat. Par la suite, le travail des évaluateurs auraient pu consister à agréger un ensemble de contrats individuels pour en apprécier les complémentarités. Dans la pratique rien de tout cela n'a été possible en raison de la pauvreté technique, agronomique, environnementale et territoriale du contenu des diagnostics. Ces documents ont été élaborés de manière trop rapide et par un nombre de techniciens et d'ingénieurs se situant trop en deçà de la charge de travail à accomplir. Les évaluateurs nationaux des CTE précisent que « *compte tenu des tensions et, parfois, des conflits internes à la profession agricole, les techniciens agricoles n'ont très*

---

<sup>170</sup> Le système de cogestion de l'agriculture doit permettre, en théorie du moins, une meilleure adéquation entre les attentes et nécessités de la profession agricole et les politiques publiques mises en œuvre par l'Etat. Dans la pratique ce système trouve ses limites quand il s'agit d'évaluer ces politiques : les experts techniques, professionnels et associatifs qui ont mis en place ces contrats sont les mieux placés pour les évaluer. Les syndicalistes agricoles locaux et les membres de certaines associations pour l'environnement participent tant à l'élaboration, la mise en place et l'évaluation de ces politiques.

<sup>171</sup> En fait, dans une région donnée, une telle analyse serait nécessaire au niveau de chaque petite région agricole homogène.

*généralement pas eu ni le temps, ni les moyens, ni parfois la volonté de modifier leurs méthodes de travail habituelles pour accompagner les agriculteurs dans l'élaboration de leurs contrats. Or, ces méthodes ne répondaient pas nécessairement à la démarche qu'appelait le CTE, visant à élaborer un projet individuel global et à harmoniser avec les enjeux collectifs »<sup>172</sup>.*

#### **4.4.4. Les problèmes de fond posés par l'évaluation**

Nous souhaitons prendre appui sur cette expérience d'évaluation pour montrer la difficulté à développer des outils et indicateurs dépassant le strict cadre sectoriel (entendu comme la juxtaposition plutôt que l'intégration des volets économiques, environnementaux et sociaux) alors même que les objectifs de cette politique sont globaux. Trois points seront développés ci-dessous :

##### *Le problème de la définition des objectifs de la politique publique*

Les politiques dites de développement durable, et typiquement celle des Contrats Territoriaux d'Exploitation ne sont volontairement que peu explicites quant à la définition qu'elles retiennent du développement durable. Une fois cet objectif « global » fixé, comment se décline-t-il concrètement ? En d'autres termes, comment se définit la hiérarchisation entre différentes dimensions potentiellement antagonistes ? La circulaire de mise en œuvre du CTE ne présente pas de telle hiérarchisation :

*« Fondé sur la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, le CTE repose sur une démarche contractuelle empreinte de modernité et de responsabilité. Il doit s'appuyer sur un projet portant sur l'ensemble de l'exploitation, par lequel l'agriculteur s'engage à développer une activité agricole multifonctionnelle qui contribue en même temps à la production agricole, à la création de valeur ajoutée, mais aussi à la protection et à la gestion des ressources naturelles, des paysages et de la diversité biologique, à l'équilibre des territoires et à l'emploi. »*

Comment va-t-on juger dans ce cadre de l'atteinte des objectifs si l'équation spécifique du développement durable n'a pas été résolue ? Il s'agit, à notre avis, d'une limite majeure à la production d'indicateurs qui de ce fait ne sont que d'un faible recours pour porter un jugement sur la politique, en l'absence de tout critère de référence.

---

<sup>172</sup> Rapport d'évaluation national sur le programme CTE, décembre 2003. Instance nationale d'évaluation présidée par Philippe Lacombe.

### *La pertinence des types d'indicateurs « sectoriels » ou « intégrés »*

Il est nécessaire de décliner le problème en deux phases, l'une s'intéresse aux indicateurs « généraux » tels que définis par les textes pour l'ensemble des CTE, sans distinction de zones ou de cultures, les autres sont par contre très étroitement liés aux contingences locales. Ils dépendent de la hiérarchisation régionale, une péréquation entre les objectifs hiérarchisés à atteindre et les objectifs réalisés permettrait de bien situer l'impact de cette politique. Par rapport à l'approche sectorielle, une approche intégrée devrait prendre en compte d'une part la pondération entre les trois dimensions du développement durable et d'autre part les interactions entre ces dimensions.

L'utilité des indicateurs est liée à la résolution du problème soulevé précédemment. Cependant, il nous semble préférable, en l'absence de critères de jugement « transparents » indiquant clairement la hiérarchisation retenue pour telle politique, de reposer sur des indicateurs sectoriels qui laissent le champ libre à une appréciation ultérieure en fonction de critères adéquats.

Quel que soit le type d'indicateur, un état des lieux initial est nécessaire. En fonction de l'état des lieux, il est possible de savoir comment l'évolution des exploitations ou des pratiques agricoles influent sur l'état initial. Dans ce cas de figure les évolutions constatées peuvent venir soit du marché, soit de la combinaison de politiques, l'évaluation pourrait montrer la place des CTE dans cette combinaison de politiques. Les CTE ont-ils permis de suivre ou d'accentuer une tendance lourde, ont-ils généré un changement plus radical favorable à l'environnement ou au développement rural ? Cette question difficile ne pourra trouver une réponse que si un état des lieux sérieux a été réalisé et si les objectifs à atteindre étaient clairement affichés et hiérarchisés selon les contingences locales.

Certains critères ou indicateurs semblent au premier abord très explicites en terme d'atteinte des objectifs. Le critère « création d'emplois directs » est un exemple explicite de ce problème. La création d'emplois directs est une mesure qui après une première lecture des chiffres donne des résultats satisfaisants : des emplois ont bien été créés par les CTE. En analysant d'autres composantes de ces résultats, nous constatons que les CTE intéressent des exploitations deux fois plus grandes que la moyenne et dont le rapport homme/terre est inférieur (moins de travailleurs par unité de surface). Ainsi les CTE participent à l'accroissement de la compétitivité

des grosses exploitations<sup>173</sup>, en favorisant notamment l'accès au marché de la terre, et l'exploitation de ces surfaces grâce aux possibilités d'investissement en matériel. Ainsi, la conséquence de l'application de cette politique sera vraisemblablement une baisse du rapport homme/terre, le facteur terre restant fixe au niveau de l'ensemble des exploitations. Cette constatation va à l'encontre de ce qui était préconisé par les textes, à savoir le maintien d'un grand nombre d'agriculteurs, avec la mise en avant des CTE transmissions et des CTE installations. Ce critère de création d'emploi direct ne semble donc pas approprié pour évaluer cet objectif.

### *Le positionnement de l'évaluateur*

La notion de développement durable, satisfaire au mieux les besoins de la génération actuelle sans hypothéquer la possibilité des générations futures à satisfaire les leurs<sup>174</sup>, reste un principe sujet à interprétation quant au niveau et à la qualité des besoins des générations actuelles et futures. De plus ce principe n'est pas directement opérationnel. Il nécessite donc la médiation de décisions politiques pour être appliqué.

Les évaluateurs ne seront en mesure de juger de l'atteinte de l'objectif de durabilité d'une politique que si le législateur a lui-même défini les critères de durabilité. Dans le cas de la loi d'orientation agricole qui fonde les CTE, la multifonctionnalité de l'agriculture a été définie et sa contribution au développement durable reconnue ; néanmoins les objectifs assignés à l'espace rural et au secteur agricole trop nombreux et trop souvent contradictoires pour fournir de tels critères de durabilité. Au niveau régional, une définition légitime de tels critères nécessitait une implication des élus locaux.

---

<sup>173</sup> Les exploitations bénéficiaires des CTE disposent de structures plus grandes, il y a une surreprésentation des GAEC, mais aussi d'exploitations d'élevage extensif. In Rapport d'évaluation des CTE, décembre 2003.

<sup>174</sup> D'après le rapport Brundlandt de 1987.

## **Chapitre 3/ Etudes de cas dans le Parc Naturel Régional (PNR) du Cotentin et du Bessin**

Dans la section 1 du chapitre 3, nous décrivons les caractéristiques écologiques, agronomiques, hydrologiques et sociales qui font du PNR du Cotentin et du Bessin (PNRCB) un cas d'école intéressant en ce qui concerne l'application et l'évaluation des premières politiques publiques agro-environnementales dans les années allant de 1992 à 2004. C'est en dépassant les clivages entre pourfendeurs de ces mesures et partisans d'une agriculture plus compatible avec les exigences environnementales et le développement durable<sup>175</sup> que la logique des MAE arrive à maturité, notamment en considérant que l'agriculture ne fournit pas seulement des biens agricoles, mais aussi des biens non marchands. Il s'avère ainsi que le monde agricole doit obligatoirement, explicitement, s'ouvrir au monde rural pour intégrer au mieux ses critiques et attentes. Le PNRCB grâce à son système de gouvernance est capable de mettre en place dans son territoire des politiques diversifiées, négociées et évolutives. Nous verrons que le PNRCB peut promouvoir des mécanismes plus souples de coordination et d'intégration de la diversité des acteurs en présence pour avoir une plus grande efficacité et une meilleure adhésion des destinataires.

Dans les deux dernières sections, nous verrons que la valeur écologique de ces marais dépend étroitement du type d'agriculture qui y est pratiqué. En effet, tout déclin de cette activité conduirait à l'abandon des cours d'eau, avec pour conséquence le comblement des marais, le développement de bois tourbeux et l'appauvrissement floristique et faunistique. A l'inverse, l'intensification, le développement massif de la culture de maïs dans le Haut-Pays est néfaste à cet équilibre. Par ailleurs, l'agriculture représente toujours l'élément clef de la vie rurale du PNR : elle est la source, le garant d'une production de qualité (cf. A.O.C Isigny par exemple) et du développement du tourisme (batellerie, excursions, découverte du biotope des marais).

Les considérations liées à l'équilibre écologique de ce milieu entre agriculture et gestion des marais sont communément admises, toutefois la mise en œuvre de mesures agro-environnementales dans le périmètre du PNR nécessite une approche mieux ciblée, plus nuancée, notamment en mettant en lumière l'ensemble des particularismes du PNR.

La section 2 mentionne et décrypte les principales politiques agro-environnementales mises en œuvre dans le PNR, puis porte sur les caractéristiques de l'offre d'aménités et sur le système de gouvernance du PNR qui est considéré, par définition comme le réceptacle de la demande

---

<sup>175</sup> Selon le rapport Brundtland de 1987, le développement durable peut se définir comme un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins.

sociale<sup>176</sup>. Ensuite, la section 3 s'intéresse à la demande d'aménités et par construction à l'estimation des effets des politiques agricoles et environnementales sur la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture dans le territoire du PNR.

---

<sup>176</sup> Un PNR est un établissement public de coopération créé entre des collectivités territoriales et labellisé par l'Etat, recouvrant le territoire d'une zone rurale remarquable, afin de protéger son paysage et son patrimoine, et d'y mettre en œuvre un développement économique durable. L'initiative de la création d'un PNR appartient au Conseil Régional mais le projet est élaboré dans la concertation entre tous les acteurs du territoire. L'accord qui se dégagera de cette concertation est mis en forme dans un contrat qui constituera la Charte du Parc. L'article L333-1 alinéa 2 du code de l'environnement définit la Charte et indique qu'elle « détermine pour le territoire du PNR les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, et les mesures permettant de les mettre en œuvre ».

## **Section 1/ Etude de cas: le Parc Naturel Régional du Cotentin et du Bessin**

Zone humide d'importance internationale, les marais du Cotentin et du Bessin constituent quasiment un cas d'école en matière de multifonctionnalité, compte tenu du rôle prépondérant de l'agriculture dans l'équilibre du milieu et la fourniture d'un certain nombre d'aménités. Très clairement, la disparition de l'activité agricole dans cette région se traduirait par une importante régression écologique. Et inversement, toute intensification non contrôlée conduirait à des pertes de qualité environnementale significatives. Les mesures de politique agricole favorisant le maintien des exploitants dans cette zone, ainsi que les mesures à caractère proprement environnemental s'avèrent donc justifiées. Le fait que ces marais soient inclus dans un Parc Naturel Régional est un élément favorisant une gestion durable du milieu. Au-delà, les modalités de fonctionnement, et d'animation du PNR constituent un terrain particulièrement favorable à la mise en place des CTE.

Afin de mieux cerner les caractéristiques de la zone, la première partie de cette section est centrée sur la présentation du cadre général, tant du point de vue historique, qu'écologique ou institutionnel. La deuxième partie resitue l'agriculture dans son contexte local, notamment démographique. Elle donne des indications quant aux systèmes de production en place et à la manière dont ils contribuent à la fourniture d'aménités. Enfin, la troisième partie cherche à montrer comment les politiques mises en œuvre dans le contexte national ou européen ont permis de protéger et faire vivre ce milieu particulier.

## **1. Les caractéristiques générales des marais du Cotentin et du Bessin**

Le premier point est centré sur le marais en tant que milieu particulier. Il a pour objet d'en prendre la mesure. Le second envisage cet espace sous l'angle de sa gestion institutionnelle.

### **1.1. Les marais du Cotentin et du Bessin : un espace particulier**

Après une brève description du contexte naturel et du fonctionnement des marais nous insisterons plus particulièrement sur les fonctions écologiques de ce milieu.

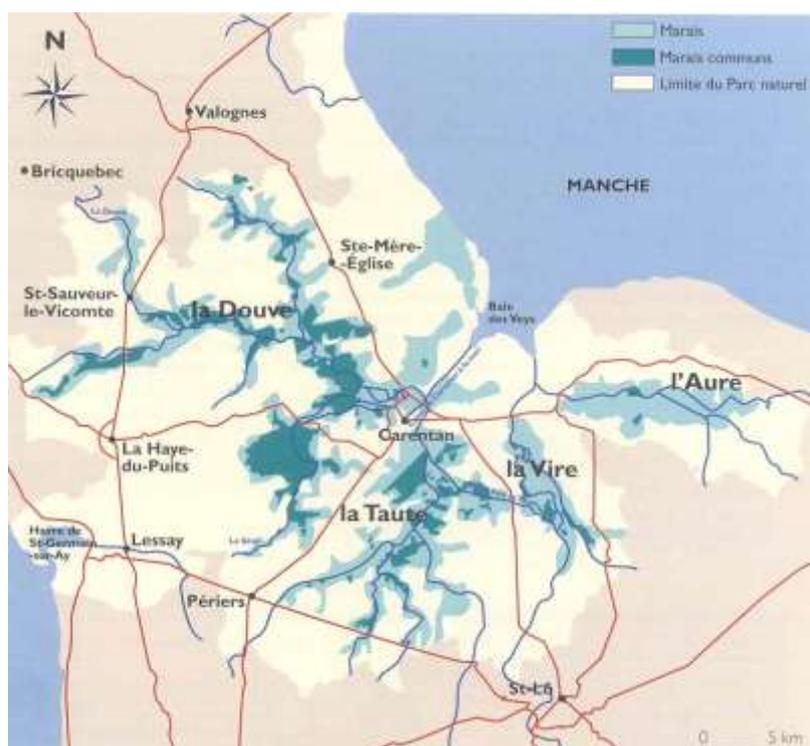
#### **1.1.1. Contexte naturel et fonctionnement des marais**

Les marais du Cotentin et du Bessin, communément appelés Marais de Carentan, sont situés à cheval sur les départements de la Manche et du Calvados, l'essentiel se situant en Manche.

Ils s'étendent sur une zone de 25 000 ha environ, vaste dépression d'origine marine formée de prairies inondables et marécageuses correspondant aux quatre vallées principales: la Douve, la Taute, la Vire et l'Aure qui convergent vers la baie des Veys, exutoire d'un bassin versant de 3 500 km<sup>2</sup>, sur la côte est du Cotentin. Les landes de Lessay et la vallée de l'Ay donnant dans le havre de Saint Germain sur Ay (côte ouest du Cotentin) font également partie de cet ensemble.

Ces zones littorales sont enchâssées dans un paysage bocager d'environ 95 000 ha, constitué par les plateaux du nord de la région, le Plain, et le Bocage de Saint Lô - Coutances au sud.  
(carte 1)

## Carte 2 : le Parc Naturel Régional du Cotentin et du Bessin



Source: Fédération PNR de France, mars 2000

Les Marais du Cotentin et du Bessin présentent des milieux variés : marais intérieurs des vallées et marais arrière- littoraux de la côte Est du Cotentin, zones dunaires et estrans vaseux, schorres de la baie des Veys et du havre de St Germain sur Ay, landes et massifs forestiers, îles de St Marcouf.

Leur valeur patrimoniale est due à des facteurs naturels (vastes étendues de sols tourbeux, localisation des marais sur un axe de migration des oiseaux) mais aussi à des facteurs humains (gestion des prairies inondables, aménagements de polders). L'opposition entre un *bas- Pays* aux sols tourbeux et plats, et un *haut- Pays*, constitué d'un plateau liasique au nord de Carentan et de petites buttes à l'Ouest et au Sud, caractérise un paysage construit, en fait, par des aménagements et des pratiques agricoles accumulées au cours des siècles (Vivier , 1992)<sup>177</sup>.

<sup>177</sup> Vivier M., 1992. De la diversité des usages à la mono production fourragère : le cas des marais communaux de l'Isthme du Cotentin, INRA-URSAD Normandie, projet d'article 1992, 32p.

### 1.1.2. Les fonctions écologiques

La nature des sols du marais est très diversifiée. Ils peuvent être classés en 3 catégories selon leurs conditions d'hydromorphie et leur composition (Charbonnel, 1996)<sup>178</sup> :

- les sols tourbeux, en fonds de vallée, où la nappe phréatique est à moins d'un mètre de la surface et où tout travail du sol est impossible,
- les sols « minéraux », en limite des zones inondables, à caractéristiques hydromorphes avec horizon de gley et taux élevé de matières organiques, qui peuvent être labourables,
- les sols mixtes formés de couches alternées de tourbes et de minéraux où les pratiques culturales sont généralement difficiles.

Landes et marais ont une caractéristique écologique commune, leur extrême pauvreté en sels minéraux. Il en résulte une sensibilité à toute fertilisation lorsqu'elle n'est pas réexportée dans l'année, phénomène à intégrer dans les modalités d'exploitation agricole (PNR, 2000)<sup>179</sup>.

Mais la grande valeur écologique de cette zone humide est liée au régime hydraulique d'où l'importance de la régulation des eaux dans les marais. Celle-ci a été entreprise par l'homme dès le XI<sup>e</sup> siècle (digues) mais surtout au XVIII<sup>e</sup> siècle avec la construction des premières *portes à flot* sur la Douve et la Taute, empêchant la remontée des eaux marines dans les cours d'eau et permettant aux terres d'amont de jouer un rôle de réservoir d'eaux douces. Au XIX<sup>e</sup> siècle, la Vire est à son tour équipée. En outre, des barrages, jouant un rôle important dans la régulation des eaux pluviales, et des ponts- écluse complètent un réseau composé des quatre grandes rivières et de leurs affluents, d'émissaires artificiels (canaux).



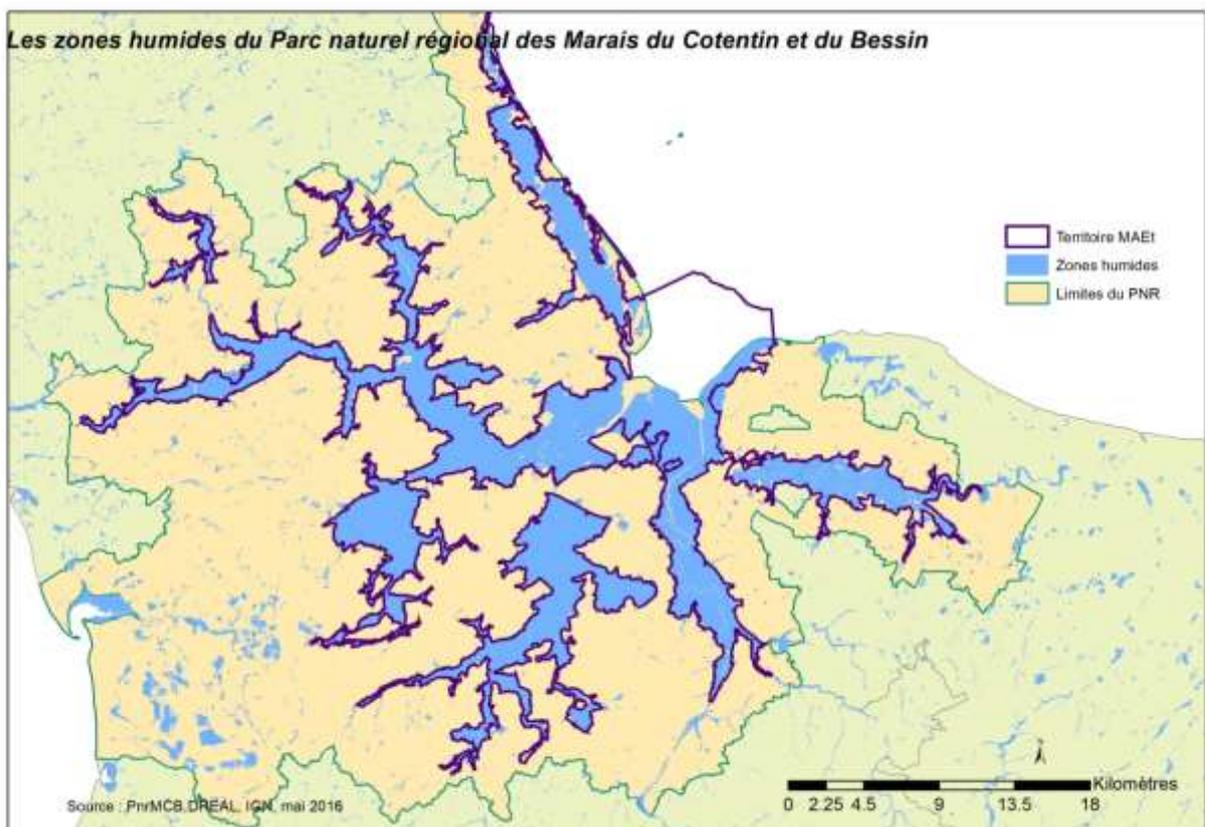
<sup>178</sup> Charbonnel L., 1996. Rapport d'audit sur la reconduction éventuelle au titre du règlement CEE n°2078/92 du 30 juin 1992 des opérations engagées au titre de l'article 19 du règlement CEE n°797/85 sur les marais du Cotentin et du Bessin, 45 p. + annexes.

<sup>179</sup> PNR, 2000. Rapport d'activités 1999, Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin, 52 p.

Un réseau de fossés (ou *limes*) prolonge les réseaux principaux et secondaires et permet, soit d'assurer le ressuyage des parcelles de marais (*rigoles* ou *lagues*), soit de séparer les parcelles pâturées (*fossés d'abornement*), soit enfin d'assurer à la fois une fonction hydraulique et une fonction de limites foncières (*courants d'eau* ou *mères eau*). Ce chevelu de fossés présente une extrême hétérogénéité (largeur, profondeur).

La carte 2 ci-dessous donne un exemple de l'importance des zones humides dans le territoire du PNR.

**Carte 3 : Les ZH du PNR du Cotentin et du Bessin**



A l'interface entre milieux marin et continental, ces zones d'échanges, de transferts d'énergie et de matières nutritives, sont particulièrement favorables à la reproduction et au développement des organismes vivants. Il en résulte une productivité élevée révélée par le foisonnement

biologique observé (mollusques, insectes, crustacés, poissons, oiseaux). Leur fonctionnement écologique est largement dépendant des marées sur le littoral, de la qualité de l'eau dans les estuaires, de la gestion hydraulique amont dans les marais arrière- littoraux.

Les fonctions écologiques principales de cet écosystème concernent d'une part la ressource en eau (fonction hydrologique), et d'autre part, les ressources en peuplements végétaux et animaux (fonction maintien de la biodiversité). Par l'exploitation des prairies inondables (fauche, pâturage), l'homme va contribuer à l'équilibre biologique du marais. Ces trois aspects (pratiques culturales, gestion de l'eau et biodiversité) sont étroitement interdépendants. Modifier une des composantes d'un site comporte le risque de transformer l'ensemble.

#### **1.1.2.1. Fonction hydrologique**

La ressource en eau est constituée d'une part d'un réseau hydrographique dont la régulation va commander le bon fonctionnement de l'agro- écosystème « marais » et d'autre part de réserves souterraines importantes. Les particularités hydrauliques tiennent en trois points :

- la taille du bassin versant (3 500 km<sup>2</sup>),
- la présence de portes à flot au niveau de l'exutoire,
- la faiblesse de la pente dans la partie marais (10 cm/km).

Il faut ajouter une topographie des terrains très variable et irrégulière dans l'espace. Les eaux provenant d'un bassin versant de 3 500 km<sup>2</sup> s'écoulent dans les principales rivières des marais ou sous la forme de nappe de submersion en période hivernale, vers la baie des Veys. Celle-ci est très sensible aux apports continentaux qui remettent périodiquement en cause sa classification en zone salubre avec des répercussions économiques importantes (conchyliculture). Le suivi de l'évolution sédimentaire de cette baie a montré une accélération importante des phénomènes d'envasement (PNR, 1997)<sup>180</sup>.

#### **1.1.2.2. La gestion hydraulique**

Elle porte sur la régularisation du niveau des nappes et celle des temps de submersion des marais. Ces derniers sont, dès le mois de novembre, recouverts de 60 à 80 cm d'eau, ils

---

<sup>180</sup> PNR, 1997. Etude courantologique, sédimentaire et de salubrité de la baie des Veys, cahier des clauses particulières, 18 p.

« blanchissent » de la mi-décembre à la mi-mars. Environ 14 000 ha de prairies tourbeuses sont ainsi régulièrement « blanchis » par les eaux.



Des expérimentations de nouvelles modalités de gestion de l'eau (allongement des durées d'inondation, contrats de niveaux d'eau) compatibles avec le maintien des pratiques agricoles permettent une meilleure compréhension des interactions de l'eau sur le milieu (PNR, 1999)<sup>181</sup> et (PNR, 2000)<sup>182</sup>. Les résultats montrent que :

- La durée d'inondation printanière favorise la pousse d'espèces hygrophiles fourragères comme *Glyceria fluitans*, *Agrostis stolonifera* au dépens de *Carex disticha*.
- La plupart des espèces ornithologiques dites patrimoniales ont besoin d'une nappe affleurante jusqu'au printemps et la submersion prolongée favorise la présence de vanneaux huppés et de courlis cendrés.
- Par leur capacité de stockage importante d'eaux superficielles ou souterraines qu'elles restituent ensuite progressivement, ces zones contribuent à prévenir les inondations : ainsi, la fonction de « zone tampon » de la basse vallée de la Vire en cours de restauration dans certains secteurs (champ d'épandage des crues), et la réalisation d'un système de maîtrise de crues sur la Douve contribuent-ils au programme de gestion intégrée de l'écosystème marais (Programme LIFE, Zones Humides Infos, n°18, 4<sup>ème</sup> trim.1997)..
- Le rôle épurateur des zones humides, par les processus de sédimentation ou de dénitrification dont elles sont le siège, est également bien établi : les zones rivulaires et

---

<sup>181</sup> PNR, 1999. Des expériences techniques sur la gestion des zones humides. Programme européen LIFE 1995/1998 sur la mise en place d'un modèle de gestion intégrée des zones humides), 48 p.

<sup>182</sup> PNR, 2000. Bilan du suivi agro- floristique sur le marais des Mottes, 1997-1999.

les ripisylves (formations végétales ligneuses ou herbacées en bordure des cours d'eau influencées par l'abondance de l'eau) peuvent soit stocker les nitrates, le phosphore ou les matières en suspension soit provoquer une importante dénitrification sous certaines conditions d'alternances de milieux aérobie et anaérobie. Cette dénitrification allège la charge en nitrates des eaux souterraines et superficielles. La bonne gestion de ces zones est essentielle pour assurer ces fonctions épuratrices (Charbeaux, 1994)<sup>183</sup>. En particulier, l'absence de circulation d'eau peut entraîner des phénomènes d'eutrophisation générant une dénitrification naturelle.

- Les réserves souterraines de ces zones constituent une richesse importante pour l'alimentation de la région par leur capacité et leur qualité avec un potentiel de 10 000 m<sup>3</sup> par jour exploité aux deux tiers au nord du bassin et un potentiel de 15 à 20 000 m<sup>3</sup> par jour, exploités à 50 %, au centre du marais. Au nord ouest existe également une réserve de forte capacité non exploitée. Là aussi, le maintien de la qualité de ces nappes souterraines est favorisé par le bon fonctionnement de ces zones humides.

Si la nature des pratiques agricoles a une incidence directe sur les caractéristiques floristiques et faunistiques des marais intérieurs, le niveau de la nappe d'eau de chaque parcelle est l'élément qui conditionne l'essentiel de son équilibre écologique. La gestion de l'eau « à la parcelle », l'entretien du réseau de fossés et des émissaires adjacents aux grands cours d'eau constituent un des enjeux du maintien et de la restauration de la biodiversité (PNR, 1997)<sup>184</sup>. Les expérimentations conduites dans le cadre du programme LIFE ont permis de déterminer les types d'ouvrages de régulation nécessaires et leur localisation (marais des Mottes, marais du Rivage).

### **1.1.2.3. Fonction maintien de la biodiversité**

La biodiversité de ces zones humides, landes et secteurs littoraux, dans ses composantes écologiques, spécifiques et génétiques, recouvre à la fois la diversité floristique et faunistique, et la diversité des habitats naturels de ces milieux. Les zones de marais les plus riches d'un point de vue écologique font l'objet d'une cartographie botanique et l'ensemble territoire du Parc est suivi sur le plan avifaunistique.

---

<sup>183</sup> Charbeaux, Ph., 1994. Rôle épurateur des zones humides vis-à-vis des pollutions diffuses d'origine agricole- étude bibliographique, 29 p. + annexes.

<sup>184</sup> PNR, 1997. Objectif 2007, projet de rapport de la charte 1997-2007, 123 p.

## - La richesse floristique

L'une des richesses du marais réside dans la mosaïque de milieux et d'habitats qu'il renferme. 8 000 ha de marais correspondent à des prairies tourbeuses où la permanence de l'eau dans le sol permet le développement d'une flore spécifique et diversifiée : droseras et grassettes de tourbes nues, linaigrettes des prairies de fauche tardive, trèfles d'eau, comaret et utriculaires dans les parties les plus aquatiques. L'espace fourrager (hors talus, haies et fossés) des prairies de l'Isthme du Cotentin a fait l'objet d'études assez complètes (Vivier et Baudry, 1988)<sup>185</sup>. Les associations végétales vont dépendre du type de sols et des pratiques culturales.

On distingue ainsi :

- Le marais transformé, en limite du haut- Pays, où une prairie de type comparable à celle du haut- Pays s'est installée, le milieu naturel ayant été profondément modifié par les techniques culturales.
- Le marais banal constitué de prairies marécageuses caractérisé par des espèces prairiales mésophiles associées aux espèces hygrophyles avec développement de zones de joncs et de glycéries. La grande glycérie ou *fiague* bien connue des éleveurs de la région de Carentan, la houlque laineuse (*Holcus lanatus*), les carex et joncs sont des plantes caractéristiques des zones marécageuses.



- Le marais non exploité où la prairie marécageuse évolue soit vers la prairie à molinie avec formations à roseaux et à marisques, soit vers la tourbière à sphaignes. Des formations boisées, saules et aulnes, apparaissent dans les zones les plus délaissées.

---

<sup>185</sup> Vivier M., Baudry J. 1988. Fermes herbagères et prairies de l'isthme du Cotentin [Texte imprimé] / M. Vivier, J. Baudry / Versailles : Institut national de la recherche agronomique, 1988

- La végétation du marais du Littoral présente des espèces d'intérêt patrimonial comme *Calamagrostis canescens*, *Carex hostiana*, *Hypericum elodes*, *Senecio aquaticus*, *Stellaria palustris*, etc... (PNR, document technique programme LIFE, 1999)<sup>186</sup>.

- **L'avifaune**

Le marais est le lieu de nidification d'oiseaux spectaculaires (plus de 150 espèces d'oiseaux) tels que: cigogne blanche, busard des roseaux, courlis cendré, râle des genêts, barge à queue noire, canards pilet et souchet, sarcelle d'été, vanneau huppé. Il joue pleinement son rôle en hiver en relation avec la baie des Veys où stationnent des milliers d'huitriers pie, courlis cendrés, bécasseau variable et de nombreux canards. La complémentarité entre les zones de repos de la baie et les secteurs de gagnage des marais est primordiale pour le maintien de la valeur biologique globale du territoire du Parc (PNR, projet de charte 1997-2007, mars 1997)<sup>187</sup>.

Ces espèces nicheuses « patrimoniales » et indicatrices de la qualité du milieu font l'objet d'un suivi au travers d'un réseau de points d'écoute et de recensements périodiques.

Les indicateurs du suivi faunistique concernent notamment le nombre de couples nicheurs, le nombre d'espèces migratrices (marais des Mottes).

La baie des Veys est en outre un des rares lieux de reproduction régulière en France du phoque veau- marin.

Les landes de Lessay présentent, outre leur cortège floristique particulier, certains insectes rares : libellules (cordulie bronzée, sympétrum noir), ou papillons (azuré des mouillères).

Le havre de St Germain- sur- Ay est un des sites proposé au titre du futur réseau Natura 2000 pour la présence significative d'habitats naturels ou d'espèces d'intérêt communautaire (directive communautaire n° 43/92 dite « Directive Habitats naturels faune- flore ») dans un contexte d'espace très sensible. Au total, 35 espèces végétales rares ou menacées et 7 espèces de fort intérêt patrimonial en avifaune sont protégées.

La cartographie des *habitats* de ces deux derniers sites comporte plus de 15 catégories d'habitats à préserver : bancs de sables d'estuaire, végétations pionnières à *Salicornia*, prés à *Spartina*, prés salés atlantiques, végétations des laisses de mer, dunes fixées et dépressions

---

<sup>186</sup> Loc. cit. n°5

<sup>187</sup> Loc. cit. note n°8

dunaires humides du Havre de St Germain- sur-Ay, tourbières, mégaphorbiaies, bas- marais, landes humides ou sèches des Landes de Lessay.

### - **La faune piscicole**

Cette faune est également importante : le brochet et l'anguille prédominent, mais l'alose et la truite de mer font aussi partie des espèces « phares » du patrimoine halieutique du territoire du parc et font l'objet d'actions de préservation ou de restauration : intérêt de certains sites comme zone de frayère à aloses sur la Douve, aménagements de frayères semi-naturelles à brochet (marais d'Amfreville).

## **2. Gestion institutionnelle du milieu**

La prise en compte par l'homme de ce milieu très particulier s'est traduite très tôt par une gestion institutionnelle assez poussée, ne serait-ce que pour la construction et l'entretien des digues, fossés et portes à flot. Mais plus intéressant pour nous est le mode de gestion des zones humides et des prairies plus ou moins inondables. On verra en premier lieu la gestion traditionnelle, telle qu'elle a perduré. Puis on examinera les modalités de la gestion actuelle à travers l'imbrication des systèmes en place.



### **2.1. Gestion traditionnelle des marais privés et communaux**

Depuis longtemps convoités par de nombreux usagers, ces marais apparaissent dès les XIe, XIIe siècles comme des espaces utilisés collectivement par les populations locales, les « communiars », dont les droits d'usages, sont régis par des chartes puis par des associations syndicales : les droits de marais, répartis par « feux » ou par habitant, concernent des droits de pâturage, de récolte d'herbes et de tourbe mais aussi des droits de chasse ou de pêche.

Les « usages » du marais communal précisent les conditions de vente et cession des droits, le montant des taxes de pâturages (fixés suivant le type d'animal) qui servira à payer les frais de curage des fossés et de gardiennage. Les conseils municipaux arrêtent chaque année le calendrier des opérations : dates de mise à l'herbe, marquage des animaux, date et adjudication des foins (Vivier, 1992)<sup>188</sup>.

Jusqu'au XIXe siècle, le *Bas-Pays* est voué à des usages multiples, tant agricoles avec une spécialisation laitière précoce autour du pôle exportateur de Carentan-Isigny (activité beurrière puis fromagère), qu'artisansaux (roseaux, joncs, saules, osiers dont la culture apparaît vers le milieu du XVIIIe siècle), énergétiques (tourbe) ou à des activités de pêche et de chasse. Les grands travaux d'hydraulique du XVII au XIXe siècles (ponts, écluses, canaux et portes à flot sur chaque grande rivière) améliorent les conditions sanitaires et permettent le développement de l'élevage, principale vocation du marais.

Dès le XVIIIe siècle on assiste à la poldérisation de la baie des Veys, entre le canal de Carentan, jonction de la Douve et de la Taute, et celui d'Isigny, jonction de la Vire et de l'Aure. Cette avancée sur le domaine maritime s'est poursuivie jusqu' en 1970.

Le bocage apparaît dans le *Haut-Pays* et deviendra de plus en plus dense avec la multiplication des petites exploitations entre 1824 et 1860, au fur et à mesure de l'affirmation de la vocation laitière et herbagère de la région. En corollaire au morcellement de la propriété, le découpage physique des marais par la création des fossés va conduire à un nouveau paysage de « bocage aquatique » (FPNR, 2000)<sup>189</sup>.

Les transformations de la société rurale au XIXe puis au XXe siècles (exode vers les villes et l'industrie, mécanisation et concentration de l'agriculture) entraînent une lente régression des usages autres qu'agricoles du bas- Pays, et une adaptation des réglementations qui deviennent moins restrictives. La monoproduction fourragère se substitue aux multiples activités du marais. L'apparition de la pratique de la fauche comme pratique de faire- valoir des marais (réserves de foin pour la nourriture hivernale) va contribuer à promouvoir l'usage privatif des marais indivis. C'est l'amorce d'un long processus de privatisation et de parcellisation des marais qui

---

<sup>188</sup> Loc. cit. n° 1

<sup>189</sup> FPNR, 2000. Paysages des zone humides, cahier n°3, 40 p.

va s'accélérer au cours des années 1950-70 où l'agriculture s'engage dans la voie de la productivité et de l'intensification fourragère.

Avec l'introduction et le développement rapide des cultures de maïs fourrage, le Haut-Pays va prendre une part de plus en plus importante dans l'alimentation des troupeaux et, bien que les éleveurs continuent d'utiliser la complémentarité entre le pâturage précoce et les cultures fourragères du Haut-Pays et le pâturage d'été et d'automne et le foin du bas- Pays, de nombreux éleveurs abandonnent l'usage des communaux (Georgeault-Dormoy, 1994)<sup>190</sup>.

Conséquences de ces nouvelles pratiques (développement des cultures de maïs qui se substituent à la *fiague* pour l'alimentation des laitières, ensilage d'herbe), les agriculteurs cherchent à accéder au foncier soit par la propriété soit par la location (FPNR, 2 000)<sup>191</sup>. De ce fait, les surfaces communales de marais tendent à régresser, au profit des prés (marais privés) où les éleveurs visent à améliorer les rendements fourragers, par la fertilisation azotée, notamment, pour une exploitation par la fauche durant la période estivale, par le pâturage en octobre/novembre.

Ainsi, dans les années 1920-25, les marais communaux représentent environ 12 000 ha et, comme les prés, ne sont plus que des éléments d'un système fourrager marqué par des pratiques spécifiques: les animaux sont libres de mai à octobre sur les marais collectifs, d'octobre à la mi-novembre sur les prés marais privés. Le pâturage rationné est par contre la règle sur les herbages du haut- Pays, au printemps et à l'automne, pratique facilitée par l'utilisation de la clôture électrique qui se substituera au système de l'animal attaché.

En 1994, sur les 8 000 ha de marais communaux, seuls 3 000 ha sont exploités pour le pâturage collectif (ou *dépouille*) de jeunes animaux, de bovins viande et des vaches tarées. Les nouveaux modes d'exploitation agricole d'une part, privilégiant des systèmes de plus en plus intensifs dans le haut- Pays et ne s'intéressant qu'aux meilleures terres de marais, les ressources insuffisantes des communes et des associations foncières d'autre part, ne permettant plus l'entretien du réseau hydraulique (curage des fossés), ont conduit à un certain désintérêt des marais communaux et à une dégradation du milieu.

---

<sup>190</sup> Georgeault- Dormoy G., 1994. Efficacité sociale d'une gestion collective des communs : application aux marais du Cotentin et du Bessin, mémoire de DEA.

<sup>191</sup> *Loc. cit.* n° 13

A la fin des années 1980, le *risque de déprise agricole* sur les 25 000 ha de marais apparaît de première importance, menaçant tant les qualités biologiques des zones humides que l'économie des exploitations agricoles ou l'équilibre de gestion des marais communaux (PNR, 1997)<sup>192</sup>.

## **2.2. La gestion actuelle**

La valeur patrimoniale des Marais du Cotentin et du Bessin a été reconnue à différents niveaux et l'intérêt de sa conservation a justifié sa désignation de site Ramsar et de zones spéciales de protection et de conservation des habitats naturels et des populations d'oiseaux sauvages (Directives européennes, Inventaires nationaux). Parmi les outils juridiques de protection et de gestion des zones humides s'appliquant à cet ensemble, on peut distinguer des mesures internationales, y compris européennes et des mesures nationales (Ministère de l'Environnement, dossier d'information sur les zones humides).

### **2.2.1. Les mesures internationales**

Depuis 1991, une zone de 32 000 ha a été désignée au titre de la convention internationale de Ramsar sur la protection des zones humides, soulignant l'importance internationale écologique de cet espace. Ce site Ramsar « Marais du Cotentin et du Bessin-Baie des Veys » correspond à la quasi-totalité des marais intérieurs, l'ensemble de la baie des Veys et sa bordure maritime, les basses vallées de la Vire et de l'Aure. Il concerne un ensemble de 79 communes (DIREN, 2 000)<sup>193</sup>. La convention de Ramsar (1971) engage les Etats dans des plans d'action ou de gestion des sites retenus impliquant non seulement la protection des habitats des oiseaux d'eau (fonction écologique), mais aussi toutes mesures visant à une gestion durable des ressources en eau (fonctions économique, sociale et hydrologique).

Du point de vue européen, diverses directives jouent un rôle important pour les marais.

La Directive 79/409 de 1979 (« directive Oiseaux ») vise à assurer la protection de toutes les espèces d'oiseaux vivant à l'état sauvage sur le territoire européen (liste de 175 espèces). Le nombre et la qualité des espèces présentes, l'équilibre des milieux préservés ont conduit la France à identifier des zones d'intérêts communautaire « oiseaux » (ZICO) et, à l'intérieur de ces dernières, des Zones de Protection Spéciale (ZPS), dans lesquelles des mesures renforcées de conservation doivent être prises et où l'exercice de la chasse est très précisément réglementé

---

<sup>192</sup> Loc. cit. n°8

<sup>193</sup> DIREN, 2000. Fiche de synthèse des données répertoriées (secteur du PNR des marais du cotentin et du Bessin, baie des Veys, 14 p.

(liste d'espèces, périodes, méthodes, etc...). Deux ZPS concernent le Parc des marais impliquant 60 communes des vallées de la Taute et de la Douve, de certains secteurs de la baie des Veys et les îles de Saint Marcouf.

La Directive 92/43 de 1992 (directive « Habitats ») est relative à « *la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages* ». Chaque Etat doit définir, sur la base d'un inventaire scientifique et à partir d'une liste type d'habitats considérés comme menacés, des « zones spéciales de conservation ».

Les zones spéciales de conservation (directive « Habitats »), dont l'inventaire est achevé, constitueront avec les zones de protection spéciales (directive « Oiseaux ») le réseau européen Natura 2000. Dans ces sites, il appartiendra aux Etats membres de mettre en place des plans de gestion et des mesures de protection appropriées. Deux sites « Natura 2000 » sont proposés sur le territoire des marais et en cours de validation finale en septembre 2000 (DIREN,1999)<sup>194</sup> :

- le Havre de Saint Germain- sur- Ay et Landes de Lessay
  
- Le Marais du Cotentin et du Bessin- Baie des Veys

Un document d'objectifs permet d'établir les termes du contrat avec les acteurs locaux pour maintenir chaque site reconnu d'intérêt communautaire en bon état de fonctionnement. Le plan d'action du document d'objectifs prévoit des prescriptions de gestion (calendrier de fauche par exemple) et des propositions d'actions telles que : l'entretien mécanique ou manuel de marais, aménagements de passes à poissons ou de systèmes d'épuration, conventions de gestion avec les usagers (agriculteurs, forestiers,...), achats de terrains, intégration de prescriptions dans les documents locaux de planification (POS, opération agri- environnementale, contrat de rivière). L'évaluation financière de ces actions comprend des coûts d'investissements, des compensations de pertes de revenu, des mesures incitatives.

Enfin, ce document précise les modalités de suivi de l'état de conservation des habitats et des espèces et définit les bases d'évaluation des incidences de nouveaux projets sur le site (vulnérabilité, zonage des espaces sensibles).

---

<sup>194</sup> DIREN, 1999. Natura 2000 en Basse Normandie, Lettre d'information n°1, décembre 1999, 6

Parallèlement, l'ensemble des travaux réalisés dans le cadre du programme LIFE sur la mise en place d'un modèle de gestion intégrée des zones humides, a permis :

- d'apporter des éléments de réponse concrets sur la gestion des niveaux d'eau (sites tests du marais d'Amfreville, et du marais des Mottes) permettant un équilibre entre gestion patrimoniale et gestion agricole de l'eau:
- de définir un plan de gestion visant à préserver le futur site littoral Natura 2 000 (Havre de St Germain -sur -Ay, Landes de Lessay) et à adapter les usages dans une perspective de développement durable (élevage, maraîchage, carrières, fréquentation touristique,...).

### **2.2.2. Les mesures nationales**

Certaines zones ont été identifiées dans l'inventaire national du patrimoine naturel lancé en 1982 en tant que ZNIEFF ou Zones d'intérêt écologique, floristique et faunistique. Cet inventaire n'a pas force de loi mais fournit l'essentiel de l'information écologique dans l'élaboration des périmètres de protection (OGAF Environnement, ZPS par exemple). Le fichier ZNIEFF, mis à jour périodiquement, est en outre un outil important pour les arbitrages en matière d'aménagement du territoire et pour les politiques à mener dans des milieux particuliers comme les zones humides et les landes (les études d'impact doivent en tenir compte).

Les ZNIEFF de type I sont des secteurs délimités caractérisés par leurs intérêts biologiques remarquables (présence d'espèces protégées, rares et caractéristiques du patrimoine régional). Les ZNIEFF de type II constituent de grands ensembles naturels riches et peu modifiés, et qui peuvent inclure plusieurs zones de type I (Sibiende C. et T., 1993)<sup>195</sup>. En juin 2000, l'inventaire de ces zones, géré par la DIREN, dénombrait sur le territoire du PNR des marais du Cotentin et du Bessin 31 ZNIEFF de type I et 7 ZNIEFF de type II, l'ensemble impliquant la plupart des communes du Parc.

---

<sup>195</sup>Christophe Sibiende et Thierry Sibiende, les Rouages économiques de l'environnement, les Editions de l'Atelier, Paris, 1993. 64 dossiers-clés, 58 cas concrets, 68 schémas, 397 définitions pour comprendre les liens entre croissance économique et gestion de l'environnement.

La gestion actuelle du territoire du PNR est réalisée dans un cadre de mesures réglementaires et de mesures contractuelles.

### **2.2.2.1. Les mesures réglementaires**

Elles découlent des politiques de protection élaborées par l'Etat visant à préserver et à maintenir la faune et la flore spécifiques de ces espaces. L'ensemble des espaces protégés du Parc couvre près de 2 000 ha. en 1997. De statut réglementaire varié, ces espaces protégés sont constitués par (PNR, 1997)<sup>196</sup>:

- 3 réserves naturelles (loi de 1930 et loi de 1976), dont la gestion est confiée soit à des collectivités locales, soit au Parc, soit à des associations de protection de la nature. Ainsi le Parc est gestionnaire de la réserve naturelle des marais de la Sangsurière et de l'Adriennerie. Une convention fixe les responsabilités du Parc, un comité de gestion associe notamment les représentants des communes, gestionnaires directs des marais. Le Ministère de l'Environnement attribue des moyens financiers spécifiques pour la mise en œuvre du plan de gestion de la réserve.
- 2 sites classés au titre de la loi de 1930, 4 réserves interministérielles de chasse, 1 réserve ONF et les réserves libres du Groupe Ornithologique Normand.

L'intégration de ces mesures de protection dans les politiques de planification et d'aménagement est réalisée au niveau de :

- la loi sur l'eau de 1992 qui inclue la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides dans ses instruments de planification et de gestion constitués par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) à l'échelle des bassins et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) par unité hydrographique. Le Parc est le représentant des collectivités de son territoire dans l'élaboration des quatre SAGE correspondant au bassin de la Vire, bassin de la Douve et de la Taute, bassin côtier de la côte Ouest du Cotentin et bassin de l'Aure.
- des politiques d'acquisition et de maîtrise d'usage : acquisitions du Conservatoire des Espaces Littoraux d'espaces de la baie des Veys , du littoral de la côte Est du Cotentin et du havre de St Germain. Après la réalisation d'un bilan écologique, ces terrains font

---

<sup>196</sup> Loc. cit. n°8

l'objet de travaux de restauration des sites et des biotopes et leur gestion est assurée par convention entre le Conservatoire, les collectivités locales et associations agréées.

- la loi paysage de 1993 qui a renforcé le rôle des parcs naturels régionaux dans le domaine de la conservation du patrimoine naturel (charte constitutive adoptée par décret).

#### **2.2.2.2. Les mesures contractuelles**

Elles concernent essentiellement le Parc Naturel Régional. On peut y rattacher les mesures agri-environnementales issues de la réforme de la PAC. Le classement du territoire des marais du Cotentin et du Bessin en parc naturel régional à la demande de la région s'appuie sur une charte, document contractuel établissant des objectifs de protection de la nature et de développement économique, social et culturel. Cette charte est établie sur la base d'un inventaire du patrimoine naturel et d'une analyse de la situation économique, sociale et culturelle.

Créé en mai 1991, le Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin est géré par un syndicat mixte associant l'Etat et les collectivités territoriales (communes) concernées. Il a pour mission « de maintenir dans cette zone, une activité agricole dynamique, avec le souci de prendre en compte plusieurs spécificités : richesse écologique du site, rôle des zones humides dans le cycle de l'eau, complémentarité dans les systèmes de production agricole du bas- Pays et du haut- Pays » (Georgeault-Dormoy , 1994)<sup>197</sup>.

En 1993, le Parc Naturel Régional du Cotentin et du Bessin s'étendait sur 120 000 hectares et concernait 117 communes. Avec 2 500 exploitations, la population agricole représentait 18 % de la population totale du Parc (Bonnieux et al., 1995). En 1997, le projet de la nouvelle charte 1997-2007 prévoit un territoire potentiel de 145 000 ha concernant 149 communes et impliquant une population de 64 400 habitants (PNR, mars 1997).

Pour la réalisation de ses objectifs, le PNR anime et coordonne différentes commissions (eau, marais communal, environnement, etc...), assure des actions d'expertises, d'expérimentation, d'appui technique et financier, de formation et de promotion.

Des Zones d'Intérêt Ecologique Majeur (Z.I.E.M.), appellation propre au PNR des marais du Cotentin et du Bessin, ont été définies pour leur haute valeur faunistique et floristique et

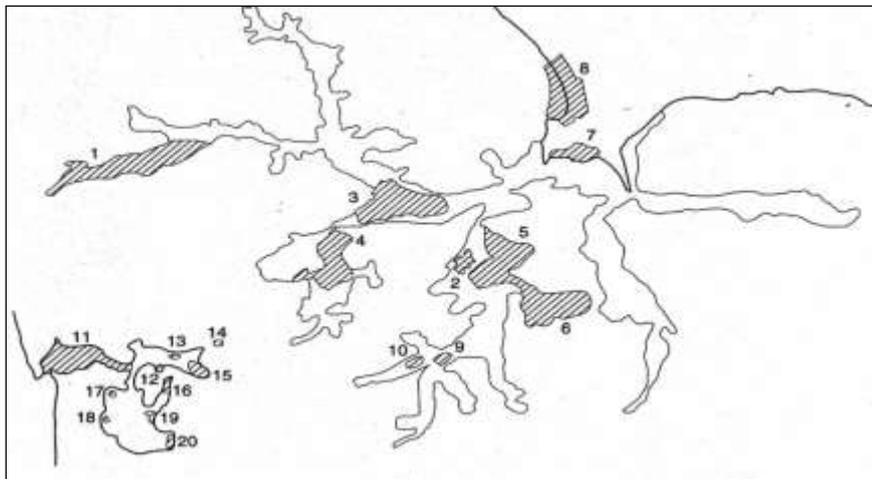
---

<sup>197</sup> Loc. cit n°14

correspondent à des espaces sensibles. Elles ont été identifiées par le Parc dans le cadre du tableau de bord de l'environnement. Pour la plupart non concernées par une réglementation, ces zones correspondent à des marais communaux, où des conflits d'usage sont fréquents (PNR, projet de charte 1997-2007, mars 1997). Des conventions de gestion des marais situés dans certaines de ces zones, où les parcelles présentent souvent de fortes contraintes agronomiques, ont été passées entre le PNR et les communes concernées.

La problématique de ces ZIEM est plus large que celle des ZNIEFF. Cela tient au fait que les ZIEM prennent en compte les activités, et notamment l'agriculture, alors que les ZNIEFF constituent uniquement un inventaire scientifique écologique (source : DIREN)

#### **Carte 4 : Zones d'Intérêt écologique Majeur (ZIEM) des marais du Cotentin et du Bessin**



Source : PNR, projet de Charte 1997-2007, mars 1997

Au niveau agricole, une Opération Groupée d'Aménagement Foncier dite OGAF Agriculture-Environnement, est mise en place en 1991, en application de l'article 19 du règlement CEE 787/85 instaurant un régime d'aides aux agriculteurs s'engageant à maintenir ou adopter des pratiques agricoles compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et des ressources naturelles dans des biotopes sensibles. Les contrats de gestion des prairies naturelles des marais d'une durée de 5 ans sont relayés par les mesures agri- environnementales (opération locale) prévues par le Règlement européen 2078/92 dans le cadre des mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992.

## **Section 2/ Les politiques agroenvironnementales (les atouts et limites du PNR MCB comme système de gouvernance territorialisé)<sup>198</sup>**

Structuré autour d'un projet collectif ayant pour but de promouvoir une agriculture multifonctionnelle sur un territoire aux ressources naturelles remarquables, le PNR des Marais du Cotentin et du Bessin (PNR MCB), comme tous PNR, est un système de gouvernance qui doit permettre d'améliorer l'efficacité des politiques agro-environnementales : au départ ce projet insiste sur les capacités des acteurs à s'organiser en dehors de l'Etat et du marché par le biais d'arrangements institutionnels qui s'adaptent aux besoins spécifiques des acteurs (Ostrom, 1990).<sup>199</sup>

Dans le PNR MCB, la qualité écologique du territoire (fourniture de ressources pour différentes espèces d'oiseaux migrateurs, qualité de la ressource en eau, etc..) et donc la production des biens d'intérêts publics locaux, nationaux, et globaux dépend du maintien de l'élevage extensif.

Dès 1991 le projet de PNR visait à maintenir et à promouvoir une agriculture extensive qui permette d'assurer la pérennité des marais comme zone humide favorable au maintien des différentes ressources naturelles. Progressivement, le projet d'animation des acteurs administrant le PNR (par exemple la promotion des schémas de MAE auprès des agriculteurs) s'est élargi à l'ensemble des deux zones constitutives du territoire, c'est-à-dire la zone des basses et de hautes terres, pour deux raisons. D'une part, assurer le maintien des exploitations agricoles suppose de prendre en compte les deux zones, puisque la plupart ont leur territoire de part et d'autre, ce qui influence les contraintes et opportunités des agriculteurs concernant l'organisation des fonctions et modes d'utilisation des terres pour l'élaboration de leurs productions (Thenail et *al.*, 2009)<sup>200</sup>. D'autre part, l'évolution des connaissances sur les fonctionnements écologiques ont permis d'identifier les intérêts spécifiques des deux zones,

---

<sup>198</sup> Une partie de cette section a été élaborée à partir d'un chapitre d'ouvrage intitulé *Évolution du dispositif de mise en œuvre des MAE en France et sur le territoire particulier du PNR du Cotentin et du Bessin* dans la collection *aesturia*. M. Pech et S. Arnaud (2006).

<sup>199</sup> Ostrom, E., 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>200</sup> Thenail, C., Dupraz, P., Pech, M., Turpin, N., Ducos, G., Winckler, L., Barillé, P., Joannon, A., Baudry, J., Le Cœur, D., Huert-Moy, L., How do farms economic and technical dynamics contribute to landscape pattern? In : Brouwer, F., van der Heide, Earthscan, Wageningen, pp235-253.

ainsi que des corridors écologiques à différentes échelles sur l'ensemble du territoire du PNR CB.

Au-delà des intérêts techniques, il faut décrire sommairement l'organisation politique et technique de cette structure novatrice pour bien comprendre en quoi le PNR est un outil pouvant servir tant le développement des MAE que celui du territoire.

La structure de gouvernance du PNRCB est constituée de cinq instances. Le syndicat mixte inclus les représentants des différents acteurs du PNR dont les élus des collectivités territoriales concernées (communes, conseil général). Le comité syndical rend compte des activités, programme les actions annuelles et pluriannuelles et vote le budget. Le bureau prépare le budget et oriente l'action de l'équipe technique et d'animation. L'équipe technique et d'animation met en œuvre un ensemble d'activités en cohérence avec les missions du syndicat mixte. Cette équipe anime aussi des commissions de travail qui mobilisent des institutions, des administrations, des usagers du PNR et des élus des collectivités territoriales. Ces commissions de travail ont pour objectif de faire des propositions d'action au comité syndical.

- Ce descriptif schématique d'organisation du PNR permet de constater que les principes d'une bonne gouvernance tels qu'ils sont énoncés dans le Livre Blanc de l'U.E sont pris en compte : ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence.
- Ouverture : l'équipe technique du Parc comme les élus des collectivités territoriales sont des personnes accessibles à la population, ce qui permet à chacun d'être informé des actions menées par le Parc.
- Participation : l'ensemble des citoyens du Parc sont représentés au sein du Syndicat mixte par les élus des institutions communales, départementales et régionales. De plus, l'ensemble des acteurs ruraux a l'opportunité par le biais des commissions de participer à la conception des politiques du Parc.
- Responsabilité : le rôle de chaque organe du Parc est clairement défini. Le Syndicat mixte, organe législatif, prend la responsabilité des décisions prises au sein du comité syndical et du bureau.
- Efficacité : les objectifs de Parc sont définis et inscrits dans la charte du Parc. Les résultats sont par ailleurs évalués tous les dix ans à l'occasion du renouvellement de la Charte.
- La charte n'entraîne aucune servitude ni réglementation directes à l'égard des citoyens. En revanche, les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou tout document d'urbanisme en tenant lieu ainsi que les cartes

communales doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte du Parc (Voir CE, 21 octobre 1997, avis n° 361 028 et CE, 29 avril 2009, n° 293896).

- Cohérence : l'implication des autorités locales, départementales et régionales permet d'assurer une certaine cohérence des politiques du Parc par rapport aux choix effectués aux autres niveaux institutionnelles. De plus, la participation des professionnels, des institutions diverses et de l'administration doit permettre de garantir une approche intégrée dans un système complexe. Le défi à relever est en effet de transcender les limites des politiques sectorielles pour construire un projet dont l'unité est le territoire.

## **1. L'évolution des politiques agro-environnementales dans un cadre général**

Au préalable il est nécessaire d'aborder l'évolution des MAE<sup>201</sup> en montrant notamment les avantages et les limites de la mise en œuvre de ces politiques contractuelles<sup>202</sup> dans un cadre général, *i.e.*, en ne les ciblant pas dans un territoire d'application particulier. Il s'agit simplement d'analyser la mise en œuvre et les déterminants de politiques agroenvironnementales dans un cadre géographique non contraint, pour après examiner la mise en œuvre et les résultats de ces politiques dans un entité géographique a priori plus adaptée.

Nous examinerons dans un premier temps le dispositif mis en œuvre dans le cadre du règlement R 1257/99, nous verrons les enjeux, attentes et limites de ce contrat territorial particulièrement innovant. Dans deuxième temps, nous étudierons des Contrat d'Agriculture Durable (CAD) qui sont mis en œuvre dans la continuité des CTE pour combler les lacunes de ces derniers contrats.

### **1.1. La mise en œuvre du règlement 1257/99 : Les CTE entre contraintes institutionnelles et enjeux environnementaux et économiques**

La mise en place des CTE se situe dans la continuité stratégique des MAE<sup>203</sup> élaborées en 1992, mais elle est entièrement déconcentrée au niveau des départements. Chaque contrat est composé d'un volet socio-économique et d'un volet environnemental et territorial cofinancé à 50% par l'Union européenne au titre du règlement de développement rural. Les cahiers des charges agro-

---

<sup>201</sup> Pour une vue plus complète du dispositif agroenvironnemental français, se reporter à l'annexe n° 3

<sup>202</sup> La description de l'évolution des MAE dans un pas de temps de dix ans environ doit nous éclairer sur les multiples essais réalisés en matière de politique agro-environnementale : cette description nous permettra de relever les points de changements d'évolution d'une politique à l'autre, parfois même des retours en arrière.

<sup>203</sup> L'évolution des politiques agri et agroenvironnementales sont décrites dans le chapitre 1 de la thèse.

environnementaux se répartissent suivant quatre enjeux principaux : la qualité de l'eau, la protection des sols, la préservation des paysages et le maintien de la biodiversité.

L'originalité des CTE par rapport aux mesures agri-environnementales de première génération réside dans : i) la prise en compte de l'entité territoriale de l'exploitation au sein d'un contexte local spécifique, ii) l'approche économique de la contractualisation, iii) la possibilité pour les agriculteurs de contractualiser au-delà des mesures définies dans les cahiers des charges.

Ces trois spécificités des CTE peuvent se décliner sous la forme de nouvelles logiques qui participent à l'émergence d'une dynamique systémique de l'agroenvironnement :

- La logique contractuelle :

C'est une logique forte et légitimée, tant par le monde agricole que par la « société civile ». Par la Loi d'Orientation Agricole (LOA) de juillet 1999, les pouvoirs publics affichent une volonté avérée et ambitieuse d'agir dans une sphère d'activité qui jusqu'ici relevait d'un fonctionnement implicitement sectoriel<sup>204</sup>. La justification de cette politique est la promotion d'une agriculture multifonctionnelle sous contraintes environnementale (maintenir et protéger la qualité de l'environnement), économique (maintenir et assurer un bon niveau de production et de revenu aux agriculteurs) et internationale (s'assurer de la compatibilité du système avec les règles de l'OMC).

Toutefois et malgré des arguments théoriques robustes, la mise en œuvre des CTE pose un certain nombre de problèmes inhérents à la théorie des contrats et qui ont nui à l'efficacité du dispositif. Sans rentrer dans les détails nous pouvons en énumérer les principaux. Le premier de ces problèmes réside en l'affichage quantitatif annoncé d'emblée par le ministère de l'agriculture qui a contraint les organismes gestionnaires à multiplier les contrats sans réelle réflexion sur le contenu. Ceci a logiquement conduit à une prédominance des contrats individuels stricts en lieu et place d'une réflexion collective qui aurait permis l'émergence de problématiques plus axées sur les enjeux de territoire. De plus, la volonté d'inscrire dans un même contrat un volet territorial et un volet économique a complexifié et rendu moins clair l'équilibre entre le contenu du contrat et la réponse à la demande sociale. Enfin, la complexité et l'abondance des cahiers des charges ont entraîné une opacité des obligations contractuelles, estompant le caractère consensuel du contrat.

---

<sup>204</sup> La LOA stipule que 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. Par cette formulation la volonté du législateur est explicite mais pas nouvelle. Dans des politiques agricoles plus anciennes, la Dotation Jeune Agriculteur (DJA) par exemple, des considérations techniques étaient associées à des problématiques d'aménagement de l'espace.

- La logique de fonctionnement :

Le principe de fonctionnement sur lequel s'adosse les CTE est inverse à celui des MAE du Règlement 2078/92. Dans les CTE chaque exploitant raisonne son projet de contrat en fonction de qu'il est capable d'offrir en terme de services environnementaux<sup>205</sup>, alors qu'à l'opposé, les MAE de la réglementation précédente était fondée sur les problématiques de zones et d'enjeux déterminés *a priori*, et l'offre des agriculteurs ne pouvait s'exercer que dans ce contexte. Cette inversion de logique est déterminante au niveau des contrats, notamment en ce qui concerne l'adéquation entre rémunération et objectifs environnementaux à atteindre, puis et surtout en terme de coût administratif partant de la phase d'élaboration aux contrôles finaux.

Pour bien qualifier la logique de la relation contractuelle régissant les rapports entre l'agriculteur et l'Etat il est nécessaire d'aller au-delà de la simple description de forme. Dans ce contrat la présence de l'Etat est de deux ordres, i) l'Etat est le garant de la sauvegarde ou du maintien de la production de biens publics (réduction des externalités négatives, production d'aménités). Sa relation avec l'agriculteur est indirecte et complexe, elle s'est traduite par l'intervention de divers acteurs institutionnels lors de la rédaction des mesures-types et contrats-types départementaux. Ce phénomène s'est accentué par rapport aux politiques précédentes où l'agriculteur pouvait participer activement par le biais des comités de pilotage à la définition et aux orientations des engagements contractuels. Désormais dans la pratique l'agriculteur a simplement le choix de faire ou de ne pas faire et il est opportun de se demander si cette construction permet une meilleure adéquation entre engagements et objectifs visés par le législateur ? ii) La présence de l'Etat se justifie également par un souci de transparence eu égard à la demande sociale.

- La logique territoriale :

C'est dans cette logique que l'on trouve toute l'originalité de ces nouveaux contrats, à l'annonce de cette mesure les agriculteurs ont fait bon écho à cette politique car elle semblait répondre aux principaux griefs relevant des mesures précédentes : Les opérations locales ne concernaient pas l'ensemble des activités de l'exploitation et se déclinaient sur des thématiques bien précises sans pouvoir prendre en compte l'ensemble des interactions technico-économiques présentes sur l'entité exploitation et dans le territoire. De plus dans ces opérations le lien avec le territoire

---

<sup>205</sup> Cette logique contractuelle bien qu'inscrite dans la LOA de 1999 n'a pas été utilisée sur le terrain faute d'une information adéquate.

était plus axé sur les problématiques environnementales que sur l'interaction entre agriculture et environnement sur l'exploitation. S'agissant des opérations zonées, les thématiques relevaient en priorité d'une logique d'aides aux modifications de pratiques, de ce fait elles n'avaient de sens que pour une période probatoire, nécessaire pour mettre en place les changements escomptés.

Dans la pratique des CTE, la recherche de concordances entre des actions propres à l'exploitation et des actions qui relèvent d'une dynamique de territoire (problème d'échelle) pose problème. Le zonage aurait pu permettre de concentrer des actions sur les territoires les plus concernés par tel ou tel enjeu et favoriser les comportements coopératifs entre acteurs (Mahé, Le Goffe, 2000). L'échec des CTE en la matière renvoie à un questionnement relatif au choix d'un type de gouvernance plus adéquat pour une mise en œuvre efficace des mesures agro-environnementales.

- La logique de contrôle :

L'action de contrôle n'est pas le fait du contrat, toute réglementation est soumise à un certain type de contrôle. Ceci étant, les CTE (acceptation contractuelle) se caractérisent par engagement qui est synonyme lors de la réalisation du contrat de la production d'informations, en l'occurrence par le biais du diagnostic. Ces informations serviront de base de construction du contrat, puis et surtout permettront au moment venu de mesurer la réalisation de la norme visée par l'engagement souscrit. Si d'un point de vue technique cela est tout à fait rationnel et souhaitable, il n'en demeure pas moins que dans les CTE s'ajoute au contrôle classique, le contrôle social de l'action individuelle, ce dernier faisant écho à la notion de transparence décrite plus haut.

Dans la pratique de nombreux agriculteurs<sup>206</sup> sont pénalisés à la suite d'un contrôle, cette non-conformité des contrats est due dans la majorité des cas à une mauvaise interprétation ou compréhension du cahier des charges, plus qu'à des actes volontairement frauduleux. Dès lors se pose au nouveau la question de la gouvernance de ces mesures, la multiplication des acteurs (opacité quant au rôle de chacun, coût administratif), le nombre pléthorique de mesures

---

<sup>206</sup> En Basse Normandie, les contrôles réalisés pour la vérification des dossiers de CTE en 2001 montraient que 70% de dossiers étaient en anomalies pour les mesures concernées par l'entretien des haies.

(problème du ciblage) nous invite à nous interroger dans la section dédiée à la gouvernance au poids et au rôle des acteurs locaux dans l'évolution des techniques agro-environnementales.

## **1.2. Les Contrats d'Agriculture Durable (CAD) ; un dispositif contractuel simplifié (Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003)**

Attentif aux attentes de la société et aux demandes de la profession agricole, le ministère de l'Agriculture a souhaité conserver le principe de la démarche contractuelle et l'approche qui consiste à rémunérer les missions de l'agriculture en termes économique, social et de préservation de l'environnement. Les CAD sont donc simplement le résultat d'une adaptation visant à simplifier la procédure de mise en œuvre et donc à limiter les coûts administratifs particulièrement élevés des CTE.

Le CAD, comme le CTE, doit donc être l'aboutissement du projet d'un agriculteur dans les domaines économique, social et environnemental. Le contrat est constitué de deux volets : économique et social d'une part et territorial et environnemental d'autre part. Toutefois, le choix est laissé aux agriculteurs de prévoir des engagements dans les deux volets ou de contractualiser uniquement des mesures agro-environnementales. De plus, le CAD est recentré, pour son volet environnemental, sur les enjeux prioritaires du territoire (un ou deux *maximum*) et sur un petit ensemble de mesures pertinentes pour répondre à ces enjeux (trois mesures maximum par enjeu). Concernant les aides du volet économique, la règle « un objet (investissement), une source de financement » est recommandée afin de simplifier les procédures. En outre, ce nouveau dispositif est soumis à un encadrement budgétaire qui repose principalement sur le respect d'une moyenne départementale, fixée au niveau national, à 27 000€. La gestion du fond par des enveloppes régionales de droits à engager est fixée sur la base des critères suivants : nombre d'exploitations, pourcentage des GAEC, SAU, nombre d'UTA par exploitation, superficie en zones défavorisées, potentialité en conversion à l'agriculture biologique, SFP, superficie en sites proposés au titre de Natura 2000 ou opération locale agro-environnementale. Dans ces enveloppes, une part réservataire est définie au niveau régional pour être consacrée aux mesures de conversion à l'agriculture biologique. Enfin, les surfaces éligibles au volet environnemental du CAD ne doivent pas être les mêmes que celles contractualisées au titre de la PHAE.

La mise en œuvre des CAD s'est avérée délicate. En effet, le dispositif a été accueilli avec quelques réticences par le milieu agricole en raison notamment de leur moindre attractivité : plafond moyen de 27 000 €, choix de mesures plus contraint, volet économique moins

intéressant. La nouvelle procédure a par ailleurs souffert d'une notification des enveloppes financières régionales tardive. Les institutions agricoles locales avaient alors renoncé à promouvoir ce dispositif. Les CAD sont d'ailleurs moins accompagnés que les CTE, la disparition des crédits d'accompagnement à l'élaboration de « projets collectifs » ayant conduit nombre de structures qui avaient accompagné les CTE à renoncer aux CAD. Ainsi, alors que la circulaire d'application recommande à l'administration un élargissement de la concertation aux acteurs des territoires et la mobilisation des « porteurs de projet », la mise en place des CAD s'est faite avec une moindre association des acteurs locaux. De fait, c'est un retour prévisible vers une gestion institutionnelle axée, plus sur l'agriculture, que sur l'environnement qui est prévisible, les objectifs environnementaux étant alors tributaires d'un appui financier des filières

De plus, des travaux menés au niveau du ministère de l'Agriculture, mais aussi au niveau des départements, ont conduit à la suppression de certaines mesures ce qui a bien sûr accru la méfiance au niveau local d'autant plus que parmi ces mesures, certaines avaient été fortement contractualisées dans le cadre des CTE.

Ainsi, après quasiment plus de 20 ans de mise en œuvre de dispositifs agro-environnementaux en France, différentes approches ont ainsi pu être testées en application d'un cadre communautaire évolutif. Cette évolution montre que le principe des MAE reste le même au cours du temps. Il s'agit de rémunérer les agriculteurs pour maintenir des pratiques extensives en particulier sur les territoires sensibles tels que les zones humides.

L'instabilité dans le temps des MAE pose un problème, cette instabilité est induite par la durée limitée des contrats mais aussi au niveau national et européen par les changements très fréquents des politiques mises en œuvre. Ainsi, en vingt ans, quatre dispositifs se sont succédés, instaurant des difficultés pour les agriculteurs à faire des projets intégrant les possibilités d'évolution de leur système d'exploitation au-delà des termes du contrat. L'administration et les organismes institutionnels éprouvent également des difficultés à suivre ces différentes procédures et cela se traduit par des coûts d'apprentissage élevés et par une approche minimaliste des problèmes posés. Après chaque changement de procédure les organisations institutionnelles doivent retrouver leur place et s'adapter à la nouvelle politique, l'administration doit également s'adapter à la nouvelle donne et de ce fait l'efficacité environnementale de ces contrats s'en trouve altérée.

C'est en raison de toutes ces difficultés, notamment l'instabilité de ces mesures dans le temps et de la pérennisation des mesures, que nous avons choisi de mener nos études dans le périmètre d'un PNR afin de gommer ces biais de ruptures qui nuisent à une application efficace de ces politiques.

## **2. Les enjeux de la multifonctionnalité liés au mode de gouvernance**

Dans le cadre de notre analyse, on s'intéresse désormais à un système de gouvernance particulier qu'est le Parc Naturel Régional. Notre objectif est d'analyser dans quelle mesure le système de gouvernance du PNR est efficace pour organiser les transactions des biens et services non marchands produits sur le territoire particulier des marais du Cotentin et du Bessin. Cette analyse suppose une situation de référence qui est le territoire des marais du Cotentin et du Bessin sans PNR. Comme il s'agit d'une référence non réelle, on s'appuiera sur la situation existante dans le reste du département de la Manche où il n'existe pas de structure de gouvernance territorialisée.

Dans un premier temps, nous analyserons quelles ont été les justifications de la création d'une telle structure de gouvernance sur le territoire des marais du Cotentin et du Bessin. Par la suite, notre objectif est d'analyser quels sont les atouts du PNR pour faciliter une bonne mise en œuvre des politiques agri et agro-environnementales. Enfin, nous déterminerons quelle a été la plus-value du PNR pour la mise en œuvre des premiers programmes agro-environnementaux puis des CTE et des CAD.

### **2.1. Le rôle du Parc Régional du Cotentin et du Bessin (PNRCB) dans l'adaptation des politiques publiques au contexte local.**

Dans la perspective de notre travail, trois caractéristiques font du PNRCB un cas d'école intéressant.

En premier lieu, c'est une zone humide d'importance internationale pour les oiseaux migrateurs (Convention Ramsar).

En second lieu, la valeur écologique de ces marais dépend très étroitement du type d'agriculture qui y est pratiquée. Dans le territoire du PNRCB, l'équilibre écologique est intimement lié (jointure de production forte), au maintien de l'élevage extensif. Les pratiques de fauches et de pâturage favorisent le développement d'une flore spécifique et permettent de créer ou maintenir

un habitat favorable à des espèces d'oiseaux remarquables. Couplé à l'entretien des prairies, l'entretien des fossés par les agriculteurs conditionne et favorise le rôle épurateur de la zone humide. Ainsi, la disparition ou même une simple régression de l'activité agricole extensive se traduirait par une importante perturbation de la zone humide. A l'opposé, toute intensification de la production agricole se traduirait par des pertes de qualité environnementale significatives.

Enfin, il est intéressant de tester la pertinence de la structuration institutionnelle du PNRCB qui est essentiellement ancrée sur le territoire. Structuré autour d'un projet collectif, le PNRCB relève d'un système de gouvernance territorialisé qui doit permettre d'améliorer l'efficacité des politiques agro-environnementales, notamment en favorisant la continuité des actions dans le temps.

Après une présentation succincte des caractéristiques de notre territoire d'étude, nous déterminerons maintenant à grand trait la plus-value du PNRCB dans la mise en œuvre des programmes agro-environnementaux successifs<sup>207</sup>.

A des fins de clarté il est nécessaire de scinder l'analyse des résultats selon les dates de programmation.

Dans la première génération de MAE (OGAF et OLAE), *i.e.*, les programmations allant de 1991 à 1999), le zonage du territoire inscrit dans la charte du PNRCB est utilisé comme un pré-acquis pour la définition des enjeux environnementaux ciblés et pour la mise en œuvre de solutions adaptées aux contingences locales. Cette plus-value s'exprime d'autre part en termes d'efficacité environnementale. En effet, le PNRCB a assuré la continuité des MAE mises en œuvre entre 1991 et 1999 contrecarrant ainsi les inconvénients des contrats quinquennaux et favorisant l'obtention de résultats environnementaux sur le long terme.

S'agissant de la période où sont mis en place les CTE et les CAD (après 1999). L'analyse des CTE montre une rupture par rapport aux précédentes MAE. Contrairement aux contrats établis dans le cadre passé, le contrat type « région marais » n'est pas ciblé sur les enjeux du territoire déterminé par la charte du PNRCB. Cette rupture trouve deux explications principales, (i)

---

<sup>207</sup> Pour plus de détails voir le chapitre d'ouvrage, intitulé « Evolution du dispositif de mise en œuvre des MAE en France et sur le territoire particulier du PNR du Cotentin et du Bessin », Aesturia 2006.

malgré son expérience et sa légitimité auprès des acteurs ruraux, le PNRCB a eu des difficultés à soutenir son projet face aux organisations professionnelles agricole qui souhaitaient un contrat type peu contraignant afin de le rendre accessible à tous les agriculteurs, (ii) enfin, la précipitation dans laquelle a été mise en place les CTE n'a pas permis au PNRCB de proposer la création de mesures adaptées au contexte local (versus les OGAF et OLAE).

Ainsi, malgré un projet de territoire bien défini localement, le PNRCB n'a pu faire valoir la spécificité du territoire des marais par l'élaboration d'un contrat type adapté.

### **3. Le Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin : la réponse à l'expression d'une demande pour la protection d'un espace remarquable**

La création du PNR des marais du Cotentin et du Bessin correspond à l'expression d'une demande pour la protection d'un espace remarquable.

#### **3.1. Genèse de l'expression de la demande sociale :**

La convention Ramsar traduit une demande internationale pour la conservation des zones humides et incite chaque pays à adopter des plans d'action ou de gestion des sites retenus impliquant la protection des habitats des oiseaux d'eau et également une gestion durable des ressources en eau.

En 1983 un programme Européen visant à protéger les populations d'oiseaux sauvages<sup>208</sup> est mis en place sur le territoire des marais du Cotentin et du Bessin. Il rassemble la Chambre d'agriculture de la Manche, les associations de protection de la Nature, les associations de chasseurs, le Conseil Général de la Manche et la DDAF.

Ce programme permet d'acquérir des connaissances techniques à la fois agronomiques et environnementales sur la zone humide qui montrent notamment l'impossibilité technique d'intensifier et de drainer les marais. Ces réflexions conduisent donc les agriculteurs à adopter des stratégies de développement de leur activité plus respectueuses de l'environnement, dans un contexte où la logique productiviste prédomine.

Dans le même temps, en 1984, des habitants de la commune de Marchesieux, située dans les marais du Cotentin, créent l'Association pour le Développement, l'Animation, et l'Eveil des

---

<sup>208</sup> Directive CE 79/409 du 02 avril 1979.

Marais, qui a pour objectif de « faire revivre la région des marais »<sup>209</sup>. Ainsi, pour faire face au déclin démographique du territoire et notamment à la diminution du nombre d'exploitations agricoles, l'ADAME des marais propose des actions de développement économique, social et culturel.

Elaboré à la suite de ces initiatives, en 1991, le projet du Parc Naturel Régional exprime ainsi la demande des acteurs du territoire pour lutter contre la déprise agricole et pour préserver le patrimoine naturel de la zone riche par sa diversité<sup>210</sup>. Il repose sur quatre piliers qui sont :

- protéger les zones naturelles sensibles ;
- promouvoir les activités agricoles ;
- promouvoir une agriculture permettant de trouver des revenus supplémentaires et de gérer les paysages et les ressources naturelles ;
- développer les conditions d'une valorisation touristique du territoire.

Ces axes de développement sont concrétisés par la proposition de différentes actions dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement, du patrimoine et du tourisme inscrites dans la Charte du PNR.

Cette Charte est signée par les communes et les principaux partenaires du projet (institutions agricoles, associations d'usagers du territoire, services déconcentrés de l'Etat...) qui en approuvant la Charte s'engagent à en respecter le contenu. Le projet est également approuvé par le Ministère de l'environnement qui propose le classement du territoire par décret ministériel<sup>211</sup>.

Le PNR est donc un système de gouvernance légitimé par la production localisée de biens d'intérêts publics locaux mais aussi nationaux et globaux. La demande sociale pour ces biens non marchands s'exprime à travers la participation des collectivités territoriales mais aussi de l'Etat et de l'Union Européenne à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet de territoire qui

---

<sup>209</sup> L'ADAME des marais, 1984-2004

<sup>210</sup> Parc Naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin, 1991- Charte constitutive, 58 p + annexes

<sup>211</sup> DIREN Basse-Normandie, Elaboration d'un projet de Charte d'un Parc Naturel, Guide à l'usage des services de l'Etat

a pour objectif de préserver l'équilibre écologique de la zone humide, en maintenant une agriculture extensive et diversifiée sur la zone.

Aussi, dès 1991, le Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin s'est appuyé sur les Mesures Agri-environnementales (MAE) pour mettre en œuvre son projet territorial. Il est donc intéressant pour nous de comprendre comment le PNR peut renforcer l'efficacité des politiques contractuelles, MAE puis CTE et CAD, dans la recherche d'une complémentarité entre environnement et développement.

### **3.2. Les atouts du PNR des marais du Cotentin et du Bessin pour la mise en œuvre des politiques contractuelles**

Premièrement, la mission d'expérimentation des Parcs Naturels Régionaux<sup>212</sup> conduit à mettre en œuvre dès 1991 les premières générations de politiques agri-environnementales. L'hostilité des institutions agricoles traditionnelles à l'égard de l'agri-environnement dans le contexte de la réforme de la PAC de 1992, contribue à renforcer la légitimité institutionnelle et politique des Parcs Naturels Régionaux dans la mise en place des contrats agri-environnementaux.

Deuxièmement, l'analogie des objectifs poursuivis par les Parcs Naturels Régionaux et les politiques agri puis agro-environnementales<sup>213</sup> : favoriser le développement économique tout en préservant l'environnement, contribue également à légitimer leur rôle dans la mise en place des contrats agri-environnementaux.

Ainsi, le projet de territoire du PNR des marais du Cotentin et du Bessin qui vise à promouvoir une agriculture rentable et respectueuse de l'équilibre écologique du milieu,

---

<sup>212</sup> Décret de 1988

<sup>213</sup> Les politiques agro-environnementales sont des mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992. Ces mesures sont obligatoires pour les États membres dans le cadre de leurs plans de développement rural, mais elles restent facultatives pour les exploitants. Les politiques agri-environnementales datent des années 1985-1990, elles sont mises en œuvre sous l'égide d'une procédure expérimentale.

s'inscrit parfaitement dans les principaux objectifs établis dans le cadre de l'article 19 du Règlement 797/85<sup>214</sup> puis du Règlement 2078/92<sup>215</sup>.

La Loi d'Orientation Agricole de juillet 1999 confirme la convergence entre la volonté politique nationale et européenne et le projet du PNR en reconnaissant les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture. Elle marque ainsi, sinon une rupture, du moins une inflexion par rapport à la logique d'intensification de l'agriculture des décennies précédentes. En effet, contrairement au début des années 1990 où l'agri-environnement, majoritairement rejeté par la profession agricole, est marginalisé, le CTE s'inscrit dans une volonté d'assurer un développement durable en associant des objectifs économiques et environnementaux.

Le CTE apparaît de ce fait, comme un instrument adéquat pour accompagner le projet du Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin, permettant de maintenir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et donc de protéger les zones de marais mais aussi, d'encourager des stratégies de développement économique basées sur la diversification et les démarches « qualité », favorables à l'identité du territoire.

De par sa présence sur le territoire depuis 1991, le PNR assure ainsi une continuité des objectifs et cela malgré les changements de politiques mises en œuvre.

Troisièmement, le fonctionnement du PNR repose sur des commissions thématiques qui sont des lieux de concertation entre élus locaux, administration, profession agricole et autres usagers du territoire. Ce fonctionnement démocratique permet de faciliter l'expression de la demande sociale pour les fonctions non marchandes et donc de mieux définir les objectifs et les mesures des programmes agri-environnementaux.

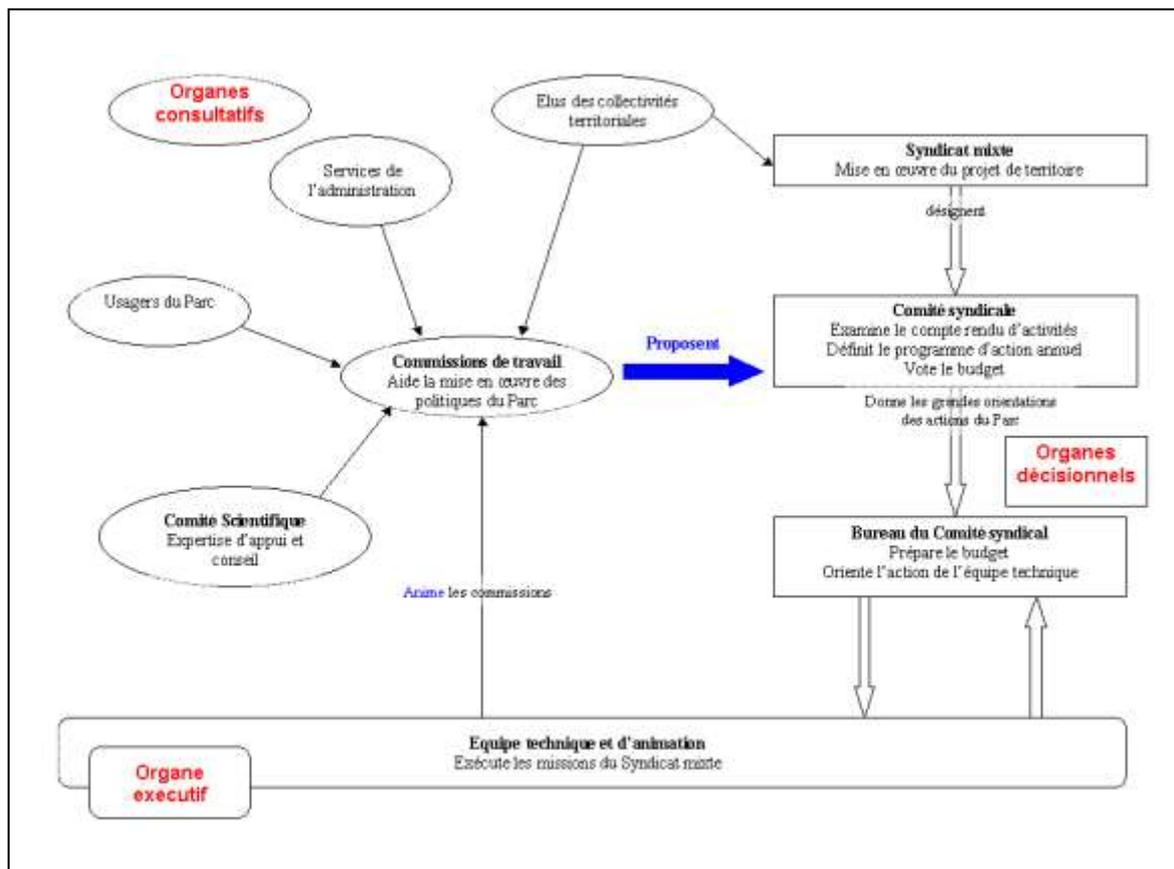
---

<sup>214</sup> Les objectifs de l'article 19 du Règlement 797/85 sont :

- Réduction des pollutions dues à l'agriculture intensive
- Adaptation des systèmes d'exploitation dans les secteurs des biotopes rares et sensibles
- Prévention des risques de déprises
- Défenses contre les incendies en zone méditerranéenne.

<sup>215</sup> Les principaux objectifs du Règlement 2078/92 sont :

- Diminuer les effets polluants de l'agriculture par des mesures de protection des eaux, d'extensification, de conversion à l'agriculture biologique
- Entretien de l'espace naturel par des mesures de protection des biotopes, de lutte contre les incendies de forêt, de lutte contre la déprise et de protection des races menacées.



**Schéma n°6 : Schéma de fonctionnement du Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin**

Structuré autour d'un projet collectif ayant pour but de promouvoir une agriculture multifonctionnelle, le PNR est donc un système de gouvernance territorialisé qui doit permettre d'améliorer l'efficacité des politiques agri et agro-environnementales en limitant les inconvénients des contrats.

### 3.2.1. Méthodologie

Notre objectif est ici d'analyser dans quelle mesure le système de gouvernance du PNR des marais du Cotentin et du Bessin permet d'améliorer l'efficacité des politiques agri et agro-environnementales. Pour cela, les deux hypothèses suivantes sont discutées:

- 1) Le PNR permet de mettre en œuvre des programmes agri-environnementaux pertinents, en réponse aux enjeux locaux identifiés sur le territoire.
- 2) Le PNR permet d'améliorer les résultats environnementaux de ces politiques.

Il s'agit de valider ou non ces hypothèses en s'appuyant sur les données disponibles sur l'efficacité et l'efficience des politiques agri puis agro-environnementales successives mises en œuvre sur le territoire des marais.

Les données sont issues de deux enquêtes menées sur le territoire du PNR. L'une menée auprès des différents acteurs du territoire permet d'évaluer le rôle du PNR dans la mise en œuvre de contrats adaptés à la demande sociale pour les diverses fonctions du territoire. L'autre menée auprès de 30 agriculteurs de la Manche, dont 15 situés sur le territoire du PNR, permet de mesurer les coûts de transaction privés des agriculteurs liés à la mise en œuvre des mesures agro-environnementales dans le cadre des CTE et des CAD.

Le rapport d'évaluation des MAE et des CTE<sup>216</sup> complètent ces informations en permettant notamment d'appréhender les résultats de ces politiques dans l'ensemble de la Région Basse-Normandie et de les comparer à ceux du territoire du PNR.

### **3.2.2. La plus-value du PNR des marais du Cotentin et du Bessin dans la mise en œuvre des politiques agri et agro-environnementales**

L'analyse de la plus-value du PNR dans la mise en œuvre des politiques publiques nous amène à distinguer les résultats obtenus dans le cadre des Mesures Agri-environnementales, notamment les OGAF puis les OLAE, puis dans le cadre des contrats de type CTE puis CAD. En effet, le système de gouvernance du PNR n'a pas eu le même impact dans ces deux phases de politiques contractuelles.

- Les résultats des MAE dans le PNR

L'évaluation des MAE sur le territoire des marais du Cotentin et du Bessin fait apparaître une plus-value due à la présence du Parc Naturel Régional.

Cette plus-value s'exprime d'une part à travers la pertinence des différents programmes agri-environnementaux mis en place de 1991 à 1999. Le zonage du territoire inscrit dans la Charte du PNR a en effet été utilisé comme un pré-acquis pour la définition d'enjeux

---

<sup>216</sup> Eureval C3E, Centre Européen d'expertise et Evaluation, 2003- Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement C.E n° 1257-1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural, partie sur le soutien à l'agro-environnement (Chapitre VI du RDR) et le Contrat Territorial d'Exploitation) ; lot Basse-Normandie n°8b, Rapport final CTE, 64 p + annexes.

environnementaux ciblés et la mise en œuvre de solutions adaptées dans le cadre des contrats agri-environnementaux. Ainsi, les 8 000 hectares de zones éligibles à l'OGAF « Marais » mise en place en 1991 correspondent aux Zones d'Intérêt Ecologique Majeur (ZIEM) déterminées par les acteurs du PNR.

Dans le même sens, les principales mesures agri-environnementales sur la limitation de la fertilisation, l'extensification du pâturage et le recul des dates de fauche, sont le résultat de concertations entre les acteurs agricoles et les autres usagers de l'espace (ornithologues, chasseurs, pêcheurs, ...), au sein de la commission « Gestion de l'espace », animée par l'équipe technique du PNR. Elles ont ainsi été définies en accord avec projet de territoire, dans le but de préserver les prairies naturelles humides et de protéger la flore et la faune des marais.

De plus, le suivi des différents programmes réalisés par le PNR a permis de préciser et d'adapter les mesures avec les différents acteurs du territoire. Ainsi, concernant la détermination de la date de fauche faisant l'objet de nombreuses controverses entre les agriculteurs et les ornithologues, le PNR a mis en place une étude dans le but d'observer la date d'envol des jeunes oiseaux. Cette étude a permis d'ajuster cette mesure de façon cohérente par rapport aux objectifs environnementaux et de façon à être acceptée et donc mise en œuvre par les agriculteurs.

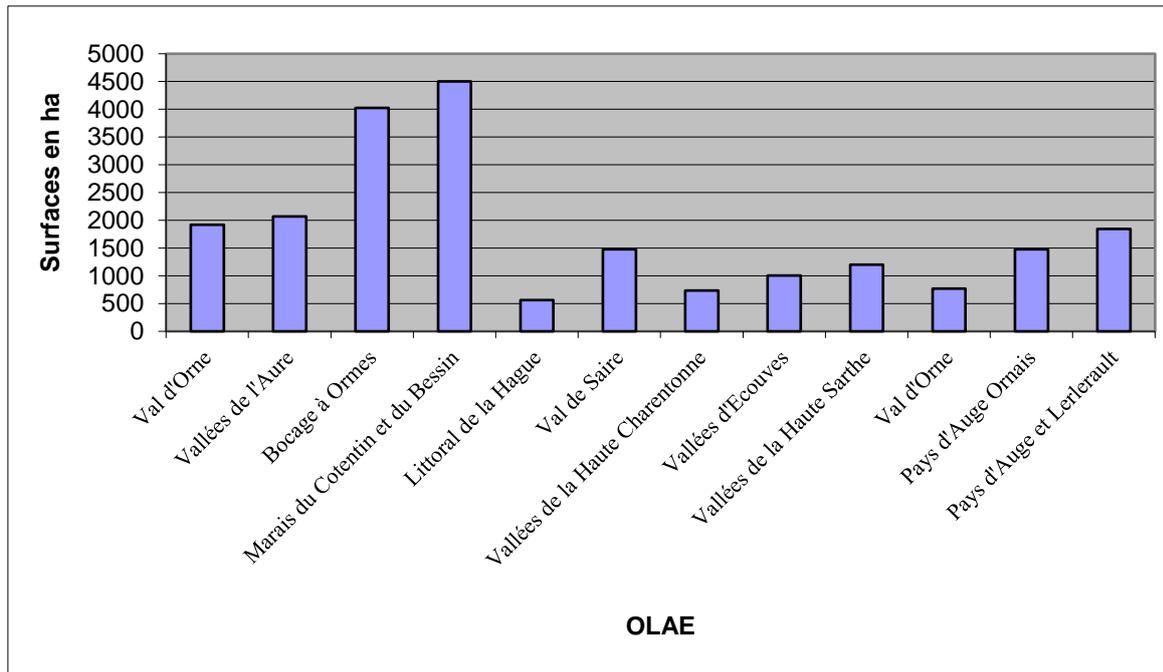
La réflexion sur le territoire menée depuis la création du PNR ainsi que l'habitude de concertation entre les différents usagers du territoire ont facilité la mise en œuvre de programmes pertinents, en réponse aux enjeux du territoire.

Cette plus-value s'exprime d'autre part en termes d'efficacité environnementale : le PNR a assuré la continuité des mesures agri-environnementales mises en œuvre entre 1991 et 1999 contrecarrant ainsi les inconvénients des contrats quinquennaux et favorisant l'obtention de résultats environnementaux sur le long terme.

Cette stabilité a contribué à donner au PNR une légitimité spécifique auprès des acteurs agricoles dans la mise en œuvre des MAE et à augmenter ainsi le nombre de contractants. Le travail d'animation et de soutien technique mené par l'équipe du PNR a par ailleurs renforcé cette tendance en réduisant les coûts de transaction privés liés à la mise en place des mesures agri-environnementales et en limitant donc le phénomène de « barrière à l'entrée ».

La comparaison des surfaces contractualisées dans le cadre des OLAE menées dans la Région Basse Normandie montre en effet que ce sont les deux OLAE initiées par le Parc Naturel

Régional : l'OLAE « Marais » et l'OLAE « Bocage à Ormes » qui ont été le plus contractualisées.



Source : Evaluation à mi-parcours MAE/CTE Basse-Normandie, Rapport final, Eureval C3E

### Histogramme n°1 : Surfaces contractualisées dans le cadre des OLAE en Basse-Normandie

On peut supposer également que l'animation du PNR, complémentaire à celle des institutions agricoles, a induit une meilleure réalisation des mesures par les agriculteurs et donc de meilleurs résultats environnementaux.

Le bilan des OGAF et OLAE sur le territoire du Parc Naturel Régional est plutôt positif. Le PNR a permis d'exprimer de façon claire les objectifs locaux et de les transcrire en mesures simples, en réponse à la demande sociale. De plus, bien que les résultats environnementaux soient difficiles à évaluer, le PNR a favorisé la contractualisation des agriculteurs du territoire, à la fois par la continuité de ses actions et par son travail d'animation.

Le seul inconvénient des OGAF puis des OLAE que le PNR n'ait pas permis de résoudre est le manque de globalité de ces instruments. Ainsi, les opérations étant ciblées sur le marais, l'extensification de certaines pratiques sur cette zone a parfois été accompagnée d'une intensification sur les parcelles de Haut-Pays.

Le Contrat Territorial d'Exploitation devait cependant permettre de résoudre ce problème en conduisant les agriculteurs à mener une réflexion globale à l'échelle de leur exploitation.

- Les résultats des CTE dans le PNR

Le PNR n'a pas réussi à valoriser ses atouts dans le cadre de la mise en œuvre des CTE, dès 1999, le Parc Naturel Régional engage une réflexion sur les mesures à mettre en œuvre dans le cadre du contrat-type du territoire des marais. Il élabore pour cela un programme d'action pour l'agriculture, construit à partir de l'étude des trajectoires d'évolution des différents systèmes d'exploitation du territoire. Cependant, l'analyse des CTE mis en œuvre sur le territoire du PNR montre une rupture par rapport aux précédentes MAE.

Contrairement aux contrats établis dans le cadre des OGAF ou des OLAE, le contrat-type « Région de marais » n'est pas ciblé sur les enjeux du territoire déterminés dans la Charte du PNR. Le contrat-type est articulé autour de trois objectifs principaux qui sont la lutte contre l'érosion des sols, la protection des ressources en eau et l'entretien du paysage. Il n'inclut donc pas les préoccupations relatives à la préservation de la biodiversité alors que le maintien de la richesse faunistique et floristique de la zone humide est une priorité inscrite dans la Charte du PNR.

De plus, les mesures du contrat-type « Région de marais », comme les autres contrats-types de la Région Basse-Normandie, sont nombreuses et limitées à celles figurant dans la synthèse régionale. Ainsi, la comparaison des mesures mises en œuvre sur le territoire des marais dans le cadre des MAE et des CTE montre un relâchement des contraintes environnementales. Le PNR n'a donc pas réussi à affirmer la spécificité du territoire des marais par la création de mesures adaptées.

**Tableau n° 8 : Comparaison des mesures mises en oeuvre dans le cadre des MAE et des CTE.**

	<b>OGAF “Marais”</b>	<b>OLAE “Marais” (renouvellement)</b>	<b>CTE “Marais”</b>
<b>Localisation</b>	Vallées de la Douve et de la Taute (8 000 hectares) puis 13 000 hectares de marais	14 500 hectares de marais	Territoire du PNR “ <i>Marais du Cotentin et du Bessin</i> ”.
<b>Date de mise en oeuvre</b>	1991	1997	2000
<b>Prime (Euros/ha/an)</b>	53,36	83,85	204,59
<b>Nombre de contrats</b>	348	341	109
<b>Mesures :</b>			
<b>Maintien des prairies permanentes (pas de labour, pas de drainage, pas de nouveaux fossés)</b>	Ok	ok	Ok
<b>Date de fauche</b>	Après le 15 juillet	Entre le 15 et le 25 juillet	Après le 30 juin pour les ZIEM, et le 1 <sup>er</sup> juin pour les autres parcelles
<b>Chargement (UGB/ha)</b>	0,7 à 1	0,7 à 1	< à 1,8
<b>Limitation de la fertilisation (N, P, K)</b>	30, 15, 15	0, 0, 0	60, 60, 60
<b>Sens de fauche</b>	Ok	ok	ok
<b>Entretien des fossés</b>	No	ok	ok (+0,30 €/m)

*Pour construire le tableau, on a choisi d’indiquer les mesures les moins contraignantes pour chacune des politiques.*

*Pour le CTE « Région de marais », seules les mesures concernant la gestion du marais ont été indiquées. Le calcul de la prime correspond au choix le moins contraignant pour chacune des mesures :*

*2001A01 : Gestion extensive des prairies (91,47 €/ha) ;*

*1601 A01 : Utilisation tardive de la parcelle (83,85 €/ha) ;*

*1603 A01 : Sens de fauche (29,27 €/ha).*

*Ce calcul est sous-estimé puisque la prime correspondant à l’entretien des fossés n’est pas comptabilisés (0,30 €/ha).*

## **Les éléments de réponses « justifiants » la rupture<sup>217</sup> dans la définition des contrats agri-environnementaux**

- D'une part, malgré son expérience des mesures agri-environnementales et sa légitimité auprès des acteurs ruraux, le PNR a eu des difficultés à soutenir son projet de territoire face aux organisations professionnelles agricoles. Alors que le PNR était à l'initiative des programmes agri-environnementaux, c'est la Chambre d'agriculture entourée des professionnels agricoles qui a mené la réflexion sur le CTE. Le contrat-type « Région de Marais » résulte ainsi de la volonté des professionnels agricoles d'élaborer un contrat-type peu contraignant afin que tous les agriculteurs puissent contractualiser un CTE. Le PNR n'a donc pas pu reconduire le processus de concertation qui avait en partie fait le succès des programmes agri-environnementaux précédents.

- D'autre part, il a été impossible au PNR de proposer la création de mesures adaptées au contexte local. Même quand il était, en théorie possible d'élaborer des mesures spécifiques à un territoire, il fallait les faire valider par le Comité des structures agricoles et du développement rural (comité STAR), ce qui était très difficile et rallongeait par ailleurs de presque un an la durée d'élaboration du cahier des charges.

Malgré un projet de territoire démocratique et bien défini, le PNR n'a pas réussi à imposer une procédure de mise en œuvre des CTE plus ouverte au monde rural que dans le reste de la Région Basse-Normandie, et n'a pas eu suffisamment de poids politique pour donner une dimension territoriale au contrat-type « Région de marais ». Il en résulte un contrat-type banalisé.

L'impact du PNR sur les résultats environnementaux des CTE est également plus difficile à mettre en valeur que dans le cas des précédentes MAE.

Bien que l'équipe technique du PNR estime avoir influencé les agriculteurs dans leur choix de mesures, il semble que, majoritairement, les agriculteurs ayant contractualisé un CTE aient été conseillés par leur laiterie ou leur centre de gestion. Cette observation est d'ailleurs confirmée par la comparaison du nombre de contrats signés pour chaque contrat-type de la Manche. Seulement 109 contrats « Région de marais » ont été signés alors que les contrats-types

---

<sup>217</sup> Par « rupture » nous entendons souligner le résultat de l'analyse des contraintes des différents cahiers des charges qui permettent de constater que les derniers contrats (CTE), ont des exigences environnementales moins fortes que les premiers (contrats MAE), alors que les primes sont plus élevées.

filière « Maître laitiers du Cotentin » et « Légumes Val de Saire » ont rassemblé respectivement 16 et 129 exploitants<sup>218</sup>.

Alors qu'on avait supposé que le PNR permettait de diminuer les coûts de transaction privés liés à la mise en œuvre des CTE, l'évaluation des coûts de mise en œuvre des contrats pour 2004 ne montre pas de différence entre les agriculteurs du PNR et ceux du reste de la Manche.

Le bilan des CTE sur le territoire du PNR est assez semblable à celui du reste de la Région Basse-Normandie, ce qui montre que le système de gouvernance du PNR n'a pas permis de générer de plus-value dans la mise en œuvre de cette politique.

On observe donc une rupture dans le rôle du PNR entre les programmes agri-environnementaux de type OGAF puis OLAE, et les CTE. En effet, alors que le PNR avait orchestré la définition des précédents contrats en confrontant les agriculteurs à la demande des acteurs non agricoles pour l'entretien de l'espace, il n'a eu qu'un rôle consultatif dans la définition du contrat-type « Région de marais ». Dans la même logique, alors que le PNR avait formé les agriculteurs aux contrats agri-environnementaux, ce sont majoritairement les professionnels agricoles qui ont réalisé l'animation CTE auprès des agriculteurs, réduisant la contractualisation au contrat-type « Région de marais ».

La généralisation de l'agro-environnement a donc réduit le rôle du PNR en impliquant l'acquisition de compétences environnementales par les institutions agricoles. Ce constat est confirmé avec la mise en œuvre des CAD où comme au niveau national et régional, les contrats-types ont été élaborés à partir d'une simplification des CTE. Cependant, le PNR a tout de même imposé la création d'un contrat-type CAD spécifique aux marais ciblé sur les zones Natura 2000. Ainsi, bien que le PNR n'ait plus un rôle déterminant dans la mise en œuvre des politiques agri-environnementales, ses connaissances des enjeux du territoire doivent permettre d'orienter les politiques publiques localisées de façon à promouvoir un développement durable.

#### **4. Conclusions et perspectives**

Dans un contexte de promotion d'une agriculture durable au niveau national et européen, on peut s'interroger sur la pertinence de politiques contractuelles de durée limitée à cinq ans. Les agriculteurs, inquiets de l'avenir de leur exploitation, ne peuvent en effet définir leur projet que

---

<sup>218</sup> ADASEA Manche, rapport d'activité 2003

dans la limite de cette durée, ne sachant pas quelles seront les mesures mises en place et la rémunération associée ensuite. Outre les problèmes de risques pour les agriculteurs, se pose la question de l'efficacité environnementale liée à la pérennité des pratiques mises en œuvre. Nous sommes donc amenés à nous interroger sur l'élaboration de politiques publiques plus durables ?

Notre interrogation porte sur la plus-value apportée ou escomptée par la mise en œuvre d'une politique agroenvironnementale dans un territoire dédié à la protection de l'environnement : dans un premier temps il est nécessaire de savoir si notre travail nous permet d'exprimer le croisement entre problématiques agricoles et problématiques territoriales ?

#### - **Quel avenir pour les politiques contractuelles ?**

La succession de politiques publiques contractuelles mises en œuvre depuis le début des années 1990 montre que les cahiers des charges agri-environnementaux ont tendance à se banaliser. Dans le cas des CTE, cela s'est traduit par un faible nombre de mesures contractualisées, ce qui a logiquement conduit à proposer pour les CAD un ciblage des mesures. Il s'agit principalement de mesures de type « Couverture des sols nus en hiver », ou « Gestion extensive des prairies », répondant à une demande sociale globale pour la qualité de l'eau, les paysages et la préservation de la biodiversité.

Cette tendance trouve deux justifications. La première concerne la demande pour certains biens non marchands qui s'exprime à travers les mesures des cahiers des charges, elle est à la fois constante dans le temps et homogène sur l'ensemble du territoire français. La deuxième prévoit la définition de mesures simples, élaborées au niveau national et permettant de limiter les coûts de transaction liés à la négociation des contrats.

Ces évolutions montrent qu'il serait préférable de généraliser ce type de mesures à l'ensemble des agriculteurs. L'Eco-conditionnalité des aides mise en place depuis le début de l'année 2005 dans le cadre du Règlement 1782/2003, va dans ce sens en obligeant les agriculteurs à respecter un certain nombre de pratiques respectueuses de l'environnement<sup>219</sup>.

De façon complémentaire à cette réglementation, il pourrait être envisagé de créer des programmes agri-environnementaux de type « Prime à l'herbe » pour rémunérer les

---

<sup>219</sup> Il s'agit du respect des directives européennes concernant l'environnement, le bien-être animal, la santé publique et la santé des animaux et des végétaux ; du maintien des prairies permanentes, et du respect des bonnes conditions agricoles et environnementales.

agriculteurs pour la production d'aménités. En effet, les cahiers des charges de ce type de programme sont simples, faciles à mettre en œuvre, et élaborés au niveau national, ce qui permet de limiter les coûts de transaction publics. Ces contrats présentent par ailleurs des risques limités pour les agriculteurs du fait de faibles coûts de transactions privés liés notamment à l'effet d'apprentissage des précédentes phases de politiques contractuelles.

Cependant, ces mesures globales doivent être complétées par des politiques plus localisées sur des zones telles que les marais du Cotentin et du Bessin où la production de biens d'intérêt publics spécifiques, locaux, nationaux et internationaux dépend du maintien d'une agriculture pas toujours rentable. C'est dans la mise en œuvre de ce type de mesures que le système de gouvernance du PNR a un rôle important à jouer. En ce sens nous pouvons conclure à l'existence d'une interdépendance manifeste à l'échelle territoriale entre les problématiques agricoles et les problématiques environnementales.

#### - **Quel avenir pour le Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin ?**

Dans le cadre de la révision de la Charte en 2008, le PNR des marais du Cotentin et du Bessin s'est interrogé quant à son rôle dans la promotion de biens d'intérêt public produits sur son territoire.

Au niveau national, le PNR des marais du Cotentin et du Bessin doit valoriser les différentes études effectuées sur le territoire depuis le début des années 1990 pour réaffirmer l'importance de la zone en terme environnemental.

Cette reconnaissance doit permettre le classement de la zone de marais en zone défavorisée. L'article 20 du Règlement de Développement Rural de l'UE<sup>220</sup> prévoit en effet de pouvoir classer en zones défavorisées « *des zones affectées de handicaps spécifiques dans lesquelles le maintien de l'activité agricole, soumise, le cas échéant, à certaines conditions particulières, est nécessaire afin d'assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, l'entretien de l'espace naturel, leur vocation touristique, ou pour des motifs de protection côtière* ». Ainsi, ce classement permettrait aux agriculteurs de la zone de bénéficier d'aides de type ICHN (Indemnités Compensatoire de Handicap Naturel) pour le respect de certaines pratiques favorables au maintien de la zone humide.

---

<sup>220</sup> Règlement (CE) n° 1257/ 1999 du 17 mai 1999

Le classement des zones défavorisées en France a été réalisé dans les années 1970 et n'est plus aujourd'hui très pertinent : certaines zones du Sud-Ouest classées en zones défavorisées ont en effet depuis, développé des systèmes de production économiquement viables, basés sur la culture de maïs et la production de foie gras. C'est pourquoi, il est prévu de redéfinir ces zones en fonction de critères actualisés.

Au niveau local, un moyen envisagé dès 1991 pour rémunérer la production de biens publics d'intérêt locaux est de réaliser des transferts de charges de l'exploitant à la collectivité. En effet, les charges fixes liées au revenu cadastral expliquent en partie les déficits des exploitations observées sur la zone de marais. Il s'agit le plus souvent des petites exploitations dont la proportion de marais dans la SAU est supérieure à 60 %<sup>221</sup>. La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux<sup>222</sup> va dans ce sens en permettant de supprimer à hauteur de 50% la taxe foncière sur des propriétés non bâties<sup>223</sup> figurant sur une liste proposée au maire par la commission communale des impôts directs et faisant l'objet d'un engagement de gestion pendant cinq ans.

Les zones où la déprise agricole menace l'équilibre du milieu, notamment les zones de marais tourbeux, pourraient être proposées par le Parc Naturel Régional pour bénéficier de cette défiscalisation<sup>224</sup>. Le zonage Natura 2000 et l'identification de sept entités de gestion cohérente constitue une base de réflexion pour le Parc Naturel Régional.

D'autre part, les zones humides du Parc constituent un attrait pour la région: la structure PNR existe du fait des marais et communique au grand public par rapport à ces derniers. Il s'agit d'une « valorisation » particulière de ces zones humides dont il faudra tenir compte en cas de transfert de valeur : tous les marais de France n'ont pas cette particularité (présence d'un PNR, importance des surfaces concernées, etc.). L'attrait touristique propre aux zones humides de ce

---

<sup>221</sup> Georgeault-Dormoy G., 1994. Efficacité sociale d'une gestion collective des communs : application aux marais du Cotentin et du Bessin. Mémoire de DAA ENSA Rennes.

<sup>222</sup> LOI n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

<sup>223</sup> Les propriétés non bâties de toute nature situées en France sont imposables à la taxe foncière dont le produit revient aux collectivités locales (communes et établissements publics de coopération intercommunale, départements et régions). Elle sert à financer, en partie, leur budget.

<sup>224</sup> Une gestion adaptée des zones humides, ..., constitue un objectif majeur pour le développement durable des territoires. Les dispositions introduites grâce à la loi sur le développement des territoires ruraux ont réaffirmé le choix de la politique fiscale pour la préservation des zones humides.» tel est le texte d'introduction de la circulaire du 31 Juillet 2008 relative aux engagements de gestion des propriétés non bâties situées en zones humides.

territoire est donc encore limité par rapport à ce qu'il pourrait être. On peut notamment citer la communication qui est actuellement faite par le PNR autour des « marais blancs », paysage particulier associé aux 14 000 ha de zones humides qui sont inondées l'hiver<sup>225</sup>.

---

<sup>225</sup> Études & documents n°49, septembre 2011, Commissariat général au développement durable – Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable.

### **Section 3/ Evaluation de l'offre de multifonctionnalité**

#### **Les politiques agricoles de la période 1990-2000 et la multifonctionnalité de l'agriculture sur le territoire des marais du Cotentin et du Bessin<sup>226</sup>**

La multifonctionnalité a été au cœur des débats sur l'avenir de l'agriculture et de la politique agricole. Pendant dix ans, le Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin a été le siège des premières opérations agri-environnementales. Ce territoire est donc un lieu privilégié pour l'observation de la multifonctionnalité de l'agriculture. Le CNASEA et l'INRA-ESR de Rennes (Deraeve, 2002) ont souhaité se pencher sur ce cas d'école et mettre en commun leur expérience et leurs données. L'originalité de la méthode adoptée pour cette étude réside dans l'évaluation de l'offre de multifonctionnalité sur un territoire donné en lien avec l'ensemble des politiques agricoles sur ce même territoire.

---

<sup>226</sup> Emmanuelle Deraeve, Pierre Dupraz, Michel Pech INRA ESR Rennes, 2003

## **1. Introduction**

De tout temps et de manière simultanée, l'agriculture a été productrice de biens destinés au marché et de biens non marchands. La loi d'orientation agricole (LOA) de juillet 1999 prend en considération l'ensemble des fonctions économique, sociale et environnementale de l'agriculture, qui englobent les biens marchands et non marchands. De plus, elle consacre la prise en compte de la demande sociale pour légitimer ses actions. Dans ces conditions, il importe d'une part de s'interroger sur l'efficacité des instruments de soutien à l'agriculture au-delà des aspects strictement productifs puis, d'autre part, de cibler les vecteurs de la demande sociale. En d'autres termes, par le biais de la multifonctionnalité, la LOA tente d'établir un lien contractuel dans le triptyque « offre-demande-aides à l'agriculture ». D'un point de vue strictement économique, la multifonctionnalité résulte des caractéristiques liées aux productions jointes. Le fait que certains produits ont un caractère de biens publics, ou qu'ils correspondent à des externalités, a pour conséquences des difficultés d'évaluation. Les jointures entre productions agricoles et aménités varient selon les systèmes de production. Le contexte de développement local est par ailleurs un facteur primordial quant à la recherche d'un équilibre harmonieux sur un territoire donné.

Les travaux sur lesquels cette partie de chapitre s'appuie ont cherché à évaluer l'impact des politiques agricoles de la période 1990-2000 sur la multifonctionnalité de l'agriculture. Pour cela, une démarche originale a été adoptée puisque l'approche est « territoriale » : l'évaluation concerne un ensemble combiné de politiques (soutien des prix, mesures socio-structurelles, agri-environnementales, CTE...) sur un territoire donné, le Parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin. Après avoir fait le point sur la problématique et l'originalité de la démarche d'évaluation, cette partie de chapitre présente les principaux résultats concernant l'évolution du territoire, en liaison avec celle des systèmes agricoles depuis 1990, puis les effets conjugués des politiques agricoles sur ces évolutions.

## **2. Problématique et démarche**

Dans cette section nous nous interrogeons sur l'effet « multifonctionnel » de la combinaison des politiques auxquelles sont soumis les agriculteurs. Les politiques qui ont fait l'objet de cette évaluation sont les politiques de marché et de soutien des revenus (droits à produire et aides directes), les mesures socio-structurelles (politique d'installation et de modernisation et mesures d'accompagnement, en particulier les MAE), des mesures de développement rural (Fonds de Gestion de l'Espace Rural -FGER- et Opérations Groupées d'Aménagement Foncier

-OGAF-), et les CTE, instruments officiellement mis en place pour révéler l'offre de multifonctionnalité des exploitations agricoles, en réponse à une demande formulée au niveau d'un territoire.

Selon les territoires et les systèmes de production, les différentes fonctions potentiellement remplies par l'agriculture peuvent être plus ou moins complémentaires ou concurrentes des productions agricoles marchandes. L'impact d'une politique agricole ou environnementale sur ces différentes fonctions dépend fortement de ces interactions. Par exemple, le rôle écologique et paysager des prairies de montagne est complémentaire du maintien d'une production bovine de lait ou de viande dans les zones concernées. Dans ce cas, l'allocation de quotas laitiers ou les indemnités de compensation des handicaps naturels à certaines régions montagneuses contribuent à la production agricole et à l'entretien du paysage simultanément. Inversement, dans les grandes plaines céréalières, une taxe élevée sur les pesticides se traduirait sans doute par une plus grande diversité paysagère et biologique en raison d'un recours accru des agriculteurs à des rotations culturales plus complexes pour maîtriser les ravageurs mais découragerait la monoculture intensive. Le plus souvent, les interactions entre ces différentes fonctions ne sont pas univoques et les exploitations agricoles sont soumises et éligibles à différents instruments de politique publique plus ou moins interdépendants dont les impacts combinés ne sont donc pas clairs. Notamment l'effet de la modification de l'un des instruments ne peut être compris qu'en relation avec les autres.

L'étude à l'origine de cette section se démarque de l'évaluation classique d'une politique, dont les résultats trouvent toujours leurs limites dans la difficulté à isoler ses effets par rapport à ceux d'autres politiques. L'ambition de ce travail était de définir et de mettre en œuvre une méthode permettant d'évaluer l'impact croisé de différentes politiques et d'analyser leurs interactions éventuelles sur la promotion des différentes fonctions de l'agriculture. Pour ce faire, une approche territoriale et à moyen - long terme s'est imposée. En effet, les fonctions environnementales et socioculturelles de l'agriculture sont d'abord enracinées dans un territoire, au sein duquel elles peuvent être identifiées et décrites, même lorsqu'elles répondent à une demande marchande ou non marchande plus vaste (niveau national ou international). De plus, la mise en œuvre des politiques laisse toujours une place à des marges de manœuvre locales, plus ou moins exploitées par les diverses institutions territoriales qui peuvent en modifier considérablement la portée. Enfin, les différentes fonctions de l'agriculture dépendent surtout de caractéristiques structurelles dont l'évolution ne peut être appréhendée que sur un pas de temps suffisant.

Le Parc Naturel Régional (PNR) des marais du Cotentin et du Bessin, nous l'avons vu, est quasiment un cas d'école en matière de multifonctionnalité, compte tenu du rôle prépondérant de l'agriculture dans l'équilibre du milieu et la fourniture d'un certain nombre d'aménités. Très clairement, la disparition ou même la simple régression de l'activité agricole dans cette zone se traduirait par une importante perturbation de l'agro-écosystème marais. Inversement, toute intensification non contrôlée conduirait à des pertes de qualité environnementales significatives.

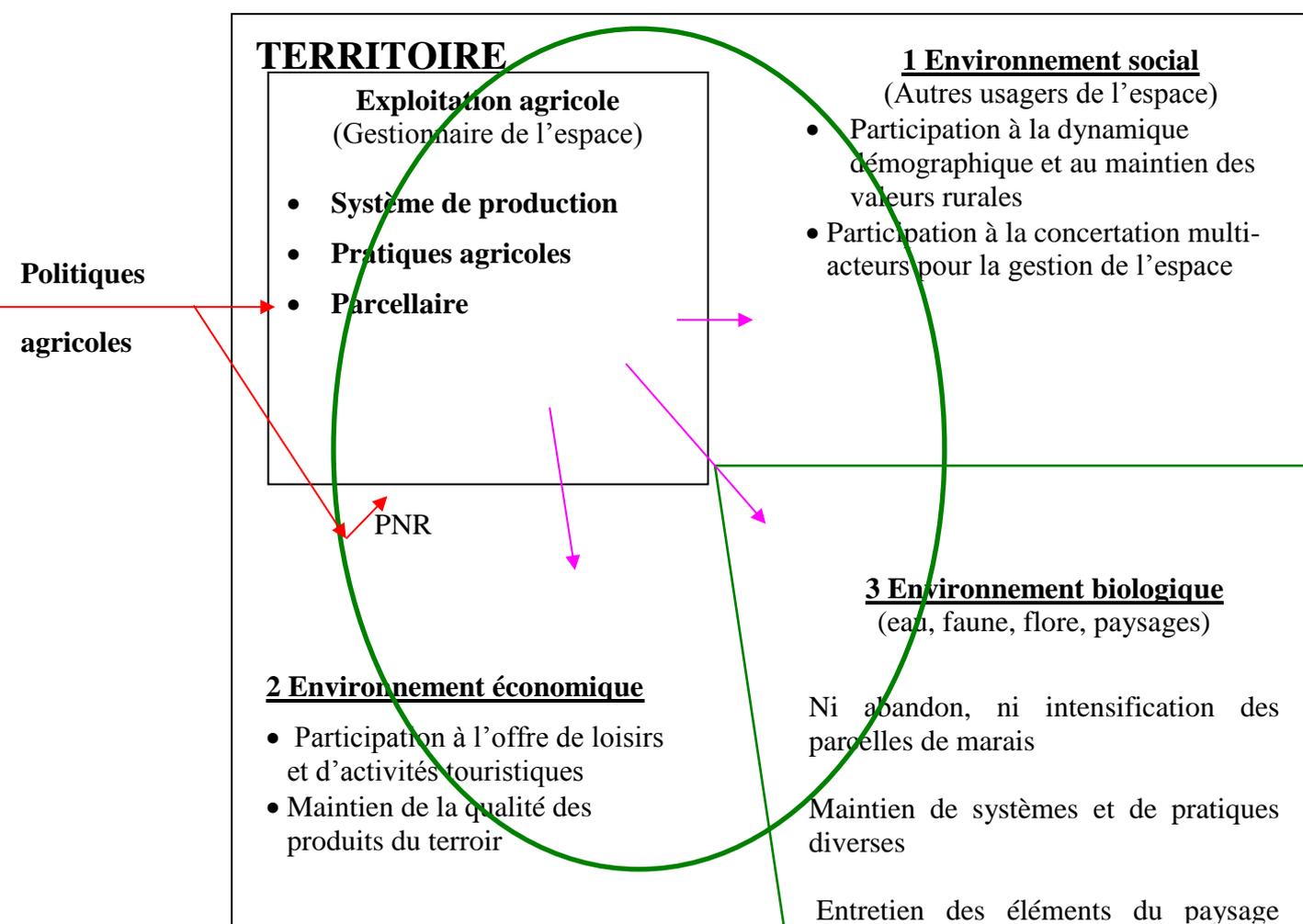
Le territoire des marais du Cotentin et du Bessin est un espace bien délimité dans lequel les enjeux sont connus (schéma n°7). La demande et l'offre de multifonctionnalité y sont facilement identifiables. La demande est exprimée notamment par le biais de la charte du PNR (1998)<sup>227</sup>, dont les objectifs sont structurés dans un projet de territoire. La plus forte demande concerne la gestion et la préservation de l'espace et des ressources naturelles : la pérennité de la zone humide est dépendante du maintien d'une agriculture extensive, du maintien d'une diversité de systèmes et de pratiques et de la participation des agriculteurs à l'entretien des éléments du paysage. La participation de l'agriculture au développement touristique, au maintien de la qualité des produits et à la dynamique démographique et sociale sont également d'autres demandes exprimées sur le territoire envers les agriculteurs et leurs activités.

En tant que structure territoriale à vocation environnementale et socio-économique, le Parc naturel régional est également en mesure de faire correspondre l'offre et la demande de multifonctionnalité. Dans le développement de cette section nous examinerons comment le PNR s'est appuyé sur les instruments de politiques publiques pour soutenir et développer une agriculture multifonctionnelle sur les marais.

---

<sup>227</sup> 1998, Charte « Objectifs 2008 », Parc Naturel Régional des Marais du Cotentin et du Bessin.

**SCHEMA N°7 – Multifonctionnalité de l’agriculture sur le territoire des marais du Cotentin et du Bessin.**



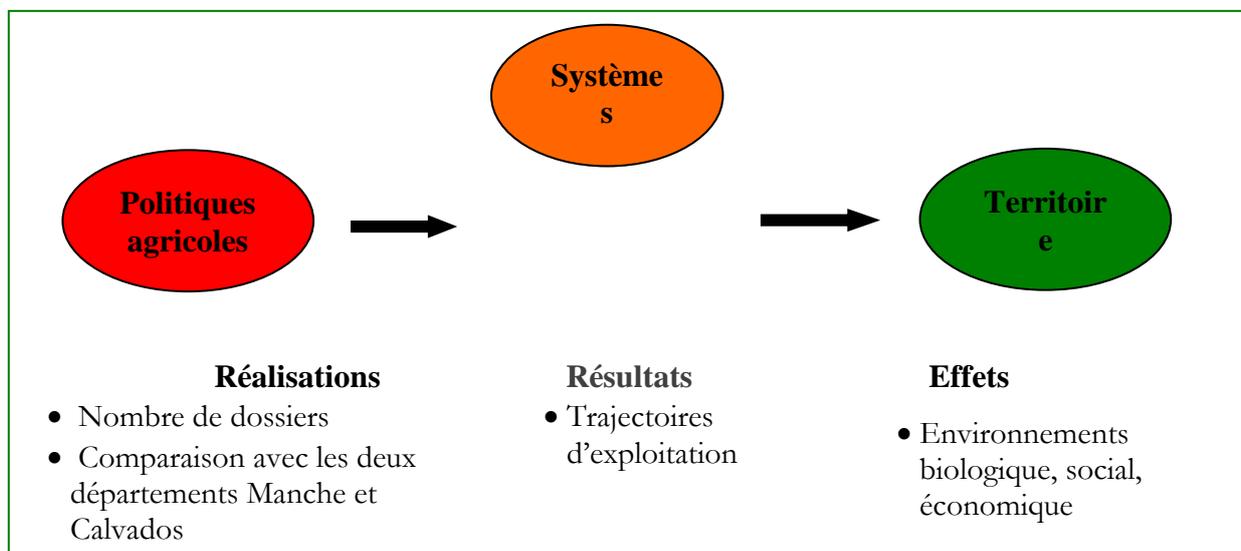
Ce schéma simplifié représente les diverses fonctions de l’agriculture dans le territoire du PNR : l’exploitation agricole est la cible des politiques publiques, c’est une entité complexe constituée d’un système de production et de pratiques de conduite adaptées aux différentes productions. Cette exploitation produit des denrées alimentaires, et elle rend également des services marchands et non marchands à la société. Ces services ont un impact économique, social et environnemental.

En termes pratiques, l’évaluation procède d’une méthode relativement simple qui consiste à analyser les évolutions observées sur la période 1990-2000, à trois échelles différentes : à l’échelle du territoire, de l’exploitation agricole et des différentes mesures de la politique agricole (schéma n°8). Les liens de cause à effets qui existent entre ces trois niveaux ont été identifiés (flèches du schéma n°7) pour répondre à la question : les politiques agricoles de la

période 1992-2002 ont-elles permis à l'agriculture de répondre à la demande de multifonctionnalité exprimée au niveau du territoire des marais du Cotentin et du Bessin ?

De nombreuses données étaient disponibles pour mener ces travaux, et notamment des données d'enquêtes qui ont permis de construire des trajectoires d'exploitation. Ces trajectoires, correspondant à l'évolution de l'exploitation agricole dans ses aspects économique, social et environnemental sur la période 1990-2000, font plus particulièrement l'objet de cette analyse.

### SCHEMA N° 8 La démarche d'évaluation : une démarche en trois temps.



#### Données

- CNASEA
- ADASEA
- Chambre d'agriculture

#### Données

- Enquêtes de 1993
- Enquêtes de 1998
- Enquêtes de 2002

#### Données

- RGP
- RGA
- PNR

Fouet, Guerrier, Rimbart, 1998<sup>228</sup>

<sup>228</sup> 1998, Fouet J.P., Guerrier C., Rimbart J. –Attitudes des agriculteurs vis à vis des programmes environnementaux, INRA-ESR Rennes, PNR des marais du Cotentin et du Bessin.

### 3. L'évolution du territoire des marais depuis le début des années 90

– Disparition d'un tiers des exploitations en 12 ans

Avec une disparition de près de 1 600 exploitations depuis 1988, le territoire du Parc présente une baisse du nombre d'exploitants (tableau 1) plus rapide que le département de la Manche : 35% contre 31%. Cette diminution d'un tiers du nombre d'exploitations s'accompagne d'une augmentation de la Surface Agricole Utile (SAU) moyenne par exploitation (de 25 à 37hectares). L'écart avec la moyenne manchoise, qui était de 7ha en 1988 (38% en valeur relative), s'est creusé : les exploitations du marais dépassent aujourd'hui leurs voisines de 12ha (48% en valeur relative).

Ce processus de concentration des systèmes de production a probablement contribué à l'exode rural de ces trente dernières années. Depuis le début des années 1990, le territoire du Parc se trouve essentiellement en zone rurale isolée (nomenclature INSEE) : la moitié des communes ont une densité de population inférieure à 30 habitants au km<sup>2</sup>. Par ailleurs, l'agrandissement des exploitations allant souvent de pair avec une disponibilité en main d'œuvre réduite, les risques d'abandon des parcelles de marais, souvent moins productives et moins praticables, sont accrus, et l'entretien des éléments du paysage (haies, talus, fossés, mares...) est relégué au second plan.

– Diversification vers les grandes cultures et la viande

En termes d'occupation du sol, on observe une diminution de la Surface Toujours en Herbe (STH) (-15 000 ha) au profit des cultures de céréales (+ 7 000 ha) sur le territoire du Parc comme sur les deux départements Manche et Calvados. Les surfaces en maïs fourrage ont subi la plus nette évolution avec près de 5 000ha de plus en 12 ans (sur les 106 000ha de SAU). Outre les risques de pollution des eaux qu'elle engendre, cette augmentation des cultures de maïs est jugée défavorable à la qualité des produits de la zone « Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) Isigny » par les transformateurs, et constitue une menace pour la qualité des paysages du Haut-Pays.

Malgré cette évolution vers les cultures, le territoire des marais présente encore aujourd'hui une STH supérieure à 60% de la SAU totale (contre moins de 60% dans la Manche et moins de 50% dans le Calvados) et une part de maïs fourrage dans la SAU (16%) inférieure à celle de la Manche (19%), où l'accroissement des surfaces de maïs a été comparable.

Le nombre total de références laitières (quotas laitiers) sur le territoire du Parc est inchangé sur la période 1988-2000. Mais, les ateliers lait étant devenus plus performants (améliorations

alimentaires, génétiques, techniques...), le nombre de vaches laitières a diminué d'un cinquième (-16 000 têtes). Parallèlement, le territoire compte aujourd'hui un peu plus de 10 000 bovins mâles de moins de 2 ans de plus qu'en 1988, et le cheptel de vaches nourrices s'est accru de près de 5 000 têtes. Cette diversification vers la viande en région de marais suit de près celle observée au niveau de l'ensemble du département de la Manche, bien que l'accroissement des élevages de bovins mâles, associé à une augmentation plus nette de la taille des exploitations, soit sensiblement plus important dans le Parc. Le développement des élevages bovin viande peut aussi être mis en parallèle avec la présence de marais dans la SAU de la majeure partie des exploitations du Parc. Les prairies inondables ont certaines caractéristiques (accès difficile en période hivernale, éloignement du siège de l'exploitation...) qui les rendent adaptées au pâturage des bovins viande.

Globalement, une diversification des exploitations du territoire vers la production de viande bovine et de céréales joue en faveur de la biodiversité des agro-écosystèmes, qui est un des enjeux majeurs du projet de territoire du Parc.

**TABLEAU n° 9– Principales évolutions du territoire agricole des marais du Cotentin et du Bessin** (sources : RGA 1988 et 2000).

	<b>1988</b>	<b>2000</b>	<b>Evolution 1988-2000</b>
<b>Nombre d'exploitations</b>	4 445	2 881	-35%
SAU moyenne par exploitation (ha)	25	37	+12 ha
<b>Quotas laitiers</b>			inchangé <sup>229</sup>
<b>SAU totale (ha)</b>	112 360	106 250	-5%
Surfaces Toujours en Herbe (% de la SAU)	76	66	-13%
Surfaces en céréales (sauf maïs) (% de la SAU)	5	7	+40%
Surface en maïs fourrage (% de la SAU)	11	16	+45%
<b>Nombre de bovins</b>	164 300	163 800	Inchangé
% de vaches laitières	46	36	-20%
% de vaches nourrices	2	5	+120%
% de bovins mâles de moins de 2ans	35	42	+20%
<b>Chargement animal (UGB/ha de SAU)</b>	0.99	0.98	Inchangé

– Des risques d'abandon du marais écartés

Au début des années 90, le risque de déprise agricole sur les 25 000ha de marais semblait inquiéter les acteurs locaux et menacer tant les qualités biologiques des zones humides que l'économie des exploitations agricoles et l'équilibre de gestion des marais communaux. Il s'est avéré depuis que la situation n'a pas évolué dans ce sens : les 2/3 des exploitations du territoire du Parc possèdent encore aujourd'hui des prairies inondables. La pression agricole s'est maintenue sur le marais et a évité l'apparition de friches.

<sup>229</sup> D'après les principaux transformateurs de la région. Les données sur l'évolution des volumes de quotas laitiers sur le PNR n'étaient pas accessibles.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cet attrait toujours renouvelé pour ces prairies inondables. Outre l'attachement culturel, les avantages qu'elles présentent en période de sécheresse, la qualité des fourrages dont la renommée est assurée par l'AOC Isigny et, depuis 1992, leur éligibilité aux aides agri-environnementales ont donné de la valeur à ces terres souvent ingrates.

Par ailleurs, une dynamique d'entretien des fossés a été initiée par des associations de propriétaires et des partenaires locaux (PNR, Agence de l'eau...) et a permis de restaurer la majeure partie des canaux ayant un intérêt collectif dans l'écoulement des eaux.

– Un tissu bocager préservé

Suite à l'épidémie de graphiose qui a ravagé les ormes, le bocage du Cotentin et du Bessin se trouvait, au début des années 90, fortement dégradé. Depuis cette date, une importante mobilisation de tous les acteurs (particuliers, agriculteurs, CUMA, collectivités, Parc...) a permis de remettre en état une grande partie du linéaire bocager : plus de 350km de haies ont été restaurés. La dynamique de préservation du bocage semble aujourd'hui bien lancée.

– Le territoire des marais comme atout pour la qualité des produits

La zone de marais, même si elle nuit légèrement à la quantité de lait produite (moyenne par exploitation de 200 000 l de quotas), est considérée par les transformateurs (notamment les industries laitières) comme un atout pour le développement de la qualité. Les produits du marais garantissent une certaine qualité fourragère et des pratiques culturales extensives (chargement, fertilisation), tout en faisant référence à un paysage de valeur. Le développement de démarches qualité (filère bio, camembert à l'herbe...) autour des produits du marais illustre ce rapprochement entre la qualité alimentaire et l'environnement. Par son entité géographique, ses spécificités environnementales, son agriculture et son cadre de gouvernance, le PNR est un territoire remarquable et original qui œuvre, depuis de nombreuses années, pour faciliter la rencontre entre l'offre et la demande de multifonctionnalité, cette rencontre est à l'origine de rentes qui constituent une forme possible de valorisation par le marché de la multifonctionnalité de l'agriculture (Mollard, 2003)<sup>230</sup>. Le couplage agriculture, environnement et territoire sous-tend une stratégie de labellisation plus ou moins explicite. Ce couplage peut être considéré

---

230 Amédée Mollard. Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques. Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales, INRA, 2003, 66, pp.27-54. hal-01200974

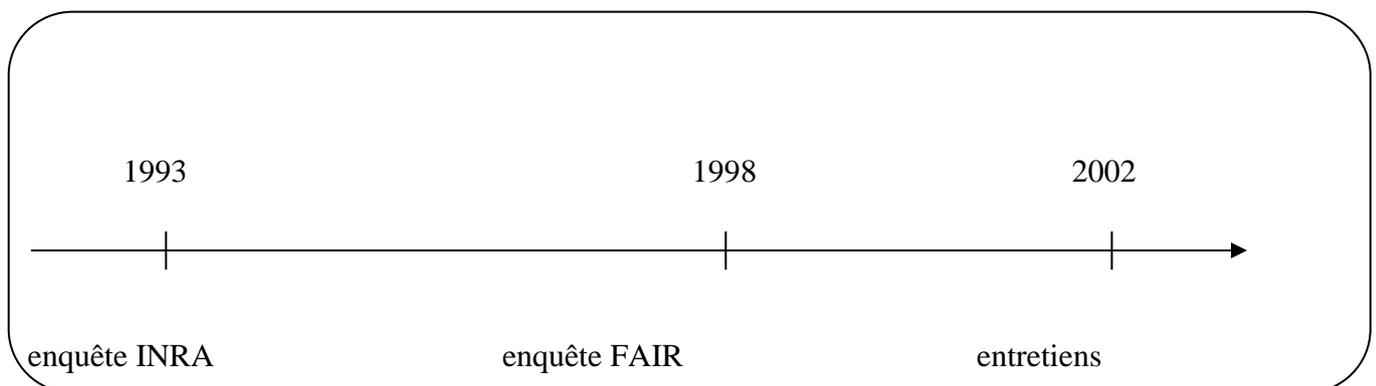
comme une forme particulière de rente territoriale qui combine à la fois un effet de localisation (le territoire), à un processus de différenciation par la qualité des produits et du respect de l'environnement (jointure de production) et qui positionne les préférences des consommateurs dans le champ de la concurrence<sup>231</sup>.

#### 4. Les trajectoires d'exploitations<sup>232</sup> : évolution des systèmes et réponse à la demande de multifonctionnalité

##### – Evolution des systèmes

L'étude s'est largement appuyée sur l'ensemble des travaux qui ont été menés durant la période 1991/2000 sur l'agriculture du Parc, et notamment deux séries d'enquêtes d'exploitations réalisées en 1993 et 1998 (encadré 2), qui ont fourni deux images des exploitations à deux dates précises : t0 (1992) et t+6. Des entretiens qualitatifs menés en juin 2002 ont donné une troisième image à t+10 et ont permis d'identifier trois trajectoires d'exploitations laitières sur le marais (figure 3). Le terme de « trajectoire d'exploitation » fait référence à l'évolution du système et des pratiques agricoles sur la période 1992-2002.

**Schéma n°9 : recueil des données sur le territoire du PNR**



<sup>231</sup> Mollard Amédée, Rambonilaza Mbolatiana, Vollet Dominique, « Aménités environnementales et rente territoriale sur un marché de services différenciés : le cas du marché des gîtes ruraux labellisés en France. », *Revue d'économie politique* 2/2006 (Vol.116), p. 251-275. URL: [www.cairn.info/revue-d-economie-politique-2006-2-page-251.htm](http://www.cairn.info/revue-d-economie-politique-2006-2-page-251.htm).

<sup>232</sup> Il s'agit d'une typologie des exploitations agricoles basée sur leurs logiques de fonctionnement qui permet de comprendre le positionnement des exploitants vis-à-vis d'orientations tendanciennes. Cette méthode s'inspire des travaux de Colson en 1994, *Les trajectoires économiques des exploitations agricoles. Méthodes d'analyse et application à l'évaluation des conséquences de la réforme de la PAC*. François Colson, Didier Desarmenien, in *Économie rurale Année 1994 Volume 220 Numéro 1*, pp. 79-83.

Pour des travaux plus récents, voir : *Innovation et durabilité dans les trajectoires d'évolution des exploitations en agriculture biologique*. In *Economies et Sociétés*, série « Systèmes agroalimentaires », AG, n°35, 11-12/2013, p.1951-1973.

#### ENCADRE n°4 Les enquêtes agricoles sur le territoire des marais.

<p style="text-align: center;"><b><u>Les enquêtes de 1993</u></b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Réalisation : INRA-ESR Rennes, PNR</b></p>
<p><b>Objectifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnostic de l'agriculture sur le Parc des marais.</li> <li>- Description des caractéristiques des systèmes d'exploitation, motivations sur les contrats de gestion, sur des modifications éventuelles des itinéraires techniques, sur leurs projets (agro-tourisme, diversification, entretien de l'espace).</li> </ul> <p>Cette enquête a servi de fichier de données pour la construction de la typologie.</p> <p><b>Population enquêtée :</b> 500 exploitations du Parc (sur les 2 500 de plus de 3 ha identifiées lors d'une enquête communale effectuée en 1992) réparties de façon uniforme sur le territoire (bonne représentativité par bassin versant).</p>	
<p style="text-align: center;"><b><u>Les enquêtes de 1998</u></b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Réalisation : INRA-ESR de Rennes</b></p>
<p><b>Objectifs :</b> Observer les attitudes des agriculteurs vis-à-vis des programmes environnementaux (ces enquêtes s'inscrivent dans le cadre du programme européen FAIR dont l'objectif était l'évaluation des MAE).</p> <p><b>Population enquêtée :</b> 120 agriculteurs de la Manche engagés ou non dans des MAE et représentatifs de la diversité des mesures proposées</p>	
<p style="text-align: center;"><b><u>Les enquêtes de 2002</u></b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Réalisation : CNASEA, INRA-ESR de Rennes</b></p>
<p><b>Objectifs :</b> Observer et analyser l'évolution des exploitations depuis 1992 : principaux changements de pratiques, déterminants de ces changements (déterminants extérieurs à l'exploitation : politiques, environnement climatique... ou déterminants propres : famille, santé, conviction...), conséquences de ces changements sur l'exploitation, le milieu, le territoire</p> <p><b>Population enquêtée :</b> 25 agriculteurs, ayant été enquêtés en 1993 et 1998, appartenant aux trois groupes de la typologie des exploitations réalisée sur le Parc, et répartis de façon homogène sur le territoire.</p>	

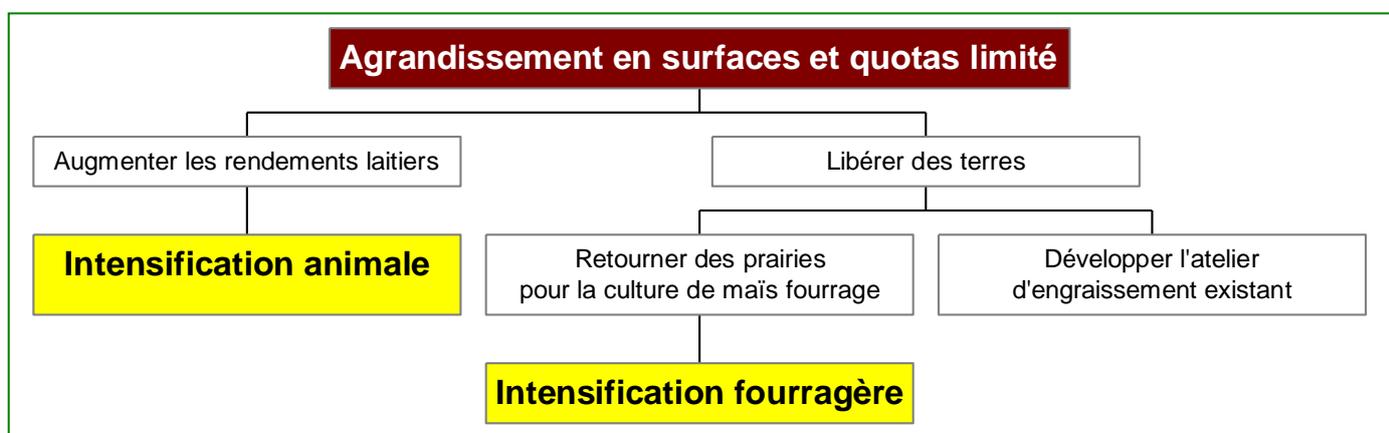
- La première trajectoire (schéma n°10) a été empruntée par des petits systèmes qui se sont trouvés limités par les quotas laitiers. Ces exploitations étaient de taille réduite (40 à 60 ha, moins de 120 000 l de quotas laitiers par Unité de Travail Humain familial -UTHf-), dont la surface fourragère est essentiellement à base d'herbe, mais avec tout de même jusqu'à 20% de maïs fourrage dans la SAU. Par ailleurs, ce sont en général des exploitations individuelles et le chef d'exploitation, souvent proche de la retraite, n'a pas de successeur. Limités en quotas laitiers et en surface (ils n'ont pu acquérir que 50 000 l de quotas depuis 1992), les exploitants ont cherché à la fois à intensifier sur l'animal et les surfaces fourragères pour maintenir le revenu. Cela leur a permis, à côté, de développer l'atelier d'engraissement pour valoriser les surfaces non primables.

### **SCHEMA N°10, Trajectoire A : de petites exploitations bloquées par les quotas laitiers.**

#### Caractéristiques des exploitations en 2002

- SAU : 40 à 60 ha (SAU/UTH : 20 à 30 ha)
- Quotas laitiers : 120/150 000L (quotas/UTHf : 60 à 120)
- STH : 75 à 80% de la SAU
- Maïs : 15 à 20% de la SAU
- Unité Gros Bovin (UGB) viande : 10 à 20

#### Stratégies des exploitations sur la période 1992-2002



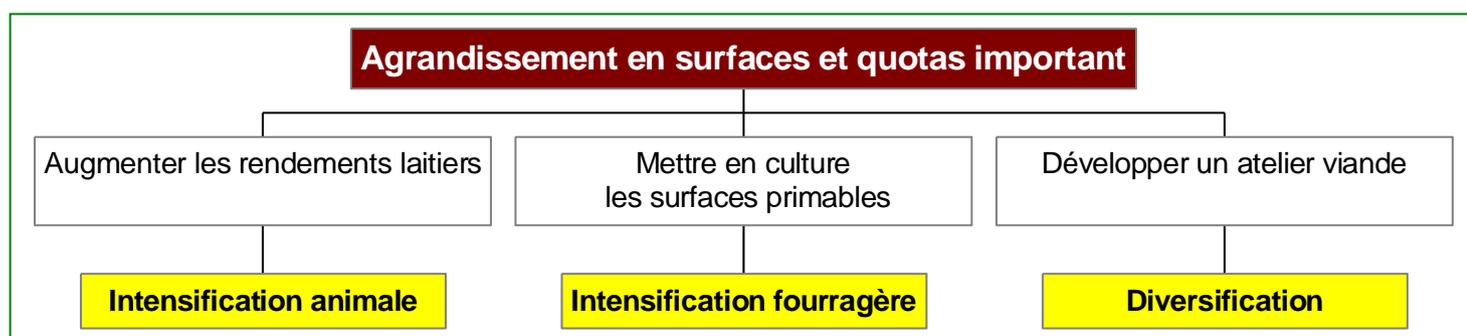
- La deuxième trajectoire (schéma n°11) concerne des systèmes qui, au contraire, ont eu l'opportunité de s'agrandir en taille sur la période 1992-2002. Atteignant aujourd'hui 150ha de SAU et 200 000 litres de références laitières par UTH familial, ce sont des exploitations de grande taille pour la région. La proportion de maïs dans la SAU dépasse les 20% et l'atelier bovin viande est assez développé (30 à 50 UGB viande). Ces exploitations ont doublé, voire triplé, leurs surfaces et leurs références laitières sur la période. Elles ont eu recours à l'intensification animale, en augmentant la performance laitière par vache, et à l'intensification des surfaces fourragères, en incorporant de plus en plus de maïs fourrage dans la ration alimentaire. En parallèle, l'atelier d'engraissement s'est développé. Certaines exploitations ont même créé un atelier allaitant. L'intensification animale et fourragère est, dans cette trajectoire, plus poussée que dans la trajectoire précédente (trajectoire A). Elle est accompagnée d'une diversification significative de la production.

**SCHEMA n° 11, Trajectoire B : des systèmes de plus en plus grands et diversifiés.**

Caractéristiques des exploitations en 2002

- SAU = 100/150 ha (SAU/UTH : 35 à 75 ha)
- Quotas : 400 à 600 000L (quotas/UTHf = 130 à 210)
- STH < 80%
- Maïs : 20 à 30% de la SAU
- UGB viande : 30 à 50

Stratégies des exploitations sur la période 1992-2002

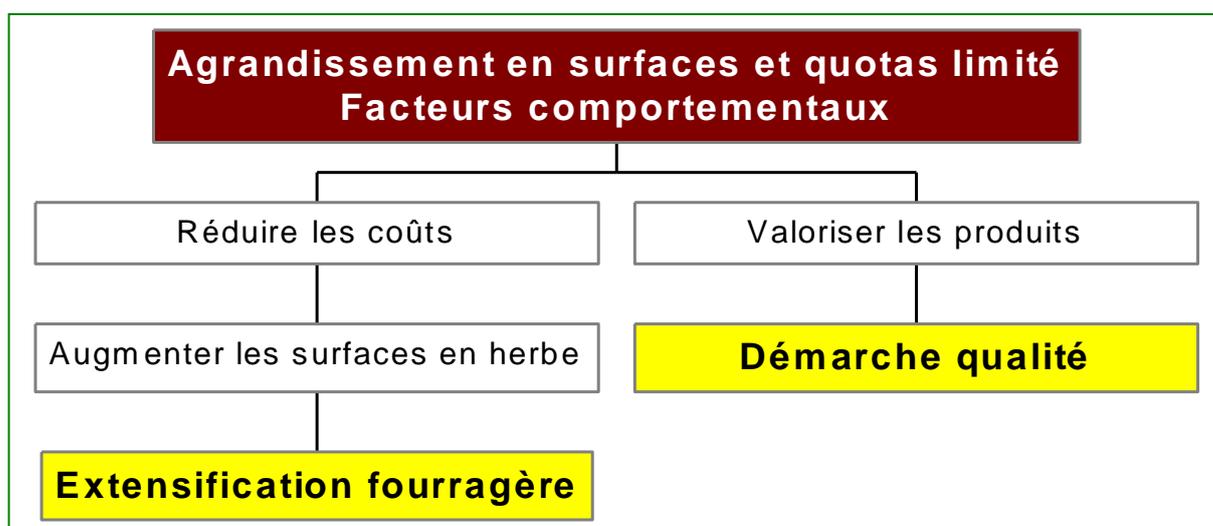


- La troisième trajectoire (schéma n°12) intéresse les systèmes qui se sont orientés vers la production « tout herbe ». Ce sont aujourd’hui des exploitations de taille moyenne (60 à 100 ha), pouvant atteindre jusqu’à 150 000 l de quotas par UTH familial. Leur particularité tient à leur surface fourragère qui est essentiellement basée sur l’herbe, avec quelques compléments céréaliers, mais pas de maïs fourrage. Cette trajectoire est légèrement déconnectée de la logique d’agrandissement qui prévaut dans les deux premières trajectoires. Des facteurs comportementaux ont ici un poids non négligeable sur l’orientation de ces systèmes. Les agriculteurs ont cherché à réduire les coûts, tout en valorisant leurs produits. Cela s’est traduit par une extensification fourragère et l’adhésion à une démarche de qualité (agriculture biologique et autres labels).

**SCHEMA N°12, Trajectoire C : des exploitations orientées vers le « tout herbe ».**

**Caractéristiques des exploitations en 2002**

- SAU : entre 60 et 100 ha
- Quotas : 150 à 300 000L (quotas/UTHf = 80 à 150)
- STH : 90 à 100%
- Maïs : 0%
- UGB viande : 0 à 50



– Réponse à la demande de multifonctionnalité

La participation de chacune de ces trajectoires à l'offre d'aménités environnementales ainsi qu'à la dynamique sociale et économique (tableau 2) est analysée pour chaque demande de multifonctionnalité.

Concernant le maintien d'une agriculture extensive sur le marais, la trajectoire B a des effets négatifs, car l'agrandissement pousse à délaisser les parcelles de marais, pour concentrer la main d'œuvre sur des parcelles plus productives. Il y a ainsi un risque d'abandon et d'enfrichement de ces terres. Au contraire, les exploitations qui ont suivi la trajectoire C valorisent plutôt correctement les prairies inondables puisque ces surfaces sont déterminantes dans l'assolement fourrager. Les risques d'intensification des pratiques apparaissent avec la trajectoire A où les exploitations manquent souvent de surfaces.

Les trois trajectoires ont été favorables au maintien d'une diversité de systèmes et de pratiques : toutes concernent des exploitations qui se sont plus ou moins diversifiées (culture, viande, agrotourisme...). Mais l'augmentation des surfaces en cultures et l'accroissement du cheptel bovin viande, observables sur le territoire entre 1988 et 2000, s'expliquent en grande partie au travers de la trajectoire B même si, par ailleurs, l'agrandissement et le regroupement des exploitations qui la caractérisent ont pu provoquer une standardisation des pratiques.

Concernant l'entretien des éléments paysagers, les petites exploitations des trajectoires A et C ont une disponibilité en main d'œuvre qui leur permet de s'engager dans des tâches environnementales, comme l'entretien des haies et des fossés. Inversement, les exploitations de la trajectoire B, qui ont peu de disponibilité en main d'œuvre, s'engagent de moins en moins dans ces tâches d'entretien qui sont moins rentables. L'état du bocage et du réseau de fossés s'étant amélioré dans la plupart des zones du marais, la dynamique de restauration a tout de même eu raison de l'ensemble.

**TABLEAU n°10 – Participation des trajectoires à la gestion de l’espace et des ressources naturelles**

<b>Demande en termes de multifonctionnalité</b>	<b>Traj. A</b>	<b>Traj. B</b>	<b>Traj. C</b>	<b>Territoire</b>
<b>Fonctions environnementales</b>				
- Ni abandon ni intensification sur les parcelles de marais	+/-	-	+	=
- Maintien d'une diversité de systèmes et de pratiques	+	-/+	+	+
- Entretien des éléments du paysage	+	-	+	+
<b>Fonction sociale</b>				
- Participation des agriculteurs à la dynamique démographique		-		-
<b>Fonction économique</b>				
- Développement des produits de qualité		+	++	+

En ce qui concerne les fonctions socio-économiques, nous avons distingué la participation des agriculteurs à la dynamique démographique et le développement des produits de qualité. Les trajectoires A et C, correspondant à des systèmes plus intensifs en main d’œuvre que les exploitations de la trajectoire B, ont eu un rôle positif dans le maintien d’un certain nombre d’agriculteurs sur la zone. Mais la course à l’agrandissement, qui caractérise la plupart des exploitations et surtout celles de la trajectoire B, a causé la disparition du tiers des exploitants de la zone en 12 ans.

Concernant la demande de qualité des produits, les systèmes tout herbe de la trajectoire C sont les plus favorables à ce développement. Les exploitations de la trajectoire B s’engagent timidement dans des démarches de qualité, presque par nécessité, pour garantir, à l’avenir, leur accès aux marchés... alors que les exploitations de la trajectoire A, plus traditionnelles, ne sont pas ouvertes aux innovations et aux démarches de qualité.

## 5. Les politiques agricoles et la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture

Pour chaque demande de multifonctionnalité, l'étude a mis en évidence les mesures de politiques publiques, et leurs interactions, qui ont eu un impact sur l'offre (tableau n°10). L'adéquation ou la non-adéquation entre l'offre et la demande sont ainsi analysées sous l'angle des politiques publiques comme soutien à une agriculture multifonctionnelle.

Les politiques d'installation et de renouvellement des agriculteurs (Dotation jeune agriculteur, Plan d'amélioration matérielle, Prérétraite), du fait de leur application nationale, ont eu peu d'influence sur l'évolution du caractère multifonctionnel des exploitations agricoles et du territoire des marais, excepté sur la fonction sociale de participation du monde agricole au maintien d'un milieu rural dynamique. Mais à ce niveau, l'effet de jointure étant particulièrement flou, il a été difficile d'analyser précisément l'impact des politiques socio-structurelles sur l'offre d'aménités. Dans cet objectif, des mesures plus ciblées et mieux adaptées au niveau local seraient certainement plus efficaces.

– Maintien d'une agriculture extensive sur les parcelles de marais

Le lien d'inter dépendance entre les quotas laitiers et le foncier d'une part et les primes bovines d'autre part (Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes et Prime Spéciale au Bovin Mâle) ont été déterminants quant au maintien de l'élevage bovin (lait et viande) sur les prairies inondables. Les MAE ont favorisé le maintien de pratiques de fauche et de pâturage sur le marais, en particulier l'opération locale des marais du Cotentin et du Bessin qui a couvert un tiers de la zone humide (encadré 5). Les primes à l'extensification (prime à l'herbe, compléments extensifs des primes bovines) et la prime maïs ont également joué un rôle important : la première en incitant les exploitations à s'agrandir sur le marais, et non uniquement sur le Haut-Pays (trajectoire B), la deuxième parce qu'elle a permis aux petits systèmes de surmonter le blocage de leurs quotas en intensifiant sur les parcelles primables (trajectoire A). Pour ces exploitations, l'intensification des parcelles du Haut-Pays (par retournement des prairies) a permis l'autonomie fourragère et a ainsi limité l'intensification sur le marais. Dans le cas de la trajectoire B, la prime maïs a incité les agriculteurs à s'agrandir (l'accès aux quotas n'est pas limitant ici) sur des terres primables, quitte à délaisser des parcelles de marais devenues, du fait de l'agrandissement, moins déterminantes dans le système fourrager. L'interaction entre l'accès aux quotas laitiers et la prime maïs, favorable dans le premier cas au maintien de la valorisation des parcelles de marais, ne l'est plus dans le second cas.

## ENCADRE n°5 L'opération locale des marais du Cotentin et du Bessin.

Objectifs de l'action : Inciter à un mode de gestion respectueux des équilibres écologiques en zone de marais, reconnaître l'action des agriculteurs dans la gestion du marais.

Cahier des charges : Engagements de base :

- Maintien des parcelles en prairies naturelles,
- Interdiction d'ouvrir de nouveaux fossés ou de drainer,
- Entretien mécanique des fossés,
- Pas d'utilisation d'amendements calciques, ni de produits de traitement phytosanitaires,
- Respect des conditions sanitaires obligatoires pour l'accès au marais.

Les différents contrats : plusieurs types de contrats ont été mis en place pour répondre à la diversité des situations (objectifs différents selon les zones). Les engagements portent sur le mode de valorisation (fauche ou pâturage ou les deux), la date de fauche, le chargement animal et la fertilisation, avec des exigences différentes selon les contrats. Les rémunérations vont de 31€ (200F) à 240€ (1 570 F) /ha /an.

### Bilan

Plus de 350 exploitants et trente communes se sont engagés sur environ 7 400 ha de marais (4 500 ha de marais privés et 2 900 ha de marais communaux). Cela ne représente que 15% des exploitations du marais mais l'opération couvre environ un tiers de la zone humide sur toute la période 1992/2000.

Presque la totalité des contrats communaux (94%) et  $\frac{3}{4}$  des contrats individuels ont été reconduits sur la Douve et la Taute (premiers contrats) au terme des 5 ans, couvrant près de 5 000 ha (82% de la surface engagée initialement) dont près de la moitié sont des marais communaux (45% de la surface réengagée).

– Maintien d'une diversité de systèmes et de pratiques

Les primes bovines, en favorisant le développement des ateliers viande, ont été favorables, quelle que soit la trajectoire, à la diversification des systèmes. Dans une moindre mesure, les MAE, grâce au grand choix de contrats proposés, ont permis le maintien de la diversité des systèmes et des pratiques.

– Entretien du paysage

Le blocage de l'agrandissement a joué un rôle dans le maintien d'un entretien régulier des éléments du paysage, en maintenant une certaine disponibilité de la main d'œuvre au sein des exploitations (trajectoire A). Ainsi, l'opération locale de restauration du bocage à ormes et le FGFR ont pu fortement concourir à l'amélioration de la qualité des éléments paysagers. La majorité de l'ancien bocage à ormes et une grande partie du réseau de fossés ont bénéficié de ces mesures. L'interaction entre le blocage des quotas (impliquant un surplus de main d'œuvre) et les MAE a joué en faveur de la production de services environnementaux.

**TABLEAU n°11– Influence des politiques agricoles sur l’offre d’aménités  
environnementales.**

<b>Demande en termes de multifonctionnalité</b>		<b>Politique</b>
<b>Fonctions environnementales</b>		
- Ni abandon ni intensification sur les parcelles de marais	Effet +	<b>Lien quotas/foncier</b>  <b>MAE</b>  <b>Primes bovines</b>  Primes extensification  Prime maïs (Traj. A)
	Effet -	<b>Prime maïs (Traj.B)</b>
- Maintien d'une diversité de systèmes et de pratiques	Effet +	<b>Primes bovines</b>  MAE
- Entretien des éléments du paysage	Effet +	<b>Quotas (Traj. A et C)</b>  <b>Opération bocage</b>  <b>FGER</b>
<b>Fonction sociale</b>		
- Participation des agriculteurs à la dynamique démographique	Effet +	<b>Quotas</b>  MAE  Prime maïs
<b>Fonction économique</b>		
- Développement des produits de qualité	Effet +	<b>MAE</b>  <b>Primes extensification</b>
	Effet -	Prime maïs

– Participation des agriculteurs à la dynamique démographique

Comme pour le maintien d'une agriculture extensive sur le marais, le lien d'inter dépendance entre quotas laitiers et fonciers, les primes bovines et les MAE ont été favorables au maintien d'un certain nombre d'agriculteurs sur la zone. Mais cela n'a pas empêché la disparition d'un tiers des exploitants. Les politiques d'installation et de renouvellement n'ont pas pu enrayer cette érosion.

– Participation des agriculteurs au maintien de la qualité des produits

L'opération locale des marais du Cotentin et du Bessin et les primes à l'extensification ont permis le maintien de la valorisation des parcelles de marais en herbe, garantissant la qualité des produits sur le marais. Inversement, pour les transformateurs, la prime au maïs fourrage est jugée défavorable au maintien de la qualité des produits du terroir.

– L'accès aux quotas laitiers et le poids des aides directes

Les politiques des prix et des marchés agricoles, tels que droits à produire et aides directes, ont eu le plus d'influence sur l'orientation et le caractère multifonctionnel des exploitations agricoles enquêtées sur le territoire des marais du Cotentin et du Bessin entre 1992 et 2002. Le poids financier de ces aides, comparativement aux mesures agri-environnementales, explique en grande partie ce phénomène. La répartition des quotas conditionne en grande partie l'orientation des exploitations. Or, malgré le fait que les risques de déprise agricole soient plus marqués sur la zone de marais, l'attribution de la réserve de quotas suit les mêmes règles sur tout le département (Parc et hors Parc). Les priorités dans l'affectation des quotas laitiers ne présentent par ailleurs aucun critère lié au marais (pas de *distinguo* entre parcelles de marais et hors marais). Le manque de ciblage (territorialisation) des politiques de régulation de l'offre constitue un frein dans la mise en place d'une adéquation entre l'offre et la demande de multifonctionnalité de l'agriculture au niveau du territoire.

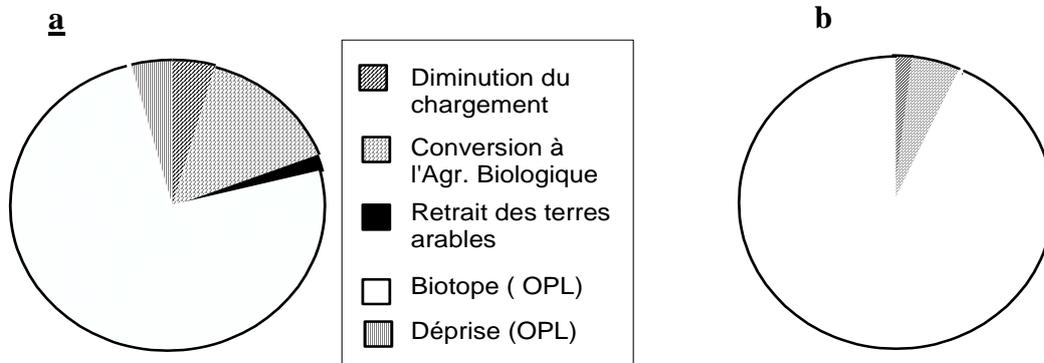
Il est intéressant de remarquer l'interaction entre certaines mesures, en particulier entre l'accès aux références laitières et la prime maïs, et l'effet de cette interaction sur la promotion de la multifonctionnalité. Ainsi, il faut relativiser l'impact de la prime maïs sur le territoire : bien que ses effets soient néfastes sur l'environnement et le paysage, elle semble avoir joué un rôle dans le maintien des exploitations du territoire des marais en offrant un complément de revenu aux systèmes qui étaient bloqués dans leur agrandissement. On peut généraliser ce raisonnement pour l'ensemble des primes PAC (effet d'aubaine).

– Des MAE adaptées aux objectifs du projet de territoire

Si en général elles n'ont pas incité à l'amélioration des pratiques, les MAE ont permis le maintien de pratiques extensives, indispensables à la pérennité du marais. Les opérations locales ont eu plus de succès que les opérations zonées (schéma n°13), ce qui démontre le rôle du Parc dans la mise en place de ces mesures. Le PNR a en effet initié une véritable dynamique de réflexion entre les acteurs concernés pour adapter certaines mesures agri-environnementales aux enjeux locaux. L'animation, l'information et la sensibilisation des agriculteurs au respect de la zone humide étaient au centre de ses actions. En tant qu'expert scientifique dans le domaine environnemental, le Parc est devenu le partenaire incontournable des organisations professionnelles agricoles dans la mise en place des contrats agri-environnementaux, hier pour les MAE, et un peu plus tard en 1999 pour le volet environnemental des CTE. C'est à cette même période que la chambre d'agriculture tend à se réapproprier la réflexion et la mise en œuvre des nouvelles politiques agroenvironnementales, le PNR n'étant plus désormais le seul acteur légitime.

Alors que le PNR a vocation de promouvoir également le développement économique du territoire, il est toutefois regrettable que ce pouvoir ne se soit pas encore étendu aux autres mesures de la politique agricole, et notamment aux politiques d'installation et de renouvellement. La disparition des exploitations semble pourtant inquiétante pour la préservation de l'équilibre de l'agro-écosystème marais. Mais le PNR ne peut intervenir que rarement (depuis peu à la Commission Départementale d'Orientation Agricole) et de façon souvent limitée sur les décisions prises dans le milieu agricole, et l'accessibilité aux données (les quotas laitiers pour prendre un exemple) freine encore davantage son champ d'action.

**SCHEMA n°13 – Superficies concernées par les différentes MAE a) sur les deux départements de la Manche (a) et du Calvados (b) dans le PNR.**



– Ce que révèlent les CTE

Au 31 décembre 2001, 512 CTE ont été validés en CDOA sur le département de la Manche. Cela représente 2,2% des CTE validés en France à la même date et place la Manche parmi les 15 départements qui ont le plus validés de CTE. La répartition du nombre de contrats par contrat type montre la nette prédominance de 4 contrats types sur la Manche (sur les 17 contrats types existants): « Légumes Val de Saire » et « Légumes côte Ouest » représentent à eux deux presque 40% des CTE signés, « Maîtres laitiers du Cotentin », 16%, et « Région de marais », 8%. Le contrat type des marais du Cotentin et du Bessin arrive donc en tête des contrats types territoriaux (en opposition aux contrats types portés par les filières), peu avant celui du Coutançais (6%).

L'engagement de CTE sur le territoire du Parc a été trop faible en 2001/2002 (42 CTE contrat type marais) pour que l'on puisse tirer des conclusions sur leur efficacité à promouvoir une agriculture en accord avec les enjeux socio-économiques et surtout environnementaux de la zone. Les CTE sont censés révéler l'offre des exploitations agricoles en matière de multifonctionnalité (et notamment en matière d'environnement dans le cas du territoire des marais), et servir d'instrument pour impulser cette multifonctionnalité. Mais l'observation de terrain montre que cette logique n'est pas toujours valable. Ainsi, les exploitants de la trajectoire A et B qui ont signés un CTE ont été, pour beaucoup, motivés par les primes, qui sont perçues comme des aides à l'investissement conditionnées par le respect de mesures environnementales, et non, comme cela devrait être, comme des aides à la mise en place d'un projet global d'exploitation, comprenant des mesures à la fois économiques, sociales et environnementales.

Les exploitants de la trajectoire C ont également été incités par les aides, mais pour beaucoup ces aides constituent la poursuite de la prime à l'herbe, c'est-à-dire la seule manière de continuer à percevoir des aides sur les surfaces en herbe.

La plupart des exploitants rencontrés ont engagé une démarche CTE (19 sur 25) avec le contrat type « marais » (17 sur 19). Le volet environnemental de ce contrat type reprend les 3 enjeux définis au niveau départemental que sont le sol, l'eau et les paysages, et en ajoute un quatrième qui est « la gestion des marais ». L'élaboration de ce contrat type s'est accompagnée d'une réflexion menée par un groupe d'agriculteurs encadrés par le Parc. Il s'agissait de s'inspirer des MAE mises en place sur le territoire depuis 1992, et en particulier l'opération locale des marais. L'objectif : profiter de l'acquis et de l'expérience des MAE (réflexions, adaptations, évaluations...), établir une certaine continuité entre les mesures MAE et CTE. Après la mise en place, en 2000, du référentiel national des mesures type, la marge de manœuvre des acteurs du territoire a été restreinte à la sélection, dans la liste proposée, des actions les plus pertinentes eut égard aux objectifs locaux. Entre sa conception initiale et l'application actuelle, la démarche territoriale a donc été fortement détournée.

Parmi les agriculteurs rencontrés, les mesures de base, telles que « l'entretien des haies » (enjeu de paysage), « l'entretien des fossés » (enjeu de gestion du marais), « la mise en place d'une culture intermédiaire sur sol nu en hiver » (enjeu du sol) se retrouvent dans la plupart des contrats. Concernant la gestion des marais, les exploitations de la trajectoire B se montrent les plus timides avec un engagement sur l'entretien des fossés ou des mares, mais pas sur la gestion extensive des prairies ou sur les dates de fauche. Les agriculteurs de la trajectoire A sont sur ce point plus engagés puisque les 2/3 ont choisi la mesure « gestion extensive » avec parfois en plus des contraintes de date de fauche, de sens de fauche ou de suppression des apports d'engrais ou de phytosanitaires. Quant à ceux de la trajectoire C, tous ont choisi la gestion extensive et, en plus des mesures déjà évoquées, certains ont opté pour le compostage.

## 6. Conclusion

De ces enquêtes est ressorti le fait que certaines exploitations ont pu engager des prairies dans la mesure de « gestion extensive » alors qu'elles n'étaient pas éligibles à la Prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE). Or PMSEE et « gestion extensive » ont toutes deux le même objectif qui est de préserver les surfaces en herbe de l'intensification ou de la déprise. Mais au lieu d'engager tout le système, la mesure de « gestion extensive » n'engage que la parcelle. Plus flexible que la PMSEE elle a donc plus de succès auprès des agriculteurs. D'un point de vue environnemental, cela peut représenter un atout à court terme pour la préservation de l'agro-écosystème marais (surfaces engagées plus importantes). Mais à l'échelle du territoire et à plus long terme, cette dissociation entre Haut et Bas-Pays est défavorable à l'équilibre de la zone humide.

Dans ses principes, le CTE est l'outil adapté pour maintenir les systèmes extensifs et orienter les exploitations les plus intensives (trajectoires A et B) vers des systèmes adaptés à la problématique de la zone humide et aux objectifs du projet de territoire. Mais le Parc doit faire en sorte que cela reste un outil efficace dans son application. L'absence de projet global d'exploitation, répondant à une logique collective d'orientation des systèmes, et l'incohérence des mesures du volet économique témoignent des limites de l'outil. L'engagement du Parc sur le volet économique (comme il l'a fait sur le volet environnemental), aussi bien sur le plan de l'élaboration des mesures que sur l'accompagnement et le conseil aux agriculteurs serait un atout pour le territoire.

Les résultats environnementaux obtenus sur le territoire du PNR depuis 10 ans sont globalement positifs. Ils sont liés aux politiques mises en œuvre mais aussi à la dynamique locale impulsée par le Parc. L'étude sur la multifonctionnalité de l'agriculture des marais nous montre les interactions entre les différentes politiques agricoles et agri-environnementales et leurs effets sur le territoire. Au-delà de ces aspects positifs, le problème du renouvellement des chefs d'exploitation demeure. La baisse du nombre d'installations a certes une origine conjoncturelle mais la nécessité de s'interroger sur les moyens d'accompagnement n'en demeure pas moins. A ce titre, l'objectif 2.1. de la charte du Parc stipule que le PNR et la profession agricole doivent élaborer des itinéraires techniques pour une évolution des exploitations vers des systèmes plus durables. Même si les problématiques d'installation ne sont pas citées dans ce projet de territoire, il apparaît nécessaire de veiller et de s'activer à promouvoir tout type d'installation (classique, diversification, pluri-activité, conversion à

l'agriculture biologique...) d'une part pour tendre vers l'objectif de développement durable et, d'autre part, pour assurer le renouvellement des exploitations.

## Conclusion du chapitre

Dans ce chapitre nous avons souvent évoqué le caractère multifonctionnel du PNRCB, cette multifonctionnalité revêt parfois un aspect historique, notamment quand elle concerne le rôle majeur des marais dans l'équilibre du territoire et des exploitations entre le haut et le bas pays. Au-delà, la multifonctionnalité de l'agriculture dans le territoire du PNR s'articule autour de dynamiques et de développements beaucoup plus contemporains, en particulier quand il s'agit de coupler la valorisation du territoire avec la qualité des produits, ou encore quand l'agriculture participe au développement de l'offre touristique. Cette vision factuelle et optimiste doit cependant faire l'objet de quelques nuances (cf. tableau n°11 page 235).

De manière plus détaillée, en ce qui concerne l'entretien de l'espace et la préservation des ressources, il semble que les contrats agri-environnementaux mis en place sur le territoire aient permis d'une part de maintenir l'agriculture sur les parcelles de marais et d'autre part de favoriser des pratiques extensives sur ces mêmes parcelles. Cependant, les primes maïs ont conduit à une intensification sur le Haut-Pays contribuant à la pollution des nappes phréatiques. Par ailleurs, les primes bovines ont conduit à diversifier les systèmes d'exploitation en encourageant la création d'ateliers viande bovine.

S'agissant de la participation à la dynamique démographique des territoires, les MAE comme la prime maïs a vraisemblablement permis le maintien d'un certain nombre d'agriculteurs mais le nombre d'agriculteurs a tout de même diminué d'un tiers entre 1988 et 2000.

De la même façon la participation à la valorisation du territoire par l'engagement dans des démarches de qualité, les MAE et les aides à l'extensification ont permis de développer une filière qualité « produits tout herbe » mais cela reste marginal, la plupart des agriculteurs maintenant un système mixte : herbe et maïs.

Enfin, la participation des agriculteurs à l'offre touristique et de loisirs n'est pas négligeable dans le cadre du Parc Naturel Régional même si peu de politiques ayant pour objectif de développer l'agro-tourisme ont été mises en place.

Peu ou pas d'études ont considéré la demande sociale pour ces fonctions<sup>233</sup>. On admet souvent qu'il existe une demande pour les fonctions autres que productives de l'agriculture sans vraiment essayer de la définir. Or la rémunération des agriculteurs pour ces fonctions ne trouve de justification seulement s'il existe une demande pour les biens et services qu'elles produisent.

Il semble en effet difficile de définir la « demande sociale ». En économie, la demande est liée aux préférences des consommateurs et s'exprime par le prix que ceux-ci sont prêts à consentir pour telle ou telle caractéristique d'un produit, d'un service ou d'un bien. Mais lorsqu'on évoque la demande sociale sans la référer explicitement aux comportements des consommateurs, on ne sait pas qui l'exprime, ni comment. Ce que l'on qualifie alors de demande sociale s'explique par l'expression, diverse et multiforme, d'une volonté de la société qui se traduit par la mise en œuvre des politiques publiques.

Les études relatées dans les sections 2 et 3 ont pu permettre d'analyser comment la demande sociale, pour l'ensemble des fonctions marchandes et non marchandes, s'exprime par le biais des instances représentatives du PNR et par la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire du Parc Naturel des Marais du Cotentin et du Bessin.

---

<sup>233</sup> Cette demande sociale est difficilement chiffrable pour des raisons techniques : les déterminants de la demande sont multifactoriels et leur séparabilité est complexe, voire impossible. A titre d'exemple, en Normandie il est difficile de discerner les touristes venant pour l'histoire de la région, pour visiter le Mont Saint Michel, de ceux qui viennent profiter du PNR, sachant que certains peuvent être en Normandie pour les trois raisons.

**Tableau n° 11 : Evolution des structures et de la population agricole dans le PNR**

	2010	2000	1988	Evolution 1988-2000	Evolution 2000- 2010
Nombre d'exploitations	1656	2369	3655	- 55%	- 30%
Nombre d'unités de travail annuel	2052	2701	4756	- 57%	- 24%
Cheptel	158524	160778	165035	- 4%	- 1%
SAU	88673	90446	95105	- 7%	- 2%
Surface labourable	31898	26813	18305	74%	19%
Cultures permanentes	50	122	43	16%	- 59%
Surface toujours en herbe	55098	63325	76477	- 28%	- 13%

Source : PNRCB, projet agroenvironnemental 2015

Schématiquement, ces évolutions conduisent dans un premier temps à privilégier la fauche des marais au détriment du pâturage plus coûteux en temps (transport, gardiennage) et dans un second temps à l'abandon (encore peu marqué) des secteurs les moins accessibles et/ou productifs.

## **Chapitre 4/ Evolution des politiques contractuelles : influence du mode de faire valoir et organisation du partage de l'information et des résultats pour une meilleure efficacité contractuelle**

Ce chapitre conclusif sur la politique agro-environnementale classique, nous permet d'aborder les MAE sous des aspects qui sont peu évoqués dans la littérature et assez controversés car contre intuitifs par rapport aux avancés historiques : d'abord quant aux questions de politiques foncières, peu évolutives depuis la création du statut de fermage en 1945, et puis sur les déterminants de mise en œuvre des MAE à des échelles territoriales pertinentes qui devraient préconiser des contrats mieux équilibrés entre les obligations consenties et le montant du paiement en contrepartie, dans les cas où cela est techniquement possible et contrôlable. Orienter les contrats vers une logique d'obligation de résultat participerait à cette évolution.

En Europe et en France, les agriculteurs ne sont pas forcément propriétaires des exploitations ou des parcelles qu'ils exploitent. Deux types de mode de faire valoir coexistent, i) le mode de faire valoir direct (l'exploitant est propriétaire de l'exploitation, ii) le mode de faire valoir indirect (l'exploitant est fermier ou métayer). Le premier loue la terre qu'il exploite moyennant un loyer qui sera versé au propriétaire, la seconde verse au propriétaire une fraction de sa production.

Dans la 1<sup>ère</sup> section de ce dernier chapitre, nous nous interrogerons sur l'influence du mode de faire valoir des terres dans la mise en œuvre des mesures agro-environnementales (MAE) et sur l'impact de l'adoption des MAE sur les structures agricoles (SAU des exploitations).

Nous analyserons le rôle des propriétaires dans l'adoption des MAE, sachant que jusqu'à présent, en vertu du statut du fermage et des textes instituant les MAE, le fermier était l'unique interlocuteur de l'Etat. Pour un certain nombre de mesures à contractualiser, le fermier devait simplement informer le propriétaire. Nous verrons ensuite que selon les mesures adoptées, l'agro-environnement peut théoriquement être capitalisé, soit par les paiements directs versés à l'exploitant en contrepartie de l'application de pratiques agricoles sur ses terres, soit du fait de bénéfices privés apportés par certaines mesures sur la terre.

Les questionnements liés à l'éventuelle implication des propriétaires dans l'adoption de MAE a fait l'objet de nombreux débats en France, notamment en ce qui concerne l'élaboration du dispositif français des contrats territoriaux d'exploitation. Le choix politique a été la quasi-

exclusion des propriétaires du dispositif. Notre objectif est de regarder quelle serait l'influence de l'implication des propriétaires sur l'efficacité économique et environnementale des contrats ?

Paradoxalement par rapport au choix d'exclusion du propriétaire du dispositif des MAE, il faut noter qu'en France la loi a prévu dans le bail environnemental que le propriétaire, sous certaines conditions, puisse obliger le fermier, moyennant une minoration du fermage, à faire ou ne pas faire certaines choses. Cette évolution vers des contraintes négociées aujourd'hui, va probablement à terme s'orienter vers des contraintes imposées, c'est en raison de cette évolution que les partisans du *statu quo* redoutent toute entorse à la réglementation des baux ruraux. Cette nouvelle possibilité de dérogation au bail rural classique ne sera pas prise en compte dans notre étude. Pour autant il faut signaler que ces évolutions révèlent quantités d'arrangements privés qui peuvent servir l'intérêt collectif.

## **Section 1/LE MODE DE FAIRE VALOIR INFLUENCE-T-IL LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE AGRO-ENVIRONNEMENTALE<sup>234</sup>?**

La politique agricole commune européenne reconnaît aux agriculteurs le rôle de producteurs d'aménités environnementales en milieu rural. Les contrats agro-environnementaux ont été introduits pour soutenir les systèmes de productions respectueux de l'environnement. Ils portent notamment sur une restriction volontaire des droits d'usage du sol par les agriculteurs en échange de rémunérations. De nombreux facteurs interviennent dans la probabilité d'adoption de contrats agro-environnementaux par les agriculteurs dont le mode de faire valoir des terres. L'hypothèse est que les agriculteurs adopteront des mesures susceptibles d'avoir des effets bénéfiques à long-terme d'autant plus facilement qu'ils seront propriétaires de leur terres. Or, le choix politique a été la quasi-exclusion des propriétaires du dispositif quelque soit la mesure. L'objectif de cette section est d'examiner les implications des choix politiques réalisés dans l'élaboration des contrats agro-environnementaux. Nous souhaitons éclairer le rôle que peuvent jouer les propriétaires dans l'efficacité et les bénéfices environnementaux à long terme des contrats.

---

<sup>234</sup> L'article de Douadia BOUGHERARA, Pierre DUPRAZ, Michel PECH (2005) qui fait l'objet de cette section a été repris et amendé substantiellement par l'auteur.

*"Le contrat territorial d'exploitation associe l'Etat et l'exploitant. Les propriétaires estiment qu'ils devraient donner leur accord quand des travaux sont réalisés qui perdurent au-delà de la durée du bail, des plantations de haies par exemple"<sup>235</sup>*

## 1. Introduction

Les MAE sont des contrats qui organisent une restriction volontaire des droits d'usage du sol par les agriculteurs en échange de rémunérations. De nombreux facteurs interviennent dans la probabilité d'adoption de contrats agro-environnementaux par les agriculteurs: les caractéristiques personnelles de l'agriculteur, des facteurs économiques et le contexte institutionnel.

Le mode de faire valoir des terres est une variable qui est souvent étudiée : de manière intuitive, l'hypothèse est que les agriculteurs adopteront des mesures susceptibles d'avoir des effets bénéfiques à long-terme d'autant plus facilement qu'ils seront propriétaires de leur terres. Le rôle des propriétaires terriens dans l'adoption de mesures agro-environnementales a fait l'objet de débat en France notamment concernant l'élaboration du dispositif français des contrats territoriaux d'exploitation. Le choix politique a été alors la quasi-exclusion des propriétaires du dispositif. L'objectif de cette section est d'examiner les implications des choix politiques réalisés dans l'élaboration des contrats agro-environnementaux en termes d'impacts environnementaux et de choix économique des acteurs en présence. Nous ne plaidons pas *a priori* pour une implication impérative des propriétaires dans les décisions d'adoption de pratiques environnementales par leurs fermiers. Nous souhaitons cependant éclairer le rôle qu'ils peuvent jouer dans l'efficacité des contrats et leurs bénéfices environnementaux à long terme.

---

<sup>235</sup> Jura agricole et rural, 21 mai 2001, p.4.

La section est organisée comme suit. Dans le point 2, nous resituons les contrats agro-environnementaux au sein du champ plus large des politiques de l'environnement en agriculture et présentons l'originalité de l'instrument. Dans le point 3, nous exposons plus précisément le contexte politique et juridique de l'élaboration des contrats agro-environnementaux et réalisons une revue des études mettant en évidence le rôle du mode de faire valoir sur l'adoption et l'efficacité des contrats agro-environnementaux. La littérature a traité de trois grandes catégories de modes de faire valoir : propriété, fermage, métayage en définissant les variables de manière très hétérogène et en omettant certains facteurs que nous proposons de prendre en compte tels que la durée du bail et le statut du fermage régissant la relation entre l'exploitant et le propriétaire foncier. Pour cela, nous présentons un modèle simplifié de contractualisation par les agriculteurs en fonction du mode de faire valoir et de la durée du bail. Dans le point 4, nous présentons une analyse préliminaire sur des données de première main d'une enquête réalisée auprès de 300 agriculteurs français afin de mettre en évidence la relation propriétaire-fermier dans la décision d'adopter de contrats agro-environnementaux. Enfin, le point 5 conclut et suggère des pistes de recherche théorique et empirique sur la question de l'inclusion des propriétaires dans les démarches agro-environnementales.

## **2. Importance économique des politiques agro-environnementales**

Nous avons vu que depuis 1987, les politiques agro-environnementales sont largement pilotées au niveau européen. L'article 19 du règlement européen 797/85 marque l'intégration de l'environnement dans la politique agricole commune. Les mesures agro-environnementales instituées prennent la forme de contrats avec le règlement de 1992.

Dans le cadre de l'agenda 2000 qui a réformé la politique agricole commune, le développement rural est érigé au rang de 2<sup>ème</sup> pilier complétant le 1<sup>er</sup> pilier relatif au soutien des marchés et aux compensations accordés aux agriculteurs. La place de l'agro-environnement dans le budget européen est présentée globalement dans le tableau n°12 et plus précisément dans le schéma n°14.

	Dépenses totales (million €)		Dépenses par ha (€)	
	EU-10 <sup>a</sup>	EU-15 <sup>b</sup>	EU-10 <sup>a</sup>	EU-15 <sup>b</sup>
Pour le 1 <sup>er</sup> pilier	1 560.3	38 712.6	40.7	300.8
Pour le 2 <sup>ème</sup> pilier	1 703.3	6 855.1	44.5	53.3

a: moyenne 2004-06, b: moyenne 2000-02.

Tableau n°12 : Part de chacun des piliers dans le budget de la politique agricole commune (EEA, 2004)

L'application française du 2<sup>ème</sup> pilier est réalisée dans le cadre du Plan de Développement Rural National (PDRN). Ce plan pour la période 2000-06, répond aux nouvelles orientations mises en œuvre par le gouvernement dans le cadre de la loi d'orientation agricole de 9 juillet 1999.

La part des dépenses agro-environnementales dans les dépenses communautaires du 2<sup>ème</sup> pilier s'élevait à 30% au début des années 90 et atteint 50% dans le milieu des années 2000. Par ailleurs, les dépenses agro-environnementales constituent à peu près 1/4 des dépenses publiques totales des états membres pour le 2<sup>ème</sup> pilier (figure n°1).

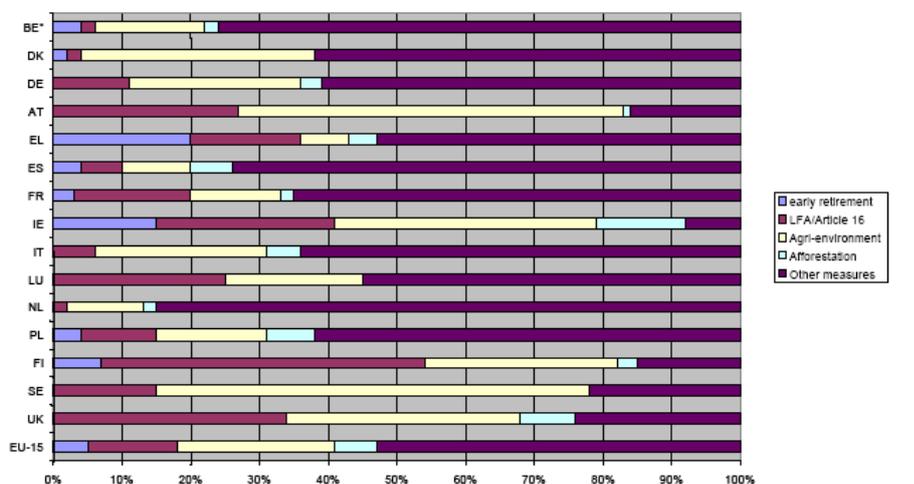


Schéma n°14 : détail des dépenses publiques totales des états membres pour le 2<sup>ème</sup> pilier de la politique agricole commune pour la période 2000-06 (EC, 2005)

Dans les comptes de l'agriculture française (Agreste-cahiers, 2004)<sup>236</sup>, les paiements agro-environnementaux ne représentent qu'environ 1% de la production marchande, près de 2% de la valeur ajoutée brute et moins de 5% du revenu net agricole qui correspond au profit agricole. Les paiements agro-environnementaux ont pourtant doublé en cinq ans dans le cadre du règlement sur le développement rural. En 2004, ils atteignent 5% des concours publics à l'agriculture et 6% des subventions directes aux exploitations. Ils dépassent ainsi les compensations aux handicaps naturels (ICHN) qui, n'ayant augmenté que de 30% sur la même période, atteignent 4% des concours publics à l'agriculture et 5% des subventions directes aux exploitations. La prime à l'herbe n'a vu son budget n'augmenter que de 20% en cinq ans voyant son poids dans les mesures agro-environnementales passer de 70 à 40%.

Cette évolution découle d'une volonté politique visant à promouvoir des changements de pratiques allant au-delà des bonnes pratiques agricoles et du maintien de l'existant (comme c'est le cas de l'ICHN, prime à l'herbe), même si dans leur application concrète de nombreuses mesures n'impliquent que des modifications modestes.

L'analyse comparée des prévisions et des réalisations montre (évaluation ex-post, bilan des MAE du PDRN<sup>237</sup> pour la période 2000/2006) sur les 3 premières années du programme, un retard important en termes de contractualisations des MAE. Ce retard s'explique par une mise en œuvre des CTE bien en deçà de l'objectif initial, très ambitieux, de 150 000 contrats. Un « rattrapage » s'effectue cependant sur la deuxième moitié du programme, avec la souscription massive de la PHAE en 2003 (plus de 50 000 bénéficiaires). Les réalisations financières apparaissent également en deçà des prévisions. Le budget global réalisé de 3,4 milliards d'euros est inférieur de 17% à la prévision initiale de 4,1 milliards, du fait d'une moindre rémunération à l'hectare de la PHAE, par rapport aux MAE des CTE et CAD. La mise en route du dispositif CTE a été relativement difficile et chaotique sur le début du PDRN. Les contractualisations n'ont véritablement débuté qu'en 2001 avec une réelle montée en puissance jusqu'à

---

<sup>236</sup> Agreste-Cahiers, 2004, *Les comptes prévisionnels de l'agriculture française pour 2004*, n°4, décembre, 98p.

<sup>237</sup> Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National. Marché CNASEA n° 22-07 : Soutien à l'agroenvironnement. Synthèse de l'évaluation décembre 2008, rapport final définitif

l'interruption brutale du printemps 2002. Au total, près 49 000 CTE ont été signés. Après une année blanche de transition, les premiers CAD ont été engagés en 2004, et 22 000 contrats environ ont été signés jusqu'en 2006.

Les MAE, dites « de masse », souscrites hors des CTE et CAD (PMSEE, PHAE et mesure rotationnelle) ont été en quasi-totalité contractualisées en première année d'ouverture des dispositifs (1998 et 2003). Tous dispositifs confondus, 120 000 engagements dans des MAE ont été souscrits sur la période 2000-2006. La surface totale contractualisée était, en 2006, proche de 9 millions d'hectares, en surface développée (seule information disponible dans l'ODR), dont environ la moitié dans le cadre des CTE. La PHAE couvre à elle seule une surface équivalente à 3,2 millions d'hectares et moins de 10 % des surfaces contractualisées l'ont été dans le cadre d'un CAD (environ 700 000 ha). La superficie contractualisée "nette" (sans doubles comptes, liés à l'empilement de plusieurs MAE sur une même parcelle) était de l'ordre de 7 millions d'hectares en 2006.

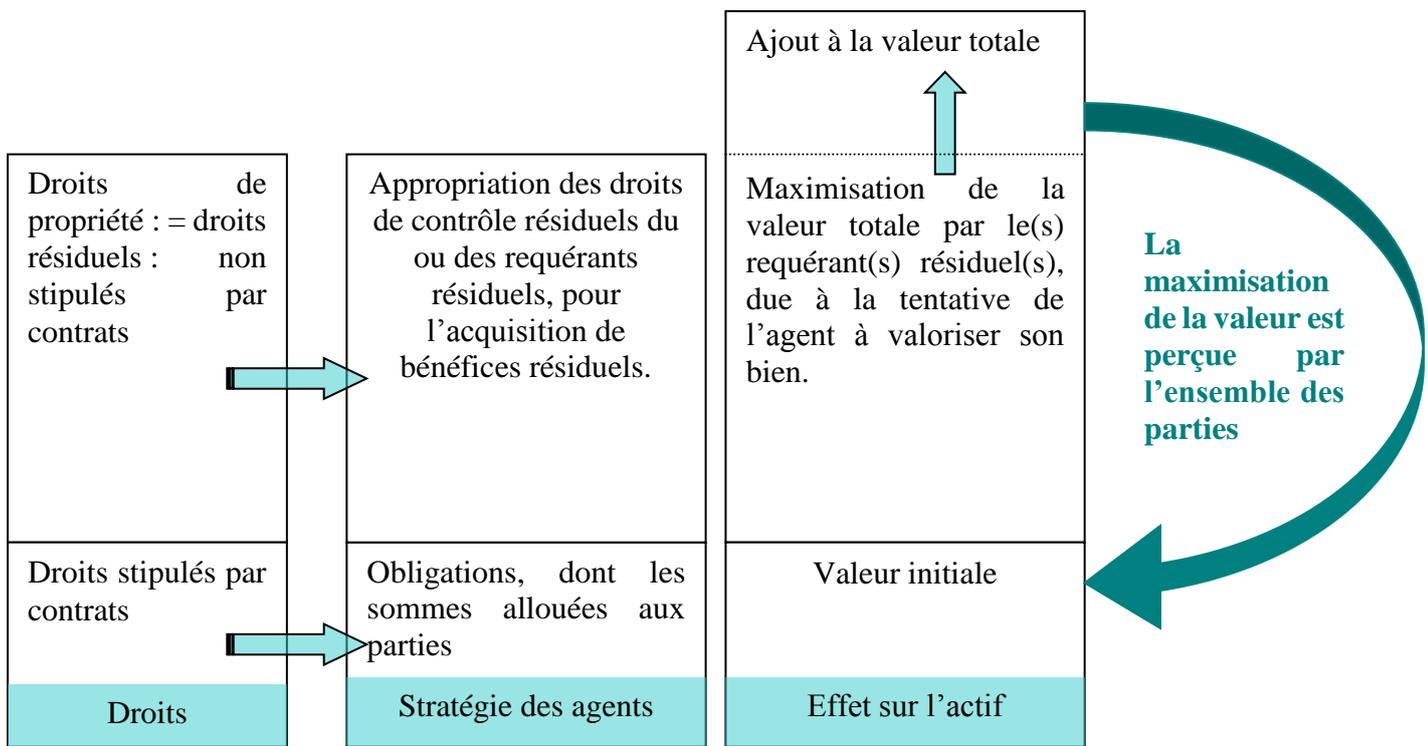
### **3. Caractéristiques des contractants en rapport avec le mode de faire valoir : la maximisation de la valeur totale<sup>238</sup>**

Du point de vue théorique, notre analyse se situe dans une approche en droits de propriété. *La théorie pose que l'individu qui est le plus susceptible d'affecter le résultat environnemental doit être celui qui en tire le plus de profit.* Il a alors une incitation à maximiser le résultat environnemental. On peut donc en déduire que les politiques qui rémunèrent l'exploitant et non le propriétaire supposent de fait que c'est le fermier qui affecte le plus le résultat environnemental. Or en agro-environnement, d'autres agents peuvent affecter le résultat environnemental et en tirer profit. Le propriétaire en fait partie et ce développement consiste à expliciter dans quelle mesure le propriétaire est susceptible de contribuer au respect de l'environnement et dans quelle mesure il en tire profit.

---

<sup>238</sup> Rapport de stage de Sandie cocâtre le Tiec, master 2, Université de Rennes 1, 2006, direction : D. Bougherara, et M. Pech : implication du propriétaire dans le système agroenvironnemental : alibi ou nécessité ?

Ronald Coase énonce dès 1937 que lorsque certaines obligations sont fixes, augmenter les bénéfices résiduels ou la valeur résiduelle<sup>239</sup> revient à augmenter la totalité de l'actif.



**Schéma n°15 : Principe de maximisation de la valeur (Coase, 1960)**

De cette façon, le requérant individuel maximise la valeur totale de cet actif<sup>240</sup>. » (schéma n° 15). L'optimisation est maximale ou partielle si le détenteur du droit de contrôle résiduel perçoit complètement ou partiellement les bénéfices résiduels. Tel peut être le cas pour les terres agricoles : le propriétaire et l'exploitant peuvent maximiser la valeur totale de leurs actifs respectifs (agricoles et fonciers), par appropriation des droits de contrôle résiduels sur la fourniture du bien environnemental, dans la mesure où celui-ci contribue à une augmentation de la valeur de chacun de ces actifs. En outre, les biens environnementaux produisent des bénéfices résiduels, et la valeur de ces biens est fonction de leur durabilité. Ici, les bénéfices sont partagés entre fermier et propriétaire. Ils sont l'un et l'autre requérant résiduel partiel.

<sup>239</sup> Le droit de contrôle résiduel est le droit de prendre des décisions sur l'utilisation de cet actif lorsque celles-ci ne sont pas explicitement préétablies par la loi ou réservées à autrui par contrat

<sup>240</sup> R. Coase (1937) démontre que c'est l'affectation de droits de propriété qui donne le droit au propriétaire de disposer de la ressource en cas d'incertitude.

Alors, si le droit de contrôle résiduel revient au propriétaire, la durabilité, vers laquelle il tendra selon une logique d'optimisation de la valeur, aura un caractère infini : le propriétaire tendra vers l'amélioration exponentielle de la valeur de son bien environnemental : tandis que si le droit de contrôle est légué par contrat au fermier, la durabilité vers quoi ce bénéficiaire tendra, sera limitée par l'échéance de son contrat, et la valeur totale s'en trouvera affectée dans le temps. Néanmoins, le droit de contrôle résiduel, pour revenir au propriétaire, doit être lui-même motivé : cette appropriation est permise, d'une part parce que le bénéfice est perçu et reconnu comme tel par le propriétaire, et conjointement parce que le cadre de ce système, c'est-à-dire les politiques publiques, laisse aux requérants la possibilité de s'approprier les bénéfices résiduels d'autre part. La maximisation de la valeur d'un actif par les requérants dépend ainsi des modalités des facteurs de propriété.

D'un point de vue plus pratique, l'objectif est maintenant d'examiner le rôle joué par le mode de faire valoir dans l'adoption et l'efficacité environnementale des contrats agro-environnementaux. En première analyse, il est intéressant de déterminer si au niveau national le mode de faire valoir a une influence sur le montant des aides environnementales. Le tableau suivant présente une classification des exploitations agricoles en fonction du mode de faire valoir de la majorité de la SAU.

Plus de 50% de la SAU en:	Nombre d'exploitations		Pourcentage de l'ensemble des exploitations	
	total	bénéficiant d'aides environnementales	total	bénéficiant d'aides environnementales
Propriété	1 488	284	19,1	20,7
Fermage	5 724	997	73,9	72,7
Métayage	455	75	5,9	5,5
Autre	91	17	1,1	1,1
Total	7 758	1 373	100,0	100,0

**Tableau n° 13 : Nombre d'exploitations agricoles en fonction du mode de faire valoir en France (RICA, 2000)**

On remarque l'absence de lien entre l'adoption de mesures agro-environnementales et le mode de faire valoir. Il est à noter cependant que ce type de données est bien sûr global. La variable "MODE DE FAIRE VALOIR" mesure la part de la SAU en fermage par exemple sans considérer le mode de faire valoir précis des terres sous contrat. Nous reviendrons sur cette remarque lors de la revue de la littérature en montrant la diversité des définitions de cette variable dans la plupart des études réalisées jusqu'à présent.

Le contrat agro-environnemental se présente, dans son principe, comme un instrument original d'engagement volontaire des agriculteurs pour fournir des biens non marchands. Bien que la part des dépenses agro-environnementales soit faible par rapport aux dépenses de soutien des marchés, la tendance est à une importance croissante de celle-là avec le découplage des aides. En France, les données brutes semblent ne pas révéler d'effet significatif du mode de faire valoir sur l'adoption de contrats agro-environnementaux. Dans la section suivante, nous approfondissons ce lien sur le plan juridique et politique d'abord puis sur le plan économique afin de déterminer les variables pertinentes à prendre en compte.

## **4. Mode de faire valoir, rôle des propriétaires et contrats agro-environnementaux**

Nous abordons à présent plus précisément le lien entre mode de faire valoir et adoption de pratiques agro-environnementales. Tout d'abord, nous présentons les aspects politiques et juridiques concernant la place des propriétaires dans les contrats agro-environnementaux. Ensuite, nous réalisons une revue de la littérature notamment empirique. Enfin, nous regarderons le comportement d'adoption de contrats agro-environnementaux par un agriculteur en fonction du mode de faire valoir.

### **4.1. Contexte politique et aspects juridiques**

La littérature économique s'est très tôt intéressée aux contrats de fermage et de métayage (Cheung, 1969<sup>241</sup>; Stiglitz, 1974<sup>242</sup>). L'optique étant de déterminer le contrat optimal et d'expliquer le choix d'un mode de faire valoir par rapport à un autre en termes de partage de risque. La littérature a ensuite reconsidéré la question avec l'apparition de modèles alternatifs dans les années 90 par la publication de travaux montrant l'importance de la variable "coût de mesure" de l'output agricole (Allen et Lueck, 1992<sup>243</sup>; Hudson et Lusk, 2004<sup>244</sup>). Notre objectif n'est pas ici d'expliquer le choix du mode de faire valoir mais de prendre cette variable comme donnée et de déterminer en quoi elle influence la probabilité d'adoption de contrats agro-environnementaux.

#### **4.1.1. Un statut du fermage plus ou moins rigide**

Certains modes de faire valoir sont souvent renforcés par des facteurs institutionnels propres à chaque pays. En France, le statut du fermage a été institué en 1945. Il visait à protéger les fermiers en leur donnant une garantie de long terme de disponibilité de leur outil de travail (stabilité du preneur/fermier en place). Le risque encouru par un fermier est la perte d'une partie

---

<sup>241</sup> Cheung S, 1969. *The Theory of Share Tenancy*. New York: Harcourt, Brace.

<sup>242</sup> Stiglitz J, 1974. "Incentives and Risk Sharing in Sharecropping". In *Review of Economic Studies*, vol.41, n°2, pp.219-55.

<sup>243</sup> Allen D, Lueck D, 1992. "Contract Choice in Modern Agriculture: Cash Rent Versus Cropshare". In *Journal of Law and Economics*, vol.XXXV, n°2, October 1992, pp.397-426.

<sup>244</sup> Hudson D, Lusk J, 2004. "Risk and Transactions Cost in Contracting: Results from a Choice-Based Experiment". In *Journal of Agricultural & Food Industrial Organization*, vol.2, n°1, pp.1-17.

de ses investissements lourds quand la terre est reprise dans de mauvaises conditions, *i.e.* en l'absence d'un état des lieux servant de repère pour évaluer les plus ou moins-values apportées par le fermier. En France, hormis l'aliénation du bien, le fermier a des droits quasi-identiques à ceux du propriétaire. Les baux ruraux classiques sont signés pour une durée de 9 ans et ils sont reconductibles par l'effet du droit au renouvellement qui est accordé au fermier, les baux ruraux à long terme peuvent aller jusqu'à 30 ans et même 90 pour les baux emphytéotiques. Le statut du fermage donne donc au fermier un droit de reprise si son successeur est un membre de sa famille et il fixe aussi le prix des loyers à l'intérieur d'une fourchette départementale. On comprend que le statut du fermage ait fait et fasse l'objet de vives discussions de la part des propriétaires étant donné les paiements agro-environnementaux croissants au fermier et l'évolution de la politique agricole commune vers des droits à paiement unique non attachés à la terre.

A l'origine les règles relatives aux baux ruraux n'étaient, en principe du moins, que supplétives dans le code civil, les parties étaient donc libres de débattre des conditions de leur bail. Aujourd'hui, pour assurer la protection des fermiers et métayers, le législateur a fixé un grand nombre de règles, la plupart sont impératives et elles constituent le statut des baux ruraux. Les règles qui régissent le contrat de fermage ou de métayage sont des règles de droit commun des baux ruraux, le statut du fermage s'applique à tous les baux ruraux, sauf exceptions expresses de la loi. Les avantages conférés par ces règles ont un caractère rigoureusement personnel ou familial.

Le bail à ferme est un contrat par lequel le propriétaire d'un fonds le donne à bail à un preneur, pour une durée déterminée, et moyennant un prix, aux fins de l'exploitation agricole du fonds. Les principales évolutions de ces contrats depuis 1948 se sont réalisées par la voie législative et sont marquées par une organisation rurale basée sur le corporatisme. En France plus de la moitié des terres agricoles sont soumises au statut du fermage, ce statut permet de favoriser la stabilité structurelle, économique et productive des exploitations. Dans un même temps, le législateur a voulu protéger l'exploitant agricole contre le propriétaire qui aurait été tenté, pour louer ses terres à un prix supérieur, de profiter de la concurrence très vive entre fermiers. A titre d'exemple, le statut des baux ruraux permet au fermier d'obtenir le renouvellement de son bail à l'expiration de ce dernier, sans même que le propriétaire puisse exiger son expulsion en versant une indemnité d'éviction. Ce statut accorde également au fermier un droit, exorbitant du droit commun, qui est une atteinte directe aux prérogatives du propriétaire, lorsque celui-ci décide de vendre le fonds, le fermier peut exercer un droit de préemption, l'acquisition du bien

se réalisera avec des allégements fiscaux, exemption des droits de timbre et d'enregistrement. La protection accordée aux preneurs en place présente l'avantage de donner aux exploitants une stabilité structurelle et temporelle qui permet l'amélioration du fonds loué. Ceci étant, elle a pour principal inconvénient de maintenir en place des preneurs parfois peu scrupuleux et surtout d'éluder la pratique des indemnités occultes versées au preneur sortant par un preneur désireux de reprendre le fonds.

#### **4.1.2. Le statut des baux ruraux face à l'évolution de la politique agricole commune**

Au-delà des aspects pratiques, propres au contexte de mise en œuvre du statut des baux ruraux, il est nécessaire de resituer la portée et les conséquences de ces textes dans un pas de temps où se focalise les méfaits de l'agriculture intensive sur l'environnement et qui prône la prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture. Autant de questions qui peuvent tendre vers des modifications législatives ou inciter les juges à réviser leur appréciation des notions-cadres du statut des baux ruraux. Dans un schéma plus élargi il s'agira d'adapter le contexte juridique dans lequel pourraient s'inscrire les relations bailleur/preneur afin de sauvegarder l'équilibre contractuel et la viabilité économique des exploitations, tout en respectant les nouveaux préceptes du développement durable.

Les outils à disposition du droit rural actuel, statut du fermage, contrôle des structures, droit de préemption des SAFER, sont dans l'obligation d'être revus et corrigés pour s'adapter à la nouvelle donne en raison des évolutions suivantes : la logique en place dissocie l'acte de production et le versement des aides (découplage), les mesures agro-environnementales des CTE et CAD, puis les MAE étaient et demeurent également, par endroit, dissociées de l'acte de production et ne permettent plus de raisonner comme dans le passé où les perspectives économiques étaient prépondérantes. Les critères économiques et les critères associés à la superficie mise en valeur dans une exploitation ne suffisent plus pour apprécier la bonne exploitation d'un fonds "en bon père de famille". Il en est de même pour les réflexions/décisions à mener pour l'octroi des aides classiques (Dotation Jeune Agriculteur, Plan d'Amélioration Matériel). Il est aujourd'hui indispensable d'intégrer, parmi les nouveaux paramètres, les droits à paiement, les orientations agro-environnementales, la conditionnalité, afin de se préparer à "négliger" l'acte de production, en particulier vis-à-vis de l'OMC.

### 4.1.3. Le bail rural et les contrats agro-environnementaux

Les textes en vigueur considèrent que la conclusion d'un CTE, d'un CAD, ou d'une MAE est un acte de gestion (*versus* un acte de disposition<sup>245</sup>) laissé à l'initiative de l'exploitant. Le signataire du contrat est le fermier, le bailleur ne peut être partie prenante au contrat et il n'a pas à être informé de l'engagement du preneur. L'aide perçue est considérée comme un produit de l'exploitation, elle entre dans les comptes de l'exploitation et, dans le cadre du métayage, elle sera partagée comme les fruits de l'exploitation.

Alors que le statut du fermage prévoit un engagement minimal de 9 ans, le CTE, le CAD ou une MAE sont signés pour une période de 5 ans. Le preneur doit donc s'assurer, avant la signature du contrat, que la durée du bail restant à courir est au moins de 5 ans à partir de la date d'effet du contrat. Si le contrat est résilié avant son terme, le bénéficiaire devra rembourser les aides perçues, à moins qu'il n'ait déjà accompli pendant 3 années ses engagements. Il a aussi la possibilité de transmettre ces contrats, en totalité ou en partie, au repreneur.

Après ce bref descriptif, quelques remarques s'imposent. Ces contrats ne se substituent pas au bail rural, et ils ne peuvent donc pas être en contradiction avec d'autres engagements. Si les objectifs de ces contrats doivent conduire l'exploitant à réaliser des travaux sur le fonds loué, les règles du statut du fermage doivent être respectées. Ces contrats ne remplacent pas l'information ou l'autorisation du propriétaire quand elles sont nécessaires. De fait, un fermier qui, suite à un engagement contractuel, souhaite aménager un bâtiment pour la transformation de sa production et la vente directe devra préalablement obtenir l'autorisation de son propriétaire. De même si ses engagements environnementaux prévoient l'implantation de nouvelles haies, l'autorisation du propriétaire sera également nécessaire.

Les discussions sur le rôle du propriétaire dans la fourniture de biens non marchands par l'agriculture ont eu lieu en France lors de l'élaboration du contrat territorial d'exploitation. Le statut du fermage et les CTE se sont confrontés. Le Sénat a suggéré que l'adoption du CTE fasse l'objet d'une information auprès du propriétaire. Cette disposition n'a pas été reprise par

---

<sup>245</sup> Un acte de disposition est un acte permettant l'aliénation d'un bien, en ce sens c'est uniquement le propriétaire qui dispose de cette prérogative. A l'inverse, un acte de gestion peut être assuré par un fermier car il n'entame pas le droit de propriété.

l'Assemblée Nationale (Collard-Dutilleul<sup>246</sup>, 1999; Zakine, 1998<sup>247</sup>). A ce titre les contrats agro-environnementaux se présentent comme des instruments qui donnent au fermier des droits sur l'usage des ressources, droits qui pour certains appartiennent au propriétaire qui se voit dépossédé. En ce sens, ils ne sont pas forcément confiés dans la négociation à la partie qui valorise le plus ces droits (North, 1990<sup>248</sup>; Barzel<sup>249</sup>, 1989; Fachini, 2003<sup>250</sup>). Ici, les intérêts de long terme quant à l'environnement, au moins pour certaines pratiques, suggèrent que les droits de propriété sur l'environnement ne soient pas confiés au fermier mais au propriétaire foncier.

#### 4.2. Revue de la littérature

Le mode de faire valoir a depuis longtemps été étudié dans la littérature. Nous réalisons une revue des études concernant l'impact du mode de faire valoir sur l'adoption de mesures de préservation de l'environnement en agriculture. La littérature a traité de l'influence du mode de faire valoir sur l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement soit par des enquêtes auprès d'agriculteurs exploitants, soit auprès de propriétaires de terres agricoles. Le tableau 3 en annexe donne les références et l'objet des études, les lieux d'enquête et les principaux résultats nous intéressant directement. Il distingue également le type d'approche considérée dans cette section. Dans l'approche exploitation, la variable "MODE DE FAIRE VALOIR" est définie comme le mode de faire valoir majoritaire de l'exploitation (par exemple, si plus de 50% de la SAU en propriété, la variable "MODE DE FAIRE VALOIR" prend la modalité "PROPRIETE"). Dans l'approche parcelle, la variable "MODE DE FAIRE VALOIR" est définie comme le mode de faire valoir de la parcelle sous contrat (si la parcelle sous contrat est en propriété, la variable "MODE DE FAIRE VALOIR" prend la modalité "PROPRIETE").

---

<sup>246</sup> Collard-Dutilleul F, 1999. "Les contrats territoriaux d'exploitation". In *Revue de Droit Rural*, 274, pp.344-9.

<sup>247</sup> Zakine C, 1998. "L'influence du droit de l'environnement sur le droit rural : Conservation de la faune sauvage, droit communautaire, droit national". In *Ruralia 1998-03 - Varia*, Mis en ligne le 1<sup>er</sup> janvier 2003, disponible sur : <http://ruralia.revues.org/document59.html>.

<sup>248</sup> North D, 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

<sup>249</sup> Barzel Y., 1989. *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

<sup>250</sup> Fachini F, 2003. "La contractualisation des aides en agriculture : à qui doit-on donner les droits ?". In *Economie Rurale*, janvier-avril, pp.243-50.

Lynne (1988)<sup>251</sup>, malgré une méthodologie critiquée (Bromley, 1980)<sup>252</sup>, montre l'absence d'effet direct du mode de faire valoir sur un large échantillon. Cependant, les auteurs nuancent le résultat en montrant que c'est moins le mode de faire valoir que la taille de l'exploitation qui joue. Plus l'exploitation est petite, plus la probabilité d'adoption de mesures de réduction du labour dans un contrat agro-environnemental est faible. Heimlich (1985)<sup>253</sup> critique leur définition de variable dépendante et suggère de prendre en compte l'intersection des deux mesures étudiées et non seulement leur union. Ses nouvelles estimations indiquent l'absence de significativité du mode de faire valoir et viennent confirmer les résultats de Bulaten et Hoiberg (1983)<sup>254</sup> et de Rahm et Huffman (1984)<sup>255</sup>.

Caswell et al. (2001)<sup>256</sup> obtiennent des résultats qui sont fonction de la mesure considérée. Ils notent par exemple que le fait que le mode de faire valoir n'influe pas sur la décision d'adoption de mesures de réduction de la fertilisation azotée n'est pas surprenant puisque cette mesure ne procure pas de bénéfices de long terme. Les auteurs ont un résultat contre-intuitif: un effet négatif de la propriété sur les mesures de conservation du sol (la fertilisation azotée permettant surtout une augmentation rapide de la production, en jouant plus sur le court terme, que sur le long terme). Malheureusement, les données ne leur permettent pas d'en donner la bonne interprétation. Ils suggèrent que dans leur échantillon, les fermiers ont peut-être des baux assez longs ou des baux avec des clauses/statut qui leur imposent des pratiques de conservation du sol.

---

<sup>251</sup> Lee L, 1980. "The impact of landownership factors on soil conservation". In *American Journal of Agricultural Economic*, vol.62, n°5, pp.1070-6.

<sup>252</sup> Bromley D, 1980. "The Impact of Landownership Factors on Soil Conservation: Discussion". In *American Journal of Agricultural Economics*, vol.62, n°5, pp.1089-90.

<sup>253</sup> Heimlich R, 1985. "Landownership and the Adoption. of Minimum Tillage: Comment". In *American Journal of Agricultural Economics*, vol.67, august, pp.679-81.

<sup>254</sup> Lynne G, Shonkwiler J., Rola L, 1988. "Attitudes and Farmer Conservation Behavior." In *American Journal of Agricultural Economics*, vol.70, n°1, pp.12-9

<sup>255</sup> Rahm M, Huffman W, 1984. "The Adoption of Reduced Tillage: The Role of Human Capital and other Variables". In *American Journal of Agricultural Economics*, vol.66, n°4, pp. 405-13.

<sup>256</sup> Caswell M, Fuglie K, Ingram C, Jans S, Kascak C, 2001, *Adoption of Agricultural Production Practices: Lessons Learned from the U.S. Department of Agriculture Area Studies Project*. Resource Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agricultural Economic Report n°792.

Bonnieux et al. (2001)<sup>257</sup> apporte un éclairage intéressant. L'analyse distingue trois catégories de mesures selon leurs objectifs. L'estimation du modèle d'adoption simultanée de ces mesures montre que le mode de faire valoir n'a un effet significatif que pour la protection du paysage. Dans ce cas, le mode de faire valoir direct a un effet positif sur l'adoption des mesures de cette catégorie. Concrètement cette catégorie rassemble des mesures de maintien des espaces ouverts, notamment de la prairie dans des zones agricoles défavorisées, de restauration et d'entretien des éléments fixes du paysage comme les haies, vergers à hautes tiges, murs de clôture, bâtiments de ferme, terrasses, talus et fossés, bosquets, arbres et mares. Il est clair qu'il s'agit en grande partie d'éléments patrimoniaux pour lesquels les effets du contrat agro-environnemental subsistent après son terme. Les mesures des autres catégories sont essentiellement basées sur des réductions plus ou moins drastiques de l'utilisation d'intrants polluants, de techniques appropriées de travail du sol, de mise en défens de zones fragiles ou l'implantation de couverts végétaux annuels spécifiques. Fréquemment, il s'agit de pratiques conduisant à une désintensification du potentiel productif agricole, mais dont les effets sont réversibles si le contrat n'est pas renouvelé. Cela pourrait expliquer l'absence d'influence significative du mode de faire valoir sur l'adoption de ces catégories de mesures.

La portée de ces résultats est limitée par l'agrégation des mesures, environ 150 mesures sont agrégées en trois catégories, et par une description du mode de faire valoir au niveau de l'exploitation et non pas au niveau des parcelles sous contrat.

En dehors de la question de l'influence directe des grandes catégories de modes de faire valoir, la littérature s'est également intéressée à des caractéristiques individuelles des propriétaires ou des fermiers. Par exemple, les propriétaires de terres agricoles en fermage qui ne sont pas et n'ont jamais été dans la profession agricole ont une probabilité moindre d'influencer la mise en œuvre de mesures de préservation de l'environnement sur leurs terres (Schaller, 1993)<sup>258</sup>. Par ailleurs, une hypothèse souvent évoquée est que les exploitants agricoles vivant à proximité de

---

<sup>257</sup> Bonnieux F, Dupraz P, Retière C, 2001. "Farmer's supply of environmental benefits". In : Vardal E. (ed), Multifunctionality of Agriculture, Seminar Proceedings, Department of Economics, University of Bergen, Norvège, pp.105-33.

<sup>258</sup> Cité par Long (2003)

leurs terres agricoles ont une plus forte tendance à l'adoption. Long (2003)<sup>259</sup> dans une étude sur 1 617 propriétaires de 5 Etats des Etats-Unis rejette cette hypothèse en ce qui concerne les mesures de réduction de l'érosion, de la quantité d'intrants chimiques, des effluents animaux, du sur-pâturage et de protection ou d'amélioration de la biodiversité. Notons, par ailleurs, que le mode de faire valoir a fait l'objet de travaux (hors de notre propos) concernant l'insécurité dans la définition des droits de propriété sur la terre notamment dans les pays en développement. En résumé, la revue de la littérature offre le paysage d'une hétérogénéité des méthodologies quant au lieu de l'étude, aux types de mesures et à leurs coûts et bénéfices, aux définitions des variables, hétérogénéité qui explique celle des résultats.

### **5. Influence du mode de faire valoir dans l'adoption de mesures agro-environnementales en basse Normandie**

L'enquête s'est déroulée dans le cadre d'un projet européen ITAES (Integrate Tools to design and implement Agro Environmental Schemes, 2004) et visant à améliorer l'efficacité des contrats agro-environnementaux.

L'étude a été effectuée en France dans la région de Basse-Normandie sur un échantillon stratifié (agriculteurs non contractants et contractants) de 326 agriculteurs. Sur 326 personnes interrogées, 171 ont signé un contrat agro-environnemental. Les contractants ont été sur-représentés dans l'échantillon. Ils ne sont qu'un peu plus de 10% dans la population totale des exploitants agricoles. Par ailleurs, les maraîchers et les éleveurs hors sol sont exclus de l'enquête.

Le tableau 14 en page suivante donne un aperçu des mesures agro-environnementales contractualisées dans l'échantillon.

---

<sup>259</sup> Long L, 2003. *Conservation Practices Adoption by Agricultural Landowners*. American Farmland Trust; Center for Agriculture in the Environment, 113p.

Code de la mesure	Désignation	Nb. cit.	Fréq.
2001	Gestion extensive des prairies (option de base, option suppression fertilisation organique et option limitation fertilisation minérale)	123	23,1%
301A	Implantation d'une culture intermédiaire sur sol laissé nu en hiver	110	20,6%
602A	Entretien de haies basses et hautes	83	15,6%
903A	Adapter la fertilisation azotée en fonction de résultats d'analyse	29	5,4%
303A	Broyage et enfouissement des chaumes sans travail du sol	25	4,7%
901A	Réduction 20 % des apports azotés par rapport à des références par culture	25	4,7%
1603A	Sens de fauche	13	2,4%
101A	Reconvertir des terres arables en herbage extensif	11	2,1%
1602A	Pas de traitement phytosanitaire sur les marais	11	2,1%
102A	Reconvertir des terres arables en prairies temporaires	10	1,9%
Autres	-	93	17,4%
TOTAL		533	100,0%

NB: Un exploitant peut avoir plusieurs mesures dans une même catégorie mais il n'est comptabilisé qu'une seule fois

#### **Tableau n°14 : fréquence des mesures contractualisées sur l'échantillon des agriculteurs contractants**

Les quatre mesures les plus contractualisées étaient la gestion extensive des prairies (2001), la couverture hivernale des sols (301A), l'entretien des haies (602A) et la réduction de la fertilisation (901A et 903A).

La variable MODE DE FAIRE VALOIR consistait en une approche exploitation du fait des données disponibles. Le tableau 15 indique les modalités de cette variable.

	Valeur moyenne (ha)	Ecart type	Part de l'ensemble des exploitations
Fermage LT	67,10	46,92	90,24
Propriété	29,59	30,23	84,45
Fermage CT	38,58	36,54	23,20
Ensemble	47,75	-	-

**Tableau n°15 : Répartition de la SAU (ha) des exploitations en fonction du mode de faire valoir**

90,24% des exploitants ont des terres en fermage à long terme (baux de neuf ans et plus)<sup>260</sup> avec en moyenne 67,1 hectares, 84,45% sont propriétaires de leurs terres (ou d'une partie de leurs terres) avec une moyenne de 29,59 hectares par agriculteur. Par contre, seul 23,20% ont des terres en fermage à court terme (strictement inférieur à neuf ans).

Le questionnaire permettait également d'obtenir l'avis général des agriculteurs en fermage sur l'opinion de leurs propriétaires quant à l'adoption de mesures agro-environnementales. Le tableau n°15 montre que dans 4% des cas, les propriétaires perçoivent les mesures négativement et dans 33% des cas positivement. Une majorité ont un avis partagé ou n'ont pas d'avis.

<sup>260</sup> La majeure partie des baux d'une durée supérieure à 9 ans coïncident à des processus de renouvellements de bail, il est probable qu'une petite partie relève juridiquement des baux à long terme, *i.e.* des baux de plus de 18 ans.

De même les 23,20% de baux à court terme correspondent à des baux initiaux, *i.e.* qui n'ont pas encore fait l'objet d'un renouvellement, sachant qu'en droit français il est impossible de prévoir des clauses qui limiteraient les baux à une durée inférieure ou égale à 9 ans, cette règle est impérative, *i.e.*, que toute dérogation est interdite.

	Nb. cit.	Fréq.
Pas d'avis	74	43,3%
Positivement	56	32,7%
Partagés	33	19,3%
Négativement	7	4,1%
Non-réponse	1	0,6%
TOTAL OBS.	171	100%

**Tableau 16: réponse à la question: Comment les propriétaires des parcelles louées actuellement sous contrat perçoivent-ils les mesures?**

45% des 326 agriculteurs interrogés pensent que la date de fin de bail des parcelles en faire valoir indirect a un effet sur la décision d'adopter des mesures agro-environnementales. Néanmoins cette opinion n'est pas statistiquement corrélée avec le fait d'avoir signé ou non un contrat.

Parmi les agriculteurs non contractants, seuls 42% ont envisagé de signer un contrat agro-environnemental et 89% d'entre eux ont des parcelles en fermage. Sur ces 58 agriculteurs, seuls 13 (22%) ont consulté les propriétaires. Les propriétaires n'ont exprimé une opposition à ce projet de contractualisation que dans deux cas sur treize.

Les premières estimations visant à expliquer la probabilité de contractualiser des mesures agro-environnementales surfaciques et le niveau de la contractualisation en surface engagée montrent un effet significatif du mode de faire valoir : la part de surface agricole utile en propriété a un effet négatif tandis que la part de la surface agricole en fermage, surtout en fermage à long terme, a un effet positif. Ces résultats sont obtenus toutes choses égales par ailleurs : les caractéristiques de l'exploitation et du ménage agricole (taille, type de terres, niveau d'éducation, composition de la famille, âge, insertion dans les réseaux professionnels et sensibilité environnementale de l'exploitant) utilisées conjointement en variables explicatives ont des effets significatifs et globalement conformes aux résultats antérieurs.

Pour les mesures agro-environnementales linéaires (entretien des haies notamment), les résultats ne sont pas exploitables car les données ne sont pas assez robustes.

Ces premiers résultats pour les mesures surfaciques sont en contradiction avec les résultats antérieurs sur un ensemble de données à l'échelle européenne. Pour les mesures de maintien du paysage le faire valoir direct avait un effet positif sur la contractualisation, tandis que le mode de faire valoir apparaissait neutre pour les autres catégories de mesures. Même s'ils méritent d'être affinés par mesure, ces résultats montrent que le fermage a un impact positif pour la contractualisation de la couverture hivernale des sols, la gestion extensive de prairies et la réduction de la fertilisation qui constituent les trois principales mesures surfaciques. Les hypothèses d'interprétation sont les suivantes.

En France le statut du fermage protège particulièrement les fermiers, comparativement à beaucoup d'autres pays européens. L'enquête a montré qu'en matière de contrat agro-environnementaux, les propriétaires non exploitants étaient peu consultés par leurs fermiers, peu concernés, sans doute peu informés, et très rarement réticents. En revanche, les propriétaires exploitants sont moins intéressés par les contrats que leurs collègues fermiers. Il ressort donc des estimations que les contrats agro-environnementaux apparaissent plus intéressants à court et moyen terme qu'à long terme. Cela expliquerait que les fermiers contractualisent plus fréquemment et davantage de surfaces, tandis que les propriétaires exploitants, plus inquiets de l'évolution de la valeur du foncier potentiellement affectée par les mesures agro-environnementales, contractualisent moins fréquemment et sur de plus faibles surfaces. Cette interprétation suppose que les fermiers restent confiants dans leur capacité à trouver dans le futur des terres conformes à l'évolution des prix et du contexte économique, donc éventuellement des terres plus productives que celles qu'ils mettent actuellement sous contrat. Vu la faible emprise de l'agro-environnement sur le territoire et la réduction du nombre d'exploitants, cette hypothèse semble réaliste.

Par ailleurs, l'ensemble de notre discussion n'a porté que sur l'influence du mode de faire valoir sur l'adoption de mesures agro-environnementales. Il existe cependant une relation inverse. En effet, il a été mis en évidence des comportements de location de terres pour signer un contrat.

## 6. Remarques de conclusion et perspectives

En conclusion, l'influence du mode de faire valoir dans l'adoption de mesures agro-environnementales n'est pas claire. La littérature est partagée sur son effet du fait de la diversité des mesures notamment en termes de calendrier des coûts et bénéfices de la mesure. Une étude empirique avec une approche parcelle et prenant en compte la durée du bail ainsi que sa probabilité de renouvellement permettrait de tirer des conclusions plus fines. Notre contribution plaide également pour une comparaison internationale entre pays aux statuts du fermage très divers. L'exclusion des propriétaires pose la question de la pérennité des mesures sur le long terme.

En considérant par exemple que certains des engagements agro-environnementaux sont des actes qui nécessitent l'autorisation du propriétaire (acte de disposition), il est alors légitime de se poser la question de la plus-value apportée au fonds, comment déterminer cette plus-value en fin de bail et est-ce que le propriétaire, en fin de bail devra payer/rembourser cette plus-value au fermier sortant? Les engagements environnementaux doivent par ailleurs nous amener à réfléchir sur la qualification et la destination des aménités produites. Aujourd'hui, dans tous les cas de figure c'est le fermier qui est le destinataire de l'aide, eu égard au principe du manque à gagner et du surcoût, induit par la réalisation des engagements. Ceci étant, ne serait-il pas judicieux de prévoir des dispositions assurant la pérennité de ces actions, en modulant par exemple, l'aide entre le fournisseur de l'aménité (l'exploitant au temps  $t$ ) et le garant de l'aménité dans le temps (le propriétaire ou l'exploitant au temps  $t + x$ )?

Enfin, il reste une question que nous n'avons qu'effleurer : qu'en est-il de l'impact de l'adoption de mesures agro-environnementales sur la relation fermier/propriétaire? Si la mise en place de certaines actions sur un fonds agricole entraîne une plus-value en fin de bail, le propriétaire devra indemniser le preneur à concurrence de la plus-value apportée. Par contre, cette plus-value n'aura aucune incidence sur le loyer que paiera le nouveau preneur et ce dernier sera contraint de respecter l'état du fonds au moment de la reprise, jusqu'à la fin du bail. Dans ce cas de figure, le bailleur aura indemnisé le preneur sortant mais il ne pourra bénéficier de la plus-value apportée au bien, dans le meilleur des cas, que dans le cadre d'une vente. Si l'aménité produite est de portée collective, il faudra faire en sorte, par le biais de contraintes ou d'incitations, que le propriétaire ou l'exploitant du fonds pérennise l'action entreprise par le bailleur précédent.

Autant de questions qui interrogent la dissociation fermier/bailleur et qui pour l'heure ne sont traitées que de manière marginale.

Nous venons de voir dans la section précédente et plus largement même, dans les développements destinés à la formation des contrats, qu'un des principaux obstacles à l'efficacité contractuelle était le manque d'informations, les carences en matière d'échanges d'informations entre les deux parties afin de constituer un contrat complet : *i.e.* un contrat dont les obligations de l'un satisfont aux attentes de l'autre et qui génère en conséquence une contrepartie qui est en parfaite adéquation avec les efforts consentis et réellement fournis.

Les observatoires sont des outils, en général privés, qui œuvrent pour la constitution de connaissances à partir d'échanges d'informations.

Dans la dernière section de ce chapitre, nous nous proposons de décrire et d'analyser les motivations économiques qui sont liées à la conception et au fonctionnement des observatoires des pratiques agricoles, à partir du projet de l'Agence de la Recherche (ANR) intitulé « Conception d'Observatoires des Pratiques Territorialisées » (COPT), et d'en tirer quelques enseignements.

Notre intérêt à comprendre un peu mieux le fonctionnement d'un observatoire repose sur deux contingences : la première révèle la nécessité de réduire les incertitudes dans les contrats<sup>261</sup>, en proposant des rapprochements entre les deux parties au contrat, la deuxième concerne un effort de transparence lié à la nature et à l'origine des biens protégés et au financement optimal de ces contrats<sup>262</sup>. Ce travail vient en continuité des chapitres précédents puisqu'il vise à explorer les conditions d'une meilleure efficacité contractuelle en favorisant, notamment le partage de l'information et la constitution de contrats mieux équilibrés<sup>263</sup>.

Un observatoire est une unité de production d'informations et de connaissances, avec des fournisseurs de moyens techniques financiers et humains, de données et informations et des clients ou usagers publics et privés. Le premier obstacle à la création d'un observatoire est la difficulté de financer les investissements de départ pour des bénéfices qui sont espérés à moyen

---

<sup>261</sup> Asymétrie d'information : certains agents disposent d'un avantage informationnel et ils bénéficient généralement d'un avantage dont ils vont chercher à profiter de manière indue.

<sup>262</sup> Application du principe « bénéficiaire/ payeur : le bénéficiaire doit compenser les coûts associés aux biens et services reçus en fonction de son utilisation des ressources ou des milieux récepteurs.

<sup>263</sup> Un contrat incomplet est un contrat ne mentionnant pas certaines contingences susceptibles de se produire durant une transaction. Cette incomplétude s'explique par l'invérifiabilité de ces contingences par un tiers, notamment en raison de l'existence d'une asymétrie d'information entre les contractants.

ou long terme. Le deuxième obstacle concerne le niveau de coopération entre les différents acteurs, les coûts et les bénéfices n'étant pas également distribués entre eux.

Des interactions importantes existent entre observatoires et politiques publiques. En premier lieu, le mode de gouvernance de ces politiques peut encourager ou décourager l'intérêt pour les observatoires des pratiques agricoles. Les contrats basés sur des obligations de résultats en termes d'impacts environnementaux sont de nature à inciter les agriculteurs à accroître les connaissances sur les causalités entre leurs pratiques et ces impacts. Ce n'est cependant pas le cas pour la plupart des contrats actuels basés sur des obligations de moyens, dans ce cas les incertitudes sur ces causalités sont entièrement à la charge de l'Etat, qui est en conséquence peu incité à offrir des paiements élevés aux agriculteurs.

Pour une meilleure efficacité environnementale et un partage des responsabilités, les observatoires, s'ils sont un lieu de négociation ouvert à tous les acteurs, sont un cadre opportun pour concevoir des contrats qui visent des obligations de résultat.

## **Section 2/ De l'intérêt des observatoires dans la résolution des conflits locaux<sup>264</sup> : expérimentation d'approche territoriale**

### **1. Introduction**

Depuis quelques années, la création d'observatoires locaux des pratiques agricoles connaît un essor important. Les territoires observés ne s'appuient pas sur les découpages administratifs existants. Ils sont très souvent délimités par des enjeux sur des ressources naturelles en lien avec l'activité agricole. Le but de cette section est d'analyser les motivations économiques qui président à cet essor : il faut notamment s'interroger sur la capacité des observatoires à recueillir des informations de « première main » pour les transformer en véritables connaissances. L'acquisition de nouvelles connaissances étant utile, tant pour le régulateur que pour les agriculteurs et autres acteurs, il s'agit entre autre de réduire les asymétries d'informations lors de la formation des contrats.

Le concept de développement durable favorise un essor particulier de l'application du principe de participation, ce principe stipule que l'Etat n'a plus le monopole de la décision publique, deux modèles cohabitent sans réelle coordination, et les observatoires permettent d'éviter un certain nombre de biais relevés dans les modèles. Très schématiquement ces biais sont liés aux modalités de collectes, de gestion, de stockage, de mise à jour et d'utilisation des informations.

Dans l'un des modèles, l'Etat joue un rôle prééminent, mais ce modèle n'est pas toujours efficace, et en particulier pour les raisons suivantes :

---

<sup>264</sup> Michel Pech, Pierre Dupraz INRA, UMR 1302, Structures et Marchés Agricoles Ressources et Territoires, 35000 Rennes. Projet ADD COPT 2006-2008

Ce travail a été réalisé avec le soutien financier de L'Agence Nationale de la Recherche française dans le cadre du « Programme Agriculture et Développement Durable », projet « ANR -05- PADD - 0XX, COPT ».

- Les informations retenues n'évoluent pas avec assez de rapidité pour répondre à la demande sociale,
- Le système de production de l'information s'appuie en grande partie sur des données reconduites, souvent non mises à jour.

Dans l'autre modèle, l'opinion publique joue un rôle majeur, mais ce modèle recèle aussi de nombreuses défaillances :

- L'inflation d'informations brouille les messages et se prête à une exploitation opportuniste,
- L'information qui émane uniquement de la société civile se heurte à l'absence de données disponibles,
- Absence de hiérarchisation des priorités,
- Problèmes de fiabilité statistiques.

En tant que dispositif de production d'informations organisées, les observatoires ont des caractéristiques communes. Bien qu'il ne s'agisse pas d'entreprises à but lucratif, on peut supposer que les promoteurs de ces observatoires en attendent des bénéfices supérieurs aux coûts. Ces promoteurs sont des *consortium* d'acteurs publics, d'organisations professionnelles et d'associations. Si les coûts sont mesurables et prédictibles, les bénéfices le sont beaucoup moins. Ces bénéfices sont liés à l'usage des informations produites et à leur mode de diffusion. Ces connaissances ont un caractère public car il n'y a pas de rivalité de consommation. En revanche, l'exclusion d'usage est possible, pour un certain laps de temps au moins. A priori les distributions temporelles des coûts et des bénéfices sont très différentes. Un observatoire suppose des coûts de mise en place significatifs pour organiser les données en indicateurs intelligibles et le dispositif de collecte et pour automatiser la production de ces indicateurs. Ensuite, les coûts récurrents sont plus faibles. Ils dépendent du coût routinier de collectes, relativement élevés s'il s'agit de données de première main, et de la production éventuelle de commentaires conjoncturels accompagnant la diffusion des indicateurs. Les motivations économiques de la création d'un observatoire relèvent principalement des bénéfices attendus.

D'un point de vue général, un meilleur niveau d'information des agents économiques sur leur environnement conduit à réduire les incertitudes auxquelles sont soumises leurs activités, leurs décisions et les inefficacités économiques associées. Certaines informations privées ont cependant une valeur stratégique qui procure à leurs détenteurs une rente susceptible de disparaître si elles deviennent publiques. Ainsi, tous les agents n'ont pas le même intérêt à la diffusion de l'information, certains

étant même susceptibles d'y perdre. L'analyse des bénéfices attendus des observatoires vise tout d'abord à identifier la nature de ces bénéfices, au travers de l'usage qui est fait de l'information produite. Dans un deuxième temps, nous essayerons de décrire la distribution des coûts et des bénéfices entre les différentes catégories d'agents économiques afin de repérer d'éventuels écueils concernant le fonctionnement et la pérennité de ces observatoires.

Pour ce faire nous disposons de la description de cinq observatoires du projet de développement agricole financé par l'ADAR<sup>265</sup> « observatoire territorial des pratiques agricoles ». Selon ce projet, le but des observatoires est de qualifier et de suivre les pratiques agricoles au regard des exigences du développement durable. En accord avec ce but, le projet a contribué à la construction d'indicateurs touchant aux trois piliers économique, social et écologique du développement durable. Toutefois ces indicateurs restent principalement centrés sur l'activité agricole dans le territoire et ne renseignent qu'imparfaitement la contribution de l'agriculture au développement durable au travers de ses interactions avec les autres secteurs de l'économie. Ils ont potentiellement l'intérêt de repérer les complémentarités ou les tensions qui existent entre ces trois piliers au sein de l'activité agricole. Dans la mesure où ces relations sont localement spécifiques, les observatoires territoriaux offrent une information unique et originale par rapport aux bases de données sectorielles sur l'agriculture et l'environnement établies à des échelles plus vastes.

De manière plus précise, les objectifs affichés des observatoires révèlent que leur création est motivée par des enjeux relevant de la gestion de ressources communes liées à l'agriculture telles que l'eau, le paysage et la biodiversité. Schématiquement on peut distinguer deux cas. Le premier est caractérisé par l'existence d'une contestation plus ou moins diffuse de l'usage des ressources par l'agriculture : cela concerne surtout l'eau. Dans le second cas, concernant davantage le paysage et la biodiversité, les enjeux portent davantage sur le maintien et la rémunération des aménités d'origine agricole. Selon les situations locales, les deux cas peuvent coexister. Dans les deux cas, une inadéquation entre l'offre, ou la disponibilité, et la demande de la ressource est perçue à la fois comme problématique et mal connue. L'inadéquation peut être révélée de manière aigüe par des conflits d'usage sur l'eau ou le foncier en zone d'expansion urbaine. Dans le cas de la biodiversité et du paysage, la question est davantage de rapprocher le consentement à payer de la société pour ces aménités, de la contribution potentielle de l'agriculture à leur maintien ou à leur amélioration.

---

<sup>265</sup> Association pour le développement Agricole et Rural.

Théoriquement, la gestion de ces ressources relève de l'intervention publique. Elles sont en effet gouvernées par de multiples lois et politiques élaborées et mises en œuvre à différents niveaux territoriaux. L'évaluation des lois et politiques en place suggère l'existence de graves insuffisances, comme dans le cas de la protection des captages pour la production d'eau potable ou l'allocation des ressources en eau dans les zones de répartition. On pourrait donc s'attendre à ce que ces observatoires soient mis en place par le gouvernement de l'Etat ou des collectivités concernées afin d'informer et d'améliorer l'action publique quand elle requiert des connaissances localement spécifiques. Il s'avère que cette hypothèse est beaucoup trop schématique. Elle est contredite par la réalité des observatoires étudiés ici qui, bien qu'associant souvent des services de l'Etat ou des collectivités, sont principalement créés à l'initiative d'organisations professionnelles agricoles. De ce fait, on s'attend à ce que les observatoires visent davantage à servir les intérêts de la profession agricole que l'intérêt général, même s'ils ne sont pas toujours incompatibles. Les observatoires peuvent alors poursuivre différentes finalités vis-à-vis de la gestion des ressources communes. La première est l'amélioration du conseil aux agriculteurs par une meilleure connaissance des contraintes pesant sur les ressources et des opportunités liées à l'évolution de la demande sociale et des politiques vis-à-vis de ces ressources. Une deuxième finalité concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Elle s'appuie sur l'existence d'un espace de négociation dans la définition ou l'application de ces politiques, espace au sein duquel l'information est un élément stratégique : d'une part pour évaluer ce que le secteur agricole peut gagner ou perdre, d'autre part pour argumenter les positions agricoles vis-à-vis des autres parties en présence.

Le premier point de cette section analyse les objectifs des observatoires étudiés au regard de la contribution de l'agriculture au développement durable. Le deuxième montre l'évolution du cadre légal vis-à-vis de la gestion négociée des ressources communes. Le troisième analyse la position des différentes parties prenantes à la mise en place et au fonctionnement des observatoires au regard de cette gestion. Le quatrième point faisant office de conclusion.

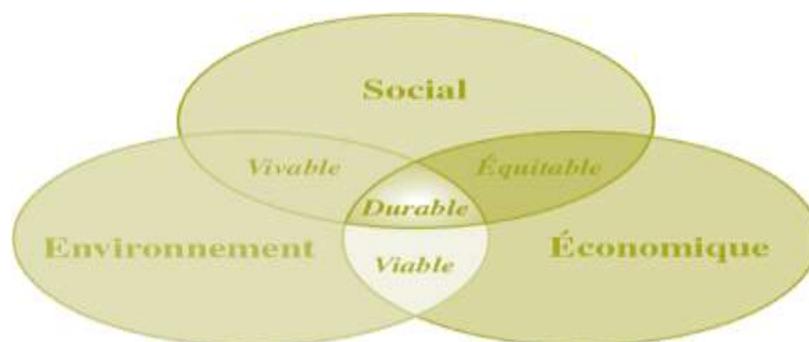
## **2. Méthodologie de mise en œuvre des observatoires des pratiques agricoles territorialisées<sup>266</sup>**

Ces observatoires sont des dispositifs structurés, spatialisés et pérennes de stockage de variables permettant la détermination et le suivi des pratiques agricoles et des systèmes de production sur les territoires sélectionnés. Leur mise en place nécessite de définir les informations de base standard (descripteurs), à collecter auprès des agriculteurs. Celles-ci permettent de renseigner divers indicateurs robustes, finalisés qui décrivent et/ou expliquent les pratiques agricoles en terme de développement durable et notamment (mais pas exclusivement) leur impact sur le milieu. Une grande quantité d'indicateurs de durabilité est proposée dans la littérature. Notre objet n'a pas été d'en vérifier la robustesse ou la fiabilité. Cependant, l'analyse de l'existant a souligné un foisonnement d'indicateurs pour certains enjeux (environnement, économie) ainsi qu'un relatif manque de couverture d'autres champs du développement durable (notamment les aspects sociaux). En outre, les différents indicateurs ont été jusqu'à présent quasi exclusivement utilisés pour des diagnostics et non pas dans le cadre de dispositifs pérennes de suivi. Il nous a donc paru essentiel, après un travail de choix (voire de propositions) d'indicateurs que nous avons estimés pertinents, de tester leur mise en place sur un panel d'exploitations.

Dans cette optique il s'est avéré indispensable de faire des choix en fonction des enjeux de terrain: les indicateurs doivent être choisis selon des critères de pertinence (vis-à-vis des enjeux), de fiabilité (validité scientifique, robustesse), d'usage (coût, disponibilité ou modalités d'acquisition des informations), mais également de communication (lisibilité, compréhension). Sur la base d'une définition maintenant classique du développement durable résumée dans le schéma ci-dessous :

---

<sup>266</sup> BENOIT M., PASSOUANT M. et al. - Rapport scientifique à mi-parcours du projet Conception d'Observatoires de Pratiques Territorialisées - COPT ADD-11-2007, 144p, et OPTA document de synthèse, 2007.



**Schéma n° 16 : Les éléments constitutifs du développement durable**

**Tableau n°17 : Indicateurs thématiques retenus**

Axe environnemental	Axe social	Axe économique
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pollution diffuse</li> <li>- Pollution ponctuelle</li> <li>- Qualité des sols et disponibilité</li> <li>- L'air et l'atmosphère</li> <li>- Le paysage</li> <li>- La biodiversité</li> <li>- Ressources naturelles</li> <li>- Ressources non renouvelables</li> <li>- Utilisation des réserves en eau</li> <li>- Gestion des déchets</li> <li>- Bien-être animal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Main d'œuvre et taille de l'exploitation</li> <li>- Conditions de travail et qualité de vie</li> <li>- Implication sociale de l'agriculteur</li> <li>- intégration dans le territoire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Viabilité de l'exploitation et santé financière</li> <li>- Sensibilité de l'exploitation vis-à-vis des aides</li> <li>- Pérennité de l'exploitation</li> <li>- Capacité de développer de nouvelles productions</li> <li>- Commercialisation et qualité des produits</li> <li>- Dépendance protéique de l'exploitation</li> </ul>

Les observatoires ont pour objectif d'orchestrer une orientation des pratiques pour développer une gestion intentionnelle à travers les prises de décision concertées. Ces objectifs conduisent au besoin de dégager et d'approfondir des indicateurs socio-juridiques de co-viabilité (indicateurs de pression, indicateurs de responsabilisation des acteurs), les prérogatives sur les espaces et les ressources, les obligations effectives pesantes sur les acteurs (maîtrises foncières environnementales), les qualifications juridiques des éléments et processus environnementaux, les modes d'accès aux ressources environnementales et foncières (existence d'un marché

fonciers, contraintes du transfert intergénérationnel, ...), toutes ces questions sont identifiées, posées, débattues, négociées et puis infirmées ou confirmées à partir des rubriques figurant dans le schéma/nautille ci-dessous :

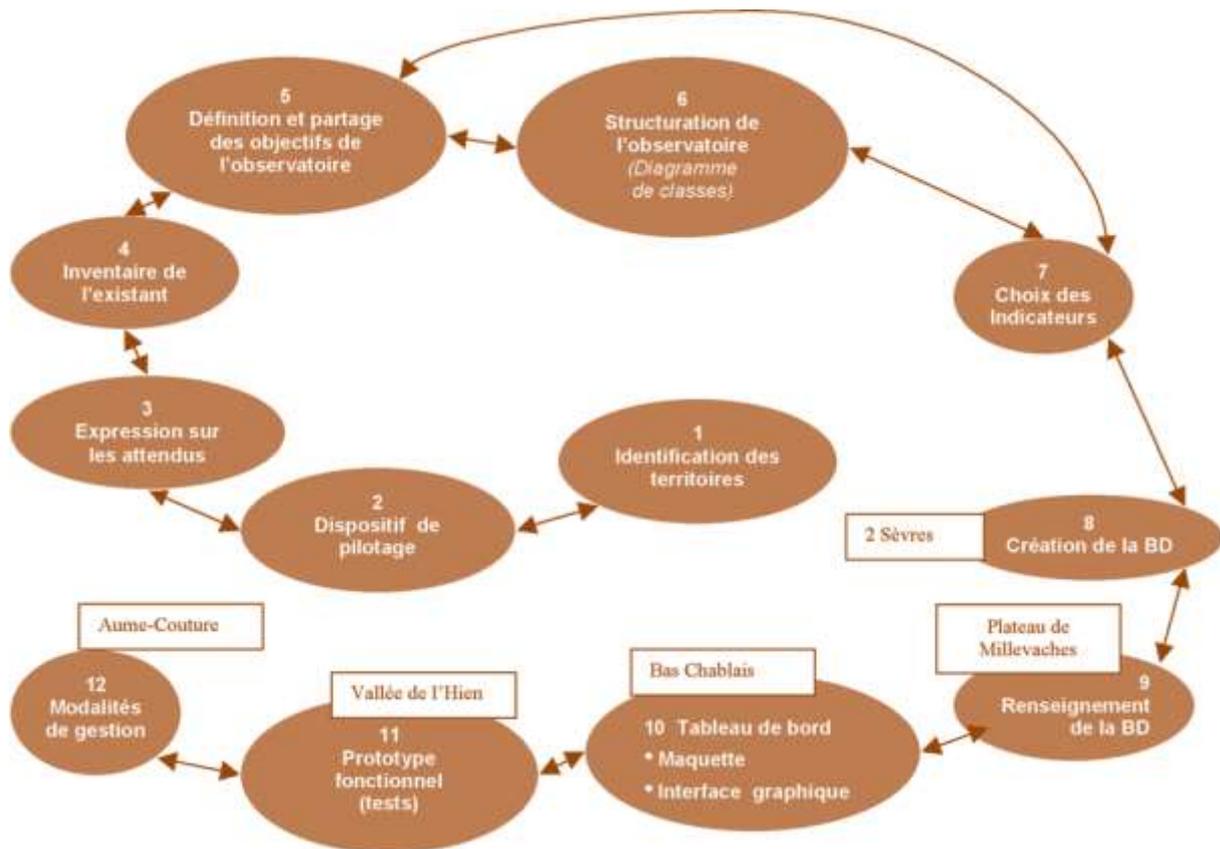


Schéma n°17 : nautille du programme COPT

### 3. Les observatoires territoriaux et le développement durable

La problématique de construction et de mise en œuvre des observatoires répond à une demande forte en matière de développement durable et intéresse plus précisément l'insertion de l'agriculture dans le territoire, insertion aussi bien physique, que sociale et économique. Cette insertion suppose donc que tous les acteurs du territoire partagent les informations nécessaires à sa bonne gestion. Le partage des ressources au sein d'un espace géographique déterminé se déroule rarement sans poser de problèmes, il nécessite des ajustements et donne lieu à des rivalités d'usages. Dans ce

contexte, les usagers ne peuvent assurer leur coexistence qu'en épuisant toutes les possibilités offertes par le droit et en recourant à la négociation. Un des objectifs des observatoires était de faciliter cette négociation dans un espace propice, afin de solutionner les rivalités entre usagers locaux d'une ressource.

Aujourd'hui, la conscience partagée d'un possible épuisement des ressources naturelles implique de repositionner les relations économiques et sociales par rapport à l'évolution de ces ressources dans une perspective de long terme. A cet égard, l'objet des observatoires est de rassembler, puis de communiquer, des données factuelles sur l'état des relations entre l'agriculture et l'environnement sur un territoire donné. La notion de développement durable incluse dans la charte de l'environnement illustre avec force l'intérêt de cette nouvelle donne. Désormais l'environnement est regardé comme « *un patrimoine commun des êtres humains, (que) sa préservation doit être recherchée au même titre que les autres intérêts de la nation et qu'afin d'assurer le développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ». Dans cette déclaration on perçoit la nécessité d'opérer un *distinguo* entre les dimensions collectives et individuelles de la propriété ; après une période dominée par l'absolutisme du droit de propriété<sup>267</sup>, il est aujourd'hui important de considérer l'aspect collectif du droit à la protection de l'environnement. Au-delà de la prise en considération des aspects collectifs, le pouvoir absolu du droit du propriétaire sur son bien est remis en cause à partir de deux éléments : i) ce qui était considéré comme inépuisable est désormais perçu comme fragile et périssable, le propriétaire doit tout mettre en œuvre pour conserver ou améliorer l'état du bien<sup>268</sup>, ii) le droit sur les biens publics et privés confiés à la génération actuelle est considéré comme transitoire : elle a la charge de les transmettre aux générations futures. Outre les modifications du droit de propriété, cela motive l'instauration de politiques visant la préservation de

---

<sup>267</sup> La doctrine reconnaît trois caractères fondamentaux au droit de propriété : le caractère exclusif : en principe une chose appartient à un seul propriétaire, le caractère absolu : le propriétaire peut faire ce qu'il veut de la chose, et enfin le caractère perpétuel : le droit subsiste autant que la chose.

<sup>268</sup> A titre d'exemples : le statut des baux ruraux porte au même rang l'obligation faite au fermier de produire en respectant l'environnement et au propriétaire l'obligation de considérer les contraintes environnementales comme un véritable acte de production.

S'agissant de l'entretien de terres : il n'existe aucun texte obligeant un propriétaire foncier à mettre en production ses parcelles, mais en revanche les propriétaires ont l'obligation d'entretenir leur parcelle en « bon état environnemental », pour éviter les incendies et les pollutions polliniques ou cryptogamiques.

l'environnement. Ces modifications du cadre réglementaire et politique sont généralement descendantes, exprimant une évolution de la demande sociétale vis-à-vis de l'environnement qui s'impose aux territoires. Les politiques prévoient le plus souvent des modalités d'adaptation locale sous l'égide des services déconcentrés de l'Etat. Cependant, les acteurs et décideurs locaux manquent souvent de références pour utiliser cette marge de manœuvre en tenant compte des conséquences économiques et sociales. Cela justifie l'instauration d'observatoires territoriaux pour acquérir, partager et effectuer le suivi de ces références. Ainsi les observatoires territoriaux font écho, à l'échelle locale, aux principes du développement durable. Ils visent à concilier les enjeux économiques, sociaux et environnementaux et sont un outil permettant la participation de la population à toutes les étapes des choix politiques et à tous les échelons territoriaux conformément au rapport Brundtland (Commission mondiale pour l'environnement et le développement, 1992).

### **3.1. Les objectifs affichés des observatoires**

Dans le cas particulier de l'agriculture, la mise en œuvre des politiques, y compris environnementales, est de longue date négociée dans un tête à tête entre les services de l'Etat et les organisations professionnelles dominantes. Cette réalité sociopolitique issue de la cogestion, conduit à de fortes incompréhensions et entraîne souvent des conflits avec d'autres catégories d'acteurs. Les agriculteurs ont l'impression de faire beaucoup d'efforts pour respecter les nouvelles exigences, tandis que les autres groupes d'intérêt considèrent que ces efforts restent très insuffisants au regard des résultats. L'engagement de certains acteurs de l'agriculture dans la création d'observatoires procède d'un double changement d'attitude : face à l'évolution de la demande en faveur de l'environnement, ils ne se situent plus dans une approche défensive, mais tentent de se saisir de la notion de développement durable pour évaluer les possibilités futures d'insertion de l'agriculture dans le territoire. De plus, ils se proposent d'améliorer la transparence touchant aux pratiques agricoles afin d'établir ou de restaurer le dialogue avec les autres groupes d'intérêt. C'est ce constat qui transparait dans les objectifs affichés des observatoires présentés ci-dessous.

**Tableau n°18 : enjeux et objectifs des observatoires OTPA**

Territoire	Enjeux	Objectifs
<b>Aume-Couture</b>	Gestion quantitative de l'eau	Aider à gérer les prélèvements d'eau, améliorer la qualité de l'eau, mesure de l'impact des actions, acquérir des références, détendre les tensions entre usagers
<b>Vallée de l'Hien</b>	Gestion qualitative de l'eau (aspects fonctionnel et patrimonial)	Concilier agriculture et exigences de qualité des eaux, partager l'information entre acteurs et Citoyens, connaître l'état des milieux et suivre l'évolution socio-économique de l'agriculture
<b>Bas Chablais</b>	Qualité de l'eau et périurbain	Faire connaître aux partenaires l'évolution des pratiques agricoles et leur impact sur la qualité de l'eau, mieux communiquer entre agriculteurs et autres partenaires sur ce thème, faire le point sur l'évolution des pratiques agricoles, identifier les innovantes et évaluer leur impact environnemental
<b>Niortais</b>	Périurbain	Fournir aux élus locaux un outil pour suivre l'évolution de l'agriculture et les aider dans une réflexion prospective sur le rôle de l'agriculture dans leur territoire, avoir des données annuelles pour mesurer son évolution (notamment en terme d'élevage, de développement de l'agrotourisme vente directe et préservation des paysages)
<b>Millevaches</b>	Biodiversité	Connaître les conditions favorisant la préservation et la reconquête des tourbières et identifier les pratiques les mieux adaptées. Sensibiliser les agriculteurs pour être gestionnaires de ce milieu acquérir des références supplémentaires, disposer d'un outil de partage de l'information

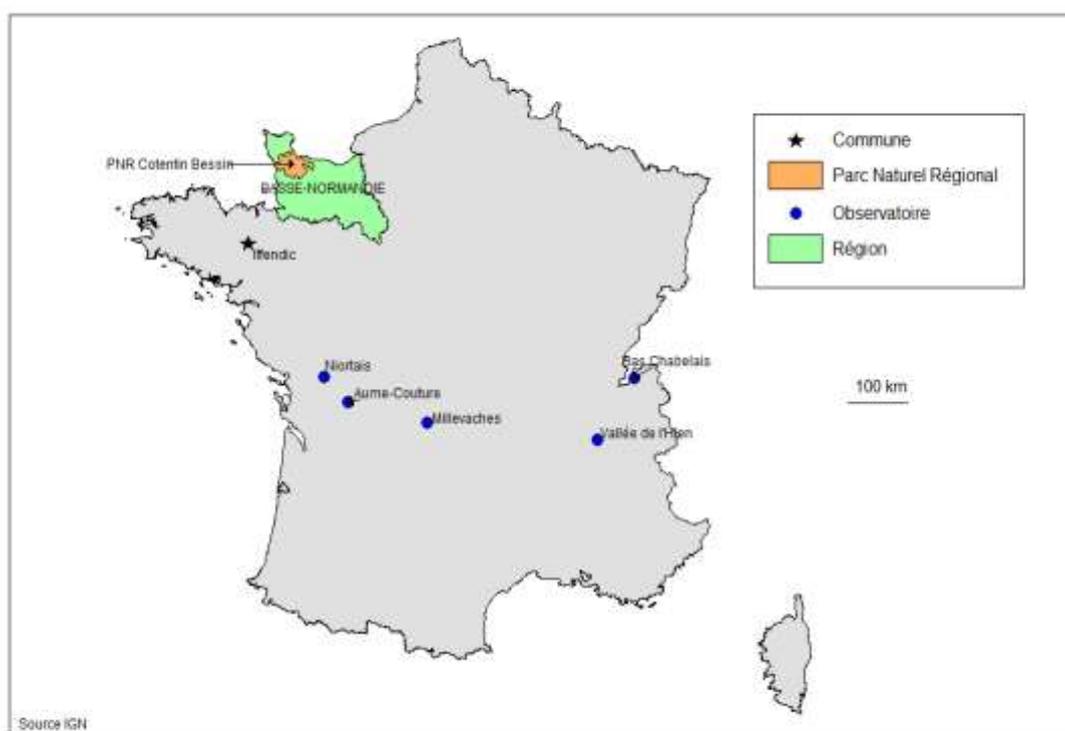
Source : OTPA, juin 2007

Pour le bassin versant de l'Aume-Couture, il s'agit de gérer les prélèvements par rapport au niveau des nappes et au débit des rivières. « Depuis les années 80, le partage de l'eau est devenu conflictuel du fait du développement de l'irrigation qui représente en Charente 85% des prélèvements en période d'étiage et de l'émergence simultanée de nouveaux usages de l'eau, sportifs, touristiques et résidentiels ; ces derniers sont venus relayer les revendications plus anciennes des environnementalistes ainsi que celles des acteurs de l'eau potable et de la pêche » (Granjou et Garin, 2006)<sup>269</sup>. Derrière cette logique de gestion de l'eau, l'observatoire doit contribuer à améliorer les relations entre les irrigants et les autres usagers de la ressource, et ainsi de sortir d'une situation de conflit ouvert. Dans ce cas de figure nous voyons que l'observatoire (processus volontaire) s'inscrit dans une démarche postérieure au dispositif de gestion volumétrique.

---

<sup>269</sup> Granjou, C et Garin, P., 2006 : « Organiser la proximité entre usagers de l'eau : le cas de la Gestion Volumétrique dans le Bassin de la Charente », *Développement durable et territoire*, Dossier 7 : Proximité et environnement, mis en ligne le 18 mai 2006. URL : <http://developpementdurable.revues.org/document2694.htm>

La gestion volumétrique de l'eau visait une meilleure convergence des acteurs de l'eau autour d'un ensemble de règles organisant les prélèvements d'irrigation, mais cette formalisation se révèle insuffisante en l'absence d'un projet commun entre les usagers irrigants et les usagers non irrigants. En clair, un rapprochement est nécessaire entre les usagers « concurrents » de l'eau afin de construire un principe de coopération territoriale (Granjou et Garin, 2006)<sup>270</sup>, *versus* une coopération limitée aux intérêts catégoriels. Il semble que ce soit le but de l'observatoire.



L'observatoire de la vallée de l'Hien doit permettre de poursuivre l'adoption de pratiques agricoles limitant les impacts sur le milieu, en accord avec les enjeux du territoire. Dans ce cas l'acquisition de données (pratiques agricoles) se veut un vecteur de communication visant à réduire les comportements concurrentiels des acteurs sur un même territoire. Les données recueillies par l'observatoire (pratiques agricoles et contraintes environnementales dans la zone humide) induiront une meilleure connaissance pour chacun des acteurs des objectifs

<sup>270</sup> Loc. cit. n°36

d'utilisation du territoire. Le partage de l'information amènera une meilleure connaissance des actions à poursuivre ou à améliorer sur le territoire (OTPA, 2007).

Dans le Bas-Chablais, la mise en place de l'observatoire des pratiques agricoles est l'occasion de faire le point sur les actions passées dans un territoire où l'agriculture se partage la moitié de l'espace rural avec une importante population résidentielle et avec une activité touristique en déclin. Devenue minoritaire, l'agriculture doit être exemplaire en termes d'impact sur la qualité de l'eau pour pouvoir s'adapter au nouveau contexte péri-urbain. Dans ce cas, la logique de l'observatoire est d'évaluer les actions passées mais aussi, grâce à cette évaluation, de communiquer pour améliorer la mise en place des nouvelles Mesures Agro-environnementales territorialisées à partir de 2007 (OTPA, 2007).

Dans le plateau des Millevaches, l'observatoire a pour objectif le maintien d'une activité agricole basée sur le pâturage extensif qui est la clé de la conservation des milieux tourbeux et à condition qu'il ne mette pas en cause la viabilité économique des exploitations. Aujourd'hui peu de données sont disponibles pour gérer au mieux les tourbières dans une optique de préservation tout en conciliant une optimisation de l'usage agricole (OTPA, 2007).

Dans le Niortais, l'objectif de l'observatoire est le suivi en temps réel des évolutions de l'activité agricole dans le périmètre de l'agglomération et de la communauté de communes limitrophes et offrir aux décideurs une plus forte réactivité face aux tendances observées. Les objectifs retenus sont : le développement des circuits courts, l'agrotourisme, le maintien de l'élevage et la concurrence au niveau du foncier bâti. L'observatoire est ici un dispositif à usage des seuls techniciens et élus des structures partenaires et permettant le suivi d'un certain nombre d'informations centrées sur l'agriculture périurbaine (OTPA, 2007).

Dans le respect d'une logique ascendante de construction des observatoires territoriaux, les agriculteurs peuvent sortir de leur statut « d'observés » pour aller vers un statut « d'acteurs », sauf dans le cas du Niortais.

### **3.2. Distributions des coûts et bénéfiques potentiels des observatoires**

Au-delà des enjeux et objectifs affichés des observatoires, la détermination de la distribution des coûts et des bénéfiques dépend d'hypothèses sur l'utilisation qui sera faite des connaissances produites, notamment en termes d'adaptation locale des politiques existantes ou de détermination de nouveaux mécanismes de régulation. Il s'agit donc d'un exercice spéculatif,

puisque comme nous le verrons dans les exemples suivants, les gains potentiellement réalisables sont uniquement générés par un fonctionnement optimal des observatoires.

Dans le cas d'Aume-Couture, les conflits entre irrigation et autres usages de l'eau, ainsi que les conflits entre irrigants révèlent une sous-optimalité de l'allocation des ressources en eau. La gestion volumétrique<sup>271</sup> n'a pas réglé ce problème. Le contingent annuel alloué à l'irrigation agricole ne permet pas de garantir un étiage satisfaisant du point de vue environnemental, récréatif et pour la production d'eau potable : en raison d'une gouvernance défailante pendant la période critique, les auto-restrictions volontaires sont souvent mises en œuvre trop tard. De plus, pendant cette période certains irrigants se trouvent également contraints par les prélèvements de leurs collègues ayant un accès techniquement privilégié à la ressource (Granjou et Garin, 2006)<sup>272</sup>. Le constat, qui n'est pas partagé entre tous les acteurs<sup>273</sup>, est donc que les pertes économiques des usagers non agricoles et des irrigants les plus contraints sont supérieures aux gains des irrigants les moins contraints. En révélant les consommations des uns et des autres, grâce aux compteurs, et en favorisant un partage plus équilibré de la ressource, l'observatoire ferait indirectement de ces derniers les perdants de son instauration. En l'absence de mécanismes de compensation pour les perdants, il est probable qu'ils s'opposent à la mise en place ou au bon fonctionnement de l'observatoire.

L'observatoire de Millevaches s'intéresse à la préservation des tourbières, ces zones humides ont des fonctions hydrauliques, écologiques et pastorales. Certains de ces attributs sont des biens publics locaux, comme le rôle hydrologique et le paysage pastoral. D'autres sont des biens publics purs comme la biodiversité dont les bienfaits potentiels dépassent les frontières du territoire étudié. Dans ce contexte, la création d'un observatoire qui vise à promouvoir les pratiques agricoles spécifiques à la protection des tourbières est intéressante puisque l'ensemble des acteurs est en mesure de tirer profit du partage des informations. L'intérêt de la société est constitué de la préservation et du bon fonctionnement des tourbières. Les propriétaires des terres et les exploitants agricoles, en tant qu'offreurs de ces biens publics, ont intérêt à faire reconnaître la valeur sociale de ces biens pour obtenir leur rémunération. Dans ce contexte l'observatoire vise à identifier et à diffuser chez les éleveurs les pratiques agricoles permettant

---

<sup>271</sup> L'objectif de la GV est la détermination, chaque année, d'un volume d'eau alloué à l'irrigation agricole et compatible avec une gestion patrimoniale du milieu.

<sup>272</sup> Loc. cit. n°36

<sup>273</sup> L'observatoire n'a d'ailleurs ni l'ambition, ni les moyens de mesurer l'ensemble des coûts et des bénéfices qui concernent notamment les activités récréatives ou les effets sur les filières aval d'une réduction des cultures irriguées.

la préservation et le bon fonctionnement des tourbières. Parallèlement cet ensemble d'informations vise à démontrer à la collectivité la capacité du secteur agricole à fournir les biens publics associés. Enfin ces nouvelles références visent à établir l'équilibre souhaitable entre production marchande et non marchande ainsi que les aides publiques nécessaires. Bien que ce dernier point puisse faire l'objet de négociation entre les agriculteurs et la collectivité à différents niveaux, il n'y a pas de divergences quant à l'intérêt de l'observatoire. Ceci étant, ce constat théorique à la base de la création de l'observatoire ne règle pas la question de la source de financement des aménités et donc de leur pérennisation. La révélation des informations liées aux pratiques agricoles n'a donc de sens que si la collectivité participe au financement de la production d'aménités. Dans le cas contraire, les pratiques agricoles compatibles avec la protection de l'environnement seraient remises en cause, au moins partiellement, faute de financement adapté. Si localement les changements de pratiques agricoles pour améliorer l'état de l'environnement ne sont pas compris, alors il sera difficile d'obtenir des financements, majoritairement financés par les contribuables locaux. Dans l'idéal puisque les tourbières sont sources de biens publics locaux et globaux, il serait donc légitime que le financement de ces actions soit d'origines locale et globale. Pour la production de biens publics

L'observatoire de la Vallée de l'Hien s'articule autour des thèmes : agriculture, qualité de l'eau et préservation de la zone humide, ces objectifs sont directement liés à l'évaluation et au suivi des programmes agro-environnementaux. Différentes études et évaluations montrent que la définition et la mise en œuvre de ces programmes ne sont pas suffisamment documentés pour apporter la preuve de leur efficacité (Dupraz et Pech, 2007)<sup>274</sup>. Le but de cet observatoire est de fournir aux décideurs locaux une information suffisamment précise pour élaborer des politiques agro-environnementales plus efficaces. L'intérêt de politiques plus efficaces pour la collectivité locale est évident au regard du bien public local qu'est la ressource en eau. De leur côté, les agriculteurs ont intérêt à participer à des politiques contractuelles, source de profit pour les contractants et qui ne lèsent pas la collectivité, plutôt qu'à des modes de régulation plus coercitifs. A long terme cela suppose des politiques contractuelles efficaces. De plus, comme dans le cas de Millevaches, les programmes agro-environnementaux permettent de capter des soutiens publics nationaux et européens pour le territoire. L'observatoire, en tant qu'instrument d'amélioration de l'efficacité des politiques contractuelles, rassemble donc les intérêts a priori

---

<sup>274</sup> Dupraz P. et Pech M., 2007. Effets des mesures agri-environnementales. INRA Sciences Sociales, 2-3 Sept. 2007, 6p. [www.inra.fr/internet/Departements/ESR/publications/iss/pdf/iss072Dup.pdf](http://www.inra.fr/internet/Departements/ESR/publications/iss/pdf/iss072Dup.pdf)

convergençs des acteurs locaux. Pour ce faire, il est toutefois nécessaire que les décideurs et les agriculteurs s'entendent pour collecter les données pertinentes. Par exemple, l'importance de la concentration et de la continuité géographique des pratiques doit être examinée afin de prendre en compte d'éventuels effets de seuil dans la mise en œuvre des politiques (Dupraz, *et al.*, 2007<sup>275</sup>; Ferrero, 2003)<sup>276</sup>.

Le contexte de l'observatoire du Niortais est l'organisation rationnelle de la campagne périurbaine pour optimiser les bénéfices environnementaux (ceinture verte) et sociaux (circuits courts) de l'agriculture. En effet une expansion urbaine non maîtrisée conduit à un morcellement du territoire agricole mettant en danger l'activité agricole et ses bénéfices environnementaux et sociaux associés. D'après ses initiateurs, la motivation de l'observatoire est axée sur la recherche d'un équilibre territorial et financier entre les zones urbanisées et à urbaniser et les zones agricoles. Cela implique des arbitrages entre les zones constructibles et les non constructibles, entraînant une distribution inégale des bénéfices potentiels liés au changement de statut des terres agricoles.

Enfin, en ce qui concerne l'observatoire du Bas-Chablais, les motivations économiques ainsi que la répartition des coûts et bénéfices relèvent d'objectifs bien distincts. Un premier objectif s'apparente à ceux qui sont traités dans l'observatoire de la Vallée de l'Hien : la révélation d'informations sur les pratiques agricoles est un jeu gagnant/ gagnant puisque les agriculteurs ont intérêt à faire connaître les efforts entrepris pour améliorer la qualité de l'eau et faire participer la collectivité à leurs efforts. De la sorte, les actions mises en œuvres par les agriculteurs seront reconnues, voire améliorées et il y aura une augmentation du bien être pour la collectivité. Un deuxième objectif a trait, comme dans le Niortais, à un problème de périurbanité : il y a dans le territoire de l'observatoire des parcelles agricoles situées en zone résidentielle, des sources de différends sont alors possibles entre les résidents et les exploitants dont l'activité peut être source de pollution. L'observatoire doit donc participer à la mise au point de stratégies d'adaptations des pratiques agricoles compatibles avec la qualité de vie des résidents. Dans le cadre de ce deuxième objectif, la distribution des coûts et bénéfices est sensiblement identique à celle retenue pour l'observatoire du Niortais.

---

<sup>275</sup> Loc. cit. n° 41

<sup>276</sup> Ferraro, P., 2003. Conservation contracting in heterogeneous landscapes : an application to watershed protection with threshold constraints. *American and Resource Economics Review* (32 :1), 53-64.

En conclusion, dans cet observatoire la présence de deux objectifs bien distincts mais complémentaires peut s'avérer positive en termes de gains privés et sociaux : la reconnaissance de pratiques agricoles innovantes en matière de compatibilité entre agriculture et protection de la ressource en eau d'une part et la nécessité de réaliser un zonage agriculture/ péri-urbanité d'autre part peut permettre d'affiner une réflexion sur le ciblage des politiques publiques. Dans cette configuration, il y a la possibilité de positionner par exemple des actions liées à la rotation des cultures ou à la réduction des apports phytosanitaires sur les parcelles les plus à risques. Le gain pour la collectivité serait immédiat et les agriculteurs dont les parcelles sont situées dans des zones à risques spécifiques pourraient bénéficier par le biais d'un mécanisme de compensation, d'une rémunération dont l'assiette serait fixée en fonction de la valeur des aménités produites.

A partir des développements qui précèdent, en reprenant dans un premier temps les objectifs affichés par les observatoires, puis dans un second temps les hypothèses de distribution des coûts et bénéfices, il est aisé de conclure que les observatoires, d'un point de vue juridico-économique rentrent dans un espace qui se situe à la lisière du droit objectif<sup>277</sup> et d'un droit qui doit faire l'objet de négociations pour se montrer efficace<sup>278</sup>. Dans le point suivant nous abordons les évolutions juridiques liées à la gestion des ressources communes, puis nous regarderons les déterminants factuels qui participent à l'adaptabilité de la régulation à des fins d'efficacité économique et d'équité.

#### **4. Evolution du cadre légal vis-à-vis de la gestion négociée des ressources communes**

Une des originalités du projet COPT<sup>279</sup> est de reconnaître *a priori* qu'un instrument de type observatoire, peut se servir de la notion de rareté comme un outil d'arbitrage dans la gestion

---

<sup>277</sup> Le droit objectif est général et abstrait car il s'applique à tout le monde de la même façon, ce qui permet d'assurer le principe d'égalité des citoyens devant le droit.

<sup>278</sup> Dans ce cas la notion d'efficacité est directement liée et dépendante de la demande sociale en matière de production d'aménités.

<sup>279</sup> Dans des territoires particuliers, les décideurs peuvent être démunis par manque d'une information locale, à jour et adaptée aux questions en jeu. Pour remédier à cette carence, des dispositifs de partage d'informations ou "Observatoires" existent, généralement d'envergure régionale et traitant de questions économiques, sociales ou environnementales. Plus spécialisés et localisés, les "Observatoires des Activités Agricoles" font le lien entre l'agriculture et le territoire dans lequel elle s'exerce.

des ressources, à condition d'intégrer au-delà des données techniques, les spécificités socioculturelles (Langlois, 1997)<sup>280</sup>.

Les observatoires s'intéressent d'une part à l'utilisation agricole des ressources communes et d'autre part à leur gestion. La gestion des ressources communes nécessite une régulation pour éviter la tragédie des communs. Classiquement, cela relève de l'autorité publique, mais Ostrom (1990)<sup>281</sup> décrit de nombreux cas de gestion de ressources par des communautés qui ont su éviter la surexploitation. Le concept central de son approche est d'agir non pas sur la ressource commune, mais sur la gestion de cette ressource. Elle préconise que les utilisateurs de la ressource se mettent d'accord sur les règles d'usage de la ressource qui soient bénéfiques à tous et limitent le risque de surexploitation qui conduirait à la tragédie de biens communs.

Il s'avère toutefois nécessaire de compléter cette approche par le biais du droit des biens, au *minimum* afin de bien s'entendre sur le statut juridique des biens soumis à appropriation. Dans les cas qui nous intéressent, il est question de manière plus ou moins explicite de conflit d'usage: le conflit existe déjà ou il menace de se présenter. Dès lors, il convient de trouver une solution qui soit capable de mobiliser l'ensemble des partenaires en vue d'emporter l'adhésion ou, pour le moins, trouver une solution qui ne suscite pas une opposition fatale au projet.

Les objectifs affichés des observatoires montrent qu'ils se situent à la rencontre de ces deux logiques de régulation (mobilisation et adhésion des acteurs). Dans un premier temps, il est important de faire le point sur le statut juridique de l'eau puisque dans les cas étudiés, l'eau est au centre des préoccupations, soit au niveau de sa quantité, soit à propos de sa qualité. Avant de voir comment les outils disponibles peuvent solutionner les problèmes de gestion de cette ressource commune, il est nécessaire de faire un détour théorique sur la nature juridique de la ressource en question.

---

<sup>280</sup> Langlois, M., 1997 : Rareté, utilité et valeur : l'approche économique in Hervé (D), Langlois (M) éd. Pression sur les Ressources et Raretés. Forum HEA-LEA 10/6/97, Document ORSTOM-Montpellier n°6, pp. 69-81, Montpellier, 1997.

<sup>281</sup> Ostrom, E., 1990: *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge University Press, 280 p.

## 4.1. Les choses communes

Nous aborderons ce point en proposant une lecture de l'article 714 du code civil, puisque l'eau est considérée comme une chose commune.

A propos des choses communes, l'article 714 du code civil précise « il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir ».

En droit français, dans le droit des biens, la chose commune désigne une chose ou un bien qui de par sa nature, ne peut être approprié. Il appartient à tout le monde, à toute l'humanité et est de ce fait accessible et utilisable par tous. Ainsi, il est possible d'affirmer que les choses communes doivent être perçues comme des choses appartenant à l'humanité et qui peuvent être utilisées par chacun mais acquises par personne.

Dans le contexte de l'eau, cela ne signifie pas qu'il n'est pas possible d'user de la chose commune, d'en opérer des prélèvements, cela indique seulement que cet usage, ce prélèvement ne peut être considéré comme une acquisition, une appropriation. D'autant que l'utilisateur de la chose commune est comptable de la gestion qu'il fait de la chose en son pouvoir : s'il atteint par un usage impropre à ses caractéristiques, il peut être contraint à indemniser les autres utilisateurs potentiels et ou à participer à la restauration de la chose (Montginoul, 2008)<sup>282</sup>.

Dans d'autres cas de dégradation de la chose commune, c'est au régulateur public de sanctionner ces atteintes, en prenant en compte la part naturelle de dégradation qu'implique toute activité, humaine et industrielle. C'est dans cette perspective que s'impose le double impératif de limitation des nuisances passant par une sanction du pollueur (application du PPP, article L. 110-1, II, 3° du code de l'environnement) et de renforcement de l'accessibilité à la

---

<sup>282</sup> Montginoul, M., 2008 : « Quels outils pour une gestion des prélèvements individuels en nappe ? Le cas de la plaine du Roussillon ». Sinfotech les fiches, avril 2008.

<http://sinfotech.cemagref.fr/asp/index.asp>

Des textes existent pour gérer la ressource en eau, ces textes sont applicables et parfois non appliqués alors que par « endroit le problème de l'eau est d'autant plus important à traiter que la ressource peu ou pas être renouvelable, ou encore menacée d'intrusion d'eau salée en cas de surexploitation ». A titre d'exemple nous notons que les forages agricoles sont peu connus, en 2005 une enquête estimait la proportion des forages agricoles déclarés entre 40% et 63%. Cf. « Quels outils pour une gestion des prélèvements individuels en nappe ? Le cas de la plaine du Roussillon ». Sinfotech- les fiche, avril 2008. <http://sinfotech.cemagref.fr/asp/index.asp>

chose afin d'assurer son usage. Ceci pose des difficultés (traditionnelles) pour ce qui est de l'eau et de l'air<sup>283</sup>.

En ce qui concerne la protection de l'eau, les articles L.211-2 et suivants du Code de l'environnement précisent que les règles de préservation de la qualité et de la répartition de l'eau sont déterminées par décrets en Conseil d'Etat. Elles fixent les normes de qualité et les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de cette qualité et les règles de répartition des eaux, de manière à concilier les intérêts des utilisateurs ; et qu'il est possible à l'autorité administrative de « *prendre des mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondation ou à un risque de pénurie* » (article L.211-3 1° du Code de l'environnement).

Le contenu de cet article est explicite et l'autorité administrative à tous les pouvoirs pour réguler, au plus près du terrain, les usages de l'eau, pour cela l'Etat doit hiérarchiser les usages de l'eau.

#### **4.2. Les référentiels de l'eau : un besoin de hiérarchisation des usages**

Les problématiques qui sont liées à l'eau présentent la caractéristique de renvoyer à de multiples référentiels disciplinaires que l'on a souvent tendance à opposer : l'eau est un bien économique, un bien commun, un patrimoine commun de l'humanité, un droit, une marchandise, ou encore, y aurait-il des usages de l'eau prioritaires en cas de conflits d'usages (Cantin Cumyn, 2007)<sup>284</sup>. De plus, il faut noter que le problème de la qualification de l'eau (son statut et son régime juridique) et sa gestion en fonction d'une hiérarchisation de ses usages ne peuvent s'analyser en dehors d'un cadre naturel qui est par définition cyclique (périodes de sécheresse et d'inondation), ce qui engendre des conditions de légitimité d'utilisation particulièrement fluctuantes. La politique conjointe du régulateur et des acteurs locaux doit donc être très

---

<sup>283</sup> L'émergence des nouvelles institutions qui définissent les droits de propriétés peut se présenter comme un problème de coordination de l'action collective, dans Jack Knight et Itai Sened [dir], *Explaining social institutions*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1995, pp.15-27.

<sup>284</sup> Cantin Cumyn, M., 2007, *Lex Electronica*, vol. 12 n°2 (Automne/ Fall 2007)

<http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/cantincumyn.pdf>

dépendante de ces conditions afin d'assurer le principe d'équité de tous les citoyens vis-à-vis de la ressource.

Nous venons de voir que le statut juridique de l'eau est bien encadré, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 janvier 1992 (loi sur l'eau, J.O du 4 janvier), nous indique également que « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général* ».

Les textes évoqués ci-dessus s'intéressent à la protection de l'eau, ils révèlent une approche duale des problèmes de gestion de l'eau. D'un côté, les textes mentionnent la notion de chose commune qui a l'avantage de préciser les normes utiles aux règlements des conflits liés à l'eau, de l'autre ces mêmes textes font référence au rôle de l'Etat qui doit assurer la défense de l'intérêt général. De manière différente il est possible d'affirmer que l'Etat a pour mission de dire, à un moment donné, quels sont les usages légitimes liés à l'utilisation de l'eau et de les hiérarchiser. Dans ce contexte, il est important de dire que le pouvoir de réglementation de l'Etat n'est absolument pas dépendant de la reconnaissance d'un droit de propriété de l'eau en sa faveur.

De la notion de chose commune découle l'idée que chaque résident d'un territoire donné, a droit de faire usage de l'eau, que cette dernière doit être en quantité et qualité suffisantes et que chacun puisse y avoir accès. Malgré la panoplie de textes qui s'intéressent à la gestion et la hiérarchisation de la ressource en eau, force est de constater que leur application laisse une large place à l'interprétation, dans le Bassin de Loire Bretagne, « *dès avril 1991, avant la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui l'a rendu obligatoire, le comptage de l'eau prélevée à des fins d'irrigation est devenu une priorité pour l'agence. Si les volumes étaient comptés dans les collectivités locales et chez les industriels, la plus grande partie des volumes prélevés pour l'irrigation ne faisait pas l'objet d'un comptage* » (Dubois de la Sablonnière, 1998)<sup>285</sup>

Les observatoires que nous décrivons font office d'outil de mise en relation et de négociation entre les différents usagers et d'outil de répartition comptable de la ressource et ces deux

---

<sup>285</sup> Dubois de la Sablonnière, F., 1998, Irrigation et gestion durable des ressources en eau dans le Bassin Loire-Bretagne, document de travail atelier RIOB.

fonctions ne doivent pas être séparées car il existe une interrelation forte entre l'état de la ressource et les besoins des usagers après la phase de négociation/hierarchisation.

Les observatoires que nous étudions se situent dans des territoires où ont été mises en place des actions concertées, *i.e.*, des actions destinées à améliorer la coordination et la gestion de pratiques à l'échelle d'un territoire. De ce fait, il est possible d'étudier les liens entre l'évolution des réglementations environnementales (acception large du terme), les processus d'apprentissage des acteurs et enfin les procédures organisationnelles mobilisées pour rechercher et produire de l'information puis des connaissances. Ces enchaînements qui visent à une meilleure efficacité des politiques publiques sont conditionnés par les possibilités d'une application directe de la règle de droit ou par la nécessité d'une négociation autour de la règle de droit.

## **5. Analyse de la position des différentes parties : fonctionnement et gestion des observatoires**

### **5.1. Les porteurs d'observatoires**

Le tableau suivant nous renseigne, pour chacun des territoires étudiés, sur les acteurs impliqués dans les observatoires, les porteurs de projet et l'usage qui sera fait des données.

Dans ce paragraphe nous nous intéresserons aux acteurs qui sont à l'origine des observatoires puisque ces derniers ont vocation à pallier les défaillances des politiques publiques et de l'Etat. Deux cas de figure peuvent se présenter, dans le premier cas l'initiative du projet revient à l'Etat qui par cette action souhaite acquérir des données locales pour améliorer l'efficacité des politiques en place et donc corriger ses propres défaillances. Dans le deuxième cas, les projets sont portés par des institutions agricoles ou par des collectivités territoriales qui souhaitent acquérir des références techniques sur les pratiques agricoles compatibles avec la protection de l'environnement et communiquer avec les autres usagers des territoires ruraux afin qu'ils puissent avoir connaissance d'éléments d'estimation de la valeur des biens environnementaux générés par l'agriculture.

**Tableau n°19 : acteurs et usages des données**

<b>Territoire</b>	<b>Les acteurs</b>	<b>Initiative du projet</b>	<b>L'usage des données</b>
<b>Aume-Couture</b>	Agriculteurs ASA Institutionnels : DDAF, CG, DIREN Associatifs : FD pêche, Charente Nature	DGER Ministère de l'écologie CIRAD DRAF et Chambre régionale d'agriculture	Gestion des prélèvements Données comme outils de dialogue Apaisement des conflits
<b>Vallée de l'Hien</b>	Agriculteurs 8 présidents (FDSEA) 1 représentant Confédération paysanne Acteurs non agricole : personnes physiques ou organismes concernés par les enjeux de territoire	Communauté de communes de la vallée de l'Hien (CCVH) et acteurs concernés par la qualité de l'eau et par la fonctionnalité des zones humides.	Connaissance du fonctionnement hydraulique des ZH  Valeur patrimoniale des ZH Causalité agriculture/environnement
<b>Bas Chablais</b>	Agriculteurs Chambre d'agriculture SICA Non agricoles : CIPEL (observatoire du Léman), Agence de l'eau, communautés de communes (2), syndicat des Moises (producteur d'eau potable), INRA Thonon	SICA « terres du Léman », elle regroupe 125 agriculteurs et fédère les exploitations pour le lancement d'actions collectives	Evaluer les résultats des MAE passées Meilleure connaissance du territoire Communiquer « objectivement » sur le sujet
<b>Niortais</b>	Agriculteurs n'apparaissent pas, les enjeux ont été définis par des techniciens et validés par les élus concernés La demande agricole est portée par la CA et l'ADASEA Non agricoles : CAN, Communauté de commune de Plaine Courrance DRAF, MSA, EDE	Communauté d'agglomération de Niort (CAN, ADASEA, CA, CRA)	Evolution en temps réel de l'activité agricole Informations destinées aux techniciens et aux élus
<b>Millevaches</b>	Agriculteurs Animateur Natura 2000 CREN (conservatoire régional des espaces naturels), le PNR, CNASEA, CRPF Présence de deux maires (autres pas intéressés)	Chambre régionale d'agriculture et 3 CA du Limousin	Pratiques agricoles compatibles avec la gestion des tourbières  Communiquer sur les avantages et inconvénients

Source : OPA, juin 2007

Dans ce tableau il est intéressant de constater qu'un premier type d'observatoire répond à une situation de menaces qui relève de problématiques classiquement dévolues à l'Etat (conflit d'usage sur l'eau pour l'observatoire Aume-Couture et qualité de l'eau pour la Vallée de l'Hien et le Bas-Chablais). Or, l'Etat n'apparaît explicitement comme initiateur de projet que pour Aume-Couture. Un deuxième type d'observatoire s'intéresse à la gestion des zones humides (Vallée de l'Hien et Millevaches) et à la préservation des aménités (Bas-Chablais et Niortais). Pour l'ensemble des cas pratiques étudiés, les aspects compréhension d'un phénomène et communication apparaissent dans les stratégies d'usages des données.

Dans l'observatoire de Millevaches, nous trouvons un questionnement sur le niveau de protection recherché (acceptation de préoccupations environnementales jusqu'à un certain degré) et la recherche d'une proportionnalité au niveau de l'impact de la mesure environnementale sur les résultats économiques des exploitations. Dans ce cas de figure, l'ambition environnementale est soumise à condition : elle doit intégrer la préoccupation économique et non pas la paralyser.

Enfin l'intégration de stratégies environnementales dans les exploitations agricoles puis, de manière plus large, au sein d'un territoire nécessite la mise en place d'un vrai dialogue avec l'ensemble des acteurs concernés. Le dialogue et la négociation sont certainement les meilleurs moyens pour que les exigences environnementales ne soient pas conçues comme une contrainte mais comme un projet auquel chacun de ces acteurs (agriculteurs, syndicats, associations, citoyens, etc.) est susceptible d'adhérer. Les prémices d'un tel dialogue sont organisées par le droit de l'environnement et les normes d'aménagement rural à plusieurs niveaux, du niveau national et international (planification, nouvelle législation) au niveau local (par exemple, lors du processus de délivrance de permis autorisant des projets particuliers).

Les observatoires permettent une rencontre qui vise à analyser les points de dissension et de consensus par rapport à un projet particulier, pour identifier de concert, les conflits d'intérêts potentiels et éclairer, ensemble le décideur, pour qu'il puisse concevoir la norme ou le projet de manière optimale. Même s'il appartient toujours, *in fine*, au pouvoir public de décider, il est important que celui-ci soit éclairé, sur un mode contradictoire, quant à toutes les conséquences des mesures envisagées.

Dans ces exemples et malgré une méthodologie qui reste à expérimenter, nous voyons comment les observatoires viennent compléter la statistique classique en apportant une clef de compréhension d'un phénomène qui se situe au-delà des aspects quantitatifs.

Dans l'observatoire se construit une image négociée de l'agriculture, des agriculteurs et de leurs partenaires mêlant description et prescription. La représentation de connaissances négociées et comprises par l'ensemble des partenaires permet de se projeter dans l'avenir, ces projections légitimant à leur tour les actions présentes, que ce soit dans un sens positif ou dans un sens négatif<sup>286</sup>. De ce fait, il devient plus facile de préserver la coopération entre acteurs, la recherche de la péréquation des efforts et des bénéfices entre agriculteurs peut ainsi être réalisée de manière plus souple.

## **5.2.L'information devient un outil stratégique : un outil d'orientation de l'agriculture au niveau local**

Comme nous l'avons vu dans les divers cas pratiques exposés dans la première partie de cette section, il y a nécessité d'adapter les solutions aux conditions locales ou, en d'autres termes, de tenir compte de l'hétérogénéité des exploitations et des milieux dans lesquels les politiques publiques sont mises en place. Il y a également intérêt à ne pas limiter l'analyse à l'échelle de l'exploitation agricole, mais bien de prendre en compte les interactions entre les entités productives et le milieu dans lequel celles-ci opèrent.

La capacité de l'État ou des instances institutionnelles locales à traiter ces problèmes d'adaptation et d'acceptabilité des règles relève de deux types de *leadership* (inspirés par les travaux de Gupta et Ringius, 2000)<sup>287</sup>:

- i) **Le *leadership* structurel**, *i.e.*, la capacité des acteurs à formuler un ensemble de règles cohérentes avec le droit et les objectifs poursuivis et la capacité à faire accepter ces règles par les autres acteurs. Il s'agirait pour nous de mettre en évidence, d'étudier

---

<sup>286</sup> Les mesures agro-environnementales mises en œuvre par les agriculteurs ont des incidences internes et externes à l'exploitation. Il est nécessaire de faire connaître les objectifs de ces opérations et d'en débattre, au minimum pour assurer un bon niveau de transparence des politiques publiques, au mieux pour que les ruraux soient à même de comprendre et de juger de l'efficacité de ces mesures, qui schématiquement, œuvrent pour la réduction des pollutions d'origine agricole, ou pour la production d'externalités positives.

<sup>287</sup> Gupta J. & Ringius L., 2000: *The EU's Climate leadership: Reconciling Ambition and reality*, in Climate Change and European Leadership, Grubb M. et Gupta J. eds Dordrecht, Kluwer academic.

les alternatives possibles à la confusion qui existe entre les politiques qui participent d'un ordre normatif qui va vers la promotion et la protection des valeurs de solidarité intergénérationnelles (multifonctionnalité de l'agriculture, développement durable) et les politiques relevant d'un ordre également normatif qui vise à assurer un semblant de liberté contractuelle (CTE). Il n'y a pas nécessairement une contradiction entre ces deux ordres normatifs, mais il y a confusion, parfois inadéquation, parfois erreur de gouvernance entre les objectifs visés et les modalités contractuelles<sup>288</sup> (recherche d'adéquation entre offre et demande de multifonctionnalité de l'agriculture, vs CTE figés en partie par les textes et en totalité par les modalités contractuelles rigides mises en place par l'Etat).

ii) **Le *leadership instrumental***, la capacité tactique des acteurs visant à créer des coalitions en faveur des solutions conformes à leurs objectifs.

Nous devrions affiner notre réflexion sur ce point afin de déterminer le schéma contractuel « idéal » selon que l'on souhaite des contrats conclus conformément aux attentes d'un marché local (aides au revenu des agriculteurs, pour telle production marchande ou non, gestion quantitative de l'eau) ou selon un marché lié à des biens plus globaux (biodiversité, qualité de l'eau). C'est là un problème de droit, mais aussi un problème de gouvernance, notamment en ce qui concerne la recherche des cofinancements de ces opérations.

### 5.3. Un outil d'information et de communication avec des risques associés

Le choix de l'information à diffuser et son organisation sont souvent réduits à un débat entre deux modèles schématiques et qui cohabitent aujourd'hui en France, sans réelle coordination. Il s'agit de modèles basés soit sur le rôle hégémonique de l'Etat, soit sur celui de l'opinion. Les

---

<sup>288</sup> Simon P., 1992, *la main invisible et le droit*, Editions Les Belles Lettres, Paris.

La théorie de la "*Main invisible*", élaborée par Adam Smith au XVIII<sup>e</sup> siècle, est l'une des lois les plus célèbres de la science économique. Elle pourrait se résumer comme suit : "*Lorsque les êtres humains sont laissés libres d'agir, leur liberté, guidée par leur intérêt, les conduit à adopter un comportement utile aux autres et créateur de richesses. Il en résulte l'émergence d'un ordre spontané dans le domaine économique*". ;

Ce phénomène apparaît-il dans le domaine juridique ? En substance, le Droit décrété n'est plus une *pratique* mais une *norme coercitive* imposée de l'extérieur, au mépris de la spontanéité humaine. Patrick Simon, *la main invisible et le droit*, Editions Les Belles Lettres, Paris, 1992.

observatoires, sous certaines conditions, peuvent être le lieu d'un débat moins réducteur dans lequel l'acquisition des informations génère une augmentation des connaissances.

La logique des observatoires que nous décrivons dans ce papier est innovante, au moins en théorie, sur deux points : i) elle part du principe que les agriculteurs et les initiateurs des projets sont désireux d'agir en vue d'un partage de l'information auprès des partenaires à des fins d'augmentation et de diffusion des connaissances vers les usagers des territoires, ii) cette logique « observatoire » suppose qu'au-delà de la rhétorique, les résultats obtenus soient plus probants que ceux qui découlent de mesures qui seraient mises en œuvre par des politiques plus traditionnelles.

Dans les exemples étudiés nous relevons plusieurs types de fonctionnement intéressant la collecte et la diffusion des informations. Il y a *grosso modo* trois cas de figure :

- Dans le premier cas il y a recueil d'informations sur les pratiques agricoles et sur l'état du milieu permettant le calcul des indicateurs nécessaires au suivi du phénomène objet de l'observatoire.
- Un deuxième cas comprend la collecte d'informations qui pour l'essentiel proviennent de dispositifs préexistants pour ne pas générer ni surcoûts, ni surcharges de travail auprès des fournisseurs concernés.
- Enfin dans un dernier cas, la fourniture des informations est basée sur une convention entre partenaires pour établir le cadre d'utilisation de ces données et protéger les fournisseurs.

Le tableau suivant synthétise le mode de fonctionnement des 5 observatoires étudiés.

**Tableau n°20 : Le fonctionnement des observatoires**

<b>Observatoires</b>	<b>Fournitures de données</b>	<b>Nature des informations collectées</b>	<b>Consultations des sorties</b>
<b>Aume-Couture</b>	ASA, Charente Nature, CA, CG, CREN, DDAF, DIREN, Fédé pêche	Données individuelles (assolement, relevé de compteur) + données extérieure (climato, GV)	Grand public (sauf module « pilotage de l'irrigation » qui est réservé aux irrigants)
<b>Vallée de l'Hien</b>	CA 38, DIREN, DDAF, CG, Agence de l'eau, Fédé pêche, syndicat des marais	Individuelles (pratiques agricoles) collectées avant le départ de l'observatoire+ info du SAGE	Tous les acteurs, avec un accès réservé aux agriculteurs pour les informations individuelles
<b>Bas-Chablais</b>	SICA terre du Léman, communauté de communes, INRA, Syndicat des eaux, CA 74	Individuelles sur les pratiques agricoles. Points de conflits dans le périurbain. Données collectées tous les 5 ans	Commission internationale pour la protection des eaux du Léman Collectivités locales : accès à des données agglomérées par commune
<b>Niortais</b>	DRAF, MSA, Préfecture	Données générales sur l'agriculture, sur l'agro-tourisme et sur l'emploi	Les partenaires de l'observatoire
<b>Millevaches</b>	Chambre d'agriculture, CREN, PNR, CNASEA, UPRA, CR, collectivités locales	Pratiques agricoles (données individuelles) Données botaniques Données géographiques	Edition d'un bulletin à destination des agriculteurs et des partenaires

Source : OTPA, juin 2007

Dans le tableau ci-dessus nous retrouvons les trois types de fonctionnement énumérés plus haut, il faut toutefois noter que les données de première main ne sont pas collectées tous les ans, elles sont utilisées pour la construction d'indicateurs, au moment de la constitution des observatoires, et sont traitées ensuite avec des informations plus ciblées.

Au niveau de chaque observatoire l'origine des données est hybride, de manière générale les données sur les pratiques agricoles sont récoltées par le biais d'enquêtes auprès des exploitants

et ces dernières sont, selon les cas, antérieures ou postérieures à la construction des observatoires. Les données liées aux aspects techniques (climatique, hydrologique, botanique, fertilisation, structure agricole et localisation géographique, ...) proviennent d'organismes partenaires du projet. De cette variété de collecte et d'origine des informations découle des procédures de diffusion des connaissances qui sont différentes selon les territoires.

Sur les cinq observatoires étudiés, trois seulement permettent une consultation des informations par l'ensemble des partenaires (Vallée de l'Hien, Niortais, Millevaches). L'observatoire d'Aume-Couture n'autorise la consultation du module irrigation qu'aux agriculteurs irrigants, enfin le Bas-Chablais réserve les informations à la Commission Internationale pour la Protection des Eaux du Léman (CIPEL) et aux collectivités locales sous la forme de données agglomérées par commune.

Pour l'ensemble des territoires que nous venons d'étudier, les modalités de consultation des informations sont hétérogènes. Il n'est pas fait explicitement état d'acquisition de connaissances qui viseraient à adapter les normes européennes et nationales aux diverses situations locales. De même dans la quasi-totalité des observatoires, le partage de l'information n'est pas abordé. Au contraire, les informations sur les « consultations de sortie » font état d'un accès aux données qui est réservé aux partenaires directs (Niortais, Bas-Chablais, Aume-Couture), aux agriculteurs (Millevaches, Vallée de l'Hien) et dans d'autres cas la consultation de l'information se réalisera à partir de données agglomérées par commune (Bas-Chablais)<sup>289</sup>.

---

<sup>289</sup> Certaines de ces informations sont issues du bulletin de liaison de septembre 2008 Observatoire des Activités Agricoles sur les Territoires (OAAT) Edition n °1.

## 6. Conclusion

Dans cette section nous avons présenté les postulats des concepteurs d'observatoires, puis parallèlement nous avons effectué une analyse de la situation en reconsidérant ces postulats sous la forme d'hypothèses à discuter.

Notre conclusion s'articule donc autour de deux postulats formulés par les concepteurs d'observatoires et d'une question sous-jacente : (i) les agriculteurs et les porteurs de projet sont désireux d'agir en vue d'un partage de l'information, afin d'augmenter les connaissances vers tous les usagers du territoire, (ii) la logique des observatoires suppose que les résultats des politiques publiques qui sont obtenus par un mode de gouvernance plus adapté aux réalités locales, se révèlent plus opérants que ceux qui découlent de politiques mises en œuvre dans un schéma traditionnel. Enfin, la question de la pérennité des observatoires est traitée dans chaque *item*, puisque les limites révélées par notre étude ne portent pas sur la technique de conception des observatoires, mais sur les conditions de succès de leur mise en œuvre et leur pérennité.

L'analyse que nous avons menée met en concurrence deux types de solution, d'une part un processus d'arrangement local qui découle de l'activation de règles existantes, puis d'une confrontation de l'efficacité de ces règles avec des procédures moins normatives (cf. p.9 : protection des captages), d'autre part nous avons mis plus fortement l'accent sur les capacités offertes par les observatoires en matière de recensement de la demande des usagers, de règlement des différends et de production de connaissances. Avec des modalités conceptuelles et pratiques différentes, nous avons suivi la thèse défendue par Elinor Ostrom qui insiste sur les capacités des acteurs à s'organiser en dehors de l'Etat et du marché par le biais d'arrangements institutionnels qui s'adaptent aux besoins spécifiques des acteurs (Ostrom, 1990)<sup>290</sup>.

En partant du principe que les observatoires visent à la construction et au partage de connaissances qui intéressent le régulateur public, si l'on se place sur un plan théorique, cela peut conduire à améliorer les politiques et les amener vers les objectifs publics visés. De plus cela peut aussi réduire les coûts de ces politiques en abaissant les effets des rentes informationnelles générées par la captation et ou la rétention des informations par différents agents. La coopération entre acteurs est donc un facteur de réussite et de pérennisation des observatoires car il concerne la distribution équilibrée des coûts et bénéfices. En se plaçant maintenant dans un schéma pratique, dans les observatoires étudiés nous avons relevé deux

---

<sup>290</sup> Loc. cit. n°48

types de cas que nous pouvons schématiser ainsi; un premier type d'observatoire est mis en place en réponse à une menace (Aume-Couture, Vallée de l'Hien, Bas-Chablais), ces observatoires peuvent contribuer à l'émergence de compromis plus satisfaisants entre les intérêts agricoles privés et les intérêts des collectivités en termes de bien être, ils mesurent l'impact de l'agriculture sur le milieu et préservent la coopération des agriculteurs et autres acteurs ruraux. Enfin, ils permettent aussi d'objectiver l'impact de l'agriculture sur le milieu et d'évaluer la politique d'action collective à des fins d'efficacité et de réponse à la demande sociale. Un deuxième type d'observatoire vise à saisir les opportunités générées par la production d'aménités de l'agriculture péri-urbaine (Bas-Chablais et Niortais) et dans les zones humides (Vallée de l'Hien et Millevaches). Par exemple, l'observatoire de Millevaches apporte des connaissances sur les pratiques agricoles compatibles avec la gestion des tourbières et participe à la création de nouvelles normes locales, à partir des connaissances acquises. Dans le même temps, il promeut et fait reconnaître ces pratiques par la collectivité. Cette reconnaissance explicite des aménités à une échelle pertinente est alors en mesure de servir d'assiette à une rémunération pérenne des aménités.

Ainsi, et au moins en théorie le développement des observatoires s'apparente aux concepts développés dans l'approche patrimoniale, *« l'approche patrimoniale est un état d'esprit permettant au plus grand nombre de titulaires d'un patrimoine de garder le souci du long terme, de prendre conscience des multiples interdépendances entre acteurs, et de se rencontrer pour décider en commun de mesures qui permettront, au plus juste prix, de conserver ou d'augmenter ce patrimoine tout en tirant la plus grande quantité possible d'avantage »* (Revéret et Webster, 2002)<sup>291</sup>.

Les connaissances qui sont induites par l'agrégation de données, au sein des observatoires, sont d'un point de vue économique pertinentes pour réduire les incertitudes qui affectent les relations entre pratiques agricoles et impacts environnementaux. La production de connaissances doit combler l'insuffisance des bases de données agricoles et des ressources statistiques existantes, en raison de l'absence de lien organique entre les données agricoles, environnementales et celles relevant de l'économie locale. Notre étude révèle que les résultats, selon les observatoires, sont

---

<sup>291</sup> Revéret, J.P & Webster, A., 2002. Economics and Biodiversity Management. In : the Construction of a New International Biological Order (Le Preste, Philippe, dir.): Aldershot, Hampshire Ashgate Publishing Ltd. Article cité par Francisco Neira Brito «la gestion des ressources renouvelables: vers une gestion patrimoniale des écosystèmes».

hétérogènes. Pour un premier groupe d'observatoires il est possible de considérer, que le partage de l'information détenue par les agriculteurs a pour conséquence directe des obligations de résultats<sup>292</sup> en termes d'impacts environnementaux, les futures politiques seront alors évaluées et pérennisées selon les résultats obtenus. C'est sur cette base que les collectivités pourraient assurer une partie du paiement des aménités. Ceci a pour effet principal le partage des conséquences de l'incertitude, entre les agriculteurs et la collectivité, en ce qui concerne les impacts environnementaux. Les deux parties au contrat ont intérêt à divulguer leurs informations afin de réduire les incertitudes pour améliorer l'efficacité des contrats.

Dans un deuxième groupe d'observatoires, il ressort que les obligations sont basées sur les moyens à mettre en œuvre pour tendre vers plus d'efficacité. Les obligations de moyen, par définition, n'apportent pas la garantie que les efforts consentis par les uns et rémunérés par les autres atteindront les objectifs visés. Dans ce cas, les incitations à fournir et à partager de l'information pour accroître les connaissances peuvent se révéler toujours trop faibles et les agriculteurs ont intérêt à exploiter ces asymétries d'information pour optimiser le coût de production des aménités eut égard à la demande des collectivités.

Dans ce chapitre, nous venons de voir que l'efficacité réelle des mesures agro-environnementales laisse place à un certain nombre d'interrogations. Nous avons montré l'intérêt de procédures négociées, *a priori*, plus vertueuses et qui visent à mettre en place des mesures sous-tendues par des obligations de résultat. Pour les juristes les obligations de résultat ont une définition précise, elles sont des obligations en vertu desquelles le débiteur est tenu à un résultat précis. Dans le schéma classique des mesures agro-environnementales, peu d'obligations sont à classer dans le cadre restreint des obligations de résultat. Dans les cas que nous venons d'étudier, notamment ceux dans lesquels il y a une réelle négociation lors de la mise en place d'obligations réciproques, entre la collectivité et les agriculteurs, les conséquences des obligations des agriculteurs peuvent s'apparenter à celles induites par des obligations de résultat : la loi du 1<sup>er</sup> août 2008<sup>293</sup> sur la responsabilité environnementale (article

---

<sup>292</sup> Calame P., 1998, Critères et méthodes pour l'action dans un monde complexe, exposé de Pierre Calame au Grand atelier MCX, 21 novembre 1998, 10p.

Pour Pierre Calame (1998), le principe de subsidiarité amène les pouvoirs publics à « substituer à une obligation de moyens (la conformité à une règle uniforme) une obligation de résultats (la nécessité de rechercher dans chaque contexte particulier la réponse la plus pertinente à des défis communs) ».

<sup>293</sup> Loi n°2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale, codifiée aux articles L.160-1 et suivants du code de l'environnement. Cette loi transpose en droit français, la directive européenne n° 2004/35/CE du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne

L 160-1 et suivants du code de l'environnement) exclut du champ de la responsabilité environnementale les dommages causés par une pollution diffuse, mais cette exclusion revêt une réserve importante : *une responsabilité environnementale peut toutefois être recherchée si un lien de causalité est établi entre les dommages et les activités des différents exploitants, y compris en l'absence de faute ou de négligence de l'exploitant*. Deux conséquences sont directement liées à ce texte : la première est évidente, il est désormais plus facile de cibler la responsabilité individuelle ou collective des exploitants, dès lors que des pratiques « hors normes » et polluantes sont constatées. La seconde, plus délicate, est relative à la qualification des obligations : à partir d'un raisonnement *a contrario*, nous pouvons dire que si le fait générateur du dommage est directement lié à des pratiques agricoles non conformes aux souhaits négociés entre les cocontractants, le ou les agriculteurs seront tenus responsables des dommages causés. Dans ce cas, il deviendrait possible de déduire que les obligations des agriculteurs ont des effets similaires (individuels et collectifs) à ceux générés par des obligations de résultat. Puisque les conséquences sont similaires<sup>294</sup>, il serait alors judicieux de modifier les règles du jeu en proposant aux cocontractants de réelles obligations de résultat, en parfaite adéquation entre les souhaits de la collectivité et les efforts que peuvent consentir les agriculteurs pour atteindre les résultats recherchés par le contrat. Les observatoires ciblés sur des terrains et problématiques précis, s'ils sont un lieu de négociation ouvert à tous les acteurs, sont un cadre opportun pour concevoir ce type d'obligation à des fins d'efficacité environnementale et de partage des responsabilités.

La valeur de la production des observatoires est liée à la fois à l'accroissement de connaissance qui en découle et à la communication (insertion sociale de l'agriculture dans le territoire). Le bénéfice est variable selon les partenaires (services de l'Etat, collectivités territoriales, organisations agricoles, agriculteurs, autres usagers et associations). Un meilleur niveau

---

la prévention et la réparation des dommages environnementaux. En cas de dommage, l'exploitant responsable sera dans l'obligation de prendre des mesures de réparation permettant un retour à l'état antérieur du milieu naturel. Dans ce même texte il est précisé que les collectivités territoriales dont le territoire est touché par une pollution, les associations de protection de l'environnement, pourront désormais se porter partie civile en cas de pollution sur leur territoire.

Pour plus d'information, voir la revue de droit rural n°365, août-septembre 2008.

<sup>294</sup> Pour les obligations de résultat, le débiteur engage sa responsabilité du simple fait que l'obligation n'a pas été exécutée. Il ne peut alors échapper à sa responsabilité qu'en prouvant la survenance d'un cas de force majeure. La loi du 1er août définit les conditions dans lesquelles, en application du principe pollueur-payeur, sont prévenus ou réparés les dommages causés à l'environnement par l'activité agricole. Le ou les agriculteurs responsables devront financer les mesures de prévention ou de réparation, jusqu'ici à la charge de l'Etat.

d'information des agents économiques sur leur environnement conduit à réduire les incertitudes auxquelles sont soumises leurs activités, leurs décisions et les inefficacités économiques associées.

Enfin, un observatoire ne peut fonctionner qu'en respectant le protocole de mise en œuvre, et notamment le rôle des acteurs au centre de la conception de l'outil puis de son exploitation. Ce protocole prévoit d'ouvrir des espaces de négociation sur un territoire pour assurer un bon niveau de transparence des actions politiques. L'observatoire est donc un espace de négociation entre l'Etat et les autres acteurs. Ces arrangements non institutionnels peuvent faire évoluer le droit : -le partage d'informations privées permet la production d'indicateurs techniques et donc de connaissances par des actions conjointes qui peuvent créer des normes d'efficacité partagée- . L'information partagée doit circuler à grande vitesse pour faciliter la production de connaissances et permettre des réponses rapides : il s'agit de champs de recherche encore largement à travailler.

# **Chapitre conclusif**

## **Le territoire : analyse de limites et perspectives d'évolutions**

Dans ce chapitre de conclusion nous allons rappeler les divers points de friction liés à la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales. Dans un premier temps la contextualisation de ces points nous permettra de resituer les choix et les orientations décidés par l'ensemble des acteurs lors de la mise en œuvre de politiques visant à promouvoir la prise en compte de l'environnement dans l'activité agricole au sein d'une logique de territorialisation explicitement affichée, mais pas toujours concrètement mise en œuvre. Dans un deuxième temps nous présenterons des procédures et des techniques qui pourraient permettre de dépasser les blocages relevés jusqu'ici. Certaines de ces procédures et techniques font l'objet d'expérimentations de terrain, d'autres font l'objet de réflexions entre les scientifiques de diverses disciplines qui s'intéressent à l'agriculture, à l'environnement et au territoire. Enfin, dans dernier temps nous nous intéresserons aux déterminants qui pourraient assurer l'efficacité des politiques innovantes décrites, puis nous proposerons des points de discussion.

## **1. Les points de friction**

### **1.1. Les concepts à dépasser**

Les MAE ont vu le jour dans les années 80 et leur application a été obligatoire pour les Etats membres avec la réforme MacSharry de 1992. Elles font alors partie des mesures structurelles dites d'accompagnement de la réforme et ont été formalisées par le règlement 2078/92. C'est dans ce contexte que des subventions étaient offertes aux agriculteurs en échange de leur engagement à respecter, sur une durée d'au moins cinq ans, certaines pratiques agricoles favorables à l'environnement. Ces paiements étaient cofinancés par l'UE et l'Etat ou le gouvernement régional concerné. La participation des agriculteurs éligibles aux MAE était volontaire et le paiement s'effectuait au prorata de la surface engagée. La prime par hectare proposée aux agriculteurs était calculée de manière à compenser la perte de profit ou le surcoût lié au changement de pratiques spécifié par la mesure. Selon cette règle les MAE ne pouvaient théoriquement pas rémunérer les externalités qui étaient fournies sans surcoût ni perte de profit. Ce mode de calcul a permis aux MAE d'être inscrites dans la boîte verte de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay Round de 1994. Il est important de spécifier que c'est en raison de ce principe de calcul que ces mesures étaient et demeurent intrinsèquement sous optimales au regard de la théorie économique d'internalisation des externalités, qui préconise une rémunération tenant compte de la demande sociale, c'est-à-dire de la valeur accordée par la collectivité à l'externalité ciblée. Pour tenir compte de la demande sociale, les pouvoirs publics

pouvaient néanmoins jouer sur l'éligibilité des agriculteurs et les cahiers des charges, en ciblant certaines zones géographiques ou certains systèmes de production particuliers. En application du principe de subsidiarité, l'élaboration et la mise en œuvre des mesures étaient de la responsabilité des Etats, qui pouvaient eux-mêmes les décentraliser à des niveaux territoriaux inférieurs. Cela permettait d'adapter les mesures à des conditions agricoles et environnementales localement spécifiques. Il en a résulté une grande diversité des dispositifs institutionnels de mise en œuvre, en dépit d'un cadre européen unifié.

Cette première version des MAE comporte plusieurs ambiguïtés que l'UE a essayé de clarifier par la suite. La première ambiguïté concerne les mesures visant à réduire les externalités négatives de l'agriculture, la pollution diffuse notamment. Bien que de telles mesures soient en contradiction avec le principe pollueur payeur, elles restent la priorité et absorbent la majorité des paiements (Bonnieux et al., 2006)<sup>295</sup>. Cette difficulté accentue les problèmes de distorsion de concurrence liés à la diversité des autres modes de régulation des pollutions, telles que les réglementations et les taxes, et des seuils de déclenchement. Ainsi les agriculteurs de certains pays peuvent être subventionnés pour améliorer des pratiques interdites ou taxées dans d'autres. Une deuxième ambiguïté concerne le choix de la plupart des gouvernements nationaux et régionaux des pays développés de subventionner des pratiques moins polluantes à système de production donné ou des installations dédiées de dépollution, favorisant ainsi le maintien des filières concernées en leur lieu et place. Ces choix expriment le décalage entre les droits de la collectivité sur l'environnement, dont le respect relève de la responsabilité de l'Etat, et les droits plus ou moins explicites reconnus aux agriculteurs dans l'exercice de leur métier<sup>296</sup>. La variabilité spatiale des processus reliant les pratiques agricoles à leurs effets environnementaux, ainsi que l'incertitude caractérisant ces processus, sont les principales causes de ce décalage car elles freinent l'adaptation des politiques s'appliquant à l'agriculture sur les problématiques environnementales zone par zone.

---

<sup>295</sup> Bonnieux, F. ; Dupraz, P. ; Latouche, K. (2006). Experience with agri-environmental schemes in EU and non-EU members. Notre Europe ([www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)). 14p.

<sup>296</sup> Les droits de propriété définissent des droits d'usage sur les ressources. A ce titre, ils ont donc des conséquences économiques, que ce soit en termes d'incitations (à exploiter au mieux, voire excessivement, une ressource) et de distribution des richesses dans la société.

Enfin mais de manière plus secondaire, le principe de compensation des pertes de profit semble exclure l'incitation nécessaire à l'adoption des MAE par les agriculteurs.

Malgré les carences et autres imperfections du système en place, le maintien et la production d'aménités est un enjeu majeur pour notre société et les politiques examinées nous montrent que l'ensemble des acteurs de la société est concerné.

Au-delà des acteurs, les fondements et la mise en œuvre de ces politiques s'adosent de façon inégale à divers champs disciplinaires notamment l'écologie, l'agronomie, l'économie et la question sous-jacente à la mise en place de ces politiques est bien la question de leur efficacité.

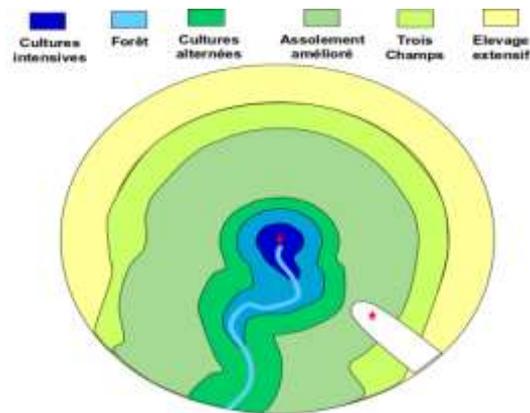
La question de l'efficacité que nous nous posons dans ce chapitre conclusif repose sur un constat : après plus de vingt ans de politiques environnementales, des leçons sont tirées des expériences passées, les acteurs sont de plus en plus sensibles au respect de l'environnement, ou pour le moins aux coûts générés par les conséquences du non-respect de l'environnement, les politiques publiques sont plus ciblées et mieux comprises, etc. Malgré ces prises de conscience multiples de la part de l'ensemble des acteurs, les politiques environnementales, nonobstant des arrangements plus ou moins conséquents, demeurent parfois mal appliquées ou appliquées en partie seulement ; c'est dans ce contexte que l'efficacité de ces politiques et autres concepts novateurs reste à démontrer. Nous verrons dans les développements qui suivent qu'au-delà de la définition des mesures, de leurs modalités techniques de mise en œuvre, de leur territorialisation il sera nécessaire d'adapter les outils juridiques aux objectifs fixés par ces nouvelles réglementations ou politiques publiques.

## **1.2. Les logiques de territorialisation des politiques agroenvironnementales : l'efficacité introuvable ?**

### **1.2.1. L'évolution des diverses notions de territoire : interférences entre agronomie, aménagement, environnement et économie**

Il y a presque 200 ans l'agriculture avait pour principale vocation de nourrir la population (autarcie, échanges marchands et échanges non marchands) et de lui permettre de se chauffer correctement, l'économiste allemand Johann Heinrich *Von Thiünen* démontrait que les cultures rentables et qui supposent des coûts de transport élevés se situent au plus proche des gros bourgs et des villes-marchés (la ceinture verte d'une ville serait classifiée en culture n°1 dans le schéma suivant), alors que les productions dégageant une valeur ajoutée plus faible et entraînant des

coûts de transport peu élevés se localiseraient dans un cercle plus éloigné (la sylviculture et cultures de céréales pourraient être classifiées selon les époques en culture n°2 dans le schéma suivant).



**Schéma n°18 : Organisation des activités agricoles Thünen (1783-1850), d'après Jean-François Tardieu, 2012**

En suivant toujours cette logique, les exploitations d'élevage qui ne générèrent pas de plus-values particulières seraient classées en culture n°3. Von Thünen démontre « *qu'en un point donné, l'augmentation des coûts de transport est telle que la rentabilité nette d'un produit par unité de surface n'est plus suffisante et que les terres vont désormais être consacrées au produit autorisant une rentabilité nette immédiatement inférieure grâce à des coûts de transport suffisamment bas pour compenser son prix de vente plus faible* »<sup>297</sup>.

A partir de l'analyse de Von Thünen, il paraît convenu qu'à proximité des zones urbaines les agriculteurs auront tendance à se spécialiser dans des productions rémunératrices, et dont le coût de transport est élevé (transport frigorifique de fruit et légume, élevages de qualité), alors que les agriculteurs plus éloignés des centres urbains se spécialiseront vers des productions de moindre valeur ajoutée et générant des coûts de transport relativement bas.

<sup>297</sup> La conversion des terres agricoles : dimension spatiale des politiques agricoles et d'aménagement du territoire. OCDE 2009

Le modèle de Von Thünen s'articule autour d'une ville, bassin de consommation avec autour des cercles concentriques qui représentent les diverses activités agricoles s'y situant plus ou moins près du centre urbain de consommation.

Est-ce que ce modèle très utilisé en économie géographique et spatiale et qui concerne l'aménagement du territoire et plus précisément la distribution/allocation du foncier est toujours représentatif<sup>298</sup> de l'organisation des activités agricoles en zone rurale et périurbaine ?

Aujourd'hui, nous venons de l'explicitier dans les chapitres qui précèdent, le monde agricole est beaucoup plus complexe : la demande est diversifiée et multiforme, le territoire revêt des acceptions très variées (le territoire peut concerner la demande de production agricole, mais aussi la production elle-même, ou encore il peut s'intéresser aux bassins d'approvisionnements en intrants). De plus dans un même territoire on observe des phénomènes d'interrelation entre les différents usages du foncier et les pratiques agricoles : quand une production intensive et rémunératrice requiert la mise en place de pratiques agricoles ou l'utilisation d'intrants chimiques qui affectent fortement les parcelles voisines non agricoles (parcelles agricoles qui jouxtent un lotissement ou, pire, une école), alors cette production sera soumise soit à de vastes négociations pour tenter de trouver une solution visant à réduire les nuisances, ou plus probablement fera l'objet d'interdictions car relevant d'un trouble anormal du voisinage qui affecte le bien être du voisinage immédiat<sup>299</sup>. Pour finir, le modèle de Von Thünen ne prend pas en compte les services environnementaux. Certaines pratiques agricoles sont créatrices d'aménités, le voisinage immédiat, le voisinage plus lointain, ainsi que la collectivité dans son ensemble pourraient bénéficier de cette production d'externalités positives. Dans cette logique

---

<sup>298</sup> Lorsqu'il s'agit d'appréhender formellement l'espace, on se réfère au domaine de l'économie spatiale dont Von Thünen est l'un des pères fondateurs. UMR CNRS 6173, Cités, territoires, environnement et sociétés (CITERES) Agence Nationale de la Recherche (ANR), mai 2008.

<sup>299</sup> Absente du Code civil, la théorie des troubles du voisinage fut créée par la jurisprudence pour réparer les préjudices liés aux troubles excessifs causés par les rapports de voisinage. L'engagement, sur ce fondement, de la responsabilité de l'auteur du trouble ne suppose donc pas un fait illicite, mais la caractérisation d'un trouble anormal, d'un inconvénient excessif, c'est-à-dire qui excède les inconvénients « normaux » de voisinage. La Cour dans de cassation dans un arrêt du 20 décembre 2006 précise : la responsabilité est engagée « en raison de troubles anormaux du voisinage dont [ils] étaient les auteurs sans qu'aucune faute de leur part ne leur soit imputée » ; l'auteur est ainsi responsable sans faute (activité normale) de son fait personnel (l'atteinte cause d'un trouble) à raison de l'anormalité du préjudice causé.

de production, il serait opportun que les collectivités participent à la rémunération de ces pratiques afin de les encourager. La rémunération de ces services modifierait ainsi la distribution spatiale des terres décrite par Von Thünen puisque cette distribution serait différente de celle résultant de la prise en compte des seuls revenus agricoles.

De manière plus contemporaine, Descheemaekere considère que la segmentation des activités agricoles est envisagée comme créatrice de quatre grands types de territoires (F. Descheemaekere, 1994)<sup>300</sup>.

*«- des territoires avec une agriculture active et créatrice d'emplois restant le support de l'activité rurale,*

*- des territoires où ne restera qu'un petit nombre d'actifs agricoles par km<sup>2</sup> et où l'agriculture ne pourra plus assurer seule la survie des villages : région d'élevage intensif, plaines céréalières,*

*- des territoires sans agriculture, mais avec des villages actifs grâce à la chasse, au tourisme de passage, à la création de résidences secondaires, voire de résidences principales près des grandes villes (la Sologne),*

*- des territoires sans agriculture et sans village, car très défavorisés en matière agricole, très isolés loin des activités non agricoles, ne possédant pas d'autres facteurs de développement ou d'attractivité » (zones de forte déprise).*

La segmentation des activités rurales et agricoles, couplée avec la segmentation des territoires modifie les rapports et les contacts qui existaient entre les producteurs et les consommateurs, les uns répondant à la demande des autres, mais à une demande de plus en plus diversifiée.

Les années 90 ont mis l'environnement au centre du débat, désormais il ne s'agit plus uniquement de produire pour satisfaire les besoins alimentaires de la société, mais de répondre

---

<sup>300</sup> Descheemaekere F. 1994. « La PAC, avenir du monde rural et mondialisation des échanges agricoles ». Les éditions d'Organisation. 94p

à ses attentes : il est nécessaire de fournir des produits de qualité qui sont issus d'un environnement sain. Ces attentes se situent dans le champ d'une conception multifonctionnelle de l'activité agricole puisqu'elles s'intéressent tant aux produits de cette activité (marchands et non marchands) ainsi qu'à ses substrats, le sol, l'eau, la biodiversité et l'entité territoriale dans lequel elle est située. Les modes de valorisation de l'espace agricole doivent se conformer à ces nouvelles exigences. R. Mer (1999) le confirme en montrant que « *l'environnement ne peut se passer d'une gestion territorialisée [...], l'agriculture étant une des rares activités à pouvoir être répartie sur le territoire* »<sup>301</sup>.

### **1.2.2. Les outils de la caractérisation des territoires dans les politiques agroenvironnementales**

« *Le territoire doit aujourd'hui être abordé de manière globale, tant la recherche de consensus est nécessaire à toutes les étapes de son aménagement et de son utilisation* »<sup>302</sup>. Cette approche est générale mais elle a le mérite de montrer clairement que les outils d'aménagement et de gestion des territoires doivent intégrer la complexité, notamment en raison du caractère évolutif de la diversification et la multifonctionnalité des territoires.

Le territoire est donc un tout, composé de sous-systèmes complexes et animé par de multiples relations croisées. Ses sous-systèmes intègrent les dimensions sociales, politiques, économiques et environnementales qui sont par définition évolutives.

La France est depuis toujours une mosaïque de terroirs<sup>303</sup>, aujourd'hui ces terroirs/territoires sont teintés par de multiples interactions en perpétuelle évolution, sociales, économiques,

---

<sup>301</sup> Mer R. 1999. «Le paradoxe paysan : essai sur la communication entre l'agriculture et la société». Editions L'Harmattan. 236p.

<sup>302</sup> Alexandre Moine. Le territoire comme un système complexe. Des outils pour l'aménagement et la géographie. Septièmes Rencontres de Théo Quant, feb 2005, Besançon, France.

[Http://thema.univ-fcomte.fr/theoq/pdf/2005/TQ2005](http://thema.univ-fcomte.fr/theoq/pdf/2005/TQ2005)

<sup>303</sup> L'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO), a proposé une définition pluridisciplinaire selon laquelle : « un terroir est un espace géographique délimité, dans lequel une communauté humaine, construit au cours de son histoire un savoir collectif de production, fondé sur un système d'interactions entre un « *milieu* » physique et biologique, et un ensemble de facteurs humains. Les itinéraires sociotechniques ainsi mis en jeu, révèlent une originalité, confèrent une typicité, et aboutissent à une réputation, pour un bien originaire de cet espace géographique ». Plus généralement les terroirs d'AOC sont régis dès le départ par des usages locaux, c'est notamment le cas des terroirs viticoles et de leur

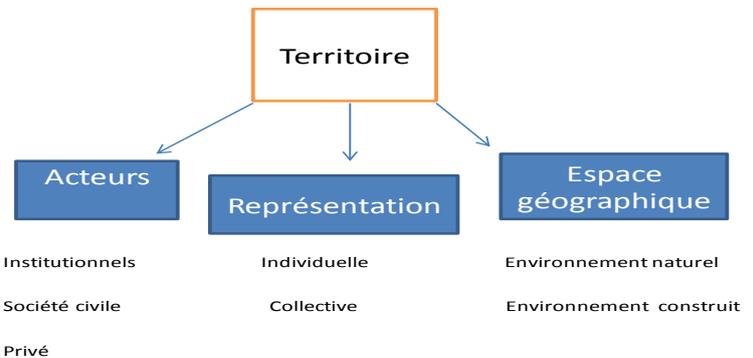
agricoles, environnementales<sup>304</sup> (cf. schéma n°) : dans le paragraphe suivant nous allons décrire comment des procédures d'aménagement ont pu interférer dans la dynamique complexe de l'évolution des territoires.

### Territoire et enjeux/projet

Le fonctionnement des territoires est bien décrit dans la littérature, voir notamment Alexandre Moine, « *Le territoire comme un outil de transdisciplinarité vers des diagnostics partagés* ».

Au-delà de ces descriptions, il apparaît nécessaire d'intégrer la notion de projet et de temporalité dans la dynamique des territoires

Enfin, la prescription d'effets de seuil est primordiale: à partir de quel moment une dynamique devient territoriale?



### Schéma n°19 : les composantes des déterminants territoriaux (inspiré d'un schéma de réalisé par Moine)

La longue période de croissance des Trente Glorieuses<sup>305</sup> a eu pour incidence de nous faire oublier que l'aménagement du pays est d'abord le fruit du travail et du savoir des hommes accumulés pendant des générations (Groussard et al, 1984)<sup>306</sup>. Au-delà de l'accroissement du

hiérarchisation. S'il existe une différence entre terroir et territoire, elle se situe très certainement dans la géométrie variable des territoires, versus la stabilité requise en matière de terroir d'AOC.

<sup>304</sup>Pour plus de détails sur l'anthropologie des terroirs, voir l'article de Laurence Bernard « Du terroir au sens des lieux » paru In Claire Delfosse (dir.), *La mode du terroir et les produits alimentaires*. Paris, Les Indes savantes, 2011, pp. 41-55.]

<sup>305</sup> Les Trente Glorieuses, selon la formule de l'ingénieur-économiste Jean Fourastié, renvoie à la longue période de progrès économique et social que connaît la France entre la fin de la seconde guerre mondiale et le début de la crise au milieu des années 1970. C'est durant cette période l'État providence se développe, les investissements publics et l'aménagement du territoire participent à la redistribution des revenus et à la croissance globale.

<sup>306</sup> OGAF, 1984. *Vers un nouvel essor des communautés locales. Les opérations groupées d'aménagement foncier*. Centre National pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, 281 p : 11-27.

niveau de richesses, émergent des aspirations nouvelles, un cadre de vie meilleur, un développement harmonieux du territoire et plus tard la prise en compte du bien être des générations futures : c'est dans ce schéma qu'il faut situer l'importance de l'évolution des procédures d'aménagement du territoire.

En pratique, dans une France en pleine croissance, il y a des territoires agricoles complexes dans lesquels cohabite une multiplicité d'exploitations agricoles, cependant cette fin de période des Trente Glorieuses laisse entrevoir que de nombreuses exploitations sont confrontées à des difficultés insurmontables quand elles sont traitées isolément.

C'est pour régler ces difficultés que les premières Opérations Groupées d'Aménagement Foncier<sup>307</sup> (OGAF) ont été élaborées en 1971, il s'agit au départ d'opérations d'aménagement du foncier qui s'intéressent et prennent en compte spécifiquement l'hétérogénéité des territoires<sup>308</sup>. Ces opérations étaient définies comme la mise en œuvre sur un périmètre donné et dans un temps limité de diverses interventions en vue d'améliorer l'efficacité des politiques publiques.

Elles étaient régies par cinq principes fondamentaux que nous rappelons très rapidement (pour une appréhension plus détaillée de cette procédure se référer à l'ouvrage qui est cité en référence<sup>309</sup>).

- Les programmes sont proposés par les intéressés (acteurs et gestionnaires du territoire),
- Les interventions de l'Etat et des collectivités sont limitées dans l'espace et le temps,
- Le budget est fixé par avance et il est constant durant toute la durée du programme,
- Les programmes sont appliqués à des situations très diverses,

---

<sup>307</sup> Décret n°70 488 du 8 juin 1970. Les OGAF peuvent permettre de résoudre les problèmes spécifiques d'une petite région par la concentration des moyens et par une concertation très étroite entre l'administration, la profession agricole et les élus locaux. La procédure OGAF a été utilisée en France métropolitaine jusqu'au début des années 90, et dans les DOM TOM jusqu'au début des années 2000.

<sup>308</sup> Par essence, la procédure OGAF est une procédure adaptable à la diversité et à la complexité des territoires français.

<sup>309</sup> Vers un nouvel essor des communautés locales. Les opérations groupées d'aménagement foncier. Centre National pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, 281 p : 31-48.

- Les modes d'intervention sont propres à chaque programme.

Face aux résultats différenciés et circonstanciés des politiques publiques nationales au niveau des régions et des départements, l'objectif premier des OGAF est de faciliter l'adaptation de ces politiques aux contextes locaux. Ces actions ont un caractère localisé et exceptionnel, elles fonctionnent avec un budget limité et elles ne doivent pas se substituer aux mesures réglementaires générales mais, si possible, venir les compléter pour en accroître l'efficacité.

Au-delà de ces caractéristiques générales, l'originalité première de la procédure OGAF réside dans son souci de « déconcentration<sup>310</sup> » et de relation de proximité avec les réalités de terrain. L'approche préparatoire de cette procédure consiste à envisager des phases successives de négociation/concertation entre l'administration locale, la profession agricole, les élus locaux, les agriculteurs et les autres partenaires du monde associatif.

De nombreux principes qui structuraient la procédure OGAF demeurent inchangés depuis plus de 20 ans, des années 1970 aux années 1990, notamment la volonté de mettre en synergie les forces et moyens disponibles, la limitation de la procédure dans le temps (5 ans maximum), et un périmètre limité (de 1 à 3 cantons environ). Par contre les objectifs et thématiques des OGAF ont évolué dans le temps, nous distinguons cinq périodes significatives (cf. figure n° 20)

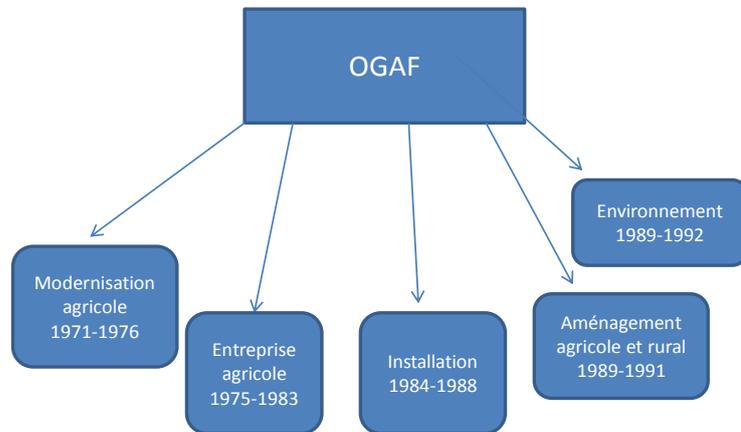
---

<sup>310</sup> La déconcentration est un processus d'aménagement de l'Etat qui consiste à implanter dans des circonscriptions locales administratives des autorités administratives représentant l'État.

# Evolution des objectifs des OGAF

## Intérêts de cette procédure

- Appuyer localement la mise en œuvre des politiques publiques,
- Servir la ou les thématiques prégnantes à un moment et un endroit donné (outil multifonctionnel)
- Expérimenter des opérations sous l'égide la négociation et la concertation
- Ces opérations ne peuvent démarrer qu'avec l'accord et la participation de l'ensemble des protagonistes (effet de seuil),
- La gestion de ces procédure est réalisée par un comité de pilotage local et souverain.



## Schéma n° 20 : Evolution des thématiques OGAF dans le temps

L'évolution des objectifs des OGAF, tels que décrits dans le schéma qui précède correspondait à la prise en considération de problèmes nouveaux qui ne pouvaient être résolus simplement par la mise en œuvre de politiques publiques descendantes. L'amélioration de l'efficacité de ces politiques supposait en amont, une phase de concertation et de négociation avec l'ensemble des acteurs (politique ascendante) qui permettait d'aboutir à une série de prescriptions faisant office de « leviers ou de déclencheurs ». Ainsi, l'évolution temporelle des thématiques traitées par les OGAF est consubstantielle à la transformation de la société et à ses attentes.

Le retour historique sur cette procédure nous permet d'expliquer pourquoi le régulateur français a préconisé d'associer la première politique environnementale à l'outil OGAF. Cette décision semble répondre à plusieurs objectifs :

- Utiliser une procédure rodée et parfaitement acceptée par le monde agricole et rural pour mettre en place une nouvelle politique : connaissance de la procédure,

- ii) Utiliser une procédure jusqu'ici dédiée à des actions strictement agricoles pour impulser une politique environnementale innovante et pas toujours bien comprise : promouvoir des actions innovantes et controversées par le biais d'un outil connu des agriculteurs et donc rassurant,
- iii) Utiliser une procédure contractuelle pour impliquer la profession agricole et diluer la responsabilité de l'Etat en cas d'échec : émergence d'une politique contractuelle,
- iv) Valoriser un savoir-faire en matière de négociation et de concertation avec l'ensemble des acteurs d'un territoire : politique déconcentrée,
- v) Légitimer une instance de gestion agricole issue de la cogestion (ADASEA et CNASEA) : impliquer le monde agricole dans des actions environnementales.

Les OGAF environnement furent donc à l'origine des politiques environnementales territorialisées, plus tard suivirent les CTE puis les Mesures agro environnementales territorialisées<sup>311</sup>.

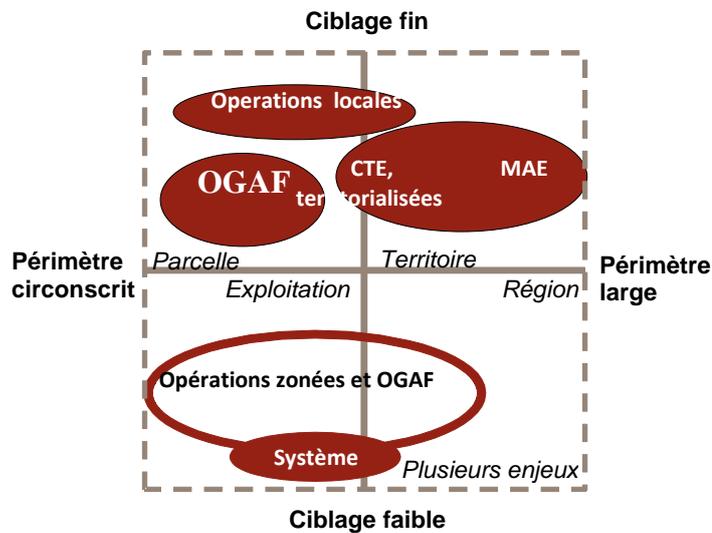
La figure n°19 ci-dessous nous montre le positionnement de l'ancrage territorial de diverses procédures d'aménagement et de protection de l'environnement à diverses périodes.

Ce développement nous permet de mettre en exergue, la filiation entre les procédures actuelles et anciennes, et de relever que les différentes évaluations n'ont pas su mettre en valeur certaines procédures et approches novatrices, notamment la gestion patrimoniale et territoriale des milieux. Ces approches relèvent d'une « écologie de l'action<sup>312</sup> » qui a pour objectif d'apporter des solutions à des problèmes de gestion complexe des milieux, à l'interface des activités agricoles et environnementales et dans la perspective d'une gestion en biens communs.

---

<sup>311</sup> Les mesures territorialisées s'expriment à l'échelle d'une exploitation, mais s'inscrivent dans un projet de territoire et sont concentrées sur une seule thématique, qui peut être, par exemple la qualité de l'eau ou la protection de la biodiversité pour la Bretagne.

<sup>312</sup> Olagnon H, « une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel », in Du rural à l'environnement, p.263



**Schéma n°21 : Positionnement de mesures d'aménagement et de protection de l'environnement** (inspiré par Planète publique)

La gestion patrimoniale des milieux met l'accent sur l'action commune et la recherche d'une coopération à travers la négociation<sup>313</sup>. Si le territoire est considéré comme émanant d'un processus endogène par les économistes, alors il sera nécessaire de s'accorder sur la co-construction d'identités communes entre producteurs et consommateurs. Ces identités communes correspondent à des identités territoriales basées sur les inter-relations entre producteurs et consommateurs en vue de la construction des ressources valorisables à un niveau territorial donné.

Des auteurs venant de disciplines diverses et qui s'intéressent aux territoires (Jaillet 2009)<sup>314</sup> considèrent qu'il est nécessaire de territorialiser les politiques publiques et donc de

<sup>313</sup> Falque Max. Protéger l'environnement : gestion patrimoniale et/ou nouvelle économie des ressources. In : Politiques et management public, vol. 10, n°1, 1992. Pp.1-32

Doi : 10.3406/pomap.1992.3036

Http ://www.persee.fr/doc/pomap\_0758-1726\_1992\_num\_10\_1\_3036

<sup>314</sup> Jaillet M.-C. (2009), Contre le territoire, la « bonne distance », in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Espace et territoires », pp.115-121.

contextualiser l'action publique. Ainsi, cette territorialisation de l'action publique permet le passage de « *politiques reposant sur l'administration et l'application de normes intangibles à des politiques dont le contenu doit s'adapter au contexte local, par le contrat, la négociation avec les acteurs des territoires* ». De même Cailly assure qu'il est utile de conserver la notion de territoire « *pour désigner les espaces exhaustivement et continûment appropriés, dotés de quelques limites, construits dans la durée, chargés de significations et source d'identité* » (Cailly 2009)<sup>315</sup> .

Nous venons de voir que les économistes, les sociologues et les géographes s'entendent sur la définition des territoires, ou du moins sur l'intérêt de considérer le territoire comme une entité à géométrie variable, à l'inverse les juristes sont à la peine. S'il est vrai que le droit depuis toujours s'est inscrit dans des limites territoriales (les limites induites par le droit de propriété par exemple), il s'avère désormais que les politiques environnementales poussent cette discipline à évoluer, à prendre en considération un intérêt collectif environnemental qui peut parfois ne pas être la somme des intérêts individuels. Ainsi, le droit a besoin de dépasser les discontinuités territoriales pour assurer un *continuum* écologique dans les trames vertes. En ce sens le droit devient créateur d'une uniformité juridique qui dépasse les discontinuités territoriales apparentes, pour considérer et protéger des espaces construits.

Dans les paragraphes qui suivent nous examinerons des politiques publiques plus ou moins récentes qui visent à utiliser pleinement toutes les possibilités offertes par des outils juridiques existants. Enfin, nous nous intéresserons à l'avènement de politiques publiques environnementales qui s'adosent à des paradigmes de droit prospectif. Ces évolutions sont le reflet de l'internationalisation des problèmes à traiter et l'intégration de considérations écologiques dans un univers juridique jusqu'ici protégé par une vision conservatrice : désormais le droit devra s'intégrer dans des approches systémiques complexes.

---

<sup>315</sup> Cailly L (2009 Des territorialités aux spatialités : pourquoi changer de concept ? in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Espace et territoires », pp.151-156.

## 2. Les politiques alternatives pour l'amélioration de l'environnement

Aujourd'hui, au niveau mondial l'agriculture est dans l'obligation de produire sur des surfaces agricoles restreintes pour nourrir une population qui continue de croître, l'agriculture doit également faire face et répondre aux préoccupations des consommateurs.

Ainsi, si la fonction première de l'agriculture demeure la production de denrées alimentaires, les exploitants agricoles doivent désormais parvenir à concilier production agricole et préservation des ressources naturelles, atténuation du changement climatique et compatibilité des pratiques agricoles avec les exigences pour la santé humaine.

Pour satisfaire ces nouveaux besoins, il est nécessaire de dépasser le concept classique de politiques publiques et de promouvoir des politiques alternatives qui mixent actions publiques et actions privées. Les politiques alternatives qui sont étudiées dans ce chapitre sont de deux ordres, la première politique s'intéresse au développement économique, à la production agricole et au maintien/production d'aménités : les mesures de compensation écologiques œuvrent en ce sens, le problème du foncier et la notion de compensation sont les interrogations majeures de cette mesure. Les autres politiques mettent l'accent sur le problème des contraintes réglementaires liées à l'assiette de la rémunération des agriculteurs (OMC, *versus* politique européenne), puis sur les concepts de droit de propriété relevant de l'usage des biens<sup>316</sup>.

Dans les paragraphes qui suivent nous présentons un ensemble d'expériences et concepts environnementaux, territoriaux et économiques innovants qui ambitionnent de mettre en place des logiques de rémunération visant à maintenir ou à accroître la production de biens environnementaux en proposant aux agriculteurs et aux acteurs de l'espace rural des paiements couplés aux résultats réalisés. Dans ces politiques innovantes et expérimentales, les problématiques territoriales et foncières sont couplées aux contingences agricoles et environnementales, le foncier (réallocation de la ressource et occupation du sol<sup>317</sup>) étant dans

---

<sup>316</sup> En économie, Les droits de propriété définissent des droits d'usage sur les ressources. A ce titre, ils ont donc des conséquences économiques, que ce soit en termes d'incitations (à exploiter au mieux, voire excessivement, une ressource) et de distribution des richesses dans la société.

<sup>317</sup> Ces aspects sont traités dans l'article figurant à l'annexe 1.

tous les cas, soit une ressource rare et primordiale, soit une variable d'ajustement de ces politiques.

La nécessité de mettre en place de telles politiques pour répondre à la demande sociale, comme l'intérêt de rechercher une rémunération plus « juste » pour les agriculteurs producteurs d'aménités, ne peuvent pas être remis en cause. Par contre il est nécessaire de s'interroger sur la rhétorique de ces politiques mixtes qui sont déjà considérées par certains professionnels agricoles comme des substituts aux réglementations.

## **2.1. Des politiques publiques innovantes**

### **2.1.1. La compensation écologique**

Les mesures de compensation écologique constituent une obligation pour tout maître d'ouvrage qui mène une opération d'aménagement susceptible de causer des dommages environnementaux. Cette obligation légale, qui date de la loi sur la protection de la nature de 1976, constitue la dernière phase du principe dit « ERC » (Eviter, Réduire, Compenser). Une fois les effets dommageables sur l'environnement évalués, le maître d'ouvrage doit en effet exposer les mesures envisagées pour compenser les effets négatifs du projet qui n'ont pu être évités ou suffisamment réduits. Les mesures de compensation que le maître d'ouvrage propose doivent pouvoir être mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou à proximité de celui-ci afin de garantir sa fonctionnalité de manière pérenne.

Bien que la compensation écologique existe depuis près de 40 ans, la réalisation effective des mesures de compensation est longtemps restée aléatoire et difficile à évaluer. Impulsée par le Grenelle de l'Environnement, la récente réforme de l'étude d'impact a toutefois fait évoluer la réglementation dans le sens d'une meilleure efficacité du mécanisme de la compensation.

Le fondement du mécanisme de compensation réside dans la non-perte globale de biodiversité, voire dans un gain net de biodiversité. En prenant en compte la valeur écologique des milieux et en cherchant à maintenir cette diversité, le principe de compensation permet de conserver les services rendus à l'homme et leur potentialité propre pour la biodiversité ordinaire et, parfois remarquable, tout en permettant les aménagements nécessaires aux activités. Cela signifie que toute perte de biodiversité liée à un aménagement dans un endroit donné doit être compensée au moins de manière équivalente, voire avec une amélioration nette de valeur écologique, sur

un autre site. Selon le Comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, « *le principal fondement du mécanisme de compensation est, a minima, la non-perte voire un gain net de biodiversité* » (UICN, 2011)<sup>318</sup>.

La compensation s'inscrit dans la séquence « Eviter, Réduire, Compenser » (ERC)<sup>319</sup>. Elle n'est donc envisagée qu'en dernier recours, une fois que les mesures d'évitement et de réduction des impacts dommageables ont été examinées. Tout projet d'aménagement portant atteinte à la biodiversité doit par ordre de priorité : 1/ éviter les impacts ; 2/ réduire les impacts et, s'il subsiste des impacts, ensuite et seulement : 3/ compenser le dommage résiduel identifié.

L'évitement des impacts peut impliquer une modification du projet initial d'aménagement (changement de site d'implantation, modification du tracé...). Il s'agit de rechercher en amont des solutions techniques et économiques pour supprimer les impacts dommageables pour le milieu naturel (Quétier et al., 2012)<sup>320</sup>.

De manière pratique, l'aménageur qui met en œuvre des mesures de compensation écologique doit pouvoir en garantir la fonctionnalité de manière pérenne. Sans la garantie qu'à long terme le site où il réalise les mesures de compensation ne fasse pas l'objet d'une nouvelle action qui viendrait détruire les espèces, les habitats ou les forêts recréés, la compensation perdrait tout ou partie de son intérêt. La maîtrise foncière apparaît donc comme un outil essentiel pour la mise en œuvre des mesures compensatoires. Elle est nécessaire à la fois pour mettre en place les

---

<sup>318</sup> UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature), *La compensation écologique : Etats des lieux et recommandations*, 2011

<sup>319</sup> La séquence ERC fait l'objet d'une doctrine produite par le ministère chargé de l'environnement : *Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel*, 6 mars 2012.

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/doctrineERC-vpost-COPIL6mars2012vdef-2.pdf> ; CGDD, *Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels*, Références, octobre 2013 [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref\\_-\\_Lignes\\_directrices-2.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref_-_Lignes_directrices-2.pdf).

<sup>320</sup> Quétier (F.), Quenouille (B.), Schwoertzig (E.), Gaucherand(S.), Lavorel (S.), Thiévent (P.), « Les enjeux de l'équivalence écologique pour la conception et le dimensionnement de mesures compensatoires d'impacts sur la biodiversité et les milieux naturels », *Sciences Eaux et territoires, la revue d'Irstea*, n° HS 2012, 25 mars 2012.

mesures techniques et pour assurer la pérennité de celles-ci. Mais le premier obstacle à franchir sera celui du choix d'un instrument adapté à la durée nécessaire à la compensation, puisque par construction cette durée est dépendante de la nature du dommage et qu'elle est en moyenne de 30 ans (Agra Presse, 2012)<sup>321</sup>.

Le problème du foncier et de sa gestion est probablement un des points de friction qui a entraîné une application plus que timide de cette loi avant le Grenelle de l'environnement. La mise en œuvre de mesures de compensation écologique repose sur la disponibilité du foncier et plus précisément sur la destination et la valeur du bien (par exemple, foncier de bonne valeur environnementale, *versus* foncier à haute valeur agronomique). Ce point est important car il déterminera l'offre de terre susceptible de faire l'objet de terrain de compensation et l'acceptabilité de cette politique par les acteurs agricoles. Il est probable que les professionnels agricoles n'acceptent de contribuer à la compensation écologique, qu'à condition que cette politique n'entame pas la ressource foncière à vocation principale agricole. Par contre, cette mesure pourrait être acceptée sans discussion si elle concernait principalement des parcelles supports d'aménités environnementales.

Cette politique se développe aujourd'hui comme une politique environnementale complémentaire à la réglementation existante. En première analyse nous devons considérer que la compensation écologique prend un essor considérable à partir du milieu des années 2000 en raison de la forte pression urbaine, récréative, environnementale et d'aménagement qui se porte sur les biens fonciers qui étaient dédiés jusqu'alors principalement à l'agriculture. Le développement actuel de cette procédure tient également à une réelle prise de conscience « pratique » de la valeur de l'environnement : les biens environnementaux, la biodiversité ont une valeur que les écologues et autres scientifiques sont capables de chiffrer, dès lors la perte de biens environnementaux et de biodiversité a une consonance pratique qui interroge une part importante de la population et des acteurs. De la même manière, le développement des sciences agronomique, écologique et économique permet de considérer que la valeur des terres n'est pas uniquement agronomique (valeur du capital productif), la terre a aussi une valeur

---

<sup>321</sup> Agra Presse, « Compensation écologique : si l'agriculture avait une carte à jouer ? », 26 novembre 2012

environnementale plus ou moins indexée sur la valeur des services rendus par la nature à l'homme, et par la valeur patrimoniale d'espèces rares présentes sur les périmètres d'emprises.

La différence fondamentale entre les politiques agroenvironnementales classiques (MAE, CTE, CAD, MAET, MAEC) et les mesures de compensation écologique relève de l'intérêt à agir en amont du dommage (éviter et réduire), et ensuite compenser si l'évitement et la réduction ne sont pas possibles, il s'agit en quelque sorte d'une application du principe de prévention. De plus, la compensation écologique semble soucieuse de ne pas entraver le développement économique des territoires et en ce sens, elle prévoit que si le développement d'une activité se réalise sur une zone sensible, alors il devra y avoir compensation afin de maintenir un bilan positif en termes de biodiversité : n'est-ce pas là une application extensive du principe de précaution ?

### **2.1.2. Les paiements pour services environnementaux (PSE)<sup>322</sup>**

Nous avons vu dans les chapitres qui précèdent que produire en adaptant les pratiques agricoles au respect de l'environnement demeure un défi majeur. Cette prise de conscience s'est traduite, dans le courant des années 1990, par la mise en place des MAE, mais les limites de cette politique ont engendré l'émergence d'actions privées sur le marché (labels, normes privées, bonnes pratiques, etc.). Dès lors, il y a nécessité d'appréhender correctement les causes de cette évolution, avant d'en décrire les mécanismes. Il est nécessaire de signaler très rapidement, avant tout autre développement, que le premier écueil au développement efficace des MAE intéresse l'assiette de sa rémunération : le paiement des MAE est directement lié au manque à gagner et au surcoût inhérents à la mise en œuvre des mesures. Ce particularisme permet d'agir en conformité avec la réglementation européenne et les règles en vigueur à l'OMC. Dans ce cadre contraint il est donc impossible que le montant de l'aide dépasse celui des surcoûts et manque à gagner, dès lors le montant de l'aide est parfaitement égal au surcoût et il n'y a donc aucune incitation à l'adresse des agriculteurs pour qu'ils signent des contrats.

---

<sup>322</sup> Services écosystémiques: services rendus gratuitement de la nature à l'homme\_(Millenium Ecosystem Assessment, 2005), avec une valeur (Costanza, 1997).

Service environnemental : service rendu par des hommes à d'autres hommes par le biais de l'amélioration de l'environnement, gratuitement ... ou non.

**Tableau n°21 : différences entre MAE et PSE**

Spécificités	MAE	PSE
Assiette du paiement	Manque à gagner et surcoût	Approche offre/demande
Types d'obligations	L'obtention d'un résultat n'est pas obligatoire	Le résultat est obligatoire
Nature du contrat	Droit public	Droit privé et droit public
Le financement	Le prix est payé par les contribuables français et européens via l'Etat	Le prix est payé par le bénéficiaire direct de l'action
Logique de fonctionnement	L'Etat propose des actions dans un cahier des charges	L'agriculteur offre des services
Les destinataires du paiement	L'exploitant	Le paiement peut être partagé entre le propriétaire et l'exploitant
Encadrement du prix	Oui, et soumis aux règles de l'OMC	Non, et parfois libre par rapport aux règles de l'OMC

Source : auteur (2016)

Les MAE, en tant qu'instruments de la politique agricole sont soumises au respect de l'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui veille à ce que les instruments de politique agricole ne génèrent pas de concurrence déloyale entre les pays. Cet accord impose notamment que les soutiens publics en matière de protection de l'environnement soient limités à des compensations des coûts supplémentaires ou des pertes de revenus générés par la politique publique. Les montants des MAE correspondent ainsi à une partie ou la totalité des coûts supplémentaires et de perte de revenus engendrés par les changements ou le maintien de pratiques plus vertueuses du point de vue environnemental, ou encore les coûts de transaction. Ce sont des montants forfaitaires fixés par les autorités de gestion, identiques pour l'ensemble des agriculteurs relevant d'un même programme de développement rural (PDR). Leur montant est standard et ne reflète pas toujours, ni les véritables coûts des changements de pratiques pour les agriculteurs, ni la valeur économique des services environnementaux produits par ceux-ci.

Nous venons de voir tout au long de cette thèse que depuis 1992, les MAE ont connu de nombreuses évolutions pour les rendre plus efficaces. Cependant, le constat actuel dans de nombreux Etats membres, dont la France, est que les résultats observés sont plutôt mitigés, à la fois en termes d'efficacité et de déploiement (Cour des Comptes européenne, 2011). Une des raisons majeures est que, d'une part les montants d'aide sont jugés insuffisants par les agriculteurs les plus éloignés techniquement des pratiques promues par les MAE et d'autre part, que les MAE permettent difficilement de rémunérer le maintien de pratiques vertueuses. Dès l'origine, les règlements prévoient que les MAE seront rémunérées en fonction du surcoût et du manque à gagner, il est donc clairement évident que les agriculteurs qui vont changer ou améliorer leurs pratiques culturales au profit du respect de l'environnement subiront des pertes de revenus. Dans cette constatation il apparaît également que le changement de pratiques agricoles des agriculteurs qui entraîne un gain environnemental, un bien être pour la société n'a pas lieu d'être rémunéré et *a fortiori* récompensé par des incitations financières. Dans cette configuration la mise en œuvre de pratiques respectueuses de l'environnement ne sont pas apparentées à un service environnemental rendu par l'agriculteur à la société...

C'est en raison de toutes ces carences et autres malentendus que la mise en œuvre des PSE apparaît comme une tentative de modernisation de la politique agroenvironnementale en vue de déroger principalement aux règles érigées par l'OMC. La légitimité de ces actions étant la recherche d'un paiement plus « juste » pour les agriculteurs ou autres prestataires et par conséquent, la recherche aussi d'une plus grande efficacité environnementale<sup>323</sup>.

Au niveau international, la définition la plus reprise pour les PSE est celle de Sven Wunder<sup>324</sup> : le PSE est « *une transaction volontaire dans laquelle un service environnemental défini (ou un usage des sols permettant d'assurer ce service) est « acheté » par un (au minimum) acquéreur à un (au minimum) fournisseur si, et seulement si, ce dernier sécurise la fourniture du service (conditionnalité) ».*

---

<sup>323</sup> Les PSE : des rémunérations pour les services environnementaux. Conseil économique pour le développement durable. N°17, 2010.

<sup>324</sup> Wunder S., 2005. Payments for environmental services : some nuts and bolts. CIFOR Occasional Paper, 42, 26p.

A partir de cette définition il est possible de dire que les PSE présentent deux caractéristiques, la première est qu'ils résultent d'un accord volontaire entre les parties, il s'agit donc en droit français de contrats<sup>325</sup> qui peuvent être explicites ou implicites et qui prévoient les services attendus et les paiements correspondants. La seconde correspond au fait que le versement d'un paiement est conditionné au maintien du service rendu dans le temps<sup>326</sup>.

Au niveau national, le terme de « service environnemental » appliqué à l'agriculture renvoie souvent à un service rendu par l'agriculteur en vue de protéger l'environnement, la littérature propose trois types de services environnementaux :

i/ La première approche d'un service environnemental est celle d'un « service-externalité » qui peut être non intentionnel. En agriculture, les services environnementaux se définissent comme des externalités positives de la production agricole : les effets positifs des pratiques agricoles sur les écosystèmes procurent du bien-être à d'autres agents (Aznar et Perrier-Cornet, 2003)<sup>327</sup>. Puisqu'il s'agit d'externalités, les services environnementaux ne sont pas pris en compte et valorisés par le marché et ils ne sont donc pas produits de manière optimale. Les questionnements portent sur la manière d'internaliser ces « services environnementaux » dans

---

<sup>325</sup> Il peut s'agir de contrats de droit privé ou de contrats de droits public.

<sup>326</sup> Cette politique repose explicitement sur une relation offre/demande de services environnementaux, alors que les MAE reposent principalement sur une politique d'offre des agriculteurs eu égard à une demande diffuse.

<sup>327</sup> Aznar O., Perrier-Cornet, 2003. Les services environnementaux dans les espaces ruraux : une approche par l'économie des services, *Economie Rurale* n°273-274, pp.153-168

la transaction marchande c'est-à-dire de les prendre en compte dans la rémunération des biens (Mollard et al 2002<sup>328</sup> ; Mollard 2003<sup>329</sup> ; FAO 2007<sup>330</sup> ; Vert et Colomb 2009<sup>331</sup>).

ii/ La seconde approche décrit le service environnemental comme un « service-activité » (Froger et al., 2012)<sup>332</sup> ou encore un « service-prestation » (Aznar et al., 2009)<sup>333</sup>. Le service environnemental est défini comme « *une intervention sur un bien de nature (non marchand), en vue de permettre l'usage environnemental de ce dernier. Les attributs environnementaux du bien-support sont améliorés ou maintenus en l'état* » (Aznar et Perrier-Cornet, 2003)<sup>334</sup>. Ici le service environnemental désigne une contribution volontaire qui vise à modifier ou maintenir en l'état certaines caractéristiques d'un bien en vue d'en permettre un usage diversifié (Aznar et Perrier-Cornet, 2003 ; Aznar et al., 2009 ; Bonnal et al., 2012<sup>335</sup>). Ce cadre conceptuel est appliqué le plus souvent à des cas où les prestataires de services ont le caractère d'agents publics, qui fournissent des services publics locaux d'environnement (fourniture d'eau potable,

---

<sup>328</sup> Mollard A., Chatellier V., Codron J.M., Dupraz P., Facquet F., INRA (Montpellier, France), CIHEAM-IAMM (Montpellier, France), 2002. Vers une gestion intégrée agriculture-environnement ? Diagnostic, solutions, perspectives. INRA (France) Agriculture, territoire et environnement dans les politiques européennes : expertise collective. Paris France, p.125-150

<sup>329</sup> Mollard A., 2003. Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques. Cahiers d'économie et sociologies rurales n°66, 28p

<sup>330</sup> FAO, 2007. La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : payer les agriculteurs pour les services environnementaux, Rome, 259p

<sup>331</sup> Vert J, Colomb J., 2009. La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture. Document de travail, Prospective et Evaluation n°2, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 25p

<sup>332</sup> Froger G, Méral P., Le Coq JF., Aznar O., Boisvert V., Caron A., Antona M., 2012. Regards croisés de l'économie sur les services écosystémiques et environnementaux. [VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement, vol 12, n°3

<sup>333</sup> Aznar O., Jeanneaux P., et Déprés C., 2009. Les services environnementaux fournis par l'agriculture, entre logique sectorielle et logique territoriale : un cadre d'analyse économique. 3<sup>ème</sup> journées de recherches en science sociales, INRA SFER, CIRAD, Montpellier 9-10-11 décembre, 20p

<sup>334</sup> Aznar O., Perrier-Cornet, 2003. Les services environnementaux dans les espaces ruraux : une approche par l'économie des services, Economie Rurale n°273-274, pp.153-168

<sup>335</sup> Bonnal P., Bonin M., Aznar O., 2012. Les évolutions inversées de la multifonctionnalité de l'agriculture et des services environnementaux. [VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement, vol 12, n°3.

du traitement des eaux usées ou encore de la collecte et du traitement des déchets) comme les nomment (Froger et al., 2012).

iii/ Enfin, une troisième approche est celle nommée « service produit » par Aznar et al. (2009) ou « service-produit joint » par Froger et al. (2012). La logique est celle de l'intégration de nouvelles fonctionnalités dans le produit. Dans le cas de l'agriculture, le service environnemental désigne l'observation de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et il est mis en œuvre dans le cadre de certifications privées telles que l'agriculture biologique. Le but n'est pas seulement de vendre au consommateur les qualités propres à la production alimentaire comme des qualités organoleptiques ou sanitaires mais aussi des caractéristiques issues de son procédé de production comme le respect du bien-être animal, ou le maintien/entretien du paysage. Ou encore, dans le cas d'un PSE situé dans le périmètre d'un bassin versant : les propriétaires agricoles ou forestiers en amont peuvent recevoir des paiements de la part des utilisateurs d'eau situés en aval (entreprises, collectivités, consommateurs...) pour rémunérer le service d'épuration et de filtrage des eaux rendus par les couverts végétaux et forestiers ou les zones humides du périmètre.

A partir de ces développements, nous pourrions conclure que les PSE sont une forme renouvelée des contrats agro-environnementaux, mais cela serait ignorer que le système de rémunération des PSE présente des caractéristiques nouvelles : les paiements ne sont pas alloués *a priori* en fonction des services environnementaux, ils sont négociés au cas par cas par rapport à la demande et ils doivent, non seulement être efficaces mais aussi couvrir le coût d'un renoncement éventuel à une activité (coût d'opportunité). Pour expliquer cette idée, nous pouvons prendre l'exemple de la situation d'un agriculteur qui hésite entre la conservation d'un boisement dans une zone humide et la conversion de cette parcelle en culture de maïs. Le fournisseur de services environnementaux, qu'il soit déclaré ou pas (l'agriculteur propriétaire de la parcelle) gagnerait en opérant une conversion en culture en lieu et place du boisement. Cette conversion induirait des coûts environnementaux et économiques pour la société: réduction de la capacité d'épuration ou perte de biodiversité, et un bénéfice pour le propriétaire de la parcelle. Le résultat serait donc une perte de bien être pour la société et un gain pour l'agriculteur. La situation la plus rationnelle serait pourtant que l'agriculteur puisse continuer à assurer la fourniture de services environnementaux au profit d'un demandeur de service, et que ce service reçoive une « rétribution » adéquate pour couvrir ses « pertes »; *i.e.* le fait de ne pas

profiter de l'opportunité de s'accaparer les bénéfices générés par la mise en culture de son hectare de zone humide boisée (recherche d'équité).

Il résulte du caractère éminemment contractuel des PSE que leur rémunération est soumise à la demande, le tableau ci-dessous illustre les différentiels de prix pratiqués pour un certain nombre de services. Nous voyons par exemple que la rémunération du service « épuration de l'eau » fluctue, selon la demande entre 15 et 11.300 euros par hectare et par an.

### Tableau n°22 : exemples de valeurs des services rendus dans les zones humides

Figure 1 : Valeur des principaux services rendus par les zones humides, sur la base de 15 études françaises et d'une méta-analyse néerlandaise, en euros2008/ha/an

Services estimés	Minimum et maximum de la valeur économique issue des 15 études françaises	Valeur économique moyenne selon la méta-analyse de Brander & al. à partir de 89 sites
Lutte contre les inondations	37 - 617 (6)	438
Soutien des étiages	45 - 150 (3)	42
Épuration de l'eau	15 - 11 300 (4)	272
Activités récréatives pêche, chasse...)		
• Pêche	80 - 120 (2)	353
• Chasse	230 - 330 (2)	116
• Navigation/plaisance	15 (1)	pas évalué
• Canoë/kayak	28 (1)	pas évalué
Valeur sociale	200 - 1 600 (7)	392
Total des services rendus, en euros2008/ha/an	650 - 14 160	1 613
<b>Total des services rendus pour les 20 000 ha</b>		
- par hectare, en euros2008/an	907 -3 132 <sup>**</sup>	
- total actualisé sur 50 ans, en millions d'euros2008	405 -1 397 M€ <sup>**</sup>	

() : le chiffre entre parenthèses indique le nombre d'études ayant permis d'aboutir à cette fourchette

\*\* : étant donné la grande variabilité de l'évaluation du service de l'épuration de l'eau le choix a été fait ici de substituer à la fourchette de valeurs, la valeur moyenne de 272 € de la méta-analyse de Brander & al. [1]

Source : MEEDDM/CGDD/SEEIDD, juin 2010

De même, le paiement des PSE peut être analysé de deux façons différentes. Dans certaines situations le montant de la rémunération des PSE est distinct de la valeur monétaire du service rendu : c'est le cas de la biodiversité pour laquelle il n'existe pas de marché, mais qui peut faire l'objet d'une rémunération. Dans d'autres cas, nous pourrions trouver des PSE dont la

rémunération dépendra d'un rapport offre/demande, il en est ainsi pour le marché du carbone (Karsenty, 2011)<sup>336</sup>, l'épuration de l'eau, voir également les exemples étudiés dans le tableau qui précède.

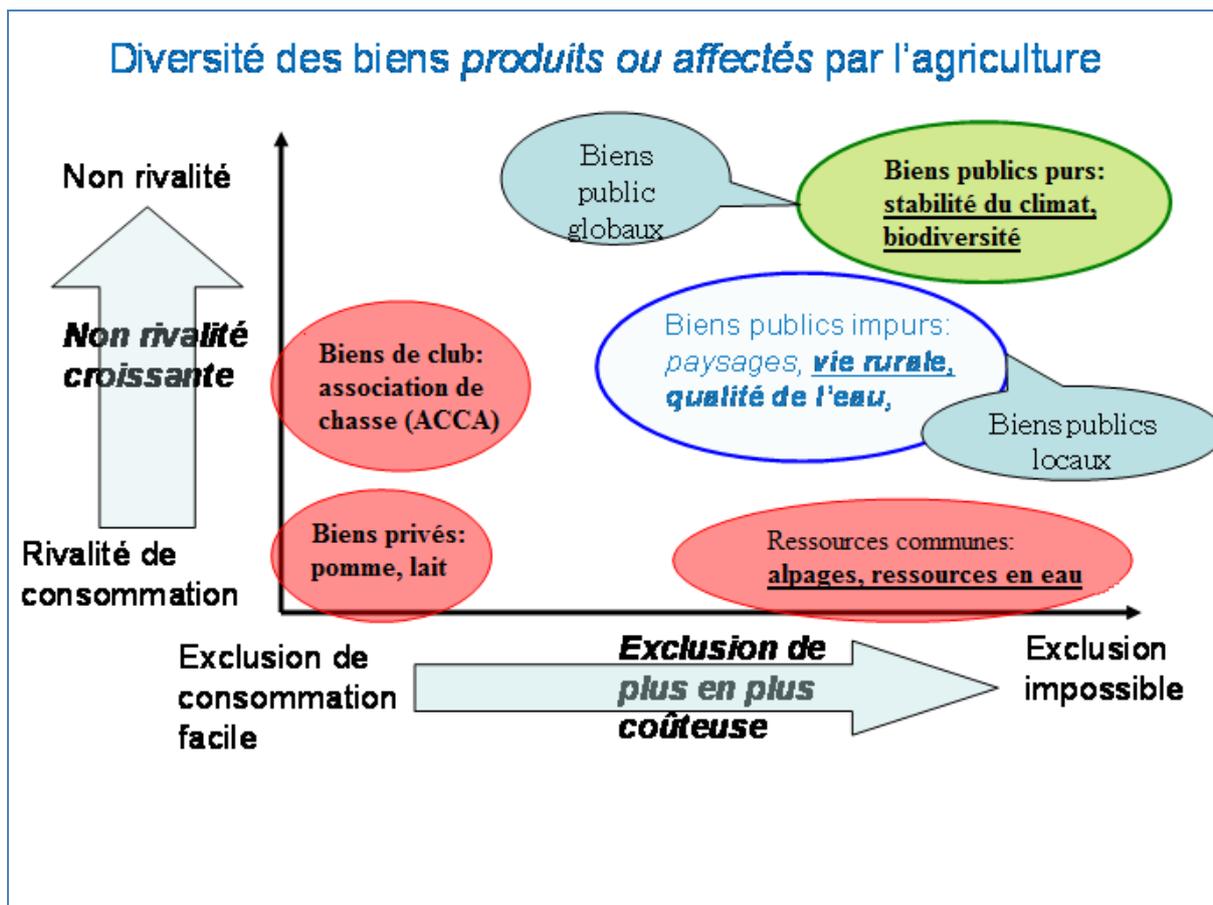
### **2.1.3. La production de biens publics pour protéger l'environnement**

Ce développement doit nous aider à mieux comprendre le manque d'efficacité des politiques agroenvironnementales. La politique agroenvironnementale aurait dû être en mesure de spécifier clairement la nature des biens qui font l'objet de la demande sociale, afin de pouvoir cibler les agents économiques, agriculteurs ou autres prestataires susceptibles de rendre les services souhaités.

Les biens publics sont définis comme des biens ayant deux caractéristiques principales : ce sont des biens non rivaux ; en d'autres termes, la consommation du bien par une personne n'altère pas l'usage que pourra en faire une autre personne. De plus, il s'agit de biens non exclusifs, c'est-à-dire que l'accès à la jouissance de ces biens par d'autres consommateurs ne peut être empêché.

---

<sup>336</sup> Karsenty A., 2011. Paiements pour services environnementaux et développement : Coupler incitation à la conservation et investissement. Perspective CIRAD, n°7 janvier 2011.



Source : Dupraz, journées des biens publics. 28 mars 2013, Agrocampus Ouest, Rennes

### Schéma n°22 : Les biens produits par l'agriculture

Le schéma qui précède nous montre toute la diversité des biens produits par l'agriculture, une large gamme de biens est donc issue de l'agriculture et cette diversité de biens suppose des modes de protections appropriés. Tout au long de cette thèse nous avons vu les outils disponibles pour améliorer les pratiques agricoles et les rendre plus compatibles avec les exigences environnementales, pour réduire les nuisances d'origine agricole, et plus généralement pour maintenir et ou améliorer l'état de l'environnement. Malgré les progrès réalisés et les efforts consentis, il est des situations dans lesquelles il est difficile d'œuvrer, c'est notamment le cas pour la défense de biens publics et pour la défense de choses communes.

La mise en place d'une politique publique de protection/gestion de biens publics se heurte par exemple à la difficulté de définir la nécessité ou la non nécessité de rémunérer la production de ce type de biens. L'exemple classique est celui de l'apiculteur qui ne peut pas exclure ses

voisins de ce service et le leur faire payer. La pollinisation effectuée par l'essaim de l'apiculteur bénéficie aux agriculteurs et aux jardiniers dans un rayon qui reste limité, il s'agit donc d'un bien public local. Ce bien public est produit conjointement à la production de miel, de fait, si cette activité est rentable, il n'est pas nécessaire de rémunérer le service de pollinisation. Par contre, si la production de miel n'est pas ou plus rentable, il peut être plus avantageux pour les voisins de payer ensemble le service de pollinisation à l'apiculteur plutôt que de changer de productions. Bien sûr, la totalité n'aura pas le même consentement à payer le service de pollinisation, l'agriculteur « du dimanche » aura un consentement à payer moins important que l'agriculteur qui exploite un verger d'une dizaine d'hectares, de la sorte, la pollinisation n'a pas la même valeur pour chacun.

S'agissant des choses communes (ressources naturelles, air, mer, biodiversité), c'est-à-dire de choses qui appartiennent à tout le monde, qui peuvent être utilisées par tous mais acquises par personne, son utilisateur demeure comptable de la gestion qu'il fait de la chose en son pouvoir: s'il atteint, par un usage impropre, à ses caractéristiques, il peut être contraint à indemniser les autres utilisateurs et à contribuer à la restauration de la chose.

C'est en raison de toutes ces spécificités que les marchés ne sont pas adaptés aux biens publics et aux choses communes, rien n'encourage la population à payer pour jouir de ces biens. De même, il y a peu d'incitations poussant la population à fournir ces biens, dans la mesure où ceux qui pourraient s'engager à les fournir ne seraient pas payés en retour. Enfin, la production de ce type de biens publics plus ou moins purs (les paysages façonnés par l'agriculture sont des biens publics impurs) est socialement sous optimale<sup>337</sup> en raison du risque lié à la « tragédie des communs<sup>338</sup> » (Hardin, 1968) : lorsque le droit de propriété sur un bien n'est pas parfaitement défini (le paysage n'appartient à personne, il peut être consommé par tous, même s'il est produit par un acteur agricole privé), quand ce bien est laissé à la libre disposition de tout le monde,

---

<sup>337</sup> Desjeux Y., Dupraz P., Thomas A., 2012. PAC et environnement : les biens publics en agriculture. INRA Sciences Sociales n° 4-5/2011 – février 2012

<sup>338</sup> Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*. Science (13 décembre 1968), vol. 162. n° 3859, p. 1243-1248.

Lorsqu'un bien est partagé entre plusieurs exploitants, plus les exploitants augmentent leurs propres exploitations, plus la capacité de production du bien de base diminue.

sans surveillance, les risques de surexploitation (congestion du site par exemple) ou à l'inverse de non entretien, ne doivent pas être sous-estimés.

Dans le passé, la production de nombreux biens publics et la production agricole étaient étroitement liées. Pour expliquer cela il faut faire un détour par la multifonctionnalité, sans être spécifique à l'agriculture, la multifonctionnalité y tient une place particulière en raison de la nature de la technologie agricole caractérisée par la présence de jointures de production<sup>339</sup>. Suivant l'OCDE, trois sources sont à l'origine de ces jointures (OCDE, 2001)<sup>340</sup> : la première tient à l'existence d'interdépendances techniques au sein du processus de production. Celles-ci peuvent être à l'origine d'effets positifs (rôle des rotations dans la lutte contre les mauvaises herbes). La deuxième a trait à l'existence d'intrants non imputables (obtention de produits multiples à partir d'un seul intrant) comme la terre, à l'origine par exemple de la production de paysages dans certains systèmes de production. Enfin, la troisième résulte de la présence de facteurs fixes affectés aux différentes productions, toute variation de la production d'un bien particulier affecte la quantité disponible de facteur fixe disponible pour la production d'autres biens.

En conséquence, lorsqu'il y a une demande de la société pour un bien public particulier qui n'est pas fourni en quantité suffisante par les productions jointes, alors l'intervention publique sous la forme de politiques est nécessaire afin d'assurer un niveau souhaitable d'offre qui réponde à cette demande.

Aujourd'hui la PAC tente de promouvoir et de pérenniser la production de biens publics environnementaux par l'agriculture. La mesure la plus connue et la plus importante utilisée pour encourager des pratiques agricoles saines d'un point de vue environnemental est de loin la politique agro-environnementale, de manière plus récente les PSE participent également à la production de biens publics. Pour les MAE, les exploitants concluent volontairement des

---

<sup>339</sup> L'agriculture génère de façon conjointe des biens de consommation et des externalités. A titre d'illustration la multifonctionnalité de l'agriculture résulte d'une jointure de la technologie qui se traduit par la production simultanée de produits agricoles marchands et d'externalités positives. L'agriculture biologique participe à la production de bénéfices environnementaux de manière plus importante que l'agriculture conventionnelle, en raison de l'absence de pollution de l'eau et des sols et d'un moindre lessivage des nitrates, et du maintien de la biodiversité, etc.

<sup>340</sup> OCDE.2001 multifonctionnalité. Elaboration d'un cadre analytique. Paris : OCDE. 117 p.

contrats agro-environnementaux pluriannuels sur la base desquels ils reçoivent un paiement en échange de leur engagement à appliquer la méthode de gestion environnementale convenue sur leurs terres. S'agissant des PSE, les producteurs d'aménités sont rémunérés par les usagers du service environnemental (cas de Vittel ou des agences de l'eau).

### **3. Entre innovations et efficacité ?**

Nous venons de voir très rapidement deux politiques et un concept novateur qui seraient susceptibles de maintenir ou d'améliorer la production d'aménités environnementales. Ces trois exemples sont révélateurs de l'intérêt de la réflexion menée sur ce sujet, tant sur le terrain que dans les sphères administratives et scientifiques.

Le maintien et la production d'aménités est un enjeu majeur pour notre société et les politiques examinées nous montrent bien que l'ensemble des acteurs de la société est concerné. Au-delà des acteurs, les fondements et la mise en œuvre de ces politiques s'adosent de manière inégale à divers champs disciplinaires notamment l'écologie, l'agronomie et l'économie. Quant à la question sous-jacente à la mise en place de ces politiques, c'est bien celle de leur efficacité.

Cette question de l'efficacité que nous nous posons tout au long de la thèse, repose sur un constat : après plus de vingt ans de politiques environnementales, des leçons sont tirées des expériences passées, les acteurs sont de plus en plus sensibles au respect de l'environnement, ou pour le moins aux coûts générés par les conséquences du non-respect de l'environnement, les politiques publiques sont plus ciblées et mieux comprises... Il s'avère cependant qu'en dépit de ces prises de consciences multiples de la part de l'ensemble des acteurs, les politiques environnementales, malgré des arrangements plus ou moins conséquents, demeurent parfois non appliquées ou appliquées en partie ; c'est dans ce contexte que l'efficacité de ces politiques et concept novateurs reste à démontrer. Nous verrons dans les développements qui suivent qu'au-delà de la définition des mesures, il est nécessaire d'adapter les outils juridiques aux objectifs fixés par une réglementation ou une politique publique.

### 3.1. A la recherche d'outils capables d'assurer le développement et la gestion des innovations

Dans bien des cas les outils juridiques préconisés pour la mise en place de nouvelles politiques environnementales ne sont pas toujours adaptés à la complexité du terrain, de sorte que les innovations ne pourront avoir qu'une portée marginale.

Les mesures environnementales du second pilier de la PAC ont une portée mitigée car il faut reconnaître que par définition, elles n'ont pas vocation à « produire » de l'environnement. De plus l'assiette de rémunération de ces mesures repose sur la compensation d'un manque à gagner qui est généré par la mise en œuvre de nouvelles pratiques, alors qu'il serait plus habile dans de nombreux cas de rémunérer le service environnemental rendu. En considérant les développements sur les paiements pour services environnementaux, nous pourrions en déduire que nous avons progressé et que nous disposons désormais d'outils pour pallier, par endroit les discordances inhérentes aux MAE classiques. En ce sens les PSE pourraient, par exemple, prendre le relais de certaines MAE. Mais en regardant de plus près, nous avons vu qu'il est aisé de constater que la question fondamentale de l'évaluation du montant de la rémunération des PSE n'est pas réglée. *Le montant d'un PSE ne dépend pas que de l'évaluation monétaire des actifs naturels, Il est déterminé à l'issue d'une négociation, plus ou moins équilibrée, et doit en principe couvrir au minimum le coût net du renoncement à une activité (coût d'opportunité) lié aux restrictions ou aux changements d'usage* (Karsenty, 2011)<sup>341</sup>. Ainsi le problème fondamental à résoudre en matière de production d'aménités demeure l'acceptabilité sociale, la compensation fondée sur les coûts d'opportunité étant inéquitable pour les plus pauvres, *i.e.* pour ceux qui n'ont pas d'autres choix possibles.

Outre ce problème, nous relevons aussi la nécessité de clarifier les droits de propriété (les biens publics et les choses communes n'appartiennent à personne) et d'exploitation qui sont un préalable aux paiements des services rendus et sont nécessaires pour l'adoption de changements de pratiques agricoles.

A côté des expérimentations et autres mesures innovantes qui se développent en France et dans le monde, il est toutefois utile de continuer à explorer les pistes existantes en droit français.

---

<sup>341</sup> Karsenty A. 2011. Paiements pour services environnementaux et développement : coupler incitation à la conservation et investissement. *Perspective CIRAD*, n°7.

Pour participer à l'entretien de certains territoires fragiles, rien ne s'oppose à la recherche d'arrangements privés déjà codifiés par le droit. En ce sens un bien rural peut faire l'objet d'une vente temporaire d'usufruit. Dans ce cadre un propriétaire peut donc vendre temporairement l'usufruit<sup>342</sup> d'un bien foncier pour une durée ajustable par les parties ; dans cette vente les parties peuvent prévoir de conserver le bien ou de le restaurer à des fins environnementales. L'intérêt pour le vendeur est de s'assurer, pour une durée librement consentie, de la conservation du bien expressément prévue dans l'acte de vente temporaire. Pour l'acheteur, l'intérêt majeur est de pouvoir jouir d'un bien à un prix réduit, en toute liberté et pour une durée suffisante pour assurer sa stabilité d'exploitant. Quant aux contraintes liées à la conservation/restauration du bien, elles correspondent par principe aux *desiderata* des parties ; les frais consentis pour la restauration du bien seront déduits du prix de vente de l'usufruit.

Il apparaît aussi que selon les services environnementaux à rechercher et ou à développer, il serait judicieux de favoriser des outils juridiques existants mais peu utilisés jusqu'ici. C'est particulièrement vrai pour le bail environnemental dans lequel un propriétaire peut convenir avec le fermier de l'adoption de pratiques environnementales, la contrepartie de ces « contraintes » additionnelles étant une minoration du loyer. L'intérêt majeur de cet outil est de faire transiter, lors de la transmission du bail par exemple, les contraintes environnementales d'un exploitant à un autre par le biais du propriétaire du bien, la pérennité des contraintes assure le maintien de la valeur patrimoniale du bien.

### **3.2. Les innovations qui nécessitent des règles du jeu explicites**

Ce deuxième point vient compléter le développement sur la compensation écologique qui apparaît en définitive comme une réalité intéressante, mais dont les lignes de contours restent encore assez floues. Les mesures de compensation sont désormais bien connues dans le milieu de l'environnement, de la protection ou de la restauration de la biodiversité ainsi que dans celui

---

<sup>342</sup> Le droit de propriété est composé par trois attributs : *l'usus*, le *fructus* et *l'abusus*. *L'usus* permet d'user de la chose, le *fructus* donne le droit de retirer les fruits provenant du bien (il peut s'agir de fruits naturels, mais également de fruits civils, en l'occurrence le montant d'un fermage ou d'un loyer), enfin *l'abusus* donne au propriétaire le droit d'accomplir des actes d'aliénation du bien. La vente de l'usufruit consiste donc pour un propriétaire en un transfert, pour un temps déterminé à un acheteur du droit d'user (*usus*) et de jouir du bien (*fructus*), tout en conservant le droit de disposer du bien (*abusus*).

des aménageurs<sup>343</sup>. Par contre les objectifs de la compensation écologique, aussi louables soient-ils, apparaissent difficiles à atteindre en pratique, compte tenu des difficultés à obtenir la maîtrise foncière sur les surfaces nécessaires pour accueillir les mesures de compensation<sup>344</sup>. Les outils à disposition du droit sont peu propices à la mise en œuvre de cette politique qui s'adosse à des éléments de maîtrise foncière : si nous considérons les contrats, il apparaît clairement que ces outils ne peuvent pas permettre d'assurer ou de contraindre un exploitant à assurer une continuité de pratiques agricoles compatible avec celle exigée pour la compensation pour une durée qui excède la durée classique d'un contrat. De plus et, par définition le contrat relève d'obligations réciproques entre les parties et il n'existe aucun lien entre la parcelle et la contrainte voulue par les contractants. Ainsi en cas de changement de propriétaire ou d'exploitant, ces derniers ne seront pas tenus par les obligations conclues par leurs prédécesseurs. L'amélioration de l'efficacité de cette politique passe par la possibilité offerte aux aménageurs de négocier l'acquisition ou le droit d'exploiter<sup>345</sup> des parcelles à destination agricole ou environnementale avec des propriétaires possédant de telles parcelles de manière à ce qu'elles soient gérées avec les garanties de pérennité indispensables à la préservation et à la restauration de la biodiversité (Dubreuil et Le Borgne, 2013)<sup>346</sup>. Le conventionnement/contractualisation souffre, comme nous venons de le voir d'un manque de sécurité juridique évident : les contrats passés avec les propriétaires de parcelles agricoles ne permettent pas de constituer un droit réel sur les parcelles, d'où parfois l'idée d'instaurer des servitudes

---

<sup>343</sup> La profession agricole apparaît quasi absente du processus de mise en place des mesures de compensation écologique, à l'exception des dossiers qui intéressent les grands travaux (doublage ou création de lignes TGV, élargissement d'autoroutes, aménagement d'aéroport, etc...). Il serait pourtant opportun qu'elle intègre très en amont la phase de concertation pour pouvoir demander de réelles mesures d'évitement et de réduction avant d'en arriver aux mesures de compensation.

<sup>344</sup> Par construction, je n'aborde pas ici la compensation écologique par l'offre, système qui permettra peut-être d'alléger les problèmes fonciers de cette politique. Pour plus d'informations, voir Claire Etrillard et Michel Pech, « Mesures de compensation écologique : risques ou opportunités pour le foncier agricole en France ? » VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 15 Numéro 2 | Septembre 2015, mis en ligne le 05 octobre 2015.

<sup>345</sup> Exploitation par un bail rural, bail environnemental ou encore grâce à une vente temporaire d'usufruit par exemple.

<sup>346</sup> Dubreuil T., Le Borgne M., « Compensation écologique : quelques pistes pour une meilleure application », Droit de l'environnement, n°209, fév. 2013.

écologiques attachées au fonds (Martin, 2008)<sup>347</sup>. L'idée serait ici de créer une servitude conventionnelle, il s'agit d'une servitude qui repose sur la volonté des acteurs : le droit réel (droit sur la chose) créé est attaché non à la personne mais au bien, et suit ce bien en cas de changement de propriétaire. La création de cette servitude suppose une évolution du code civil, en attendant il est d'ores et déjà possible de s'orienter vers une solution alternative sous la forme d'une vente temporaire d'usufruit. L'usufruit est défini comme le droit réel de jouir des choses dont un autre a la propriété, comme le propriétaire lui-même, mais avec la charge d'en conserver la substance. Ainsi, propriétaire et acquéreur temporaire pourraient convenir, pour l'exploitation du bien, de la mise en œuvre de pratiques agricoles compatibles avec les exigences liées à la compensation et cela pour une période déterminée et qui réponde aux besoins de la compensation.

Au-delà des modes de conventionnement développés, l'acquisition des parcelles nécessaires aux mesures de compensation est plus à même d'assurer la pérennisation de celles-ci. Reste néanmoins posée la question de l'acceptabilité des mesures de compensation par les propriétaires de terres et celle de la valeur du foncier une fois les mesures de compensation instaurées.

### **3.3. Evolution des approches juridiques innovantes**

La « contractualisation » croissante du droit de l'environnement n'est pas récente et elle s'explique assez facilement. Le contrat est l'outil qui a été utilisé par l'Etat quand il a souhaité obtenir la participation de personnes privées pour la mise en œuvre d'actions visant à protéger l'environnement. L'outil contractuel doit reposer sur le consensus puisque l'engagement est par définition volontaire, même s'il est souvent la contrepartie d'aides financières, fiscales ou autres.

Le principal argument en faveur des contrats repose sur la volonté de l'Etat de négocier avec les acteurs. Cette approche est née de la prise de conscience par le régulateur de l'impossibilité,

---

<sup>347</sup> Martin G.-J., « Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation propter rem de protection de l'environnement », RJE, n° spécial, 2008

dans un Etat post-moderne<sup>348</sup>, d'imposer par la seule voie unilatérale aussi bien les contraintes que les comportements qu'implique la mise en œuvre d'une politique environnementale.

En théorie, la phase de négociation précontractuelle permet une bonne adéquation entre les obligations réciproques des parties au contrat or, en matière d'agroenvironnement cette phase de concertation est quasi absente, elle a été remplacée par des contrats pré-construits dans lesquels l'agriculteur ne peut pas négocier ses obligations : il contractualise en l'état, ou il ne contractualise pas !

Cet état de fait a pour principale incidence la construction de contrats qui peuvent être déséquilibrés, c'est-à-dire des contrats où l'offre d'un contractant ne rencontre pas la demande de l'autre. C'est ainsi que les contrats agroenvironnementaux sont mal rémunérés et qu'ils n'intéressent qu'un nombre limité d'agriculteurs.

Ce manque d'efficacité contractuelle a amené certains acteurs privés (firmes) à élaborer des contrats de droit privé avec des agriculteurs, notamment par le biais des PSE pour les accompagner vers des pratiques agricoles compatibles avec la qualité environnementale des sols ou de l'eau qui est requise pour leur activité. L'exemple emblématique au niveau international est New-York<sup>349</sup>, tandis qu'en France c'est celui de la société Vittel<sup>350</sup>. Dans ces deux exemples les collectivités passent des contrats (PSE) directement avec l'Etat pour protéger leur bassin versant.

Les résultats obtenus par Vittel en matière de PSE et les opérations expérimentales menées pour la compensation écologique confirment l'intérêt de ces mesures, mais la question de la défense de l'intérêt général demeure cependant : l'Etat doit faire des propositions pour améliorer l'efficacité des MAE pour intervenir efficacement là où l'enjeu environnemental est plus important que l'enjeu économique. A l'avenir il faudra imaginer, ou pour le moins réfléchir à des PSE de droit public (notamment des contrats entre des particuliers et l'Etat) capables de prendre en compte l'intérêt général qui se situe dans bien des cas hors de la sphère marchande.

---

<sup>348</sup> Dans un Etat post-moderne les sources du droit sont plurielles en ce qu'elles résultent d'acteurs multiples, tout d'abord au plan supra étatique pour réguler les effets de la mondialisation (UE, OMC), puis ensuite au plan infra étatique par la régulation effectuée par des groupes professionnels.

<sup>349</sup> Les Catskills – Upper Delaware : PSE avec New York City. Bernard Barraqué, Laure Isnard, AgroParisTech

<sup>350</sup> Vittel. Les dossiers de l'environnement de l'INRA. N°14, 1997.

Au final, faut-il parler d'une tendance qui s'oriente vers une substitution du marché à l'intervention publique ? Si ce n'est absolument pas le cas en matière de marché du carbone ou de Gaz à Effets de Serre (GES), ces marchés de quotas sont effectivement créés et régulés exclusivement par la personne publique qui fixe annuellement le nombre de quotas qui sont attribués, il s'agit donc dans ce cas d'une régulation publique qui utilise des mécanismes de marché. Par contre la question demeure quand il s'agit de s'interroger sur le fondement de la compensation écologique et des PSE puisque dans ces deux procédures l'efficacité est recherchée à partir d'une relation offre/demande. Dans les phases de développement de ces mesures il sera très rapidement utile d'y intégrer la notion d'intérêt collectif et de protection de biens publics non pris en compte par la loi du marché.

### **L'approche systémique : perspective de réponses adaptées**

Les politiques et concepts novateurs que nous venons d'étudier peuvent d'abord s'apparenter à des outils de communication, doublés par la suite d'un cadre théorique séduisant mais qui n'aborde les considérations pratiques de mise en œuvre que de façon trop marginale.

Ainsi et à titre d'illustration, la compensation écologique est depuis 1976 une obligation juridique pour les aménageurs, mais le contenu juridique de ces obligations, les méthodes scientifiques d'évaluation des compensations, les résultats économiques pour les aménageurs et les propriétaires et ou exploitants des parcelles, ainsi que les modalités de gestion du parcellaire et l'assiette de paiement des acteurs demeurent imprécis : autant de facteurs qui ne favorisent pas l'efficacité et même la mise en œuvre de ces politiques.

Les paiements pour services environnementaux visent la préservation de la nature et le bien être des générations futures. Mais il est par ailleurs utile de spécifier que les incitations économiques à la base de cette politique font l'hypothèse que l'Etat n'est pas l'acteur le mieux placé pour assurer l'efficacité de cette politique de protection de l'environnement. Désormais les agriculteurs pourront composer si nécessaire avec des acteurs privés. Cette transition vers une marchandisation, plus ou moins avérée de la nature, sans intervention étatique pose, entre autres, le problème du financement de ces politiques. En effet comment convaincre au-delà de certains cas emblématiques (Vittel, New-York, Munich), les bailleurs de fonds de mettre des

moyens financiers à disposition d'agriculteurs pour la production d'aménités, d'autant que nous ne sommes pas assurés de la parfaite compatibilité de ces mesures de politiques de protection de l'environnement avec toutes les réglementations nationales, européennes et celles de l'OMC?

Enfin, le droit est traditionnellement adossé à des limites territoriales stables, de ce fait il est par endroit partiellement inadapté à la gestion de nouvelles politiques publiques qui s'inscrivent dans des partitions du territoire particulières. Les obligations de compensation au plus près des territoires d'emprise dans la gestion des mesures de compensation écologique et la continuité écologique inhérente à l'efficacité des trames vertes en sont les principaux exemples. Ces cas allégoriques posent la question de la mise en place de politiques dont les mesures se trouvent hors du champ du droit traditionnel : comment le droit pourrait-il être contraignant en matière de continuité écologique des trames vertes ?

Le territoire comme objet de droit est un point de discussion intéressant : nous venons de voir que le droit est peu à l'aise avec des territoires et des limites qui ne sont pas stables et cela entraîne une application timide de ces politiques. Nous constatons que le manque d'engagement de l'Etat à l'endroit de ces politiques, masque la recherche de solutions de la part d'acteurs privés. A titre d'exemple, des coopératives agricoles notamment viticoles et des groupements de producteurs proposent leurs services pour appliquer des politiques publiques environnementales dans leur territoire d'influence<sup>351</sup>. Les coopératives et groupements viticoles ont en effet l'avantage de représenter un nombre important de viticulteurs et un seuil de surface suffisant pour être efficaces. Ils peuvent « contraindre » les agriculteurs dans tous les actes de production pour assurer le respect de bonnes pratiques agricoles, la contrepartie étant la plus-value environnementale qui permettra une valorisation de la production (signal prix).

---

<sup>351</sup> L'article 3 de la Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 (Décret n° 2014-1173 du 13 octobre 2014) d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt met en place et reconnaît les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) qui ont pour objectif de conforter la transition de l'agriculture vers des systèmes agro-écologiques en s'appuyant sur des projets collectifs dans des territoires identifiés. Ces agriculteurs s'engagent collectivement suite à un appel à projet régional à mettre en œuvre un projet pluriannuel (la durée du projet dépend de ses objectifs) de modification durable de leurs pratiques et de leurs systèmes de production, en visant la double performance. L'agrément des GIEE est délivré par les services régionaux de l'Etat qui apprécie l'intérêt du projet et émet son avis à partir des orientations fixées par le plan régional d'agriculture durable (PRAD).

Après avoir vu, à partir d'exemples, comment émergent des politiques innovantes nous soumettons à la discussion les conditions/ critères de production d'aménités à des échelles quantitative et qualitative conséquentes. Ces conditions/ critères sont-ils compatibles avec une certaine lenteur ou frilosité du droit?

Est-ce que les passages entre les diverses disciplines sont assez larges pour débattre et tenter de trouver ou, pour le moins, tester de nouvelles solutions ?

Les recherches effectuées montrent que le manque de coopération entre les disciplines dans ces domaines novateurs, entraîne un déficit d'efficacité dès lors que ces politiques sortent d'une zone de confinement pour être adaptées à des territoires plus importants.

# Des prolongements possibles

Cet ultime développement complète le chapitre conclusif et a pour objectif de mettre en perspective historique les principaux concepts utilisés dans cette thèse. Ces perspectives historiques ont été réalisées en regard des données et évolutions en cours. De ces évolutions plus ou moins achevées découlent des questions de recherche qui sont à poursuivre, à compléter ou encore à entreprendre...

### **1. Les frontières entre urbain, rural et agricole : l'émergence de lieux de passage**

Tant que l'espace rural était assimilé à l'espace agricole, son exploitation par l'activité agricole était légitime. Dès lors que l'espace rural s'est ouvert à d'autres préoccupations telles que la protection et la mise en valeur des ressources naturelles et des paysages, le développement de l'espace et des territoires à des fins autres que la production agricole, les agriculteurs n'ont plus été légitimement les seuls à gérer et à occuper l'espace rural.

D'un point de vue juridique, la protection des ressources naturelles et des paysages s'est déroulée sous l'impulsion du droit communautaire, puis du droit national. C'est dans ce contexte que l'activité agricole a dû se résoudre à intégrer les exigences environnementales, puis à s'ouvrir au monde rural. Cette évolution, nous l'avons vu, s'est opérée dans une période relativement proche grâce à la mise en œuvre des politiques agro-environnementales, de la multifonctionnalité puis de la conditionnalité des aides publiques.

Dans les disciplines agronomique et géographique, les enjeux de la multifonctionnalité puis de développement durable ont fait évoluer ces disciplines vers la prise en compte de deux problématiques. La première est l'organisation spatio-temporelle des systèmes techniques pour comprendre leur insertion dans les territoires et paysages locaux (Deffontaines, 1998)<sup>352</sup>. Les travaux en écologie des paysages en territoires ruraux ont mis l'accent sur le rôle des trames vertes qui assurent des continuités de structures au sol et végétation pérenne « semi-naturelle » (haies, bordures de champs, bois, prairies permanentes) comme corridors favorisant la dispersion des espèces. La seconde est l'analyse des tensions et complémentarités en agriculture entre élaboration des productions agricoles et gestion des ressources naturelles (Martin et *al.*, 2006). Un front de recherche porte ainsi, en écho à l'écologie, sur la mobilisation en agriculture des services éco systémiques rendus par les paysages et la biodiversité (Le Roux et Sabbagh,

---

<sup>352</sup> Deffontaines, J.P., 1998. Les sentiers d'un géoagronome. Editions Arguments, Paris.

2008)<sup>353</sup>. La dimension foncière des territoires ruraux interroge aussi ces disciplines de deux façons. La première question porte sur la façon dont les structures foncières (organisation des modes d'utilisation, d'appropriation, de régulation dédiés aux terres et ressources associées) influence les propriétés écologiques du paysage directement ou via l'organisation des pratiques agricoles et la durabilité de l'agriculture en retour. La seconde question est d'évaluer si, et comment, les instruments de l'action publique impliquant le foncier sont mobilisables pour assurer la durabilité des paysages ruraux et de l'agriculture et, ce faisant, le maintien de la biodiversité.

## **2. Le développement de territoires de coopération et de projets**

Dans le chapitre III dédié au PNR du Cotentin et du Bessin, nous avons constaté qu'une structure de type PNR peut avoir comme objectif d'adapter les politiques publiques à un contexte local en mobilisant les ressources locales pour le développement des territoires. Les politiques qui sont alors mises en place répondent à une demande sociale spécifique. La bonne connaissance des *desiderata* du terrain peut cependant s'avérer inefficace en présence de changements d'objectifs et de moyens financiers à une échelle supra locale concurrente du PNR. Ce changement d'échelle entraîne une asymétrie d'information entre les décideurs et les acteurs de terrains, de ce fait les contrats mis en œuvre peuvent ne plus être réellement adaptés aux contingences de terrain. Par ailleurs, les caractéristiques des ressources en termes de quantité et qualité et en termes de biens et services écosystémiques délivrés, sont elles-mêmes des variables qui interagissent et sont hautement évolutives. On a progressé sur la conception d'indicateurs d'état de certaines ressources ou de l'utilisation des terres par exemple, qui permettent d'en évaluer les trajectoires. En revanche, les méthodes sont encore largement à construire et à tester pour rendre compte des interactions entre les différentes composantes des territoires ruraux et ce, sur différentes gammes d'échelles spatiales et dans le temps, pour identifier les effets de résilience, de rétroaction tout en intégrant que les changements climatiques en cours renouvellent encore un peu plus ces enjeux. A titre d'exemple, le curage des fossés est une pratique qui est largement utilisée dans les marais, et notamment dans ceux du PNR CB, cette intervention a pour objectifs principaux de rationaliser la circulation de l'eau, d'éviter les envasements excessifs et de faciliter l'activité de batellerie. Ces objectifs ne peuvent

---

<sup>353</sup> Le Roux, X., Sabbagh, C. (Eds), 2008. Agriculture et biodiversité : valoriser les synergies. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Ministère de l'Écologie et de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du territoire, Paris, p.13.

pas être contestés quand ils sont estimés séparément, cependant dans certains cas de figure un curage non maîtrisé peut par endroit aller à l'encontre d'objectifs du développement durable, particulièrement en ce qui concerne le piégeage du carbone.

### 3. Vers une gestion privée de biens publics

Le chapitre IV s'intéresse à la mise en place d'observatoires de pratiques agricoles. La notion d'observatoire n'est pas nouvelle ; en revanche les démarches de conception d'observatoires dédiés à l'appui au développement durable de territoires ruraux (au sens où l'on recherche effectivement le maintien des ressources pour les générations futures et la conciliation des dimensions environnementales, sociales et économiques des territoires) l'est bien davantage (Benoît et Dubois, 2007)<sup>354</sup>. De manière très schématique un observatoire territorial peut être défini comme une structure articulant i) un dispositif de recueil suivi de données de terrain multi-échelles, ii) un système d'information permettant d'enregistrer, organiser et représenter l'information, et iii) un dispositif humain dans lequel s'organisent les acteurs de la gestion de l'observatoire, les acteurs du projet territorial et les usagers du territoire pour produire des connaissances à partir des données recueillies et informations construites pour concevoir et adapter le projet territorial dans le temps (Passouan *et al.*, 2007)<sup>355</sup>. Ainsi, un tel observatoire doit pouvoir fournir un appui pour passer à une forme de développement et gestion de territoire multi-échelles, non sectorielle, concertée et évolutive (Liu and Taylor, 2002)<sup>356</sup>.

Des interactions importantes existent entre les observatoires et les politiques publiques. En premier lieu, la forme des politiques peut encourager ou décourager l'intérêt d'observatoires des pratiques agricoles. Notamment des contrats basés sur des obligations de résultats en termes d'impacts environnementaux sont de nature à inciter les agriculteurs à accroître les connaissances sur les causalités entre leurs pratiques et ces impacts. Ce n'est pas le cas pour la plupart des contrats actuels basés sur des obligations de moyens en termes de pratiques, où les

---

<sup>354</sup> Benoît, M., Dubois, E., 2007. Description des 6 classes de la typologie des observatoires de pratiques agricoles territorialisées. In : Benoît., Passouan, M. (Eds), Rapport à deux ans du projet ADD COPT (annexes), ANR, INRA, pp.4-22.

<sup>355</sup> Passouan, M., Martinand, P., Tonneau, J.P, 2007. Méthode de mise en place d'observatoire. In: Benoît., Passouan, M. (Eds), Rapport à deux ans du projet ADD COPT (annexes). ANR, INRA, pp.47-51.

<sup>356</sup> Liu, J., Taylor, W.W. (Eds), 2002. Integrating Landscape Ecology into Natural Resources Management. Cambridge University Press, Cambridge.

incertitudes sur ces causalités sont entièrement à la charge de l'Etat qui est, en conséquence, peu incité à offrir des paiements élevés.

#### **4. De la multifonctionnalité à la production de biens publics et de services écosystémiques et environnementaux**

Dans le chapitre conclusif nous faisons état de mesures et autres concepts qui sont ou qui seraient à même dans un avenir proche, de compléter voire d'élargir les objectifs dédiés aux MAE. L'histoire récente de la PAC nous rappelle que le concept de bien public et le découplage des aides sont directement issus de la théorie économique néoclassique (Kroll, 2016)<sup>357</sup> : renforcement du second pilier de la PAC puis application stricte du principe qui vise à interdire à l'Etat d'intervenir dans la sphère de la production marchande selon la règle « argent public pour biens publics ». Ce constat seul ne peut justifier le désengagement de l'Etat. En effet le régulateur doit intervenir quand le marché est défaillant, c'est-à-dire quand il ne permet pas d'atteindre un optimum de production. Au-delà de ce constat économique qui repose encore une fois le problème des jointures entre production marchande et production non marchande (cf. le développement théorique sur les CTE dans la section 2 du chapitre II), il est désormais nécessaire, via les PSE, de prendre en compte la production marchande comme un déterminant qui conditionne la production de biens publics dans un même processus de production, puis de concevoir des règles de jeu permettant la rémunération privée de biens publics. Dans ce cadre il faudra également prévoir les cas où le marché ne peut intervenir notamment en raison de l'absence d'une demande sociale ; il sera alors nécessaire de repenser des actions en faveur de l'intérêt collectif.

#### **5. La qualité des produits et la diversité des déterminants (organoleptique, énergétique, environnemental)**

Enfin ce dernier point de discussion souligne l'émergence de nouveaux déterminants de la valeur ajoutée des produits agricoles : au-delà de leurs particularités propres (organoleptique, énergétique, environnementale), ces spécificités sont de véritables arguments de vente. Jusqu'ici les qualités des produits n'étaient pas dissociables du produit. Aujourd'hui, la mise

---

<sup>357</sup> Kroll., J.C., 2014. L'émergence des biens publics dans la PAC : renouvellement des débats ou affirmation d'une logique de dérégulation de l'agriculture ? In la production de biens publics en agriculture, Educagri Eds, Marielle Berriet Sollic Coordination, pp. 149-157.

en avant d'une argumentation à visée « scientifique » ou encore « environnementaliste » caractérise une nouvelle demande sociale. Cet engouement est le résultat de la multiplication et de la vulgarisation des normes environnementales publiques et privées: qualité de l'eau, production d'aménités, paysage, bien public, etc... C'est dans ce contexte que se développe, la mobilisation pour une agriculture érigée en modèle au regard de ses fonctions sociales, il s'agit avant tout de justifier le maintien d'un système agricole en établissant la preuve qu'il ne dégrade pas une ressource sensible. Ce positionnement, cet engagement en faveur de la préservation des espaces et de la qualité des produits par la sphère publique puis privée, souligne une politisation de ces questions, mais c'est également donner lieu à l'application du principe de participation issu du concept de développement durable.

La mise en évidence des contributions productives, environnementales, sociales et culturelles de l'agriculture est un sujet par essence interdisciplinaire et cela suppose une approche qui intègre les différentes dimensions des productions agricoles. Ryschawy et *al.* (2015)<sup>358</sup> précisent qu'il existe peu de méthodes d'analyse multicritère pour évaluer la contribution de l'agriculture au développement territorial : de nombreux indicateurs sont identifiés sur les différents volets de la durabilité mais ils sont souvent mobilisés de manière sectorielle (Guillaumin et *al.*, 2009)<sup>359</sup>. Enfin, de récentes études montrent qu'il ne faut pas considérer les services écosystémiques indépendamment les uns des autres (Raudsepp-Hearne et *al.*, 2010)<sup>360</sup>. Un travail important reste donc à mener sur la prise en compte des interrelations qui existent entre les différents services rendus par l'agriculture.

---

<sup>358</sup> Ryschawy J., Tichit M., Bertrand S., Allaire G., Plantureux S., Aznar O., Perrot C., Guinot C., Josien E., Lasseur J., Aubert C., Tchakériane E., Disenhaus C., 2015. Comment évaluer les services rendus par l'élevage ? Une première approche méthodologique sur le cas de la France. *INRA Prod. Anim.*, 28, 23-28.

<sup>359</sup> La contribution des exploitations d'élevage au développement durable : état des lieux des méthodes d'évaluation et résultats. Guillaumin A., Dockes A.C, Palazon R. *Renc. Rech. Ruminants*, 2009, 16

<sup>360</sup> Raudsepp-Hearne C. , Peterson G. D., 2010. Ecosystem service bundles for analyzing tradeoffs in diverse landscapes; *Proc Natl Acad Sci U S A.* 2010 Mar 16; 107(11): 5242–5247. Published online 2010 Mar 1. doi: 10.1073/pnas.0907284107 PMCID: PMC2841950 Sustainability Science.

# Bibliographie

## Articles et chapitres de livres :

Agra Presse (2012). Compensation écologique : si l'agriculture avait une carte à jouer ? 26 novembre 2012.

Allen, D., Lueck, D., (1992). Contract Choice in Modern Agriculture: Cash Rent Versus Cropshare. *Journal of Law and Economics*, vol.35, n°2, pp.397-426.

Amigues, J.P., Desaignes, B., Vuong, Q.H. (1996). L'évaluation contingente : controverses et perspectives. *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, 39-40, pp. 123-150.

Anderson, K., Tyers, R. (1993). More on Welfare Gains to Developing Countries from Liberalizing World Food Trade. *Journal of Agricultural Economics*, vol.44, n°2, pp.189-204.

Arnsperger, C., Van Parijs, Ph. (2000). *Ethique économique et sociale*. Collection Repères, éditions La Découverte, Paris, 122 pages

Arrow, K.J., Debreu, G. (1954). Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy. *Econometrica*, vol. 22, n°3, pp.265-290.

Aznar, O., Perrier-Cornet, P. (2003). Les services environnementaux dans les espaces ruraux : une approche par l'économie des services. *Economie Rurale*, vol.273-274, n°1, pp.153-168.

Barraqué, B., Isnard, L. (2011). Etude de cas n°5 Les Catskills – Upper Delaware : PSE avec New York City. Dans le livre de Yann LAURANS, Tiphaine LEMÉNAGER, Schéhérazade AOUBID : « Les paiements pour services environnementaux: De la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement ? » / Juin 2011 ; AFD

Barrué-Pastor, M., Pech, M. (1995). De la politique des structures à l'agri-environnement, ou la relation paradoxale entre production agricole et protection de l'environnement, in PIREN, *Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux*, Toulouse, CNRS GEODE

Barthélemy D., (2000). Etre et avoir. Patrimoine versus capital : le cas de l'agriculture. *Economie Rurale*, vol.260, pp. 27-40.

Barthélemy D., Boinon J-P. (2008). Le RDR, pour une refondation de l'identité économique de l'agriculture. In La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre marché et identité Groupe Polanyi, 2008, Edition Quae

Barzel, Y., (1989). *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Bender, (1997), "Specification issues in the modelling of union status determination," *Applied Economics Letters*, Taylor & Francis Journals, vol. 4(8), pages 481-485.

Benoît, M., Dubois, E., 2007. Description des 6 classes de la typologie des observatoires de pratiques agricoles territorialisées. In : Benoît., Passouan, M. (Eds), Rapport à deux ans du projet ADD COPT (annexes), ANR, INRA, pp.4-22.

Benoit, M., Passouant, M., et al. (2007). Rapport scientifique à mi-parcours du projet Conception d'Observatoires de Pratiques Territorialisées - COPT ADD-11-2007, 144p, et OPTA document de synthèse, 2007

Bernard, L. (2011). *Du terroir au sens des lieux*. In Claire Delfosse (dir.), *La mode du terroir et les produits alimentaires*. Paris, Les Indes savantes, pp. 41-55.

Bhagwati, J.N. (1971). *The generalized theory of distortions and welfare*. In Bhagwati J.N et al., (eds) *Trade, Balance of payments and Growth*, North Holland Publishing, Amsterdam, pp.69-89

Bohman, M., Cooper, J., Mullarkey, D., Normile, M.A., Skully, D., Vogel, S., Young, E. (1999). The use and abuse of multifunctionality. *Economic Research Service/USDA*, November.

Bonnal, P., Bonin, M., Aznar, O. (2012). Les évolutions inversées de la multifonctionnalité de l'agriculture et des services environnementaux. *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol 12, n°3. <http://vertigo.revues.org/12882>

Bonnieux, F., Dupraz, P., Retière, C., (2001). Farmer's supply of environmental benefits. In: Vardal E. (ed), *Multifunctionality of Agriculture*, Seminar Proceedings, Department of Economics, University of Bergen, Norvège, pp.105-33.

Bonnieux F, Pech M, Rainelli P., 2000. Méthode d'analyse contingente, méthode hédonistique, méthode des coûts de déplacements. In *Multifonctionnalité de l'agriculture*, rapport MAP 99-E1-01-01, décembre 2000.

Bonnieux, F., Rainelli, P. (2000). Aménités agricoles et tourisme rural. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, vol.5, pp. 803-820.

Bonnieux, F., Weaver, R. (1996). Environmentally sensitive area scheme : public economics and evidence in Whitby M. (Ed.) *The European environment and CAP reform : policies and prospects for conservation*. CAB International, Wallingford, UK.

Bontemps, P., Bourgeon, J. M. (2000). Creating countervailing incentives through the choice of instruments," *Journal of Public Economics*, vol.10, pp. 31-41.

Bontemps, P., Rotillon, G. (1998). *Economie de l'Environnement*. La Découverte, Paris.

Bromley, D., (1980). The Impact of Landownership Factors on Soil Conservation: Discussion. In *American Journal of Agricultural Economics*, vol.62, n°5, pp.1089-90.

Brouwer, R. (2000). Environmental value transfer: state of the art and future prospects. *Ecological Economics*, vol.32, pp.137-152.

Brundlandt (rapport) 1987. Notre avenir commun, 1987,  
<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement>

Brun, G. (2006). *L'agriculture française à la recherche d'un nouveau modèle*. L'Harmattan, Paris, 346 p.

Buckwell, A. (1997). If...Agricultural economics in a brave liberal world. *European Review of Agricultural Economics*, vol.24, n°3-4, pp. 339-358

Butault, J-P., Delame, N., Lerouvillois, Ph. (1997). Inégalité des revenus agricoles de 1990 à 1994, *Synthèses*, n°10, pp. 89-96

Cailly, L. (2009). Des territorialités aux spatialités : pourquoi changer de concept ? in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Espace et territoires », pp.151-156.

Cantin Cumyn, M. (2007). *Lex Electronica*, vol. 12 n°2 (Automne/ Fall 2007)

<http://www.lex-electronica.org/articles/v12-2/cantincumyn.pdf>

Caswell, M., Fuglie, K., Ingram, C., Jans, S., Kascak, C., (2001). *Adoption of Agricultural Production Practices: Lessons Learned from the U.S. Department of Agriculture Area Studies Project*. Resource Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agricultural Economic Report n°792.

Chassagne, M-E. (1980). L'agriculture et son espace. Dans une société post-industrielle. *Economie Rurale*, vol.140, n°1, pp.10-15

Cheung, S. (1969). *The Theory of Share Tenancy*. New York: Harcourt, Brace.

CNASEA (1985). Vers un nouvel essor des communautés locales, les opérations groupées d'aménagement foncier. Centre National pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, pp. 31-48.

Collard-Dutilleul, F. (1999). Les contrats territoriaux d'exploitation. *Revue de Droit Rural*, vol.274, pp.344-9.

Colson, F., Desarmenien, D. (1994). Les trajectoires économiques des exploitations agricoles. Méthodes d'analyse et application à l'évaluation des conséquences de la réforme de la PAC. *Économie rurale*, vol. 220 n°1, pp. 79- 83.

Courlet, C. (2002). Les systèmes productifs localisés. Un bilan de la littérature. In: A. Torre, dir., *Le local à l'épreuve de l'économie spatiale. Agriculture, environnement, espaces ruraux* (p. 27-40). Études et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement (33). Versailles, FRA : INRA.

Deffontaines, J.P., 1998. Les sentiers d'un géoagronome. Editions Arguments, Paris.

Del Corso, J-P., Nguyen G., Képhaliacos, C. (2014). « Quelles conditions à l'acceptation d'un dispositif incitatif de politique publique en agriculture ? », *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement* [en ligne], Hors –série 20, décembre 2014, mis en ligne le 15 décembre 2014 <http://vertigo.revues.org/15252> ; DOI : 10.4000/vertigo. 15252

Descheemaekere, F. (1994). *La PAC, avenir du monde rural et mondialisation des échanges agricoles*. Les éditions d'Organisation. 94p

Desjeux, Y., Dupraz, P., Thomas, A. (2012). PAC et environnement : les biens publics en agriculture. *INRA Sciences Sociales* n° 4-5/2011 – février 2012

Desquilbet, M. (1998). Politique commerciale et biens intermédiaires : prise en compte des produits transformés dans l'évaluation des politiques agricoles Thèse Paris IX Dauphine Mai 1998

Deverre, C. (1996). La nature mise au propre dans la Steppe de Crau et la forêt du Var. *Etudes Rurales*, N°141-142, pp. 45-61.

Doc.com (88) 388. DIRECTIVE DU CONSEIL du 22 juin 1988 relative au rapprochement des législations des États membres dans le domaine des arômes destinés à être employés dans les denrées alimentaires et des matériaux de base pour leur production(88/388/CEE) (JO L 184 du 15.7.1988, p. 61)

Dubost, F., (1994). Vert patrimoine, Mission du Patrimoine Ethnologique, Coll. Ethnologie de la France - Cahier 8, Ed. de la MSH, 1994

Dubreuil T., Le Borgne M. (2013). Compensation écologique : quelques pistes pour une meilleure application. *Droit de l'environnement*, n°209, fév.

Dupraz, P., (1996). La gestion des inputs quasi-publics en agriculture : le cas des exploitations porcines et céréalières, Thèse EHESS Mai 1996

Dupraz, P., Pech, M., Rainelli, P. (2004). Institutional approaches to sustain rural landscapes in France. Chapter in *Sustaining Agriculture and the rural environment: Governance, policy and Multifunctionality*. pp.162-182.

Dupraz, P., Pech, M. (2007). Effets des mesures agri-environnementales. *INRA Sciences Sociales*, 2-3 Sept. 2007, 6p.

Ellickson, B. (1981). An Alternative Test of the Hedonic Theory of Housing Markets. *Journal of Urban Economics*, vol.9, n°1, pp.56-79.

Évangile selon Saint Jean, chapitre 10, 11-18.

Facchini, F. (1999). La mise en œuvre de l'article 19 du règlement CEE 797/85 en France et en Grande-Bretagne. *Economie Rurale*, vol.252, pp. 3-8.

Facchini, F., (2003). La contractualisation des aides en agriculture : à qui doit-on donner les droits?. *Economie Rurale*, vol.273, n°1, pp. 243-250.

Falque, M. (1992). Protéger l'environnement : gestion patrimoniale et/ou nouvelle économie des ressources. In : *Politiques et management public*, vol. 10, n°1, pp.1-32  
[http://www.persee.fr/doc/pomap\\_0758-1726\\_1992\\_num\\_10\\_1\\_3036](http://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1992_num_10_1_3036)

Faucheux, S., Noël, J-F. (1995). *Economie des ressources naturelles et de l'environnement*. Armand Collin, Paris.

Fekete, A. (1997). La demande sociale aux commandes. *La Recherche*, n°301, Septembre, pp. 14.

Ferraro, P. (2003). Conservation contracting in heterogeneous landscapes: an application to watershed protection with threshold constraints. *American and Resource Economics Review*, vol.32, n°1, pp. 53-64.

Fouet, J.P., Guerrier, C., Rimbart, J. (1998). Attitudes des agriculteurs vis à vis des programmes environnementaux, INRA-ESR Rennes, PNR des marais du Cotentin et du Bessin.

Froger, G., Méral, P., Le Coq, JF., Aznar, O., Boisvert, V., Caron, A., Antona, M. (2012). Regards croisés de l'économie sur les services écosystémiques et environnementaux. *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol.12, n°3. <http://vertigo.revues.org/12900>

Fujita, M., Thisse, J-F. (1997). Economie géographique, Problèmes anciens et nouvelles perspectives. *Economie et statistique*, vol.45, pp.37-87

Gaigné, C., et Ben Arfa, N. (2011). Environnement et concentration géographique des productions animales : Quels effets sur la compétitivité de l'Ouest de la France?, Projet PSDR CLAP, Grand Ouest, Série Les Focus PSDR3, Focus CLAP n°2, 4p

Granjou, C et Garin, P., 2006 : « Organiser la proximité entre usagers de l'eau : le cas de la Gestion Volumétrique dans le Bassin de la Charente », *Développement durable et territoire*, Dossier 7 : Proximité et environnement, mis en ligne le 18 mai 2006.URL : <http://developpementdurable.revues.org/document2694.htm>

Grolleau G., Salhi, S. (2009). L'externalité et la transaction environnementale les deux faces de la même pièce ? *Économie rurale*, vol.311, pp. 4-18.

Groupe Polanyi (2008). La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre marché et identité, 347, pp.326-327.

Guillaumin A. , Dockes A.C , Palazon R. Renc. Rech. La contribution des exploitations d'élevage au développement durable: état des lieux des méthodes d'évaluation et résultats. Ruminants, 2009, 16 p.

Gupta, J., Ringius, L. (2000). The EU's Climate leadership: Reconciling Ambition and reality, in *Climate Change and European Leadership*, Grubb M. et Gupta J. eds Dordrecht, Kluwer academic.

Hanley, N., Kirkpatrick, H., Simpson, Oglethorpe, D. (1998). Principles for the provision of public goods from agriculture: Modeling moorland conservation in Scotland. *Land Economics*, 102-113

- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, vol.162, n° 3859, pp.1243-1248.
- Heimlich, R. (1985). Landownership and the Adoption. of Minimum Tillage: Comment. *American Journal of Agricultural Economics*, vol.67, pp.679–81.
- Herzog, H.W., Schlottmann, A.M. (1993). Valuing Amenities and Disamenities of Urban Scale. Can bigger be better. *Journal of Regional Science*, vol.33, pp.145-165.
- Hoekman, B., Anderson, K. (1999). Developing country agriculture and the new trade agenda, contribution presented at the American Economic Association Annual Meeting, New York, 3-5 January 1999.
- Houée, P. (1996). *Les politiques de développement rural : Des années de croissance au temps d'incertitude, 2e édition revue et augmentée*. INRA-Economica.
- Hudson, D., Lusk, J. (2004). Risk and Transactions Cost in Contracting: Results from a Choice-Based Experiment. *Journal of Agricultural & Food Industrial Organization*, vol.2, n°1, pp.1-17.
- Hueth, B. (2000). The goals of U.S. agricultural policy: a mechanism design approach. *American Journal of Agricultural Economics*, vol.82, pp.14-24.
- Kahn, M.E. (1995). A Revealed Preference Approach to Ranking City Quality of Life. *Journal of Urban Economics*, vol.38, pp.221.235.
- Kirat, T. (2001). Le pragmatisme l'économie et l'intelligence des règle juridiques : la leçon de la méthode institutionnaliste de JR. Commons. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol.47, pp.1-22
- Kirzner, I.M. (1978). Entrepreneurship, entitlement and economic justice. In Reading Nozick (J. Paul ed.). Totowa (NJ): Rowman & Littlefield, 1981, pp. 383-411.
- Knight, J., Sened, I. [dir] (1995). *Explaining social institutions*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, pp.15-27.
- Kourtessi-Philippakis, G., Treuil, R. (dir.) (2011) Archéologie du territoire, de l'Egée au Sahara Paris, 2011, Cahiers archéologiques de Paris 1 – n° 2 Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne Publications de la Sorbonne. ISBN 978-2-85944-658-1
- Kroll., J.C., 2014. L'émergence des biens publics dans la PAC : renouvellement des débats ou affirmation d'une logique de dérégulation de l'agriculture? In la production de biens publics en agriculture, Educagri Eds, Marielle Berriet Sollic Coordination, , pp. 149-157.
- Kuhfuss, L., Jacquet, F., Preget, R., Thoyer, S., (2012). Le dispositif des MAEt pour l'enjeu eau : une fausse bonne idée ?, Review of Agricultural and Environmental Studies - Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement, INRA Department of Economics, vol.93, n°4, pp. 395-422.

Instance Nationale d'évaluation du Contrat Territorial d'Exploitation. Le programme CTE, décembre 2003, p74

Jaillet, M.-C. (2009), Contre le territoire, la « bonne distance », in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Espace et territoires », pp.115-121.

Jayet, H., Puig, J-P., Thisse, J-F (1996). Enjeux économiques de l'organisation du territoire, *Revue d'Economie Politique*, 106, 1, pp. 127-157

Jégouzo, G., Brangeon, J-L., Roze, B. (1998). *Richesse et Pauvreté en Agriculture*, INRA-Economica, Paris

Jouve, H. (1991). *Les espaces naturels, un capital pour l'avenir*, Commissariat Général du Plan et La Documentation française, p23.

Jura agricole et rural, 21 mai 2001, p.4.

Laffont, J.-J., Martimort, D. (2001). *The Theory of Incentives*. Princeton University Press.

Larrère, C., Larrère, R. (1997). *Penser et agir avec la nature. Une enquête philosophique*, Paris, La Découverte, coll. « Sciences humaines », 2015, 280 p., ISBN : 9782707185716

L'avenir du monde rural, COM 1988, 501 et environnement et agriculture, COM 1988, 338.

Laffont, J-J. (1988). *Fondements de l'économie publique*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Economica

Le Goffe, Ph. (1996). La méthode des prix hédonistes : principes et application à l'évaluation des biens environnementaux. *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, N°39-40, pp. 179-198.

Lee, L. (1980). The impact of landownership factors on soil conservation. *American Journal of Agricultural Economic*, vol.62, n°5, pp.1070-6.

Lefort, I. (2010). La géographie : quelle(s) demande(s) sociale(s) pour quels publics ?, *Tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], #10 | 2010, mis en ligne le 30 novembre 2012, consulté le 12 avril 2016. URL : <http://traces.revues.org/4828>.

Le Roux, X., Sabbagh, C. (Eds), 2008. Agriculture et biodiversité : valoriser les synergies. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Ministère de l'Eccologie et de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du territoire, Paris, p.13.

Liu, J., Taylor, W.W. (Eds), 2002. Integrating Landscape Ecology into Natural Resources Management. Cambridge University Press, Cambridge

Long, L., (2003). *Conservation Practices Adoption by Agricultural Landowners*. American Farmland Trust; Center for Agriculture in the Environment, 113p.

Lynne, G., Shonkwiler, J., Rola, L. (1988). Attitudes and Farmer Conservation Behavior." In American Journal of Agricultural Economics, vol.70, n°1, pp.12-9

Martin G.-J, (2008). Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation "propter rem" de protection de l'environnement, RJE, n° spécial.

Martin, Ph. (1998). Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe? *The World Economy*, vol.21,n°6, pp.757-774

Mathieu, N. (2006). *La géographie rurale française face à l'utopie du développement durable : quelles réactions, quelles perspectives*. Boletín de la AGE N°41- 2006.

Mer, R. (1999). Le paradoxe paysan : essai sur la communication entre l'agriculture et la société. Editions L'Harmattan. 236p.

Ministère de l'agriculture et de la pêche, 1999. *Bulletin d'information du Ministère de l'agriculture*, 1478

Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries of Japan (1998). An economic valuation of external economies from agriculture by the replacement cost method. *Quarterly Journal of Agricultural Economy* Vol. 52 October (4)

Moine, A. (2005). Le territoire comme un système complexe. Des outils pour l'aménagement et la géographie. Septièmes Rencontres de Théo Quant, feb 2005, Besançon, France.

[Http://thema.univ-fcomte.fr/theoq/pdf/2005/TQ2005](http://thema.univ-fcomte.fr/theoq/pdf/2005/TQ2005)

Mollard, A. (2003). Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques. INRA : *Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales*, n°66, pp.27-54. hal-01200974

Mollard, A., Chatellier, V., Codron, J.M., Dupraz, P., Jacquet, F. (2003). L'agriculture contre l'environnement ? Diagnostic, solutions et perspectives économiques. *Annales des Mines*, n°30, pp37-59.

Mollard, A., Chatellier, V., Codron, J.M., Dupraz, P., Jacquet, F., INRA (2002). Vers une gestion intégrée agriculture-environnement ? Diagnostic, solutions, perspectives. In: ATEPE : Agriculture, territoire, environnement dans les politiques européennes. Expertise collective (p. 125-149). Paris, FRA : INRA

Mollard A., Rambonilaza M., Vollet D. (2006). Aménités environnementales et rente territoriale sur un marché de services différenciés : le cas du marché des gîtes ruraux labellisés en France. *Revue d'économie politique*, vol.116, pp. 251-275.

[www.cairn.info/revue-d-economie-politique-2006-2-page-251.htm](http://www.cairn.info/revue-d-economie-politique-2006-2-page-251.htm).

Montginoul, M. (2008). Quels outils pour une gestion des prélèvements individuels en nappe ? Le cas de la plaine du Roussillon ». Sinfotech les fiches, avril 2008. <http://sinfotech.cemagref.fr/asp/index.asp>

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Notes et Etudes Economiques, n°11, avril 2000

OCDE (1995). Acteurs et facteurs de changement, compte rendu du séminaire OCDE sur les technologies et les pratiques d'une agriculture durable. *Aménagement et nature*, n°117, p.97.

OGAF. Vers un nouvel essor des communautés locales. Les opérations groupées d'aménagement foncier. Centre National pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, 281 p, pp. 11-27.

Ollagnon, H. (1989). Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel, in Mathieu N. et Jollivet M., *Du rural à l'environnement : la question de la nature aujourd'hui*, p.263

Ostrom, E., (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge University Press, 280 p.

Palmquist, (1982). « Mesuring environmental effects on Property Values without hedonic Regressions ». *Journal of urban Economics* 11, pp. 333-347.

Passet, R. (1991). De la connaissance à une maîtrise de l'environnement : les approches économiques. *Environnement et gestion de la planète*, Les cahiers français, n°250, p.53.

Passouan, M., Martinand, P., Tonneau, J.P, 2007. Méthode de mise en place d'observatoire. In: Benoît., Passouan, M. (Eds), *Rapport à deux ans du projet ADD COPT (annexes)*. ANR, INRA, pp.47-51.

Pech, M., Etrillard, C. (2014). *Revue Environnement et Développement durable*, à paraître 2014.

Pech, Michel ; Oliveira Santos, Rui, 1999. Pour un contrat sociétal des agriculteurs. *Les Echos*, 11/01/1999, pp.52-53.

Pech, M., Ruas, J-F., 1999. Agri-environnement : le comportement des agriculteurs. *Courrier de l'environnement de l'INRA* n°36, mars 1999

Pélissié, D. (1999). Présentation des CTE. *Revue Pour*, n°164, pp.67-76

Perret, B. (2001). *L'évaluation des politiques publiques*. La Découverte, collection "Repères.

Perspectives agricoles de la PAC, juillet 1985, p.49.

Pessis, C., Topçu, S., Bonneuil, C. (dir.) (2013). Une Autre histoire des « Trente Glorieuses ». Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre, Paris, La Découverte, collection « Cahiers libres », 2013, 312 pages

Planète Publique, mars 2014, p20.

Poinsot, Y. (2006). Les enjeux géographiques d'un impératif agronomique majeur : le « repos du sol » [www.cairn.info/zen.php?ID\\_ARTICLE=AG\\_648\\_0154](http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=AG_648_0154)

Rahm, M., Huffman, W. (1984). The Adoption of Reduced Tillage: The Role of Human Capital and other Variables. *American Journal of Agricultural Economics*, vol.66, n°4, pp. 405-13.

Rainelli, P., Vermersch, D. (2000). Gestion foncière des excédents azotés et marché implicite de droits à polluer : application aux élevages intensifs. *Économie et Prévision*, 143-4.

Raudsepp-Hearne, C., Peterson, G.D., 2010. Ecosystem service bundles for analyzing tradeoffs in diverse landscapes; *Proc Natl Acad Sci U S A*. 2010 Mar 16; 107(11): 5242–5247. Published online 2010 Mar 1. doi: 10.1073/pnas.0907284107 PMID: PMC2841950 Sustainability Science.

Revéret, J.P, Webster, A. (2002). Economics and Biodiversity Management. In: The Construction of a New International Biological Order (Le Preste, Philippe, dir.): Aldershot, Hampshire Ashgate Publishing Ltd. Article cite par Francisco Neira Brito «la gestion des ressources renouvelables: vers une gestion patrimoniale des écosystèmes».

Roche, C. (2001). Droit de l'environnement, p.27.

Roelants du Vivier, F. (1987). *Agriculture européenne et environnement : un avenir fertile*. Paris : Sang de la terre. Collection : Dossiers de l'écologie.

Roberts I., Podbury T., Freeman F., Tielu A., Vanzetti D., Andrews N., Mélanie F., Hinchy M. (1999). *Reforming world agricultural trade policies* ABARE report research 99.12 Publication N° 99/96

Roudart, L. (2000). Négociations internationales et politiques agricoles après Seattle. *Economie Rurale*, vol.257, n°1, pp. 17-26.

Runge, F. (1999). Beyond the green box: A conceptual framework for agricultural trade and the environment Center of International Food and Agricultural Policy University of Minnesota Working Paper WP99-1 April 1999

Ryschawy J., Tichit M., Bertrand S., Allaire G., Plantureux S., Aznar O., Perrot C., Guinot C., Josien E., Lasseur J., Aubert C., Tchakériane E., Disenhaus C., 2015. Comment évaluer les services rendus par l'élevage ? Une première approche méthodologique sur le cas de la France. *INRA Prod. Anim.*, 28, 23-28.

Salanié, B. (1997). *The Economics of Contracts: A Primer*. Cambridge: MIT Press.

Sheriff, G. (2001). *Two birds with one stone? On the optimality of using a single instrument to achieve multiple targets under hidden information*, University of Maryland.

Simon, P., (1992). *La main invisible et le droit*. Editions Les Belles Lettres, Paris.

Stiglitz, J., (1974). Incentives and Risk Sharing in Sharecropping. *Review of Economic Studies*, vol.41, n°2, pp. 219-55.

*The digest of Justinian*, University of Pennsylvania Press, 1998 (trad.A.Watson).

Thenail, C., Dupraz, P., Pech, M., Turpin, N., Ducos, G., Winckler, L., Barillé, P., Joannon, A., Baudry, J., Le Cœur, D., Huert-Moy, L. (2009). How do farms economic and technical dynamics contribute to landscape pattern? In: Brouwer, F., van der Heide, Earthscan, Wageningen, pp. 235-253.

Trouvé A., Berriet-Sollic M., 2013, « Développement des territoires de projet : quels enjeux pour les politiques rurales ? », *Economie Rurale*.

VonReichert, C., Rudzitis, G. (1994). Rent and Wage Effects on the Choice of Amenity Destinations of Labor-Force and Nonlabor Force Migrants. A Note. *Journal of Regional Science*, vol.34, pp. 445-455.

Van Huylenbroeck, G., Whitby, M., (éds.) (1999). *Countryside stewardship: farmers, policies and markets*. Amsterdam, Pergamon.

Whitby, M. (1996). *The United Kingdom in the European Environment and the CAP reform; policies and prospects for conservation*. Ed. Martin Whitby, CAB International :186-205

Williamson, O. (1975). *Markets and hierarchies*. Free Press: New-York.

Wu, J., Babcock, B.A. (1996). Contract design for the purchase of environmental goods from agriculture. *American Journal of Agricultural Economics*, vol.78, pp. 935-945.

Walras, L. (1874). « Principe d'une théorie mathématique de l'échange », *Journal des économistes*.

Yrjölä, T., Kola, J. (2000). Multifunctional agriculture: cost-benefit approach Agricultural Economics Research Institute Helsinki. Research Reports 241. pp. 31-57

Zakine, C. (1998). L'influence du droit de l'environnement sur le droit rural : Conservation de la faune sauvage, droit communautaire, droit national. In *Ruralia 1998-03 - Varia*, Mis en ligne le 1<sup>er</sup> janvier 2003, disponible sur : <http://ruralia.revues.org/document59.html>.

## Rapports et communications :

ADASEA Manche, rapport d'activité 2003

Agreste-Cahiers (2004). *Les comptes prévisionnels de l'agriculture française pour 2004*, n°4, décembre, 98p.

Ambroise, R., (1996). Les Plans de Développement Durable- Quel droit pour une agriculture partenaire de la nature ? Actes du colloque de la société française pour le droit de l'environnement, Limoges, 28-29 novembre 1996.

Aznar, O., Jeanneaux, P., et Déprés, C. (2009). Les services environnementaux fournis par l'agriculture, entre logique sectorielle et logique territoriale : un cadre d'analyse économique. 3<sup>ème</sup> journées de recherches en science sociales, INRA SFER, CIRAD, Montpellier 9-10-11 décembre, 20p

Bonnieux, F. (1998). Evaluation économique des externalités de l'agriculture : portée et validité des méthodes pour la décision publique. Note pour le Directeur du Cabinet du Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, Note n°6.

Bonnieux, F. (2005). Agriculture et territoire : enjeux pour l'action publique et la recherche scientifique Bilan critique des politiques agroenvironnementales et perspectives d'évolution avec la nouvelle PAC. Séminaire INRA- DATAR, 4 mai 2005.

Bonnieux, F., Dupraz, P., Latouche, K. (2006). Experience with agri-environmental schemes in EU and non-EU members. Notre Europe ([www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)). 14p.

Calame, P. (1998). Critères et méthodes pour l'action dans un monde complexe, exposé de Pierre Calame au Grand atelier MCX, 21 novembre 1998, 10p.

Certaines de ces informations sont issues du bulletin de liaison de septembre 2008 Observatoire des Activités Agricoles sur les Territoires (OAAT) Edition n °1.

Charbeaux, Ph. (1994). Rôle épurateur des zones humides vis-à-vis des pollutions diffuses d'origine agricole- étude bibliographique, 29 p. + annexes.

Charbonnel, L., (1996). Rapport d'audit sur la reconduction éventuelle au titre du règlement CEE n°2078/92 du 30 juin 1992 des opérations engagées au titre de l'article 19 du règlement CEE n°797/85 sur les marais du Cotentin et du Bessin, 45 p. + annexes.

Colloque INRA au Salon de l'Agriculture, mardi 26 février 2013, réforme de la PAC et prairies permanentes, Jean-Louis PEYRAUD, Inra Rennes, Agrocampus-Ouest.

Commission Européenne (1985). Perspectives de la politique agricole commune - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement COM(85) 333, juillet 1985.

Commissariat général au développement durable – Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable (2011). Études & documents n°49, septembre 2011,

Commissariat général au développement durable (CGDD) (2013). Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels. Références, octobre 2013, [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref\\_-\\_Lignes\\_directrices-2.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref_-_Lignes_directrices-2.pdf).

Commission européenne (1996). *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale 1996*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes

Conseil économique pour le développement durable (2010). Les PSE : des rémunérations pour les services environnementaux. Références économiques pour le développement durable. N°17, 2010.

Cooper, T., Hart, K., Baldock, D. (2009). *The provision of public goods through agriculture in the European Union*. Rapport pour la DG Agriculture et Développement Rural de la commission Européenne 396, Institute for European Environmental Policy, Londres

DIREN (2000). Fiche de synthèse des données répertoriées (secteur du PNR des marais du cotentin et du Bessin, baie des Veys, 14 p.

DIREN (1999). Natura 2000 en Basse Normandie, Lettre d'information n°1, décembre 1999

DIREN Basse-Normandie, Elaboration d'un projet de Charte d'un Parc Naturel, Guide à l'usage des services de l'Etat

Dubois de la Sablonnière, F. (1998). Irrigation et gestion durable des ressources en eau dans le Bassin Loire-Bretagne. Document de travail atelier RIOB.

<http://www.oieau.fr/ciedd/contributions/atriob/contribution/Ibf.htm>

Dupraz, P., Pech, M. (2007). Effets des mesures agri-environnementales. Journée du département SAE2 : Evolution de la politique agricole commune. *Paris – 14 juin 2007*

Eggers, J., Beckmann, V., Mettepenningen, E., Melf-Hinrich, Ehlers., Hurrelmann, A., Kunz, A., Hagedorn, K. (2007). Analysing Institutional Arrangements for Agri-Environmental Schemes in Europe: ITAES WP4 Final Report. 295p

Evaluation *ex post* du Plan de Développement Rural National. Marché CNASEA n° 22-07 : Soutien à l'agroenvironnement. Synthèse de l'évaluation décembre 2008, rapport final définitif

Georgeault-Dormoy, G., (1994). Efficacité sociale d'une gestion collective des communs : application aux marais du Cotentin et du Bessin. Mémoire de DAA ENSA Rennes.

FAO (2007). La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : payer les agriculteurs pour les services environnementaux, Rome, 259p

FPNR (2000). Paysages des zone humides, cahier n°3, 40 p.

Georgeault- Dormoy, G., (1994). Efficacité sociale d'une gestion collective des communs : application aux marais du Cotentin et du Bessin, mémoire de DEA.

Guyomard, H. (2000). La multifonctionnalité de l'agriculture : éléments d'analyse de la position française dans la perspective des prochaines négociations agricoles multilatérales à l'Organisation Mondiale du Commerce. Note rédigée pour le Cabinet du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (réunion du 13 Avril 2000)

Karsenty, A., (2011). Paiements pour services environnementaux et développement : Coupler incitation à la conservation et investissement. Perspective CIRAD, n°7 janvier 2011.

L'ADAME des marais, Association pour la création du Parc Naturel Régional des marais du Cotentin, 1989- Citée dans le projet de création du Parc Naturel des marais du Cotentin, p 5-6.

Langlois, M., (1997). Rareté, utilité et valeur: l'approche économique in Hervé (D), Langlois (M) éd. Pression sur les Ressources et Raretés. Forum HEA-LEA 10/6/97, Document ORSTOM-Montpellier n°6, pp. 69-81, Montpellier, 1997.

Le Roux, X., Barbault, R., Baudry, J., Burel, F., Doussan, I., Garnier, E., Herzog, F., Lavorel, S., Lifran, R., Roger-Estrade, J., Sarthou, J.P., Trommetter, M. (éditeurs) (2008). Agriculture et biodiversité. Valoriser les synergies. Expertise scientifique collective, synthèse du rapport, INRA (France).

Léon, Y., (1999). The Economic Analysis of Rural Development, pp. 11-28, in *European Agriculture Facing the 21st Century in a Global Context*, Organized sessions papers, IXème Congrès européen des économistes agricoles, Varsovie, 24-28 août

Mestelan P., de Sainte Marie C., Vansteelant J-Y. (2008). Guide pour la mise en œuvre de l'engagement unitaire agro-environnemental « maintien de la richesse floristique d'une prairie naturelle » (herbe 07). Méthode d'élaboration de la liste des plantes indicatrices. Enseignements tirés des projets de territoire Parcs Naturels de France, PNR du Massif des Bauges, PNR du Haut Jura, INRA Ecodéveloppement, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Ministère de l'Ecologie et du développement durable.

Meynard, JP., Girardin, P. (1993). « Produire autrement ». Courrier de la cellule Environnement de l'INRA n° 15.

Ministère de l'Écologie, du Développement Durable des Transports et du Logement (MEDDTL) (2012). Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel. 6 mars 2012.

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/doctrineERC-vpost-COPI6mars2012vdef-2.pdf> ;

OCDE (2001). Multifonctionnalité : Elaboration d'un cadre analytique. Paris : OCDE. 117 p.

OCDE (2009). La conversion des terres agricoles : dimension spatiale des politiques agricoles et d'aménagement du territoire. OCDE 2009

Parc Naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin, 1991- Charte constitutive, 58 p + annexes

Parc Naturel Régional des Marais du Cotentin et du Bessin 1998, Charte « Objectifs 2008 »,.

PDD (1994). Le diagnostic agri-environnemental d'exploitation. Quelques éléments de méthode. Ministère de l'Agriculture. Document de travail. Juillet 1994.

PNR (1997). Objectif 2007, projet de rapport de la charte 1997-2007, 123 p.

PNR (2000). Rapport d'activités 1999, Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin, 52 p.

PNR (1997). Etude courantologique, sédimentaire et de salubrité de la baie des Veys, cahier des clauses particulières, 18 p.

PNR (1999). Des expériences techniques sur la gestion des zones humides. Programme européen LIFE 1995/1998 sur la mise en place d'un modèle de gestion intégrée des zones humides), 48 p.

PNR (2000). Bilan du suivi agro- floristique sur le marais des Mottes, 1997-1999.

Projet ADD COPT 2006-2008

Quétier, F., Quenouille, B., Schwoertzig, E., Gaucherand, S., Lavorel, S., Thiévent, P. (2012). Les enjeux de l'équivalence écologique pour la conception et le dimensionnement de mesures compensatoires d'impacts sur la biodiversité et les milieux naturels. Sciences Eaux et territoires : la revue d'Irstea, IRSTEA, 7 p, <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/69/04/34/PDF/dg2012-pub00035336.pdf>

Rapport d'étude sur la Typologie des espaces ruraux et des espaces à enjeux spécifiques (littoral et montagne) par l'UMR CESAER (Inra/AgroSup Dijon), l'UMR ThéMA (Université de Franche-Comté/CNRS), l'UMR METAFORT (AgroParisTech/Cemagref/Inra/VetAgroSup) pour le compte de la DATAR, novembre 2011.

Rapport d'évaluation des CTE, décembre 2003.

Rapport d'évaluation national sur le programme CTE, décembre 2003. Instance nationale d'évaluation présidée par Philippe Lacombe.

Renard, J. (2005). Le modèle agricole breton : ses réussites, ses dérives et sa remise en cause (1950-2004). N°23, ESO, septembre 2005.

Sibiende, C., Sibiende, T. (1993). Les Rouages économiques de l'environnement, les Editions de l'Atelier, Paris, 1993. 64 dossiers-clés, 58 cas concrets, 68 schémas, 397 définitions pour comprendre les liens entre croissance économique et gestion de l'environnement.

UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature) (2011). La compensation écologique : Etats des lieux et recommandations.

Union européenne (2008). L'économie des écosystèmes et de la biodiversité. (sous la dir. de Pavan Sukhdev). <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb>

Vert, J, Colomb, J. (2009). La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture. Document de travail, Prospective et Evaluation n°2, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 25p

Vittel (1997). Les dossiers de l'environnement de l'INRA. N°14,.

Vivier, M., (1992). De la diversité des usages à la mono production fourragère : le cas des marais communaux de l'Isthme du Cotentin, INRA-URSAD Normandie, projet d'article 1992, 32p.

Vivier, M., Baudry, J. (1988). Fermes herbagères et prairies de l'isthme du Cotentin [Texte imprimé] / M. Vivier, J. Baudry / Versailles : Institut national de la recherche agronomique.

Wunder, S.(2005). Payments for environmental services : some nuts and bolts. CIFOR Occasional Paper, 42, 26p., [www.cifor.cgiar.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-42.pdf](http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf)

## **Décrets, lois et sites internet :**

Article 130 R du traité de Rome

Article 19 du Règlement CEE N° 797/85

Article L333-1 alinéa 2 du code de l'environnement

Arrêtés du 11 septembre 2003 portant application du décret n° 96-102 du 2 février 1996 et fixant les prescriptions générales applicables aux prélèvements soumis à autorisation ou à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'environnement et relevant des rubriques 1.1.2.0, 1.2.1.0, 1.2.2.0 ou 1.3.1.0 de la nomenclature annexée au décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié

Circulaire DEPSE/SDEEA/C.96, n°7001 de février 1993

Circulaire d'application DEPSE/SDEA/C2000-7011

Circulaire DEPSE/SDEA/N° C99-7030 du 17 novembre 1999

Décret n°70 488 du 8 juin 1970.

Directive CE 79/409 du 02 avril 1979.

Directive européenne n° 2004/35/CE du 21 avril 2004

<http://merlin.lusignan.inra.fr/ITAES/website>. Rapports publics du projet ITAES

Loi d'orientation agricole n°60-308 du 5 août 1960

Loi n°99-574 d'orientation agricole du 9 juillet 1999

Loi n° 215 du 30 juillet 1992

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005

Loi n°2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008

Règlement CEE n° 797/85 du 12 mars 1985

Règlement (CEE) n°1760/87 du 16 juin 1987

Règlement (CEE) n°1094/88 du 24 avril 1988

Règlement CEE) n°1760/87 modifié en 1988.

Règlement (CEE) n°2078/92 du 30 juin 1992

Règlement (CE) n° 1257/ 1999 du 17 mai 1999 la, Pour plus d'information, voir la revue de droit rural n°365, août-septembre 2008.

Rapport Eureval C3E, Centre Européen d'expertise et Evaluation, 2003- Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement C.E n° 1257-1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural, partie sur le soutien à l'agro-environnement (Chapitre VI du RDR) et le Contrat Territorial d'Exploitation) ; lot Basse-Normandie n°8b, Rapport final CTE, 64 p + annexes.

# LES ANNEXES

# Annexe n°1

## Liste des schémas

Schéma n°1 : Les conséquences de la modernisation

Schéma n°2 : Evolution des instruments de mise en œuvre des MAE

Schéma n°3 : Système d'acteurs dans la mise en œuvre des MAE

Schéma n°4 : Procédure d'élaboration des contrats territoriaux d'exploitation

Schéma n°5 : Procédure de mise en œuvre territoriale des CTE

Schéma n°6 : Schéma de fonctionnement du Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin

Schéma n°7 : Multifonctionnalité de l'agriculture sur le territoire des marais du Cotentin et du Bessin.

Schéma n° 8 : La démarche d'évaluation : une démarche en trois temps.

Schéma n°9 : Recueil des données sur le territoire du PNR

Schéma n°10 : Trajectoire A : de petites exploitations bloquées par les quotas laitiers.

Schéma n° 11 : Trajectoire B : des systèmes de plus en plus grands et diversifiés.

Schéma n°12 : Trajectoire C : des exploitations orientées vers le « tout herbe ».

Schéma n°13 : Superficies concernées par les différentes MAE dans la Manche et du Calvados

Schéma n°14: Principe de maximisation de la valeur (Coase, 1960)

Schéma n°15 : Nautile in programme COPT

Schéma n°16 : Les éléments constitutifs du développement durable

Schéma n° 17 : Organisation des activités agricoles Thünen (1928)

Schéma n° 18: Les composantes des déterminants territoriaux

Schéma n° 19: Evolution des thématiques OGAF dans le temps

Schéma n°21 : Positionnement de mesures d'aménagement et de protection de l'environnement

Schéma n°22 : Les biens produits par l'agriculture

## Liste des tableaux

Tableau n°1 : Données synoptiques de l'activité agricole dans le canton de Montfort/ Meu en 1999

Tableau n°2 : Les principales productions en 1999

Tableau n° 3: Evolution des modalités de mise en œuvre de la politique agricole française

Tableau n°4 : La répartition des montants financiers pour 2000-2006 du PDRN

Tableau n°5 : Distinctions classiques relatives aux externalités

Tableau n°6 : Classification des biens

Tableau n°7 : Evaluation à dominante juridique

Tableau n° 8 : Comparaison des mesures mises en œuvre dans le cadre des MAE et des CTE.

Tableau n° 9 : Principales évolutions du territoire agricole des marais du Cotentin et du Bessin

Tableau n°10 : Participation des trajectoires à la gestion de l'espace et des ressources naturelles

Tableau n°11 : Influence des politiques agricoles sur l'offre d'aménités environnementales.

Tableau n°12 : Part de chacun des piliers dans le budget de la politique agricole commune

Tableau n° 13 : Nombre d'exploitations agricoles en fonction du mode de faire valoir en France

Tableau n°14 : Fréquence des mesures contractualisées sur l'échantillon des agriculteurs contractants

Tableau n°15 : Répartition de la SAU (ha) des exploitations en fonction du mode de faire valoir

Tableau 16: réponse à la question: comment les propriétaires de parcelles louées perçoivent-ils perçoivent

ils les mesures ?

Tableau n°17 : Indicateurs thématiques retenus

Tableau n°18 : Enjeux et objectifs des observatoires OPA

Tableau n°19 : Acteurs et usages des données

Tableau n°20 : Le fonctionnement des observatoires

Tableau n°21 : Différences entre MAE et PSE

Tableau n°22 : Exemples de valeurs des services rendus dans les zones humides

## **Liste des encadrés**

Encadré n°1 : Politiques environnementales et limites des instruments juridiques

Encadré n°2 : Aides allouées sur la base d'engagements volontaires à respecter des pratiques agricoles

Encadré n°3 : Diversification des activités agricoles et concurrence

ENCADRE n°4 : Les enquêtes agricoles sur le territoire des marais.

## **Liste des cartes**

Carte n°1 : situation de la commune d'Iffenic en Ille et Vilaine

Carte n°2 : le Parc Naturel Régional du Cotentin et du Bessin

Carte n°3 : Les ZH du PNR du Cotentin et du Bessin

## **Listes des graphiques et histogramme**

Graphique n°1: Courbe de transformation théorique production agricole-externalités

Graphique n°2 : Optimum social en présence d'externalités négatives et d'externalités positives

Graphique n°3 : Arbitrage entre production d'aménités et de produits agricoles

Histogramme n°1 : Surfaces contractualisées dans le cadre des OLAE en Basse-Normandie

# Annexe n°2

## Démarche conceptuelle

**1. Le sujet:** l'avènement, puis la mise en œuvre des politiques agroenvironnementales en France sur une période de plus de vingt ans (de 1992, aux années 2010) se réalise à partir d'une prise de conscience progressive du coût social de l'agriculture intensive dans le milieu des années 80. Durant ce pas de temps assez long, l'évolution de ces politiques a répondu à plusieurs critères : prise en compte des méfaits de l'agriculture intensive, adoption par des techniques contractuelles de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, conceptualisation de la multifonctionnalité de l'agriculture. Ce nouveau cadre théorique invite les agriculteurs à développer une production marchande qui intègre des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, et vise également une production non marchande d'aménités. Ces deux principales phases de développement des politiques agroenvironnementales sont marquées par une progression indiscutable de la prise de conscience des agriculteurs vis-à-vis des problèmes environnementaux, mais aussi par l'impossibilité de l'Etat à négocier avec les agriculteurs des contrats plus efficaces. Dès lors, dans les années 2000, deux types de réflexion sont entamés, d'une part des groupes d'agriculteurs se mobilisent pour créer par exemple des observatoires de pratiques agricoles afin de faciliter des négociations avec les autres acteurs du territoire dans un cercle fermé (bien club) puis, d'autre part des réflexions académiques sont entamées, elles portent sur la possibilité de conclure des contrats entre demandeurs et offreurs d'aménités. Dans ce schéma, l'Etat défaillant est parfois exclu de ces négociations.

**2. Problématique :** dans le milieu des années 80, la protection de l'environnement et l'ensemble de ses corollaires deviennent un enjeu de société. Les politiques agricoles intègrent les préoccupations environnementales et bien sûr vient très vite la question du calibrage et de l'efficacité de ces politiques.

- i) Les outils de politiques publiques mis en place (réponse à une demande sociale)
  - Les contrats
  - La Multifonctionnalité

- ii) La recherche d'une échelle territoriale adéquate (la recherche d'efficacité environnementale)
  - L'expérimentation dans des zones sensibles
  - L'ouverture vers un zonage national
  - Le Parc Naturel Régional du Cotentin et du Bessin
  
- iii) Les approches et outils innovants (pour combler les défaillances du marché et de l'Etat)
  - Les observatoires
  - La compensation écologique
  - Les paiements pour services environnementaux
  
- iv) La nécessité d'analyser cette évolution à la lumière de plusieurs disciplines (interdisciplinarité finalisée)
  - Le droit applicable et le droit prospectif
  - Les apports de l'économie de l'environnement
  - Le territoire et la géographie

**3. Hypothèse :** la territorialisation des politiques agroenvironnementales contractuelles entre 1992 et 2010 : une régulation évolutive conduite par la recherche (plus ou moins explicite) d'un équilibre entre marché agricole et marché des aménités.

Dans ce travail, est avancée l'hypothèse selon laquelle la territorialisation des politiques agroenvironnementales résulte d'un faisceau évolutif de déterminants :

- La demande sociale
- L'état du marché des productions marchandes
- La possibilité de construire des contrats à partir d'informations fiables
- La capacité de concentration des efforts dans un « territoire projet »
- La mise en place d'obligations de résultat
- L'obtention de financements publics ou privés

#### 4. Cadres Théoriques :

- L'application du principe pollueur payeur (la réduction des externalités négatives)
- La multifonctionnalité de l'agriculture (la production et la rémunération d'externalités positives)
- La recherche d'un territoire de conjonction (production agricole et production environnementale)

**5. Méthodologie :** cette thèse est composée d'un chapitre liminaire qui expose la genèse et le développement de mon parcours professionnel à l'origine de mon intérêt et mes interrogations sur le sujet, puis par cinq chapitres qui en relatent la mise en œuvre, le développement et les évolutions des politiques agroenvironnementales. Le matériau principal du travail de recherche à l'origine de ma thèse est constitué par la reprise de différents articles ou autres travaux effectués durant cette période. Ils me permettent d'avoir un regard tant historique, que prospectif et critique sur mon sujet de recherche. Les deux premiers chapitres de ma thèse dressent un inventaire historique des politiques agro environnementales qui est étayé par des approches théoriques. Le troisième chapitre interroge, à partir de cadres théoriques particuliers, l'hypothèse selon laquelle la territorialisation des politiques agroenvironnementales résulte d'un faisceau évolutif de plusieurs déterminants. Les deux derniers chapitres font état de pistes de réflexion qui restent à explorer et analysent les solutions alternatives aux contrats agroenvironnementaux.

# Annexe n°3

## Panorama des politiques agro-environnementales pour la période 1985-2010

En matière de politiques agroenvironnementales et d'un point de vue économique et juridique, six principes fondamentaux jouent un rôle clef dans l'orientation, la mise en œuvre et le développement des programmes d'actions :

- Le principe pollueur-payeur : il s'agit de la fameuse internalisation des externalités, c'est au pollueur d'internaliser les conséquences de la pollution émise, et donc de couvrir les frais de dépollution.
- Le principe de prévention : la meilleure politique consiste à éviter, dès l'origine, la création de nuisances ou de pollutions, plus que de les combattre ultérieurement.
- Le principe de précaution : ce principe consiste à prendre les mesures nécessaires à la non survenance d'un événement prévisible ou probabilisable (en cas d'inaction, le risque que l'événement se produise n'est pas nul).
- Le principe d'intégration: il s'agit de faire de l'environnement une des dimensions de toute décision au même titre que les considérations économiques et sociales et réciproquement.

- Le principe d'équité : toutes les politiques doivent être conçues de manière à distribuer de façon juste et équitable les « fruits » du développement entre régions, populations et personnes.
- Le principe de subsidiarité : ce principe vise à déterminer le niveau d'intervention le plus pertinent dans les domaines de compétences partagées entre l'UE et les pays de l'UE. Il peut s'agir d'une action à l'échelon européen, national ou local. Dans tous les cas, l'UE ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les pays de l'UE à leurs échelons national ou local respectifs.

Ces principes fondamentaux sous-tendent toutes les politiques et programmes d'actions agroenvironnementaux que nous allons évoquer dans ce chapitre intéressant les instruments de mise en œuvre.

Dans le domaine de l'environnement, trois types d'instruments sont souvent distingués. Les instruments réglementaires (*command and control*) recouvrent un ensemble de mesures institutionnelles visant à empêcher les effets externes négatifs en utilisant la menace de sanctions administratives et/ou judiciaires. Suite à de sévères critiques à l'encontre des instruments réglementaires (inefficacité, inefficience et manque de flexibilité dans certaines circonstances), les instruments économiques ont alors connu un développement considérable (taxe, redevance). Ils se sont parfois substitués aux approches réglementaires, bien que, souvent, ils aient plutôt joué un rôle complémentaire en agissant de manière indirecte, en cherchant à modifier le contexte économique dans lequel les pollueurs évoluent. Une dernière catégorie d'instruments fait intervenir à la fois le régulateur classique, à savoir les pouvoirs publics, mais aussi d'autres acteurs issus de la sphère marchande et de la société civile. Ces nouvelles formes de régulation plus participatives et coopératives s'éloignent des approches contraignantes en promouvant le volontariat et la responsabilité civile et environnementale des adoptants.

Dans le domaine de l'agriculture, on rencontre ces trois types d'instruments : des réglementations telle que la réglementation des épandages dans le PMPOA<sup>361</sup>, des instruments économiques tels que les éco-taxes sur les pesticides dans le cadre de la TGAP<sup>362</sup> et des

---

<sup>361</sup>Plan de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole

<sup>362</sup>Taxe Générale sur les Activités Polluantes

instruments volontaires tels que les contrats agro-environnementaux. Les contrats agro-environnementaux ont été introduits initialement par l'article 19 du règlement européen 797/85 relayé par les règlements 2078/92 et 1257/99. Dans leur principe, ils s'appuient sur le volontariat des agriculteurs dans la fourniture de biens environnementaux. Le contrat agro-environnemental est volontaire et propose aux agriculteurs de s'engager à mettre en œuvre un certain nombre de pratiques environnementales contre une rémunération de la collectivité.

### **1. Les politiques agroenvironnementales de 1985 à 1993 : la suite des OGAF<sup>363</sup> article 19**

Depuis la parution du « livre vert » par la commission de l'Union européenne (UE), la Politique Agricole Commune (PAC) doit désormais s'intéresser tout autant au soutien du revenu des agriculteurs et à l'autosuffisance alimentaire en Europe, qu'à la protection de l'environnement. C'est dans ce contexte que l'introduction de l'article 19 dans le règlement CE 797/85 du 12 mars 1985 permet aux Etats membres d'attribuer une aide aux agriculteurs qui contribuent à la protection des zones sensibles, dans le but de compenser la perte de revenu liée à la mise en place de ces pratiques respectueuses de l'environnement. Ce règlement ouvre la voie à une justification politique des mesures de protection de l'environnement.

Malgré une procédure d'application peu contraignante, ce règlement est adopté avec réticence tant au niveau de l'Etat<sup>364</sup>, qu'en terme de résultats observés<sup>365</sup>. Cette réticence traduit l'attachement de la profession agricole au rôle strictement productif de l'agriculture qui s'était déjà manifesté lors de la mise en place de mesures telles que l'extensification et surtout le gel des terres arables.

Pour faciliter l'acceptation/adaptation des politiques agro-environnementales aux agriculteurs, au mois de février 1993, les objectifs de lutte contre la désertification et les friches et l'entretien

---

<sup>363</sup> D'un objectif très sectoriel et ciblé, les OGAF ont ainsi évolué progressivement vers une prise en compte globale et diversifiée du développement rural susceptible de s'adapter et d'intégrer les nouvelles législations nationales et européennes notamment en matière d'environnement. Les objectifs et modalités d'actions des OGAF font l'objet d'un développement dans le chapitre conclusif.

<sup>364</sup> L'article 19 n'est appliqué en France qu'en 1989, c'est à dire 4 ans après le Règlement Européen.

<sup>365</sup> En 1993, seulement 205.200 ha sont sous contrat.

des pâturages sous forêt en zone Méditerranéenne, viennent compléter les principaux axes prioritaires retenus, i) la réduction des pollutions de l'agriculture intensive, ii) l'adaptation des systèmes d'exploitation dans le secteur des biotopes rares et sensibles, iii) l'orientation et la gestion de l'espace dans les zones extensifiées.

Par ailleurs et dans ce même objectif, les pouvoirs publics choisissent les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF) comme support administratif et financier de l'article 19. En effet, la procédure OGAF ayant accompagné les évolutions et les mutations de l'agriculture depuis le début des années 1970, elle est bien connue du monde agricole. Sans revenir sur ces différentes étapes, un certain nombre de principes demeurent constants. D'une durée de 3 ans, une OGAF permet de mettre en synergie l'ensemble des forces et des moyens disponibles sur un espace défini, en réponse à une problématique caractérisée de manière concrète. Une OGAF ne peut en effet être agréée que si un nombre suffisant d'agriculteurs sur une zone donnée, participent activement à l'élaboration du schéma d'exécution et entendent participer activement au déploiement de la mesure. Un comité de pilotage souverain composé de l'ensemble des partenaires locaux intéressés par l'opération (agriculteurs, administratifs, élus locaux, experts scientifiques et les associations (pêche, chasse, environnementale) gère l'ensemble des moyens (humains, techniques et financiers) de l'OGAF.

Il est à noter que les OGAF, qu'elles soient le fait d'initiatives locales ou plus directement issues de décisions institutionnelles, traduisent l'ambivalence quant aux choix des systèmes les plus opérationnels pour la mise en œuvre d'une politique. Deux cas polaires coexistent, dans un premier cas de figure, il s'agit d'une démarche ascendante qui s'appuie sur une forte dynamique d'action qui se cristallise au plus près du terrain et qui met en synergie l'ensemble des acteurs concernés, dans l'autre cas de figure, il s'agit d'une démarche descendante qui concentre les moyens ministériels et communautaires sur des priorités et qui révèle donc une réelle volonté institutionnelle.

Ainsi, le choix des thématiques et la gestion financière se fait au niveau d'une instance décisionnelle nationale : le Comité Technique Agriculture Environnement (CTNAE). Ce comité est composé d'administratifs (ministères de l'Agriculture et de l'Environnement), de professionnels et associatifs de l'agriculture et de l'environnement, d'experts scientifiques et

du CNASEA. Il réceptionne puis reçoit les instances départementales qui viennent présenter leur projet à tour de rôle. Le CTNAE est donc une instance de vérification et de validation du contenu administratif des dossiers. Outre ces aspects strictement administratifs, ce comité permet aux trois principaux partenaires des OGAF de s'assurer que leurs priorités respectives soient respectées. Le ministère de l'Environnement veille à ce que les enjeux liés à la protection de biotopes soient correctement pris en compte, le ministère de l'Agriculture s'assure que les niveaux de primes soient harmonisés entre les régions, alors que la profession agricole travaille à ce que l'article 19 demeure une mesure facultative pour les agriculteurs. Quoiqu'il en soit, c'est dans ce comité que prennent forme les différents argumentaires qui permettent l'élaboration de la politique nationale agri-environnementale.

La procédure de programmation est donc centralisée parce qu'elle est parfaitement contrôlée par le ministère des Finances au moment du paiement (Facchini, 1999)<sup>366</sup> et que la validation des dossiers départementaux demeure de la responsabilité du CTNAE. Elle est également ascendante parce que les zones éligibles et le montant des aides sont définis par les préfets de départements après consultations des parties intéressées. Les dossiers acceptés sont ensuite présentés au Conseil d'Administration du CNASEA, au ministère de l'Agriculture qui donne son avis puis ils sont enfin transmis au comité STAR à Bruxelles pour l'obtention d'un cofinancement européen de 25%.

La période d'expérimentation « OGAF » a été de courte durée (1989 à 1992). Toutefois, plusieurs remarques fondamentales peuvent être faites : i) la mise en place de ces mesures implique des coûts d'administration publics et privés très élevés, liés au nombre d'échelons impliqués, ii) pour la même raison, le pas de temps entre le dépôt du dossier et le paiement de l'aide est très long et peut s'échelonner sur une période de deux ans, iii) le choix de la procédure OGAF place les organismes gestionnaires (ADASEA et CNASEA) au centre du dispositif de

---

<sup>366</sup>Facchini, François, 1999. « La mise en œuvre de l'article 19 du règlement CEE 797/85 en France et en Grande-Bretagne », *Economie Rurale*, 1999,252, Juillet - Août, pp.3-8.

négociation, ce qui a terme génère des conflits de pouvoir et financier, entre organismes susceptibles de gérer ces opérations.

## **2. Les politiques agroenvironnementales de 1992 à 1999 : décentralisation et déconcentration des MAE**

Les plans de développement durable (PDD) marquent une tentative ambitieuse du ministère de l'agriculture et de la profession agricole, d'intégrer les dimensions économiques et sociales ainsi que les aspects environnementaux et territoriaux au sein d'un même politique. A partir d'une évaluation agricole, environnementale, territoriale et sociale d'une exploitation, il s'agissait de conceptualiser des scénarios afin de dégager une stratégie de développement durable. « La phase expérimentale (1993-94) a concerné 1200 exploitations regroupées sur 59 sites. En 1995, des contrats de cinq ans ont été proposés pour mettre les scénarios en application. Les sept cents agriculteurs qui ont signé un contrat ont reçu une compensation forfaitaire pour couvrir les risques techniques, financiers et sociaux encourus, et bénéficié d'un encadrement technique » (Bonnieux, 2005)<sup>367</sup>.

Les plans de développement durable ont initié une approche intégrée de l'exploitation agricole en tentant de prendre en compte de la demande sociale relative à l'environnement et au territoire. Avec le recul, les PDD constituent des programmes novateurs par rapport aux politiques antérieures et en ce sont-ils sont les prémisses des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) mis en place à partir de 1999.

A côté des PDD, les MAE font partie des mesures structurelles dites d'accompagnement de la réforme de la PAC et elles sont formalisées par le règlement 2078/92. Des subventions sont offertes aux agriculteurs en échange de leur engagement à respecter, sur une durée d'au moins cinq ans, certaines pratiques agricoles favorables à l'environnement. Ces paiements sont

---

<sup>367</sup> Bonnieux, François, 2005. Séminaire INRA- DATAR, 4 mai 2005. Agriculture et territoire : enjeux pour l'action publique et la recherche scientifique Bilan critique des politiques agroenvironnementales et perspectives d'évolution avec la nouvelle PAC.

cofinancés par l'UE et l'Etat ou le gouvernement régional concerné. La participation des agriculteurs éligibles aux MAE est volontaire. Le paiement doit être assis sur la surface engagée. La prime par hectare proposée aux agriculteurs est calculée de manière à compenser la perte de profit (ou le surcoût) lié au changement de pratiques spécifié par la mesure. Selon cette règle les MAE ne peuvent théoriquement pas rémunérer les externalités qui sont fournies sans surcoût ni perte de profit. Ce mode de calcul permet aux MAE d'être inscrites dans la boîte verte de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay round de 1994. En application du principe de subsidiarité, l'élaboration et la mise en œuvre des mesures est de la responsabilité des Etats, qui peuvent eux-mêmes les décentraliser à des niveaux territoriaux inférieurs. Cela permet d'adapter les mesures à des conditions agricoles et environnementales localement spécifiques. Il en résulte une grande diversité des dispositifs institutionnels de mise en œuvre, en dépit d'un cadre européen unifié.

Après la première phase expérimentale, le Règlement 2078/92 et la circulaire nationale d'application DEPSE/SDA de mars 1993 succèdent à l'article 19. Les dispositions initialement prévues dans l'article 19 sont reprises, amendées<sup>368</sup> et justifiées de manière différente. Ce règlement vise deux objectifs, d'une part l'accompagnent la réforme de la PAC en préconisant des mesures qui permettent la réduction de la production agricole tout en ayant des conséquences bénéfiques pour l'environnement, et d'autre part, de rétribuer les agriculteurs qui concourent à l'entretien et à la protection de l'environnement.

En France, l'application du règlement 2078/92 se concrétise par la mise en œuvre de trois types de mesures: la Prime à l'herbe mise en œuvre au niveau national, les programmes régionaux avec deux déclinaisons les opérations zonées et les opérations locales (OLAE)<sup>369</sup>.

---

<sup>368</sup> Dans ce nouveau règlement l'accent est mis sur la diversité des thèmes qui peuvent être traités et de manière sous-jacente sur les croisements d'enjeux, le paysage est par exemple un carrefour où se mêlent enjeux écologiques, agronomiques et esthétiques. Ainsi au-delà de la diversité thématique, chaque agriculteur peut se sentir concerné par cette panoplie de mesures.

<sup>369</sup> Les OLAE ont toujours comme support technico-administratif la procédure OGAF.

- La prime à l'herbe, vise la limitation du chargement de cheptel et le maintien des systèmes extensifs. Elle est considérée comme une aide à l'agriculture dans les zones herbagères difficiles et s'assimile quant à sa logique, à une aide compensatoire, cette mesure tend à corriger marginalement une politique européenne qui favorisait les régions de grandes cultures. Elle est en effet gérée de manière centralisée par le ministère de l'agriculture et par le CNSEA. Sa mise en place ne suppose pas de phase de concertation au niveau local et les coûts administratifs associés à cette mesure sont donc très peu élevés, voire nuls. En 2000 il y avait 76.000 contrats pour une superficie de 5 millions d'hectares.

- Les programmes régionaux, mettent très en avant l'échelon régional. Les textes d'application instaurent en effet une nouvelle instance : le Comité Régional Agri-Environnemental (CRAE), qui implique largement les acteurs régionaux (services déconcentrés de l'Etat : DRAF, DIREN, DDAF, élus, représentants de la profession agricole, acteurs de l'environnement, délégation régionale du CNASEA, experts des sujets traités, monde associatif...). Ce comité a pour mission d'examiner les différents dossiers portés par les départements<sup>370</sup> et de répartir l'enveloppe régionale<sup>371</sup> par type de dossier et par département. Le partage étant effectué selon les besoins émergents, une logique d'offre et de demande émerge dans ce processus. Elle marque la volonté de l'Etat de s'orienter vers une démarche quasi contractuelle.

Première mesures des programmes régionaux, les opérations zonées sont des opérations définies au niveau national (cf. encadré ci-dessous) que les acteurs locaux, au niveau de chaque département, choisissent ou non de mettre en œuvre. Ils définissent ensuite la zone éligible à chacune des opérations puis les surfaces potentiellement contractualisables afin de déterminer l'enveloppe budgétaire nécessaire. Ces *desiderata* peuvent être portés par des organismes divers et variés ayant une légitimité sur le terrain. Le rôle du CRAE est de se prononcer sur la cohérence, la faisabilité, le financement de ce projet avec l'ensemble des partenaires locaux. Le fonctionnement du CRAE permet une gestion pragmatique des opérations puisqu'il peut intervenir afin d'ajuster la mesure au plus près des préoccupations locales.

---

<sup>370</sup> C'est après avoir pris l'avis du CRAE que les dossiers sont adressés au ministère puis à Bruxelles pour le passage au comité STAR.

<sup>371</sup> Le ministère de l'agriculture détermine l'engagement financier de l'Etat, la répartition entre régions est basée sur des critères spécifiquement agricoles (nombre d'exploitants, SAU...) et non sur une approche des problèmes environnementaux à traiter.

### **Les opérations zonées des programmes agro-environnementaux régionaux**

Il s'agit de cahiers des charges agréés pour cinq ans par la commission européenne et applicables tels quels sur l'ensemble du territoire. On distingue :

- la conversion à l'agriculture biologique,
- la diminution du chargement de cheptel (extensification des productions)
- la protection des races menacées de disparition,
- la réduction d'intrants (azote puis produits phytosanitaires),
- le retrait à long terme (20ans), protection de la faune et de la flore, protection des cours d'eau ou lutte contre l'érosion,
- la reconversion des terres arables en herbages extensifs,
- la formation.

- Seconde mesure des programmes régionaux, les opérations locales sont, comme les OGAF, élaborées au niveau infra départemental par le biais de comités de pilotage locaux composés des représentants de l'administration, élus locaux, porteurs du projet, associations de protection de la nature, chambre d'agriculture, ADASEA et agriculteurs. Leur rôle est d'une part d'assurer l'animation de la mesure (information des agriculteurs, montage des dossiers, suivi des dossiers), et d'autre part, de configurer les dossiers en accord avec le projet. La souveraineté du Comité de pilotage génère ainsi une certaine souplesse permettant l'adaptation des mesures dans le temps. Ce point de réglementation est généralement usité dans son acception la plus positive mais il a pu entraîner quelques dérives, les dérogations prises au cours du contrat finissant alors par dénaturer l'objectif premier de la mesure. Les opérations locales, bien qu'imparfaites, ont été plébiscitées par bon nombre d'agriculteurs. Trois profils se dégagent parmi les agriculteurs associés à ces mesures :

- Les agriculteurs contractualisant qui perçoivent des primes agroenvironnementales sans modification marquante de leurs pratiques culturales. Le complément de revenu que constitue les primes permettent à ces agriculteurs de continuer l'exploitation de parcelles marginales du point de vue productif, mais intéressantes au niveau environnemental.
- Les agriculteurs dont le contrat est basé sur un projet agroenvironnemental fort, bien intégré dans une démarche collective et pour lequel les financements d'origines diverses assurent

une bonne mise en œuvre d'actions d'accompagnement. Pour ces derniers toutefois, il semble nécessaire de convenir d'une amélioration technique des cahiers des charges.

- Les agriculteurs pour qui le contrat n'est pas adapté à l'insertion des mesures agro-environnementales dans la logique d'exploitation (prime trop faible, incohérence technique...). Pour ces derniers, il semble nécessaire de prévoir une approche globale du système d'exploitation avant tout engagement contractuel. Cette approche devrait permettre de bien cerner la situation de départ et de convenir d'une contractualisation qui pourrait être progressive afin de limiter les risques d'incohérence et donc d'échec.

L'instauration d'un échelon régional a permis une meilleure gestion et appropriation des problématiques locales au plus près du terrain tout en respectant une logique d'équité inter départementale<sup>372</sup>. La connotation péjorative pour la profession agricole du règlement 2078/92, mis en place en accompagnement de la réforme de la PAC s'est traduit par une meilleure appropriation des mesures par les départements et les régions.

Cependant, cette nouvelle procédure correspond également à une augmentation du nombre de dossiers présentés. De fait, les CRAE asphyxiés par la charge de travail n'ont pu être des lieux privilégiés de débat. Pour permettre un débat qui était nécessaire, beaucoup de régions ont mis en place un comité technique régional qui examinait les projets départementaux et dans lequel se prolongeait le débat local jusqu'au consensus final. Ce constat mitigé quant au rôle du CRAE est à relativiser, ce comité ayant en effet permis les réaffectations de crédits en fonction du triptyque : objectifs, demandes et réalisations. Ainsi quand une enveloppe départementale dédiée à une opération n'était pas consommée, il y avait débat pour en connaître les causes. Soit le département et les promoteurs de l'opération pouvaient expliquer la raison de cette non consommation et les crédits restaient alors attachés à cette opération qui était réaménagée à la marge, soit le département faisait le constat que l'opération ne correspondait pas à la demande locale et dans ce cas les crédits étaient affectés à une autre opération ou remis dans l'enveloppe régionale.

---

<sup>372</sup> Dupraz, P., Pech, M. (2007). Effets des mesures agri-environnementales. Journée du département SAE2 : Evolution de la politique agricole commune. *Paris – 14 juin 2007*  
Dupraz, Pierre, Pech, Michel, Rainelli, Pierre ; (2004). « Institutional approaches to sustain rural landscapes in France » dans *Sustaining Agriculture and the rural environment. Governance, policy and Multifunctionality*, p. 162-182.

En 1999-2000, « on comptait 60.000 contrats régionaux qui correspondaient à 1,15 million d'hectares et 26.000 unités de cheptel. La répartition des contrats et des dépenses montre le poids relatif des opérations locales avec 72% des contrats et 53% du budget » (Bonnieux, 2005<sup>373</sup>).

### **3. Les politiques agroenvironnementales de 1999 à 2005 : des CTE à l'éco conditionnalité des aides publiques**

La mise en œuvre des CTE n'est pas abordée dans cette annexe car elle a été largement argumentée d'un point de vue théorique et en pratique dans les chapitres qui précèdent. Néanmoins, il faut souligner que l'échec des CTE sur le territoire français ordinaire (*versus*, l'application des CTE sur le territoire d'un PNR [territoire remarquable] fait l'objet d'un chapitre), traduit la quasi impossibilité d'élaborer et de mettre en œuvre des contrats individualisés et complexes à grande échelle. De nombreuses études<sup>374</sup> montrent que dans ce cas de figure, les coûts de transaction sont très supérieurs aux avantages espérés. Le montage de ce type de contrats de projet ne pouvait donc concerner qu'un nombre restreint d'agriculteurs sur un territoire bien circonscrit. Ces mêmes études indiquent que la conclusion de contrats individuels devrait être soumise à un seuil de déclenchement : la mise en œuvre des obligations contractuelles devrait être dépendante de l'adhésion d'un nombre suffisant d'agriculteurs/contractants pour pouvoir atteindre les objectifs environnementaux visés.

Les Contrats d'Agriculture Durable (CAD) ; un nouveau dispositif contractuel simplifié (Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003) :

Attentif aux attentes de la société et aux demandes de la profession agricole, le ministère de l'Agriculture a souhaité conserver le principe de la démarche contractuelle et l'approche qui consiste à rémunérer les missions de l'agriculture en termes économique, social et de préservation de l'environnement. Les CAD sont donc simplement le résultat d'une adaptation visant à simplifier la procédure de mise en œuvre et donc à limiter les coûts administratifs particulièrement élevés des CTE.

Le CAD, comme le CTE, doit donc être l'aboutissement du projet d'un agriculteur dans les domaines économique, social et environnemental. Le contrat est constitué de deux volets :

---

<sup>373</sup> Bonnieux, F.; Dupraz, P.; Latouche, K.; Pech, M (2006). Experience with agri-environmental schemes in EU and non-EU members. Notre Europe ([www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)).

<sup>374</sup> Consulter les rapports publics du projet ITAES : <http://merlin.lusignan.inra.fr/ITAES/website>

économique et social d'une part et territorial et environnemental d'autre part. Toutefois, le choix est laissé aux agriculteurs de prévoir des engagements dans les deux volets ou de contractualiser uniquement des mesures agro-environnementales. De plus, le CAD est recentré, pour son volet environnemental, sur les enjeux prioritaires du territoire (un ou deux *maximum*) et sur un petit ensemble de mesures pertinentes pour répondre à ces enjeux (trois mesures maximum par enjeu). Concernant les aides du volet économique, la règle « un objet (investissement), une source de financement » est recommandée afin de simplifier les procédures. En outre, ce nouveau dispositif est soumis à un encadrement budgétaire qui repose principalement sur le respect d'une moyenne départementale, fixée au niveau national, à 27 000€. La gestion du fond par des enveloppes régionales de droits à engager est fixée sur la base des critères suivants : nombre d'exploitations, pourcentage des GAEC, SAU, nombre d'UTA par exploitation, superficie en zones défavorisées, potentialité en conversion à l'agriculture biologique, SFP, superficie en sites proposés au titre de Natura 2000 ou opération locale agro-environnementale. Dans ces enveloppes, une part réservataire est définie au niveau régional pour être consacrée aux mesures de conversion à l'agriculture biologique. Enfin, les surfaces éligibles au volet environnemental du CAD ne doivent pas être les mêmes que celles contractualisées au titre de la PHAE.

La mise en œuvre des CAD s'est avérée délicate. En effet, le dispositif a été accueilli avec quelques réticences par le milieu agricole en raison notamment de leur moindre attractivité : plafond moyen de 27 000 €, choix de mesures plus contraint, volet économique moins intéressant. La nouvelle procédure a par ailleurs souffert d'une notification des enveloppes financières régionales tardive. Les institutions agricoles locales avaient alors renoncé à promouvoir ce dispositif. Les CAD sont d'ailleurs moins accompagnés que les CTE, la disparition des crédits d'accompagnement à l'élaboration de « projets collectifs » ayant conduit nombre de structures qui avaient accompagné les CTE à renoncer aux CAD. Ainsi, alors que la circulaire d'application recommande à l'administration un élargissement de la concertation aux acteurs des territoires et la mobilisation des « porteurs de projet », la mise en place des CAD s'est faite avec une moindre association des acteurs locaux. De fait, c'est un retour prévisible vers une gestion institutionnelle axée, plus sur l'agriculture, que sur l'environnement qui est prévisible, la prise en compte des objectifs environnementaux étant alors couplée et dépendante,

pour pallier l'absence des principaux acteurs locaux, des objectifs techniques, environnementaux et financiers des filières locales de production.

De plus, des travaux menés au niveau du ministère de l'Agriculture, mais aussi au niveau des départements, ont conduit à la suppression de certaines mesures ce qui a bien sûr accru la méfiance au niveau local d'autant plus que parmi ces mesures, certaines avaient été fortement contractualisées dans le cadre des CTE.

Avec la réforme *Agenda 2000* décidée en 1999, le règlement du développement rural (1257/99), constituant le deuxième pilier de la PAC prévoit la possibilité d'ajouter un supplément incitatif à la compensation des pertes de profit dans le calcul des paiements, limité à 20% par le règlement 445/2002. Un supplément additionnel, de 20% également, peut être mobilisé pour les zones *Natura 2000*. Ces dispositions permettent, dans une certaine mesure, de tenir compte de la demande de la collectivité et de la nécessité d'offrir une incitation pour favoriser la contractualisation. Le vrai changement dans la structure des incitations procurées par la PAC provient du découplage des aides du premier pilier vis-à-vis du choix des productions par l'agriculteur, avec l'instauration en 2003 des droits à paiement unique (règlement 1782/03). La politique agricole devient plus cohérente et plus lisible vis-à-vis de l'environnement. Les MAE visant un changement de l'occupation du sol deviennent plus attractives. Ce constat encourageant doit être modéré en raison du maintien d'un couplage partiel de certaines aides du premier pilier et de la prime de 45€ par hectare attribuée aux cultures énergétiques. Cette incitation, visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, s'oppose dans certaines zones de grandes cultures à celles procurées par les MAE, pour la protection de la qualité de l'eau notamment.

Selon le règlement du développement rural, les compensations des MAE sont désormais calculées en référence à de bonnes pratiques agricoles habituelles (BPAH) qui doivent être spécifiées pour chaque mesure pour leur zone d'application. De plus, ces bonnes pratiques doivent être respectées par les contractants même pour les activités agricoles qui ne relèvent pas des mesures qu'ils ont choisies. Cette réforme permet donc de rémunérer le maintien de pratiques préexistantes se situant au-dessus des BPAH, même en l'absence de surcoûts calculables par rapport à la situation initiale. Dans l'ouest de la France, cela permet d'aider les systèmes fourragers à base d'herbe qui n'avaient bénéficié ni de l'aide au maïs, ni de la prime à l'herbe en raison de densités animales trop hautes. Cela permet également de reconduire les

MAE visant à maintenir la pérennité d'une jointure entre bienfaits environnementaux et production agricole qui serait menacée par l'abandon de l'activité agricole dans les zones d'intérêt, telles que les marais ou les alpages dont les fonctions environnementales dépendent largement du maintien d'un élevage extensif. Cette problématique est très proche de celle des zones défavorisées. Dans ce cas un dispositif tel que celui de l'indemnisation des handicaps naturels, s'appliquant à préserver cette jointure par des subventions conditionnées plus simples, peut s'avérer plus adapté que les MAE et plus économe en coûts de transaction, aussi bien pour l'administration que pour les agriculteurs. Les BPAH ne sont pas nécessairement suffisantes pour aboutir au respect normes environnementales s'appliquant aux milieux naturels. Elles ont cependant l'avantage de fixer des limites tangibles et vérifiables.

En 2003, la mise en place de la conditionnalité des aides au respect de 19 Directives et de bonnes conditions agronomiques et environnementales (règlement 1782/03), implique une harmonisation entre la définition des bonnes pratiques agricoles et les normes environnementales en vigueur, correspondant le plus souvent à l'accroissement de leur niveau d'exigence. Les possibilités de subventionner la réduction des nuisances sont abaissées : certaines MAE rémunérant des adaptations modestes de l'usage des intrants polluants ou des successions culturales sont ainsi devenues obsolètes. Au niveau des agriculteurs, les effets dépendent de la transcription en droit national des différentes Directives et de leur application et restent donc souvent limités. La conditionnalité des aides a cependant l'ambition d'améliorer l'effectivité de ces Directives dont la transcription et l'application sont jugées insuffisantes par la Commission européenne. Un aspect souvent sous-estimé de la conditionnalité concerne la prise en compte de la sensibilité des milieux au travers des zonages relevant des directives Nitrates et Protection des eaux souterraines, Oiseaux et Habitats. Les bonnes pratiques agricoles doivent être compatibles avec le respect des normes environnementales dans ces zones. Cela implique des contraintes et des opportunités de paiements agro-environnementaux différents en fonction de leur localisation pour des systèmes de production par ailleurs identiques. La portée de la conditionnalité va donc bien au-delà du simple respect de la réglementation en vigueur et du maintien des terres en bonnes conditions agronomiques et environnementales. Si les sanctions prévues peuvent paraître peu dissuasives compte tenu d'une probabilité de contrôle très faible, la conditionnalité suppose cependant un véritable alignement des contraintes

imposées aux exploitations agricoles sur les engagements environnementaux des Etats selon des zonages spécifiques.

Dans les zones où la qualité de l'eau est menacée par l'agriculture ou l'élevage intensif, le principe pollueur payeur devrait donc être renforcé par l'abaissement des seuils permettant l'octroi de paiements agro-environnementaux dont l'efficacité n'est pas avérée en raison du caractère volontaire des engagements. En effet, il s'agit principalement de mesures de réduction d'intrants polluants et de couverture hivernale des terres arables. Ces pratiques étant totalement réversibles sans coûts, leur mise en œuvre par les MAE n'offre aucune garantie de pérennité. De plus ces MAE peuvent contribuer au maintien des cultures arables dans des zones vulnérables, en offrant une subvention volontairement mobilisable par les agriculteurs dans les périodes où les prix sont défavorables, alors qu'une conversion vers l'herbe ou la forêt serait plus appropriée. Dans les zones du réseau Natura 2000 où le maintien de l'usage agricole des terres est nécessaire à la protection de la biodiversité, les opportunités de paiements agro-environnementaux sont également réduites par rapport à la situation antérieure puisque le respect des Directives Oiseaux et Habitats est maintenant intégré à la conditionnalité. Cette évolution est potentiellement très dommageable car elle peut se traduire par l'abandon d'un usage agricole bénéfique pour l'environnement en raison d'une baisse de la rentabilité de ces terres auxquels les paiements agro-environnementaux ne participeraient plus. Pour ces zones dont la rentabilité est limitée par des contraintes environnementales, la PAC permet le versement d'une indemnité de compensation pour les zones défavorisées et les zones soumises à des contraintes environnementales au titre de la mesure 213 du nouveau règlement du développement rural (1698/2005). Il revient donc aux Etats membres, et à la France en particulier, à redéfinir le périmètre et les paiements des zones défavorisées en intégrant explicitement les zones concernées par le réseau *Natura 2000*, tout en alignant les cahiers des charges agricoles sur les documents d'objectifs de chacune de ces zones. Le passage des MAE aux paiements pour les zones soumises à des contraintes environnementales est tout à fait souhaitable pour les zones où le maintien des bienfaits environnementaux avérés de l'agriculture nécessite un soutien pérenne, bien mal assuré jusqu'à maintenant par les MAE françaises dont le dispositif institutionnel de mise en œuvre a changé trois fois en 10 ans. La définition de ces cahiers des charges des zones soumises à contraintes environnementales doit d'ailleurs tirer parti des MAE passées, car elle soulève les mêmes difficultés découlant des

incertitudes qui caractérisent les processus reliant pratiques agricoles et impacts environnementaux.

#### **4. Les politiques agroenvironnementales de 2005 à 2010 : territorialisation, efficacité responsabilité**

Le Programme de Développement Rural de l'Hexagone (PDRH) couvre l'ensemble du territoire métropolitain hors Corse. Il se compose d'un socle commun applicable dans l'ensemble des 21 régions et de volets régionaux spécifiques, déclinés en Documents Régionaux de Développement Rural (DRDR) confiés aux préfets de région. Le socle régional répond aux besoins de solidarité et d'égalité ; le volet régional aux enjeux locaux.

Au sein du socle national, sont programmées des mesures comme la compensation des handicaps naturels, le soutien à l'installation en agriculture ou la poursuite des aides de reconstitution des forêts.

Au sein du volet régional, sont programmés les dispositifs :

- favorisant le développement économique, qu'il s'agisse des mesures de soutien au transfert de connaissances et à l'innovation ou des mesures d'accompagnement à la restructuration et à la modernisation (*qualité, formation, IAA, plan bâtiments...*) ;
- visant à préserver l'état des ressources naturelles sur des zones ciblées et autour d'enjeux prioritaires (mesures agro-environnementales pour la qualité des eaux et le maintien de la biodiversité, soutien à l'agriculture biologique, prévention des incendies en forêts...) ;
- visant à maintenir et développer les activités économiques et l'emploi, à améliorer l'attractivité résidentielle, à valoriser le patrimoine rural et à appuyer les projets de territoire.

Après une période de forte croissance dans les années 90, les paiements agro-environnementaux se sont stabilisés durant cette dernière décennie. Ils n'augmentent pas pour la période 2007-

2013 compte tenu du budget qui leur est alloué. De plus la conditionnalité des aides tend à réduire leurs champs d'action. En outre, la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 transcrite en droit français par la loi du 1er août 2008 sur la responsabilité environnementale (article L 160-1 et suivants du code de l'environnement) accroît la responsabilité juridique des agriculteurs sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Le cas échéant, l'agriculteur à l'origine du dommage sera dans l'obligation de prendre des mesures de réparation permettant un retour à l'état antérieur du milieu naturel. Dans ce même texte, il est précisé que les collectivités territoriales dont le territoire est touché par une pollution ou les associations de protection de l'environnement pourront désormais se porter partie civile en cas de pollution sur leur territoire. Il s'agit donc d'un renforcement notable de l'application du principe pollueur payeur dans le secteur agricole. Bien que la loi exclue du champ de la responsabilité environnementale les dommages causés par une pollution diffuse d'un point de vue général, cette exclusion revêt une réserve importante : une responsabilité environnementale peut toutefois être recherchée si un lien de causalité est établi entre les dommages et les activités d'un groupe identifié d'agriculteurs.

L'évaluation à mi-parcours de l'application du règlement du développement rural 1257/99 en 2003 a permis de repérer trois difficultés liées entre elles. L'une concerne la complexité institutionnelle et administrative de leur mise en œuvre, y compris à l'échelon communautaire. Cette complexité se traduit par des taux de participation aux mesures difficiles à anticiper, expliquant en partie la sous consommation du budget. La deuxième difficulté concerne l'insuffisante prise en compte des attentes de la société dans le choix et l'élaboration des mesures proposées aux agriculteurs. La troisième difficulté concerne l'efficacité environnementale des MAE : cette efficacité est incertaine, sauf dans quelques cas particuliers mis en exergue dans les évaluations nationales. En général, les conditions d'efficacité environnementale des mesures ne sont pas documentées ni quantifiées dans les programmes mis en œuvre. Il en est de même pour les effets environnementaux attendus. Cette double lacune est un grand handicap pour l'évaluation des mesures et leur amélioration, que ce soit dans une optique coût-efficacité ou coût-bénéfice. Cela découle de l'absence de dispositif et de méthode permettant un suivi systématique et rigoureux des effets environnementaux des MAE.

Le règlement 1698/2005 tente d'apporter des améliorations vis-à-vis de ces insuffisances : introduction obligatoire de l'approche LEADER au sein du deuxième pilier, obligation faite

aux Etats d'organiser une consultation publique dans la phase d'élaboration des MAE et de mettre en place un dispositif d'évaluation continu, possibilité pour des groupes d'action locale d'élaborer et de mettre en œuvre des MAE indépendamment des programmes nationaux, possibilité d'utiliser des mécanismes d'enchères pour conclure les contrats en vue d'améliorer le ratio coûts sur bénéfiques. En raison de la reprise des négociations agricoles à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les suppléments incitatifs de 20% sont abandonnés pour assurer le maintien des MAE dans la boîte verte. En revanche, le calcul des primes peut inclure des coûts de transaction privés, c'est-à-dire les coûts administratifs à la charge des contractants de MAE. Pour être validé par la Commission européenne, ce calcul des coûts d'administration privés doit être basé sur la comparaison entre les agriculteurs engagés dans les MAE et ceux qui ne le sont pas. Quel que soit le pays considéré, une majorité d'acteurs institutionnels et de porteurs d'enjeux souhaitent, en vue d'une meilleure prise en compte de la demande sociale, une réduction de l'influence du Ministère de l'agriculture et des organisations professionnelles agricoles dans l'élaboration des MAE. Ces derniers n'y sont pas favorables. Les groupes d'action locale et les enchères séduisent surtout les organisations non gouvernementales, y compris agricoles parfois, qui émettent le plus de doutes sur l'efficacité des MAE. En revanche, les représentants gouvernementaux, en particulier ceux des institutions régionales, services de l'agriculture et de l'environnement confondus, sont réticents car ils sont plus sensibles aux coûts d'administration que ces innovations impliquent (Eggers et al., 2007)<sup>375</sup>.

Enfin, une étude récente (Mestelan et al., 2008)<sup>376</sup> montre l'intérêt de procédures négociées, *a priori*, plus vertueuses et qui visent à mettre en place des mesures sous-tendues par des obligations de résultat. Cette recherche a permis l'élaboration d'une méthode innovante qui permet d'intégrer les objectifs de conservation de la biodiversité dans les modes de production des agriculteurs. Les cahiers des charges de ces MAE portent sur des obligations de résultats à atteindre, ces résultats étant décrits par des indicateurs simples et facilement identifiables par

---

<sup>375</sup> Eggers, J.; Beckmann, V.; Mettepenningen, E.; Melf-Hinrich Ehlers; Hurrelmann, A.; Kunz, A. & Hagedorn, K. (2007). Analysing Institutional Arrangements for Agri-Environmental Schemes in Europe: ITAES WP4 Final Report. 295p

<sup>376</sup> Mestelan P., de Sainte Marie C., Vansteelant J-Y. (2008). Guide pour la mise en œuvre de l'engagement unitaire agro-environnemental « maintien de la richesse floristique d'une prairie naturelle » (herbe 07). Méthode d'élaboration de la liste des plantes indicatrices. Enseignements tirés des projets de territoire Parcs Naturels de France, PNR du Massif des Bauges, PNR du Haut Jura, INRA Ecodéveloppement, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Ministère de l'Ecologie et du développement durable.

les agriculteurs et donc également par les contrôleurs. Un des indicateurs de ces travaux porte par exemple sur la présence d'au moins quatre plantes à fleur dans les prairies sous contrat.

Dans le cas qui est cité ci-dessus, nous voyons qu'il y a une modification des règles du jeu, ce nouveau cahier des charges propose aux cocontractants de réelles obligations de résultat, en parfaite adéquation entre les souhaits de la collectivité et les efforts que peuvent consentir les agriculteurs pour atteindre les résultats recherchés par le contrat. Les MAE ciblées sur des terrains et problématiques précis, s'ils sont un lieu de négociation ouvert à tous les acteurs, sont un cadre opportun pour concevoir ce type d'obligation à des fins d'efficacité environnementale et de partage des responsabilités.

## 5. Conclusion

En général basées sur des contrats de 5 ans, les MAE sont bien adaptées à l'introduction d'innovations qui s'avéreront durables dans le contexte économique *ex post*, comme la conversion à l'agriculture biologique ou l'introduction de cultures intermédiaires, bénéfiques sur le plan agronomique dans certaines situations. Ce n'est pas vrai dans tous les cas, notamment pour les processus agro-environnementaux lents et les flux de services environnementaux qui nécessitent un soutien permanent. Dans ce cas, d'autres instruments doivent être utilisés, par exemple des subventions conditionnées de manière adéquate.

Le découplage des aides du premier pilier, l'augmentation du budget et du taux de cofinancement des MAE et de l'indemnité de compensation des handicaps naturels (ICHN) vont dans ce sens. Le découplage réduit les incitations contradictoires en matière d'utilisation du sol, et la conditionnalité des aides accroît l'attractivité des paiements environnementaux en raison des complémentarités de coûts entre les différentes productions environnementales. Des efforts importants doivent néanmoins être menés pour un meilleur ciblage des services environnementaux pour lesquels les MAE peuvent s'avérer efficaces. Cela suppose le respect du principe pollueur payeur, tout en n'excluant pas des mesures transitoires d'aides accompagnant l'adaptation des systèmes de production. Le renforcement de l'application du principe pollueur payeur par la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 incite les agriculteurs à prendre des mesures de prévention des risques environnementaux dont ils pourraient avoir à réparer les dommages en cas de réalisation. Dans ce nouveau contexte les MAE peuvent fournir un appui financier afin de réduire ces risques en fonction des caractéristiques locales.

Dans cette configuration, les efforts pour tenter de mettre en œuvre un maximum de MAE dans une logique d'obligations de résultats sont à poursuivre. Les futures politiques seront alors évaluées et pérennisées selon les résultats obtenus. C'est sur cette base que les collectivités pourraient assurer une partie du paiement en fonction d'un calcul entre coût de la prévention et espérance du dommage évité. Ceci a pour effet principal le partage des conséquences de l'incertitude, entre les agriculteurs et la collectivité, en ce qui concerne les impacts environnementaux. Les deux parties au contrat ayant alors intérêt à divulguer leurs informations afin de réduire les incertitudes pour améliorer l'efficacité des contrats. Une nouvelle génération de MAE efficace du point de vue environnemental est susceptible d'abaisser les risques associés à l'apparition de dommages imputables aux agriculteurs.

# Annexe 4 : MAE en 2010 et 2014 dans le PNR du Cotentin et du Bessin (données et cartes)

## mesures agroenvironnementales territorialisées

période de signature des contrats : 2007-... (Marais du Cotentin et du Bessin)

n° mesure	intitulé	cahier des charges à respecter	Montant/ha ou/ml
BN_COBE_HE8	<b>gestion extensive par fauche ou pâturage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Limitation de la fertilisation azoté: 30 unités/ha/an</li> <li>. Absence d'apports magnésiens et de chaux</li> <li>. Fertilisation P: 90 u/ha/an</li> <li>. Fertilisation K: 160 u/ha/an dont au max 60/ha/an en minéral</li> <li>. Chargement: max de 1,2 UGB/ha entre 15 avril et le 15 novembre</li> <li>. Pas de fauche avant le 25 juin</li> </ul>	<b>126</b>
BN_COBE_HE1	<b>gestion extensive par fauche ou pâturage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Limitation de la fertilisation azoté: 30 unités/ha/an</li> <li>. Absence d'apports magnésiens et de chaux</li> <li>. Fertilisation P: 90 u/ha/an</li> <li>. Fertilisation K: 160 u/ha/an dont au max 60/ha/an en minéral</li> <li>. Chargement: max de 1 UGB/ha entre 15 avril et le 15 novembre</li> <li>. Pas de fauche avant le 25 juin</li> </ul>	166
BN_COBE_HE2	<b>Fauche tardive</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Pas de fertilisation minérale NPK et organique</li> <li>. Absence d'apports magnésiens et de chaux</li> <li>. Pas de fauche et de pâturage avant le 25 juillet</li> </ul>	303

BN_COBE_HE3	<b>Fauche une année sur deux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Pas de fertilisation minérale NPK et organique</li> <li>. Absence d'apports magnésiens et de chaux</li> <li>. 1 an / 2 pas de fauche et de pâturage avant le 10 août</li> <li>. En alternance absence totale de pâturage et de fauche</li> </ul>	309
BN_COBE_HE5/HE7	<b>Reconversion des terres arables en herbages extensifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Planter un couvert à base de graminées fourragères pérennes</li> <li>. Fertilisation azotée minérale et organique limitée à 60 u /ha/an</li> <li>. Absence d'apports magnésiens et de chaux</li> <li>. Fertilisation P: 90 u /ha/an</li> <li>. Fertilisation K: 160 u/ha/an dont au max 60/ha/an en minéral</li> <li>. Chargement: max 1,4 UGB/ha/an</li> <li>. Pas de fauche avant le 1er juin</li> </ul>	339
BN_COBE_PE1/PE2	<b>Entretien de mares</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>le calibre de la mare</li> <li>modelage des berges en pente douce (&lt;30%)</li> <li>régilage des produits de curage en périphérie ou exportation</li> <li>. Interventions pendant la période du 1er août au 31 mars</li> </ul>	56/mare
BN_COBE_FO1/FO2	<b>Entretien de fossés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Réaliser un curage pendant la durée du contrat en respectant le calibre du fossé</li> <li>. Régilage des produits de curage en périphérie ou exportation</li> <li>. Interventions pendant la période du 1er août au 31 mars</li> <li>. Absence de recalibrage et redressement des fossés et rigoles</li> </ul>	0,16
BN-COBE_HE6	Restauration parcelle embroussaillée	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etablissement et mise en œuvre d'un programme de travaux :</li> <li>Année1 : réouverture (broyage/bûcheronnage)</li> <li>Année 2 ou 3 : coupe des rejets de ligneux</li> <li>Etablissement et mise en œuvre d'un plan de gestion pastorale à partir de l'année 2</li> </ul>	361

		Pas de fertilisation Pas d'amendements calcaires	
BN_COBE_HE4	Gestion extensive par fauche ou pâturage, Option marais communaux	Maintien en prairie permanente humide, Pas de renouvellement de la prairie, Pas de produits phytosanitaires, dérogation sur avis pour chardons, orties, rumex..., Fauche des refus  Chargement instantané maximal de 1 UGB/ha Ou fauche après le 25 juillet	109

<b>n° mesure</b>	<b>intitulé</b>	<b>cahier des charges</b>	<b>Montant/ha ou/ml</b>
<b>0101 A 04</b>	<b>Conversion des terres arables en herbages extensifs</b> (Natura 2000)	Implantation d'un couvert de graminées fourragères pérennes Produits phytosanitaires interdits Chargement: 1,4 UGB/ha/an Fertilisation max 120 uN fauche : 60uN minéral max  pâturage : 30 uN minéral max	450
<b>0603 A 02</b>	<b>entretien de fossés</b>	Un curage tous les 5 ans 30% réalisé sur les 2 premières années Travaux réalisés à partir du 1er août Fossés non sur creusés	0,14
<b>1601 Z 01</b>	<b>Fauche après le 25 juillet et gestion extensive de l'herbe</b>	Pas de fauche avant le 25 juillet Fertilisation minérale et organique interdite Chargement exploitation: 1,8 UGB/ha	292,7
<b>1806 B 01</b>	<b>Gestion contraignante d'un milieu remarquable</b> <b>roselières et mégaphorbiaies</b>	Parcelles composées de phragmites (roseaux) ou à 80% d'un mélange de grandes graminées Fertilisation minérale et organique interdite Effectuer 2 fauches (après 10 août) sur les 5 ans et enlever les produits de la fauche	216,78
<b>2001 C 01</b> <b>(=2001Y04)</b>	<b>Gestion extensive de l'herbe avec option "limitation de fertilisation"</b>	Chargement exploitation < 1,8 UGB/ha Fauche après 1er juin Fertilisation minérale limitée à 30.20.20 Fertilisation organique pâturage et fauche: 45 U/N  Fertilisation organique fauche exclusive : 65 U/N	125,77

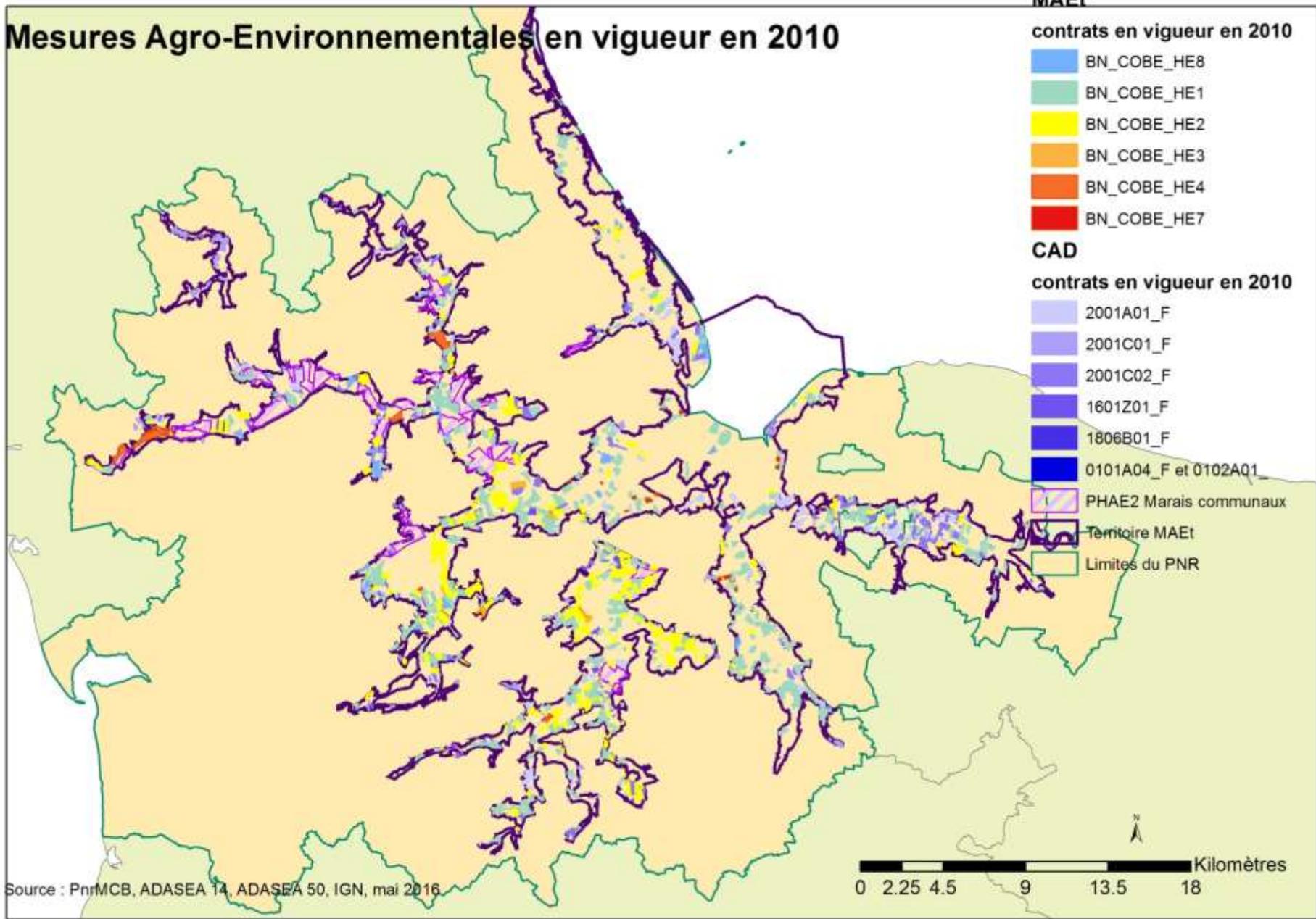
		Fertilisation organique pâturage exclusif : 30 U/N	
<b>2001 C 02</b> (=2001Y05)	<b>Gestion extensive de l'herbe avec option "suppression totale de fertilisation"</b>	id. Fertilisation minérale et organique interdite	214,93

#### Autres mesures

n° mesure	intitulé	cahier des charges	Montant/ha ou/ml
0101A01	Reconversion des terres arables en herbages extensifs: protection des captages		450
0102A01	reconversion des terres arables en prairies temporaires		259,16
0102Y01	reconversion des terres arables en prairies temporaires		259,16
0301A02	implantation d'une culture intermédiaire sur sol laissé nu en hiver		114,33
0303A01	pas de travail du sol profond avant 1er mars sur céréales à paille ou oléoprotéagineux		54,88
0303A02	pas de travail du sol profond avant 1er mars sur maïs		
0402A01	localisation pertinente du gel PAC pendant 5 ans		106,71
0501A02	plantation et entretien d'une haie sur talus		1,95
0601A01	réhabilitation de haies		3,45
0602A02	entretien de haies hautes		0,21
0602Y01	Entretien de haie basse		0,11
0602Y02	entretien de haies hautes 1 côté		0,21
0602Y03	entretien de haies hautes 2 côtés		0,43

0802Y01	lutte biologique dans vergers		124,25
0803Y01	mise en place couvert herbacé dans verger		43,45
0903Y02	adapter la fertilisation à des objectifs de rendements		18,29
1001A01	Compostage des effluents d'élevage - fumier		2,74/t
2001A01	Gestion extensive des prairies		76,22
2001Y03	Gestion extensive des prairies avec suppression fertilisation organique		180,65
2100B00	Conversion à l'Agriculture Biologique vergers légumes		310
2100C00	Conversion à l'Agriculture Biologique cultures		244
2100D00	Conversion à l'Agriculture Biologique prairies permanentes		107
2100F00	Conversion à l'Agriculture Biologique autres cultures pérennes		310

# Mesures Agro-Environnementales en vigueur en 2010



# Mesures Agro-Environnementales en vigueur en 2014

