

L'ÉVALUATION DU CONTRAT TERRITORIAL D'EXPLOITATION (CTE)

Ghislaine URBANO* et Dominique VOLLET**

* DAF/SDEPE/BEPE
ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité

** Cemagref / unité Dynamiques et Fonctions des Espaces Ruraux

AVERTISSEMENT

Cet article rend compte des principales conclusions et recommandations de l'évaluation à mi-parcours du PDRN. Il ne présente pas les positions officielles du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité sur les questions traitées.

L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

Créé par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) représente un élément essentiel du Plan de Développement Rural National (PDRN), principal outil d'application, en France, du Règlement de Développement Rural (RDR) communautaire. Il établit un cadre contractuel innovant entre agriculteurs et pouvoirs publics, sur la base d'un projet global de développement pour l'exploitation, et de la territorialisation de l'action publique. Associant ainsi des composantes économiques, sociales, environnementales et territoriales, c'est l'outil d'une inflexion de la politique agricole exprimant, en réponse aux nouvelles attentes de la société, la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture et du développement durable.

Après avoir décrit la théorie d'action sous-jacente au dispositif CTE et mis l'accent sur sa double logique allocative et redistributive, l'article présente les principaux résultats et enseignements de l'évaluation de sa mise en œuvre sur la période 1999-2002. Conduite entre 2002 et 2003 dans le cadre plus global de l'évaluation à mi-parcours du PDRN, celle-ci s'est appuyée sur des travaux conduits à l'échelle nationale et les 21 évaluations régionales. Les résultats portent sur les réalisations et sur la mise en œuvre du programme.

Près de 50 000 exploitations ont souscrit un CTE. Les signataires sont relativement plus nombreux au sud d'une ligne Nancy-Bayonne, dans les zones défavorisées ou en montagne. Les exploitations sont souvent plus grandes que la moyenne, de statut sociétaire et majoritairement tournées vers l'élevage herbivore. Du point de vue environnemental, bien que le CTE ait atteint ses objectifs en terme de superficie contractualisée, seules quelques mesures phares ont été largement contractualisées. Toutefois, même si les résultats peuvent être jugés modestes au regard des enjeux, ils montrent l'expression d'une réelle tendance au développement de pratiques plus respectueuses de l'environnement. En revanche, l'ambition initiale d'une politique territorialisée et concertée a souvent marqué le pas face aux logiques individuelles ou de filières. Au niveau économique, les investissements effectués ont surtout été favorables au développement des démarches « qualité » et à l'amélioration des conditions de travail, mais peu à la diversification des exploitations. De même, les résultats en terme d'emploi s'avèrent, sauf exceptions, limités.

Le démarrage du programme s'est caractérisé par une certaine précipitation qui n'a pas permis, dans la majorité des cas, de réaliser dans de suffisamment bonnes conditions les diagnostics territoriaux et individuels préalables. Les « contrats-types » qui devaient proposer un cadre et faciliter les dynamiques collectives se sont révélés très hétérogènes et parfois éloignés de la théorie d'action à l'origine du dispositif. Malgré tout, le programme CTE a permis une certaine ouverture du monde agricole vers les autres acteurs du monde rural en créant l'occasion d'un dialogue renouvelé et souvent constructif.

Remplacé depuis 2003 par le Contrat d'Agriculture Durable (CAD) qui en reprend la démarche contractuelle tout en se recentrant sur des problématiques plus strictement environnementales, le CTE apparaît aujourd'hui comme une étape essentielle du renouvellement de la politique agricole française. Les enseignements tirés de son évaluation reflètent les démarches innovantes qu'il a suscitées.

L'ÉVALUATION DU CONTRAT TERRITORIAL D'EXPLOITATION (CTE)

Un outil novateur pour favoriser la multifonctionnalité de l'agriculture et engager une redistribution des soutiens

INTRODUCTION

Créé par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, le contrat territorial d'exploitation (CTE) apparaît comme l'outil d'une inflexion de la politique agricole française. Il vise en effet une réorientation et une adaptation de l'agriculture face aux attentes de la société et aux nouvelles données du marché, avec notamment la promotion de la multifonctionnalité¹ qui est affirmée dans l'article 1 de la loi d'orientation agricole (LOA)² et la volonté d'une redistribution des soutiens publics. Le CTE représente aussi un élément essentiel de l'application en France du Règlement de Développement Rural puisqu'il correspond, pour l'essentiel, à la priorité A du Plan de développement rural national (PDRN) : « Orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle ». Enfin, il contribue à la modernisation de la politique agricole grâce à la démarche contractuelle. Composé d'une partie relative à l'économie et l'emploi et d'une partie territoriale et environnementale, le CTE repose sur une logique de projet global sur l'exploitation et sur l'ancrage de l'agriculture dans le territoire. Ce contrat individuel, passé entre l'agriculteur et l'État, doit permettre de répondre à la fois aux objectifs fixés pour son entreprise et aux enjeux et objectifs définis sur le territoire avec les autres acteurs.

La programmation du CTE s'est déroulée de fin 1999 (signature des premiers contrats) à octobre 2002, date de sa suppression. L'évaluation du CTE est intervenue au bout de 3 ans après le lancement du programme. Elle vise à en apprécier les réalisations et les premiers effets, mais surtout à analyser sa mise en œuvre. Compte tenu de sa place dans la politique française et européenne, il a fait l'objet d'une évaluation spécifique et organisée en cohérence avec celle du Règlement de développement rural (RDR).

Cet article s'appuie sur le rapport d'évaluation de l'Instance nationale d'évaluation³ (MAPAAR, 2003), dont l'analyse a reposé sur les travaux qu'elle a pilotés durant plus d'une année et demie au plan national, et sur les 21 évaluations régionales, ainsi que sur des témoignages d'experts et les échanges entre ses membres. Nous précisons d'abord la théorie d'action (c'est-à-dire l'ensemble des hypothèses de causes à effets implicitement ou explicitement émises par le législateur), puis présenterons les principaux résultats de l'évaluation, surtout par rapport à la

¹ Il est reconnu qu'à côté de la fonction économique de production de biens agricoles et alimentaires, l'agriculture remplit aussi d'autres fonctions : sociales, territoriales, environnementales.

² LOA, N° 99-574 du 9 juillet 1999.

³ L'instance était présidée par Philippe Lacombe (Directeur scientifique « Société, économie et décision » à l'INRA). Le rapporteur général était René Mabit (Inspecteur général de l'agriculture) et les rapporteurs François Léger (écologue à l'INA-PG), Ghislaine Urbano (chargée de mission au bureau de l'évaluation) et Dominique Vollet (économiste au Cemagref).

mise en œuvre de la multifonctionnalité. Enfin les pistes et enseignements formulés par l'instance seront explicités.

PLACE ET ORIGINE DU CTE

L'apparition du CTE est indissociable des événements de la décennie 90 : émergence de la demande en faveur de l'environnement, nécessité d'aller vers un développement durable, apparition de nouvelles exigences en matière de qualité (de produits, de paysages). Cette période a aussi vu le déclin de la spécificité agricole et l'intégration de l'agriculture au sein de la société, l'aspiration à une gouvernance impliquant différents acteurs territoriaux pour gérer un projet.

Compte tenu des importantes réorientations dont le CTE est porteur, il est important de le resituer par rapport aux évolutions récentes de la politique agricole et rurale et de présenter sa genèse.

La genèse des CTE

Le programme CTE doit être resitué dans une perspective historique d'interrogations croissantes sur les modèles du développement agricole européens et français.

- Durant la période 1990-1992, les surplus agricoles, les conséquences négatives de certaines pratiques, rendent inacceptables, pour la société européenne, les dispositifs de soutien à l'agriculture liés au volume de production. La réforme *Mac Sharry* de 1992 marque deux ruptures, la première entre la politique de gestion des marchés et celle des revenus de l'agriculteur, en établissant un découplage entre niveau de soutien et quantités produites, la seconde par une recherche de convergence entre agriculture, environnement et territoire en instaurant les mesures d'accompagnement et notamment les mesures agri-environnementales.
- Cette période est aussi marquée par un profond malaise, une crise de reconnaissance du monde agricole. La sortie du rapport Mangin en 1992 : « *Pour un nouveau contrat entre agriculture et société* » illustre les interrogations sur l'identité professionnelle des agriculteurs.
- En 1996, la conférence de Cork vise un développement rural durable et intégré, en dépassant l'optique spécifiquement agricole et prenant en compte la dimension territoriale.
- Dans les années 1996-97, le Président de la République annonce, à l'occasion du 50ème anniversaire de la FNSEA, la mise en chantier d'une nouvelle loi d'orientation agricole destinée à refonder une politique agricole. Elle doit réconcilier les deux dimensions du rural et de l'économique. C'est dans cette perspective que, lors du congrès du CNJA (Centre National des Jeunes Agriculteurs) en septembre 1997, la présidente Christiane Lambert, propose une nouvelle politique fondée sur deux contrats : un contrat de marché, portant sur une régulation des prix et un « contrat d'entreprise » visant à prendre en compte l'innovation et la modernisation pour intégrer les nouvelles attentes de la société vis à vis de l'agriculture.
- Le nouveau gouvernement issu du changement de majorité législative en 1997, va reprendre le projet d'une nouvelle loi d'orientation agricole. La réflexion est conduite à partir d'une proposition figurant dans une note de Bertrand Hervieu intitulée « *mettre le territoire au*

cœur de la politique agricole ». Des débats engagés entre tous les partenaires intéressés par la mise en place de la LOA, naîtra l'idée du CTE, contrat individuel permettant le découplage des aides. Plusieurs idées sont au cœur de ce projet : la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture, la rétribution (et non la subvention) des biens ou services non marchands et une redistribution des aides visant à corriger les distorsions entre régions et entre exploitations.

- La loi d'orientation, débattue au parlement dès l'automne 1998, sera adoptée définitivement le 26 mai et publiée au journal officiel le 9 juillet 1999.

La place de la politique agricole française et du CTE par rapport à la PAC

Au niveau communautaire, le Conseil européen, réuni à Berlin les 24 et 25 mars 1999 a adopté un accord politique baptisé *Agenda 2000* qui initie une stratégie visant à mettre en œuvre la politique européenne pour la période 2000-2006 à travers les aides structurelles, une réforme de la PAC et la préparation à l'élargissement à de nouveaux pays. Pour l'axe agricole, le développement rural est consacré second pilier de la PAC. L'objectif est de mettre en place une politique intégrée de développement rural au moyen d'un seul instrument juridique, le Règlement de Développement Rural (RDR)⁴ et d'assurer la cohérence entre celui-ci et la politique des marchés ; si l'activité agricole demeure la composante essentielle de l'économie rurale, elle ne peut assurer à elle seule l'avenir et la vitalité du monde rural. La multifonctionnalité de l'agriculture figure parmi les principaux axes directeurs de cette politique de développement rural.

Au niveau national, la LOA vise à encourager un développement plus harmonieux des territoires ruraux, une gestion durable de l'espace et à conforter une agriculture multifonctionnelle. Parallèlement, le RDR est décliné dans le Plan de Développement Rural National (PDRN) pour mettre en œuvre des mesures communautaires (17 sur les 22 mesures figurant dans le règlement). Cinq priorités d'action sont fixées, dont la priorité A « *orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle* » qui repose sur la stratégie du CTE.

Le CTE est institué par la loi dans son article 4 et 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 premier de la LOA* ». Il est constitué d'un ensemble de mesures du RDR répondant à la fois à des enjeux relatifs à l'économie, à l'emploi, à des enjeux environnementaux et territoriaux selon une approche intégrée du développement rural au niveau de l'exploitation agricole. Les agriculteurs sont invités à présenter un « *projet global de développement* » sur la base duquel un contrat est passé avec l'État.

Le tableau de la page suivante reprend certains des grands objectifs des politiques communautaire et française.

⁴ Le règlement (CE) n°1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le FEOGA institue le cadre communautaire en faveur d'un développement rural durable à partir du 1^{er} janvier 2000.

Politique agricole commune (Agenda 2000 – 24 et 25 mars 1999)		Politique agricole française (LOA du 9 juillet 1999)
*Augmenter la compétitivité internationale du secteur agricole par une baisse des prix, compensée par des aides directes	C'est surtout l'objet du 1er pilier. Par contre, le terme de compétitivité ne figure pas dans le RDR de 1999	*Promouvoir la multifonctionnalité de l'agriculture et participer à l'aménagement du territoire en vue d'un développement durable, avec notamment : > Le développement de l'emploi > La production de biens agricoles de qualité et diversifiée > La valorisation des terroirs par des systèmes de production adaptés à leurs potentialités > La préservation des ressources naturelles, de la biodiversité et de l'entretien du paysage > La poursuite d'actions d'intérêt général au profit de tous usagers de l'espace rural > L'organisation d'une coexistence équilibrée entre agriculteurs et autres actifs ruraux
> pour protéger les revenus des agriculteurs : garantir un niveau de vie équitable aux producteurs		
*Promouvoir une agriculture de qualité, respectueuse de l'environnement et du territoire : le développement rural devient le 2nd pilier de la PAC, pour une agriculture multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire. Il vise à :		*Améliorer les conditions de production, de revenu, du niveau de vie
> augmenter la sûreté et la qualité des aliments		
> accentuer les objectifs environnementaux		
> encourager la création de sources de revenus et d'emplois complémentaires		
		Contrat territorial d'exploitation (CTE) *Promouvoir la multifonctionnalité, *Réorienter l'intervention publique *Développer la gestion contractuelle

L'inflexion de la politique agricole nationale est en cohérence avec certains des objectifs instaurés par l'Agenda 2000 (promotion d'une agriculture multifonctionnelle, durable ; amélioration du revenu, du niveau de vie). En revanche, on peut noter l'existence de différences. Ainsi, la notion de compétitivité ne ressort-elle explicitement que des lignes directrices de l'Agenda 2000. Les logiques d'application diffèrent sensiblement. Le RDR a été conçu selon une approche analytique, alors que le CTE repose sur une approche globale au niveau de l'exploitation, ce qui ne sera pas sans poser de problème dans la mise en œuvre.

L'examen des financements accordés, d'une part aux aides affectées au développement rural, d'autre part aux aides directes du 1er pilier montrent des disparités importantes. La maquette financière établie pour le PDRN indique qu'une partie importante des financements publics a été affectée au CTE au sein du PDRN : 3 377 millions d'euros sur la durée des 7 ans du plan, soit 26,6 % du budget total. Il devait ainsi drainer une part prépondérante des mesures de soutien aux politiques de développement rural relevant du RDR, devant l'indemnité compensatrice de handicaps naturels (ICHN, dotée de 2 839 M€) et l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs (1 947 M€). Le financement du développement rural reste cependant très inférieur à celui du premier pilier de la PAC puisque le rapport est de 1 à 10.

UNE THÉORIE D'ACTION DU CTE TENTANT DE CONCILIER UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ AVEC UNE DISTRIBUTION PLUS JUSTE DES SOUTIENS PUBLICS

L'explicitation de la théorie d'action constitue une phase préalable indispensable à toute évaluation. La méthode de l'arbre d'objectifs a été utilisée afin de clarifier et faciliter l'analyse de la logique d'action du programme CTE. La formalisation de cet arbre d'objectifs repose sur une analyse des principaux textes fondateurs du CTE, réalisée à partir des débats de l'instance d'évaluation, complétés par certains travaux préexistants⁵. Ce type de formalisation présente

⁵ Berriet-Sollic, Déprès et Vollet, 2003 ; Allaire et Dupeuble, 2003.

plusieurs intérêts : d'une part, fournir une représentation synthétique de l'action publique entreprise, d'autre part, offrir une possibilité d'analyse de la cohérence interne de la politique évaluée (c'est-à-dire mise en évidence des éventuelles synergies ou antagonismes internes à cette politique) et discuter de la pertinence et de l'efficacité des dispositifs à partir d'objectifs clarifiés. Enfin, l'arbre d'objectifs doit permettre de hiérarchiser les types d'indicateurs selon qu'ils fournissent des indications sur les actions élémentaires effectuées (on parlera alors d'indicateurs de réalisation) ou sur les objectifs opérationnels ou stratégiques.

Dispositif central de la loi d'orientation de juillet 1999, le CTE joue un rôle majeur dans la mise en oeuvre du « deuxième pilier » de la politique agricole commune, élément d'une stratégie « *de soutien communautaire en faveur d'un développement rural durable* » (article 1 du RDR), dont la finalité est, selon l'article premier de la loi d'orientation agricole, « *de prendre en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et la participation à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable* ».

L'analyse des textes de référence montre toutefois qu'une autre finalité est associée au programme CTE. Celle-ci, qui relève d'une logique redistributive, vise prioritairement une plus grande cohésion économique et sociale, par le biais de la modernisation et de la réorientation des soutiens publics. Elle correspond à la recherche de ce que certains auteurs ont baptisé « *équité territoriale* »⁶.

Cette dimension est présente dans la loi d'orientation agricole de 1999 : le CTE « *participe à l'amélioration des conditions de production, de revenus et du niveau de vie des agriculteurs* » (LOA, Art 1). Toutefois, elle ne constitue pas la justification exclusive de l'intervention redistributive.

Les deux finalités assignées au CTE et décrites ci-dessus ont été déclinées en objectifs stratégiques, puis en objectifs opérationnels (figure 1). A un objectif stratégique correspondent plusieurs objectifs opérationnels. Un même objectif opérationnel peut répondre à plusieurs objectifs stratégiques.

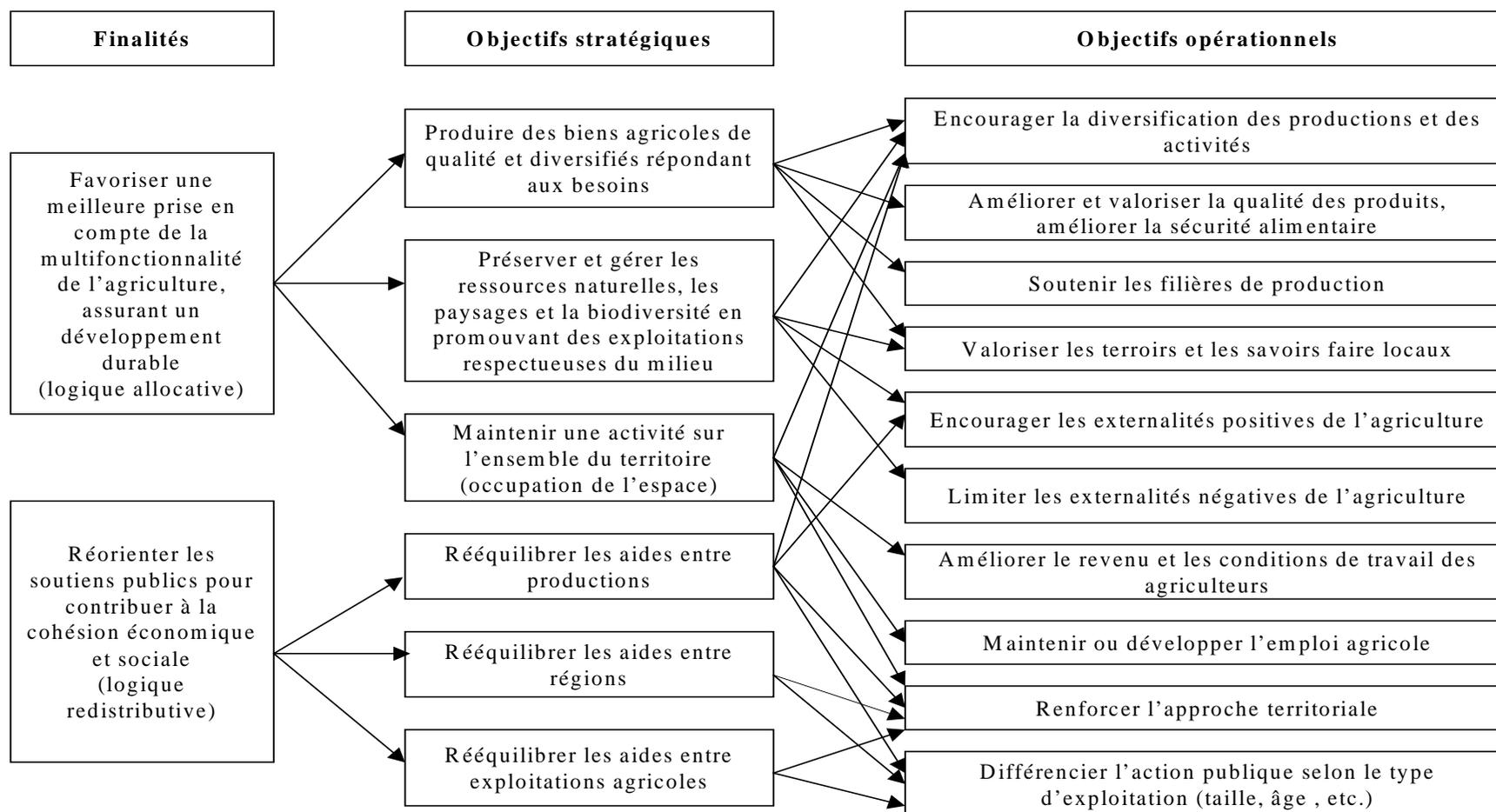
Une efficacité économique et environnementale largement liée à sa dimension territoriale

La prise en compte de la multifonctionnalité peut se décliner suivant trois axes stratégiques d'ordre économique, environnemental et social. Il s'agit d'encourager les agriculteurs à s'engager dans des activités d'intérêt collectif compatibles avec la compétitivité économique individuelle de leur exploitation. Afin de favoriser une meilleure prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture en vue d'un développement durable, trois objectifs stratégiques ont été identifiés :

- produire des biens agricoles de qualité et diversifiés répondant aux besoins de la société ;
- préserver et gérer les ressources naturelles, les paysages et la biodiversité en promouvant des exploitations respectueuses du milieu ;
- maintenir une activité sur l'ensemble du territoire.

⁶ Le principe d'équité se définit comme le principe « *selon lequel tous les citoyens d'un même espace politique doivent bénéficier de possibilités comparables d'accès aux biens et services publics* ». (Dupraz, et al., 2001, p 112).

Figure 1 – Les deux finalités assignées au CTE



Le législateur a émis l'hypothèse que ces trois objectifs stratégiques peuvent être en synergie. C'est notamment le cas de l'objectif (économique) de production de biens agricoles de qualité qui est complémentaire des objectifs de maintien d'une activité sur l'ensemble du territoire. Par exemple, l'objectif opérationnel d'encouragement à la diversification conforte à la fois la viabilité individuelle des exploitations et l'aménagement du territoire (davantage d'actifs étant occupés pour une même surface agricole). Cette complémentarité est d'autant plus forte que les initiatives individuelles sont insérées dans des démarches collectives et territoriales en mesure de valoriser au mieux les atouts du territoire (en termes de commercialisation ou de préservation de l'environnement). Pour cette raison, il a été prévu que le CTE « *doit s'insérer dans le cadre des cahiers des charges définis au plan local en lien avec le projet agricole départemental et, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, avec les projets de pays* » (LOA, Art 4). Toutefois, dans certaines situations, objectifs environnementaux et sociaux peuvent être antagonistes. Ainsi, l'encouragement à l'extensification (objectif opérationnel de limitation des externalités négatives) peut être contradictoire avec l'objectif de l'aménagement du territoire (moins d'actifs étant nécessaires pour l'entretien des surfaces agricoles).

Un objectif redistributif clairement affiché

La finalité de cohésion sociale et d'équité territoriale du programme CTE dépasse la recherche habituelle de parité entre les revenus et les conditions de vie des agriculteurs et des autres groupes sociaux. Une partie des objectifs du CTE se rapporte à la recherche de rééquilibres des aides entre productions, entre régions, entre exploitations agricoles.

La valorisation des terroirs et la diversification des activités sont proposées pour résoudre les problèmes de disparités spatiales. Le choix de privilégier des stratégies territorialisées qui permettraient la valorisation collective des atouts de ces espaces (paysages, qualité de vie, patrimoine naturel et humain...) par les différents secteurs d'activités est un instrument visant à rétablir les équilibres entre territoires en s'appuyant sur d'autres éléments que ceux conditionnant la production agricole (conditions agro-climatiques, insertion dans des filières très structurées, etc.).

Des critères d'attribution des aides sont aussi envisagés afin de différencier l'action publique selon le capital d'exploitation, contribuant ainsi à rééquilibrer et à réorienter les soutiens publics entre les agriculteurs.

Les aspects liés à cet objectif redistributif seront traités de façon plus succincte en raison du poids marginal du CTE dans les aides attribuées au secteur agricole.

LES RÉALISATIONS

Ce chapitre présente les caractéristiques générales des signataires et les réalisations au travers des mesures souscrites. Il convient toutefois de souligner les difficultés rencontrées en raison de certains défauts du système de suivi et de la médiocre qualité des bases de données disponibles (données incomplètes, complexes à exploiter, parfois erronées).

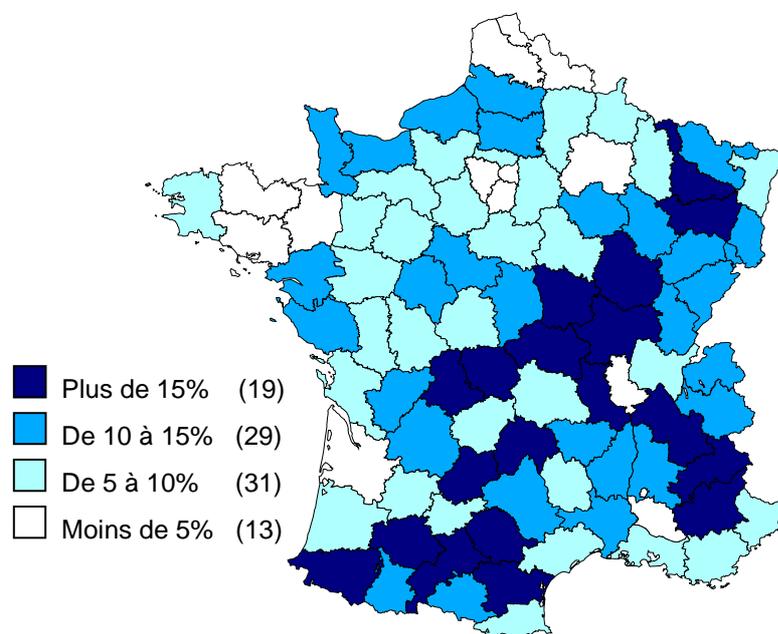
Les caractéristiques générales

Les signataires

Le nombre de contrats signés était de 49 368 au 26 juillet 2003 (fin de la phase transitoire de signature). Les signataires sont surtout des exploitations professionnelles. Rapporté à l'effectif total des exploitations professionnelles (environ 380 000), le taux de contractualisation est d'un peu plus de 12%.

La densité des CTE sur le territoire national est très hétérogène, qu'il s'agisse du nombre de CTE par département, ou de la proportion d'exploitants signataires par rapport à la population départementale d'exploitations (voir figure 2).

Figure 2 – Pourcentage d'exploitations professionnelles ayant signé un CTE par département.



Source : DGFAR – rapport Planistat 2003

Il faut noter une concentration de CTE dans les zones défavorisées, principalement dans les zones de montagne (38% des exploitations signataires sont dans ces zones). On constate aussi, dans certaines régions, une plus forte densité de CTE dans les zones naguère classées en objectif 5b¹ et aujourd'hui en Objectif 2².

Les proportions de signataires sont plus faibles en plaine et dans les zones périurbaines. Quelques exemples de réussite du CTE en zone périurbaine ont été cependant repérés, comme le

¹ L'objectif 5b est un objectif zoné issu de la réforme des fonds structurels de 1988. Il concerne les zones rurales fragiles et vise leur développement.

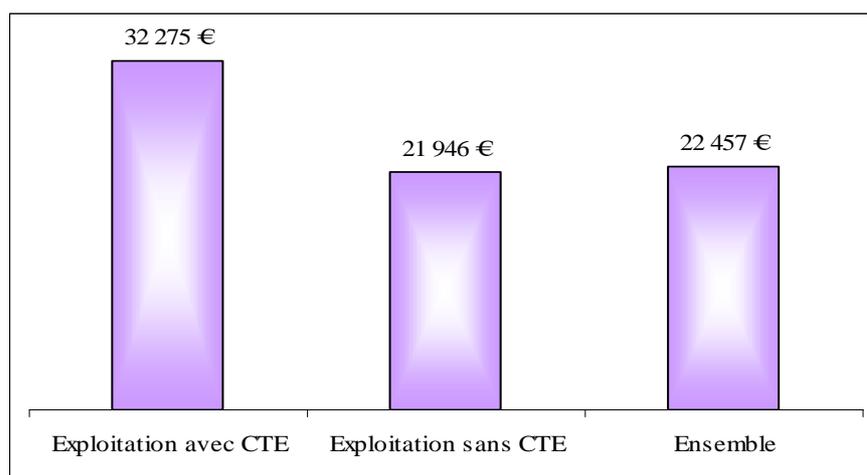
² Le nouvel Objectif 2, issu de la réforme de 1999 concerne les zones en difficulté structurelle et notamment les zones rurales (anciennement zones 5b).

CTE collectif proposé par le « Pays d'Aubagne » en PACA ou celui du « Grand Rodez » en Midi-Pyrénées.

Des CTE sont mis en place assez fréquemment dans les zones bénéficiant d'AOC non viticoles, dans la continuité de programmes de terroir préexistants. C'est le cas, par exemple, des AOC Beaufort et Comté. De même, on constate que des territoires qui ont porté par le passé des actions environnementales zonées, dans le cadre d'Opérations locales agroenvironnementales (OLAE), d'Opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF), mais aussi des Plans de développement durable (PDD), ont souvent été des espaces favorables aux CTE, au sein des départements. A l'inverse, il y a assez peu d'articulation entre le CTE et d'autres actions (opérations Ferti-Mieux et Irri-Mieux) ou d'autres procédures (contrats avec les collectivités locales, contrats de Pays,...).

Les exploitants signataires d'un CTE perçoivent davantage d'aides, toutes subventions d'exploitation confondues, que les exploitants non signataires. D'après le RICA (Réseau d'Information Comptable Agricole), une exploitation ayant signé un CTE bénéficiait en moyenne de 32 275 euros d'aides alors qu'une exploitation non signataire recevait 21 946 euros en moyenne. La différence est importante, soit environ 10 000 euros ou 47% de plus pour les exploitations bénéficiaires d'un CTE.

Figure 3 – Volume d'aides moyen par exploitation en 2001



Source : RICA 2001 – Traitement DAF/SDEPE/BEPE

Ce constat est confirmé lorsque les résultats sont exprimés en volume d'aides par hectare ou par UTA. Ramené à l'UTA, le volume d'aides reçu par les signataires de CTE est supérieur d'environ 1/3 à celui des exploitations non signataires. Les écarts en termes de volume d'aides par UTA sont plus faibles, de l'ordre de 25 % entre signataires et non signataires (16 513 euros/UTA pour un signataire contre 12 236 euros/UTA pour un non signataire).

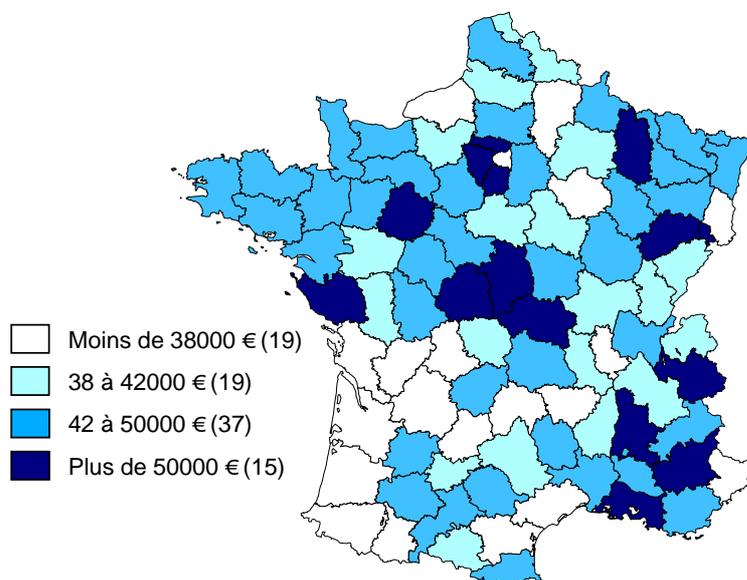
Toutefois, ces différents chiffres sont à examiner au regard des caractéristiques des bénéficiaires, puisque l'analyse a montré qu'ils possèdent des exploitations plus grandes que la moyenne et les montants d'aides reçus moyens cachent des écarts importants entre OTEX. Les signataires de CTE perçoivent deux fois plus d'aides que les non bénéficiaires dans le secteur de la viticulture, entre 20% (dans le secteur ovins/caprins) et 80% (en polycultures et polyélevages).

Des montants financiers proportionnels à la surface et plus élevés que prévus

L'absence d'un système pleinement opérationnel de suivi national des engagements n'a pas permis d'établir le compte exact des montants des contrats (aides aux investissements et indemnités liées aux mesures agroenvironnementales). De plus, les engagements financiers des collectivités territoriales dans les CTE n'ont pas fait l'objet d'enregistrements spécifiques dans les banques de données nationales. Néanmoins, d'après un traitement des données disponibles en juin 2002 réalisé conjointement par le CNASEA et le MAAPAR (DEPSE), le montant moyen d'un CTE serait de 44 475 euros, dont 11 003 consacrés aux investissements.

Le niveau moyen a toujours dépassé le montant retenu pour élaborer la maquette financière du PDRN (23 000 €). Plusieurs facteurs semblent être intervenus : le nombre de mesures contractualisées et leur cumul sur une même surface ; le coût de certaines mesures (en particulier de conversion à l'agriculture biologique) ; l'implication importante des différentes formes d'agriculture sociétaire (GAEC, EARL, SCEA, groupements pastoraux) ; l'absence de règles générales de plafonnement des montants. Le montant moyen cumulé sur 5 ans a augmenté au cours du temps³. Il est passé de 39 400 € en 2000 à 45 000 € en 2002, soit une hausse de 13%. Ceci s'explique essentiellement par l'augmentation de la partie MAE (29 600 € en 2000 contre 34 700 € en 2002, soit +17%), laquelle est fortement corrélée à la surface engagée. Or, la taille moyenne des exploitations signataires s'est accrue entre 2000 et 2002, passant de 78 à 93 ha, soit une augmentation de 19%. Il semblerait donc que l'augmentation constatée soit davantage liée aux caractéristiques des bénéficiaires plutôt qu'à une dérive financière au cours du temps.

Figure 4 – Répartition des départements selon le montant moyen des CTE



Une exploitation agricole signataire d'un CTE percevait en 2001 plus de 32 000 € en moyenne, toutes autres aides confondues, soit 47% de plus qu'une exploitation non signataire, qui recevait un peu moins de 22 000 €.

³ Planistat, 2003.

⁴ Planistat, 2003 d'après les données du RICA.

L'analyse géographique du montant départemental moyen des CTE montre que celui-ci dépasse la moyenne d'au moins 40 % dans un peu plus d'un quart des départements. Ceux-ci sont concentrés sur quelques régions : Centre, Auvergne, Limousin, Champagne-Ardenne, Île-de-France et une partie de Poitou-Charentes, de Bourgogne et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur (cf. figure 4). Le montant est inférieur à la moyenne nationale dans les régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et une partie de Poitou-Charentes. Ramené à l'hectare, le montant moyen des aides liées au CTE se répartit différemment avec un effet régional très accentué : il dépasse 600 € en Bretagne, Languedoc-Roussillon et dans la vallée du Rhône, alors qu'en Bourgogne et en Picardie, il est inférieur à 300 €

Les contractants : de grandes exploitations, beaucoup de GAEC

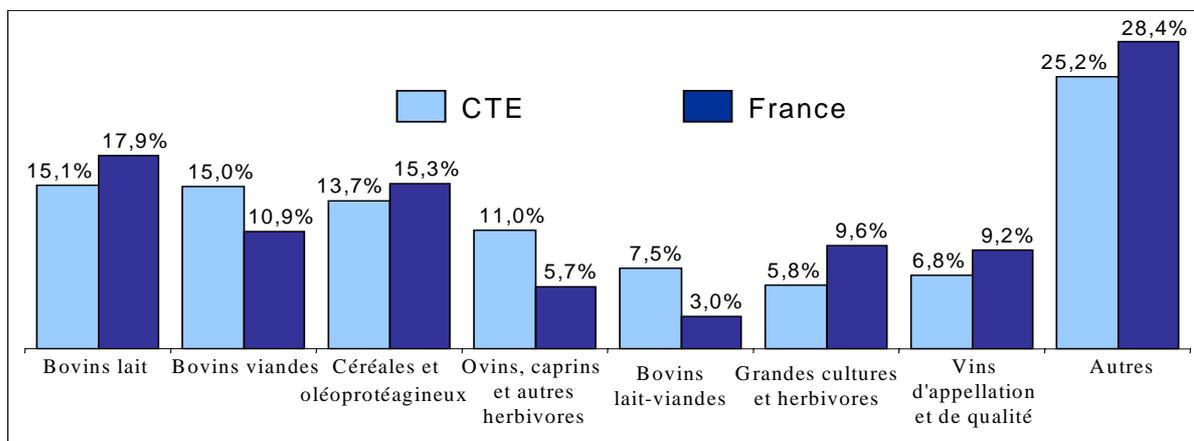
Les structures sociétaires (GAEC, EARL, SCEA) se sont plus fortement engagées dans le programme CTE que les exploitations individuelles. Elles sont 44% parmi les signataires de CTE, alors qu'elles ne représentent que 30% de l'ensemble des exploitations françaises.

Les exploitations signataires sont plus grandes que la moyenne. Rappelons que ce sont essentiellement des exploitants professionnels qui ont signé un CTE. La sur-représentation des GAEC mais aussi des exploitations localisées dans des zones d'élevage extensif explique logiquement cet écart.

Des orientations technico-économiques majoritairement élevage herbivore

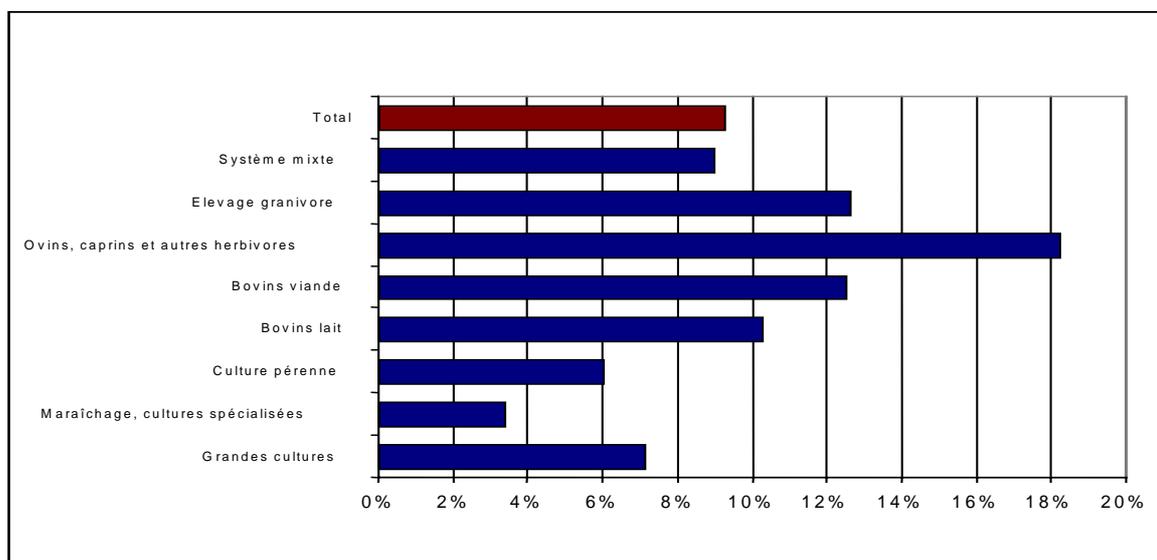
La proportion des exploitations orientées vers l'élevage d'herbivores (bovins, ovins, caprins, équins) est plus importante parmi les signataires de CTE que dans l'ensemble des exploitations (49% contre 37% - cf. figure 5). Le taux de contractualisation le plus élevé (plus de 20%) se trouve dans les exploitations à OTEX élevage bovin mixte (lait et viande) ou culture et élevage (cf. figure 5). A l'opposé, les élevages strictement laitiers et les exploitations mixtes grandes cultures et élevage, les élevages de granivores et les exploitations viticoles de haut de gamme sont moins présentes.

Figure 5 – Répartition des exploitations (bénéficiaires et non bénéficiaires) selon leur OTEX (seules les 7 OTEX les plus importantes pour les CTE sont retenues)



Source : CNASEA et RA 2000 – rapport Planistat

Figure 6 – Taux de contractualisation des CTE dans les exploitations professionnelles (pour les principales OTEX)



Source : CNASEA (données de paiement 2002) et SCEES – RGA 2000

Des résultats environnementaux en demi-teinte : une dynamique d'envergure et une prise de conscience généralisée, mais des changements souvent modestes

La dimension environnementale du CTE vise à combattre les effets négatifs de l'agriculture en matière de qualité des eaux, des sols, des paysages. L'objectif est d'inciter à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, pouvant impliquer des transformations plus ou moins profondes des systèmes de production. Des aides sont versées en contrepartie d'engagements souscrits par les agriculteurs pour compenser des surcoûts ou des manques à gagner.

La partie environnementale du CTE est composée pour l'essentiel des mesures agroenvironnementales (MAE), c'est-à-dire la mesure « f » du RDR. S'y ajoutent quelques mesures du chapitre IX « Encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales »⁵ et du chapitre VIII « Sylviculture »⁶ ainsi que des « investissements verts » correspondant à des objectifs de préservation ou d'amélioration de l'environnement.

L'inscription du CTE dans le RDR a entraîné une programmation des MAE à une double échelle : nationale (avec 25 catégories d'actions retenues au niveau du PDRN, chacune comprenant de 1 à 8 mesures⁷, soit un total de 170 mesures) et régionale (conduisant à l'inscription, en 2000, de 2 650 mesures, au titre des 22 régions).

⁵ Il s'agit des mesures « o » protection et conservation du patrimoine rural, « q » gestion des ressources en eau, « t » protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture, la sylviculture, la gestion de l'espace naturel et l'amélioration du bien-être des animaux.

⁶ C'est la mesure « i » entretien des coupe-feux par des mesures agricoles.

⁷ L'annexe B du PDRN fournit cette déclinaison en 170 mesures proposées aux régions.

Une importante superficie couverte par les MAE, correspondant à l'objectif visé

La superficie contractualisée pour les MAE dans les CTE est de 3,65 millions d'ha, soit 13,6% de la SAU française. Avec ce niveau de réalisation, on peut considérer que l'objectif d'extension du principe de l'agroenvironnement visé par le PDRN est atteint. En effet, pour améliorer la protection de l'environnement, le plan prévoyait de bâtir un dispositif inspiré de l'expérience des précédentes opérations locales, mais de l'appliquer à l'ensemble des surfaces agricoles. La progression par rapport à la période précédente (règlement 2078 de 1992) est incontestable (Cf. tableau 1), même si le taux de couverture est variable selon les régions, de 3,5 % en Bretagne ou en Nord Pas-de-Calais à 20% en Languedoc-Roussillon ou 22 % en Auvergne. Au niveau national, la surface a été multipliée par 4.

Tableau 1 – Contractualisation MAE : comparaison CTE / règlement 2078 de 1992

	Durée	Nombre de bénéficiaires	Superficie (hectares)	% SAU / SAU totale
CTE et règlement 1257/99	2 ans 1/2	49 368	3,65 millions ⁸	13 %
Règlement 2078/92 (OLAE et opérations zonales)	7 ans	50 000	900 000 (hors PMSEE)	2 %

La progression des MAE touche toutes les régions. En Midi-Pyrénées, la SAU contractualisée (283 000 ha) représente 12 % de la SAU régionale, soit, au bout de 2 ans et demi 2,7 fois la surface contractualisée avec le règlement 2078, hors PMSEE. L'évaluateur régional indique que « *Le CTE a permis d'impulser une dynamique de contractualisation d'envergure* ». En Rhône-Alpes, les superficies contractualisées ont doublé, passant de 120 000 ha (hors PMSEE) à 260 000 ha, soit de 8% à 17% de la SAU. Cette progression connaît parfois des exceptions, comme en Languedoc-Roussillon, où les réalisations sont en deçà de celles du règlement précédent. Il est vrai que celui-ci avait trouvé un taux très élevé d'application, en particulier du fait de l'accent mis sur l'utilisation du pâturage extensif pour la protection des forêts contre les incendies et la reconquête des espaces en déprise.

Parmi un large choix, seules quelques mesures phares sont contractualisées

Face à un très large choix d'actions et de mesures (170 mesures au niveau national), peu de MAE ont été contractualisées.

L'analyse conduite **en fonction du taux de présence** dans les CTE fait apparaître que la mesure 20 - '*gestion extensive des prairies par la fauche*' est présente dans plus de la moitié des CTE. Puis, 4 à 5 mesures concernent entre un 1/4 et 1/5 des CTE. Il s'agit des mesures 06 - '*entretien des haies*', 08 - '*lutte raisonnée*', 09 - '*modification de la fertilisation*', 03 - '*implantation de cultures intermédiaires sur les sols nus en hiver*'. C'est surtout une quinzaine de mesures qui ont été contractualisées, représentant chacune de 14% à 5% des CTE.

Si on s'intéresse aux **surfaces contractualisées**, on observe que, sur les 150 mesures nationales dites « surfaciques » (c'est-à-dire hors les mesures linéaires telles que l'entretien ou la plantation des haies), 125 ne représentent que 10 % des superficies cumulées. Trois actions représentent plus de 60 % de la contractualisation : 20 - '*gestion extensive des surfaces fourragères*' (26%), 09 - '*gestion des intrants d'azote*' (22%), 08 - '*gestion d'intrants phytosanitaires*' (17%).

⁸ Ce chiffre inclut les surfaces couvertes par les mesures 19 et 20 (environ 1 Million d'ha), mesures destinées à succéder à la prime à l'herbe, mais avec un cahier des charges plus contraignant.

Quel que soit le mode d'analyse, les actions les plus fréquentes sont toujours les mêmes (20 – '*gestion extensive des prairies par la fauche*', 09 – '*modification de la fertilisation*', 08 – '*modification des traitements phytosanitaires*'), mais avec des poids différents.

Des montants variables

Le montant des MAE varie entre les deux tiers et les trois quarts du montant total des contrats.

Les moyennes cachent de fortes variabilités, entre actions, entre départements, dans la mise en œuvre du plafonnement et de la dégressivité⁹. L'action '*conversion à l'agriculture biologique*', est celle dont le coût est le plus élevé, avec un montant moyen d'aide de 68 000 euros. Elle concerne 9 % des CTE mais représente 18 % des montants.

Une tendance aux changements, dans le cadre des systèmes existants

Les études montrent un développement des pratiques respectueuses de l'environnement. Toutefois, les enquêtes mettent en évidence que les agriculteurs ont privilégié les mesures qui leur paraissent les moins contraignantes ou les moins éloignées de leurs pratiques actuelles, voire celles qui rémunéraient leurs pratiques habituelles.

C'est par exemple le cas de l'action 20 - '*gestion extensive des prairies*' qui se retrouve fortement contractualisée dans les zones herbagères du Limousin (15 % de la SAU), d'Auvergne, de Franche-Comté (63 % des CTE) et, dans une moindre mesure, dans les régions intermédiaires (Bourgogne, Lorraine, etc.). Cette mesure avait pour vocation de remplacer la PMSEE (Prime au Maintien des Systèmes d'Élevages Extensifs). Correspondant en grande partie à des pratiques existantes, elle était, de fait, peu contraignante pour la plupart des élevages de ces zones. Il convient toutefois de souligner que cette mesure joue un rôle primordial pour le maintien des prairies. Rappelons, en effet, que la surface des prairies est passée de 43% à 34% de la SAU entre 1970 et 2000, soit une perte de 4 millions d'hectares. Or, les prairies jouent un rôle important tant dans la biodiversité, que dans la qualité des paysages, la protection contre l'érosion, voire sur la qualité de l'eau.

Dans les régions de grandes cultures (Centre, Champagne-Ardenne) et dans les régions intermédiaires (Aquitaine, Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées, Haute-Normandie), ce sont les actions 08 - '*modifications des traitements phytosanitaires (lutte raisonnée, lutte biologique)*', 09 - '*adaptation de la fertilisation*', qui ont été souscrites de façon importante. Elles visent une meilleure maîtrise de la conduite des cultures notamment face à l'enjeu de la qualité de l'eau.

L'adoption de ces mesures ne représente pas forcément un changement radical pour les exploitants, mais relève d'un ajustement des pratiques existantes, correspondant à une évolution vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement. Elles constituent une avancée significative sur ces thèmes, ainsi que sur la pratique des enregistrements et le suivi des pratiques. Certaines mesures, a priori plus contraignantes, figurent d'ailleurs dans un nombre non négligeable de contrats : 03 - '*implantation de cultures intermédiaires sur sols laissés nus en hiver*' (19% en Alsace), 18 - '*gestion contraignante d'un milieu remarquable*' (18% en Franche-Comté).

La prédominance des mesures apparemment peu contraignantes relève souvent du souci des agriculteurs de se mettre progressivement en conformité à un nouvel ensemble de bonnes pratiques agricoles, plus exigeant en matière environnementale. Les agriculteurs anticipent la mise en place de cette exigence, soit en considérant cet ensemble comme future éco-

⁹ Des coefficients d'abattement étaient appliqués au-delà d'une surface (2 Surfaces minimales d'installation).

conditionnalité des aides publiques, soit comme « ticket d'entrée » dans des filières commerciales plus rémunératrices (labels, filières qualité de la grande distribution). Le CTE correspondrait à une double opportunité, technique (en permettant une adaptation anticipée des exploitations à de nouvelles règles) et financière. Pour beaucoup de contractants, il semble bien que le CTE ait été l'occasion d'accélérer des changements techniques, relativement mineurs pris un par un. Ces deux types d'opportunités (technique et financière) apparaissent légitimer et garantir la pertinence de tels changements face à une nouvelle donne de l'activité des bénéficiaires : l'importance accordée à l'environnement par l'ensemble des institutions agricoles.

Les limites de la logique individuelle face à la nécessité d'actions collectives et concertées

Il est bien entendu trop tôt pour juger des impacts du CTE au regard des objectifs environnementaux définis au niveau territorial (région, département et territoire de projet). Mais on peut envisager les effets prévisibles à partir d'une analyse en termes d'enjeux rapportés aux systèmes de production et aux mesures choisies. Les résultats sont plutôt mitigés¹⁰. Si l'on peut attendre une efficacité correcte sur le maintien de la biodiversité et la qualité des paysages dans les zones herbagères et de polyculture-élevage (en raison du succès des mesures 20 et 19), l'efficacité sur la qualité des ressources naturelles en zones de production intensive est potentiellement faible. Autrement dit, l'objectif d'« encourager les externalités positives » paraît pouvoir être atteint, alors que celui de « limiter les externalités négatives » est très peu partagé.

On peut se demander si un objectif de protection de la ressource en eau ou la prévention de l'érosion à l'échelle d'un bassin versant, pouvait être atteint sans une gestion concertée, coordonnée, entre les agriculteurs et avec les autres acteurs ruraux. Or, cette dimension a été peu mise en œuvre, le CTE ayant relevé avant tout d'un choix individuel et volontaire, sans imposer de telles coordinations. Les départements ont défini leurs modalités propres de mise en œuvre, à partir du cadre proposé par l'administration centrale du ministère de l'agriculture dans la circulaire du 17 novembre 1999. Un large champ de possibilités était offert en matière de contrats-types : nombre et nature (départemental, territorial, ou de filière), caractéristiques des mesures (obligatoires, prioritaires ou optionnelles).

Dans certains départements, en imposant des mesures obligatoires¹¹ dans des contrats-types, des acteurs ont tenté, en quelque sorte, de contourner ce problème des coordinations. Par exemple, la Nièvre a choisi de réserver le « bonus collectif » de 20% sur les MAE aux seuls groupes d'agriculteurs qui s'imposent volontairement de contractualiser une même MAE. La Bretagne, guidée par l'objectif de reconquête de la qualité de l'eau, a pris une initiative originale en instaurant un socle régional composé de 3 mesures obligatoires¹².

Le CTE, basé sur l'engagement et le choix individuels, a impliqué des engagements de moyens plutôt que des obligations de résultats. Le jugement sur l'efficacité globale du programme ne peut donc être porté qu'en fonction du degré d'adhésion des agriculteurs à une problématique environnementale. Au vu des premières réalisations, on peut penser que, au-delà des attitudes opportunistes évoquées, l'environnement est devenu grâce au CTE un principe d'action mieux partagé par les agriculteurs.

¹⁰ cf. le rapport d'évaluation des MAE d'ASCA, 2003.

¹¹ L'inscription de mesures obligatoires au niveau du département ou d'un contrat-type est restée faible.

¹² Les 3 mesures obligatoires sont relatives à l'adaptation de la fertilisation en fonction des résultats d'analyse, à la réalisation d'un diagnostic des parcelles à risque, à l'implantation de culture intermédiaire sur sol nu en hiver.

Des investissements surtout favorables à la qualité des produits et aux conditions de travail

Le CTE ouvre la possibilité de bénéficier d'une aide publique à l'investissement dans le cadre du projet global d'exploitation. La circulaire ministérielle du 17 novembre 1999 indique : « Une participation financière à des investissements ou des dépenses, matériels ou immatériels, à caractère socio-économique ou environnemental et territorial, sera mobilisée sur le fonds de financement des CTE (FFCTE), dans la limite de 100 000 francs¹³ ». Malgré l'existence de lacunes dans la collecte de l'information (voir encadré 1), un certain nombre de tendances se dégagent par rapport aux objectifs principaux poursuivis par les investissements. L'amélioration de la productivité et des conditions de travail totalise près de 40% des investissements. La qualité des produits, l'amélioration de l'environnement et la diversification captent chacun environ 15 % des volumes financiers des investissements. Les autres objectifs (bien-être animal...) restent marginaux (autour de 5 à 7 % du volume financier).

Encadré 1 : Les limites de l'évaluation liées au système d'information

En dépit de l'abondance des rubriques d'information mises en place en amont de la signature des CTE, l'état précis de l'importance et de la nature des investissements et du coût pour les pouvoirs publics est apparu très délicat à établir par chacun des cabinets (nationaux et régionaux) qui ont participé à cette évaluation. En effet, la base de données mise à disposition par le CNASEA, organisme payeur, n'intègre une action contractualisée que lorsqu'elle a fait l'objet d'un premier paiement. Ceci conduit à sous-estimer le montant total des aides liées au CTE et la part relative aux investissements dans ce total. De plus, les investissements sont fréquemment assimilés au volet économique du contrat sans identification des investissements à finalité environnementale. Il convient de souligner d'autres types de limites des données collectées. Ainsi, comme le mentionnent un certain nombre de rapports d'évaluation régionaux, un certain nombre d'investissements (type local pour produits phytosanitaires) ont été classés parmi l'objectif de diversification, ce qui n'est manifestement pas le cas.

Un soutien appuyé du CTE à la qualité des produits

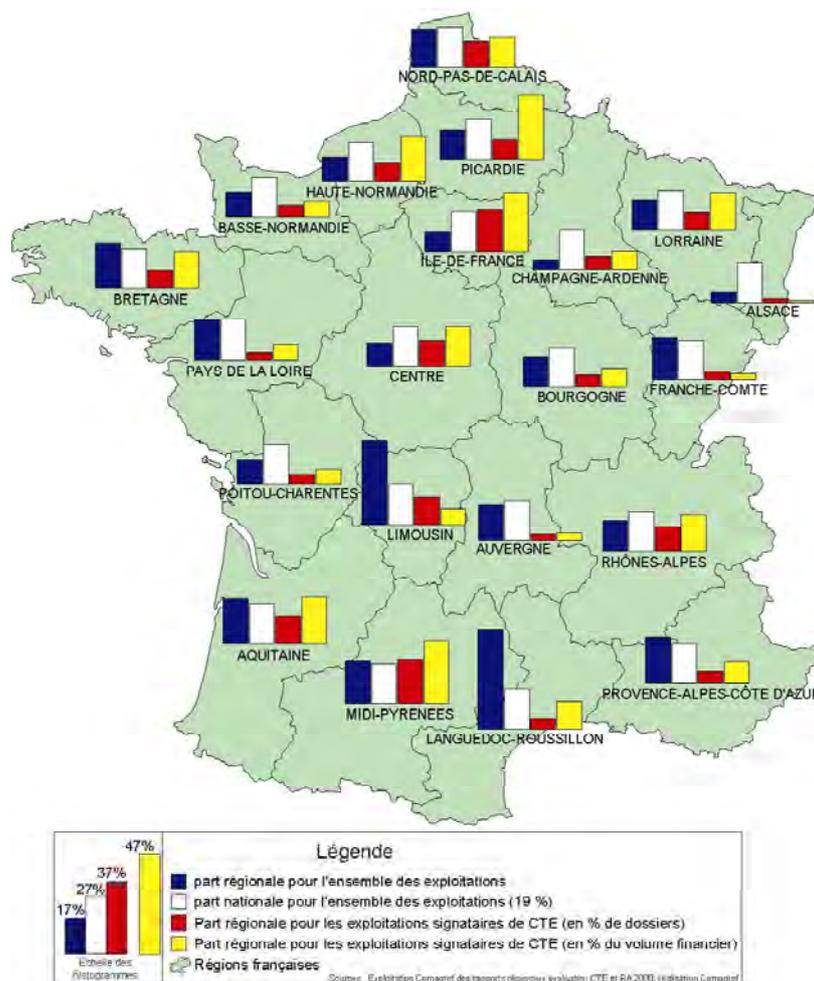
Alors qu'au niveau national 19 % des exploitations produisent sous signe de qualité (hormis les AOC), près de 11 % des signataires de CTE ont contractualisé des investissements relatifs à la qualité des produits. Le CTE a donc permis d'amorcer voire d'amplifier les démarches sous signe officiel de qualité (SOQ) dans certaines régions. Celles où ce mouvement a été le plus fort sont Midi-Pyrénées et Champagne-Ardenne.

Dans de nombreux départements, le CTE a efficacement dynamisé les démarches de mise en place des signes officiels de qualité et l'adhésion des agriculteurs aux productions sous label. Certains ont d'ailleurs rendu obligatoire l'affiliation à des démarches sous signes officiels de

¹³ Montant qui sera ensuite fixé à 15 000 en euros.

qualité pour pouvoir bénéficier d'un CTE (cas des départements de Midi-Pyrénées, de Rhône-Alpes). Cette obligation s'est avérée très bénéfique au développement des signes de qualité dans ces deux régions. Comme le montre la carte ci-dessous (figure 6), le pourcentage de dossiers CTE comportant des investissements en rapport avec la qualité des produits a été identique voire supérieur à celui des exploitations produisant sous signe officiel de qualité (hors AOC). Inversement, dans des régions pourtant bien dotées en signes de qualité (comme le Limousin ou PACA) mais n'ayant pas inscrit d'action obligatoire liée à la qualité, le CTE n'a qu'un effet très marginal dans ce sens.

Figure 7 – Comparaison de la part nationale et régionale des exploitations produisant sous signe officiel de qualité¹⁴



Guide de lecture. Exemple de la région Languedoc-Roussillon : dans cette région, le pourcentage d'exploitations s'étant engagées dans des démarches volontaires de signes officiels de qualité (47%, 1^{ère} barrette à gauche) est supérieur à la moyenne nationale (19 %, 2^{ème} barrette). Les signes officiels de qualité sont donc plus fortement développés dans cette région par rapport au reste de la France. En Languedoc-Roussillon, seuls 5% des dossiers CTE ont retenu des investissements liés à la qualité des produits (3^{ème} barrette), ce qui représente 13% (4^{ème} barrette) du total des investissements. Le CTE a donc faiblement contribué au développement des SOQ en Languedoc-Roussillon.

¹⁴ Les signes officiels de qualité (SOQ) regroupent : agriculture biologique, conversion à l'agriculture biologique, label, certificat de conformité, autres cahiers des charges.

Le CTE a aidé à l'amplification des démarches de production de produits de qualité, malgré les réticences initiales de certaines organisations de filière, mais il a très rarement permis la mise en œuvre de nouvelles actions. Des exceptions peuvent toutefois être signalées¹⁵. De telles démarches bénéficient souvent de façon directe d'un appui des collectivités. Ainsi, dans le Cantal, le CTE type « Pays Gentiane » initié par la communauté de communes, conçu en intégrant la politique des filières de production du département, présente plusieurs options reprenant les actions des contrats-types par filière. Bien que ce contrat-type n'affiche officiellement que quatre signatures, 99 dossiers CTE ont été réalisés sur les communes concernées. Ceci souligne l'efficacité de l'animation locale : « les moyens humains mis en œuvre par la communauté de commune au service du CTE ont porté leurs fruits¹⁶».

L'attitude des organisations économiques (coopératives et industriels) face au CTE a été néanmoins très variable. Certaines se sont tenues à l'écart d'un dispositif jugé trop complexe, auquel les FDSEA (Fédérations Départementales des Syndicats d'Exploitations Agricoles) s'opposaient parfois (par exemple, la coopérative A1 dans le Nord Pas de Calais¹⁷). D'autres « *souhaitaient bien travailler sur la qualité mais elles n'ont pas nécessairement les débouchés pour valoriser ces volumes supplémentaires de production certifiée... De plus, les MAE laissaient présager des baisses d'activité sur le secteur approvisionnement... Beaucoup d'entreprises ou de coopératives se sont engagées dans la démarche avant tout pour ne pas prendre le risque de perdre des clients ou adhérents*¹⁸ ». Parfois, elles ont pesé pour que soient produits des cahiers des charges peu exigeants, destinés à constituer un alibi du volet économique du contrat (exemples des cahiers des charges éleveurs DéfiPorcs, réseau Traceplant dans le Nord Pas de Calais). Mais, dans d'autres cas, le CTE a accompagné de réelles évolutions pour les organisations économiques, à l'exemple de la Charte Qualité du Lait en Charente Maritime ou de la démarche engagée en Lorraine par ULM (Union Laitière de la Meuse), qui ont connu un véritable essor grâce au CTE.

L'essor des filières qualité grâce au CTE peut également représenter une stratégie pour lier économie et environnement, permettant de financer par le marché une amélioration de l'environnement. Celle-ci n'est pas sans risque. Par exemple, en Franche-Comté, l'évaluateur note que « la mise en place du CTE a permis à un grand nombre d'exploitants de convertir leur production en bio, ayant pour conséquence aujourd'hui une saturation du marché en lait bio sur le Haut Jura¹⁹ ». Le rapport Bourgogne évoque également les craintes des groupements quant à l'écoulement de volumes supplémentaires de viande sous signes officiels de qualité. D'autres évaluateurs notent que le soutien des opérateurs économiques à l'élaboration de contrats-types liant qualité des produits et environnement peut s'interpréter comme la mise en place d'une norme générale, qui ne correspond pas nécessairement à l'ouverture de nouvelles niches potentiellement riches en valeur ajoutée²⁰. Autrement dit, « *la qualité garantit au producteur un accès au marché bien davantage qu'un meilleur prix. En ce sens, le CTE contribue à la viabilité des exploitations agricoles*²¹ ».

¹⁵ Rapport de l'assemblée générale du 6/11/2003 de l'ADASEA du Cantal, p. 28.

¹⁶ Rapport de l'assemblée générale du 6/11/2003 de l'ADASEA du Cantal, p. 28.

¹⁷ Cf. p 58 du rapport régional Nord Pas de Calais.

¹⁸ Rapport Bourgogne, pp. 50-51.

¹⁹ Annexe du rapport Franche Comté, p. 20.

²⁰ Rapport régional Haute-Normandie, p. 45.

²¹ Rapport régional Midi-Pyrénées, p. 8.

L'amélioration des conditions de travail : un élément important pour la vivabilité²² des exploitations soutenu par le CTE

Les mesures à finalité économique et sociale visant à améliorer les conditions de travail représentent 14% des aides aux investissements (en nombre de dossiers). Elles relèvent de trois types principaux : l'aménagement des bâtiments d'élevage pour une meilleure ergonomie ; l'acquisition de matériel de manutention permettant de réduire la pénibilité et la dangerosité du travail ; l'acquisition de matériel spécialisé pour effectuer des tâches particulières (épareuses pour l'entretien de haies, gyrobroyeurs...). Leur prépondérance dans les contrats marque l'importance des questions liées à la vivabilité de l'activité agricole, dans un contexte global où la diminution de la pénibilité du travail constitue un facteur susceptible de favoriser la reprise des exploitations agricoles (laitières notamment). Ces actions en faveur de l'amélioration des conditions de travail semblent toutefois s'arrêter à des dimensions qualitatives, passant par l'équipement individuel de l'exploitation. Il est vrai que le CTE offrait finalement un nombre très limité de possibilités pour des formes d'actions collectives (groupement d'employeurs, organisation de services de remplacement, travail en commun...), alors que cette piste avait été mise en avant dans les préfigurations.

D'après les enquêtes réalisées par les évaluateurs régionaux auprès des agriculteurs, les exploitants ayant véritablement et fortement bénéficié d'une amélioration des conditions de travail sont adhérents à des démarches collectives (type CIVAM ou CTE « pastoraux »). Ils ont fréquemment effectué des investissements afin de pouvoir utiliser le matériel différemment²³. « *La mise en place de CTE pastoraux a permis dans les trois départements concernés (Drôme, Isère, Savoie) des avancées significatives en matière d'amélioration des conditions de travail, de professionnalisation et de pérennisation de l'emploi* »²⁴.

Un impact limité du CTE sur la diversification

Les nouvelles marges de l'activité agricole telles que la diversification ou la transformation (dont l'impact sur l'emploi local peut être important) restent peu mobilisées. Par exemple, d'après l'exploitation du Cemagref des données du CNASEA, alors qu'au niveau national 2,3% des exploitations ont une activité agro-touristique²⁵, seuls 0,7% de signataires de CTE ont signé un investissement relatif à cet aspect. Pour la transformation, la différence est encore plus marquée : 9,1% des exploitations françaises transforment tout ou partie de leurs productions pour seulement 0,02 % des signataires de CTE. Les différences interrégionales sont fortes : les seules régions pour lesquelles les signataires de CTE en diversification touristique ou en transformation sont en proportion équivalente à l'ensemble de la population agricole régionale sont les régions soumises à une forte demande résidentielle et récréative (Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Haute-Normandie) (figure 7). Ainsi, le CTE n'est pas parvenu à enrayer la tendance à la spécialisation des exploitations observée en Midi-Pyrénées entre les deux derniers recensements agricoles. Il n'a pas non plus véritablement aidé la diversification de l'agriculture périurbaine en Île-de-France. En revanche, le CTE a contribué à développer la diversification dans certains territoires de Rhône-Alpes (Vercors, Forez notamment), même si globalement au niveau régional les résultats sont très faibles.

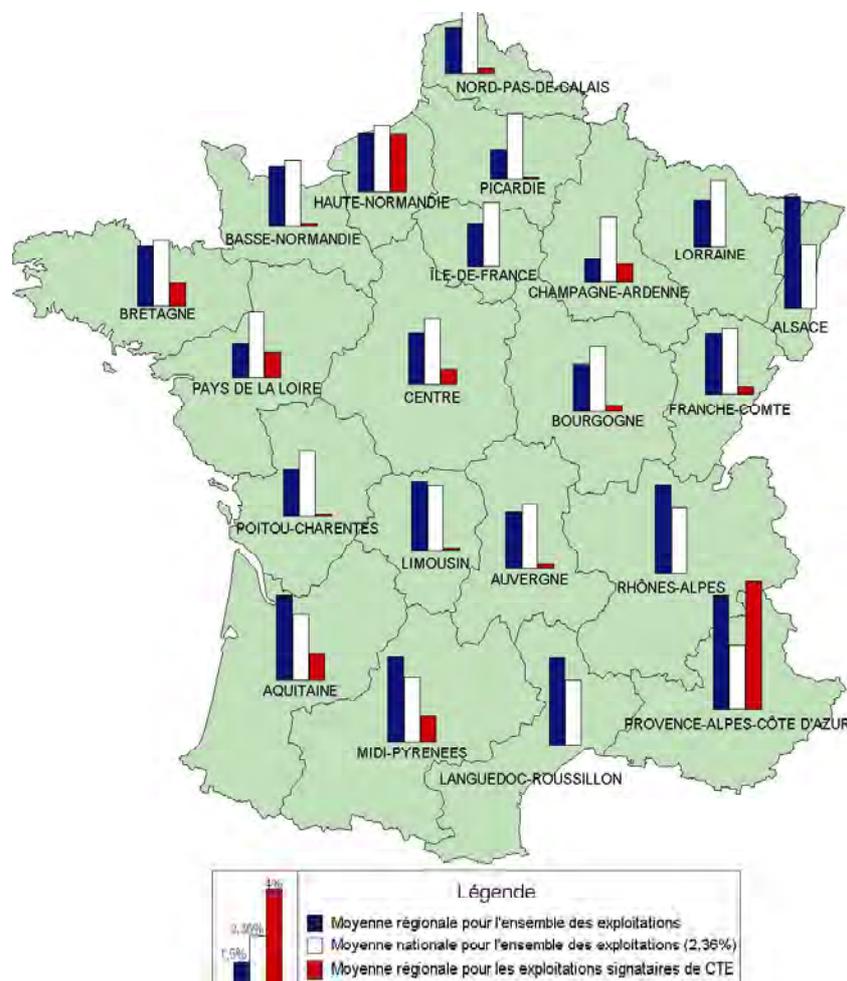
²² La vivabilité traduit la qualité de vie de l'exploitant et de sa famille. Elle inclut les conditions de travail, la densité et la qualité des relations avec les autres agriculteurs et non agriculteurs.

²³ Rapport Rhône-Alpes, p. 94 ; Rapport Auvergne, p. 63 et Rapport Poitou-Charentes, p. 68.

²⁴ Rapport Rhône-Alpes, p. 94.

²⁵ Recensement agricole, 2000.

Figure 8 – Comparaison des moyennes nationales et régionales des exploitations en diversification agro-touristique (entre signataires et non signataires CTE)



Guide de lecture. Exemple de la région Haute-Normandie : dans cette région, le pourcentage d'exploitations agricoles en diversification agro-touristique (2,09%, 1^{ère} barrette à gauche) est proche de la moyenne nationale (2,36%, 2^{ème} barrette ; source : Recensement Agricole 2000). Le pourcentage de dossiers CTE ayant souscrit un investissement liée à une diversification agro-touristique est de 2,06% (3^{ème} barrette). En Haute-Normandie, le CTE s'est donc fortement appuyé sur les potentialités locales pour développer la diversification agro-touristique.

Une insertion variée des investissements dans le projet global de l'exploitant

Les rapports régionaux distinguent différents types d'insertion des investissements dans la logique de l'exploitant (voir à ce sujet pp. 92-93 du rapport Rhône-Alpes et pp. 114-116 du rapport Bourgogne). On pourrait synthétiser ces différentes formes d'insertion de la façon suivante.

Absence d'investissements dans le cadre du CTE : le cas des CTE simplifiés

La plupart des agriculteurs ayant choisi cette option n'envisage pas d'évolution à moyen terme de leur système d'exploitation. Ils ont recherché la contractualisation de MAE pas ou peu contraignantes. Leur refus d'entrer dans un CTE comportant un volet investissement est lié à leur crainte de devoir contractualiser des MAE ou des investissements jugés trop risqués et intenables pour eux.

Un grand nombre de contractualisations sur quelques-uns des CTE simplifiés²⁶ correspondent à des secteurs en crise (CTE ovin, CTE herbager viande bovine, tomates d'industrie). Dans ce cas, le CTE a surtout joué un rôle de soutien au revenu. Il a notamment permis de maintenir la filière viande en période de crise (liée à l'encéphalopathie spongiforme bovine –ESB), ce qui est souligné de façon concordante par de nombreux rapports régionaux (p. 81 du rapport Picardie, p. 118 du rapport Bourgogne). Dans certains cas, il s'agit véritablement de « *CTE bouffée d'oxygène* » (p. 93, rapport Rhône Alpes). On doit alors se demander si les agriculteurs ont pleinement conscience des implications à moyen ou long terme de leurs choix. Pour eux, le principal intérêt des MAE est de constituer une rentrée d'argent régulière. Ceci pose directement la question du devenir de ces exploitations après le CTE.

Le choix d'un accompagnement d'une démarche de modernisation (ensemble de petits investissements ou un gros investissement).

La signature d'un CTE représente une opportunité pour financer dans des conditions avantageuses des investissements plus ou moins prévus à moyen terme. D'après les enquêtes effectuées auprès des agriculteurs par les évaluateurs régionaux, il semble que certains des investissements étaient, en effet, programmés avant la contractualisation du CTE. On peut considérer qu'une partie, certes difficile à estimer, des investissements financés relève donc d'un effet d'aubaine. Le couplage avec un PAM ou une DJA est fréquent dans ce type de situation. Les investissements financés sont extrêmement divers : matériel de précision pour les traitements phytosanitaires et la fertilisation, caméra de surveillance pour les vèlages, équipements de contention pour animaux, aménagements de points d'abreuvement, matériels d'élevage très divers de type pailleuse etc. Les motivations correspondantes sont également extrêmement diverses (conditions de travail, réglementation, demande de la filière aval, environnement). Toutefois, les objectifs de modernisation et d'amélioration du revenu sont très rarement les seuls à être mis en avant, sauf dans certaines régions comme l'Île de France.

Des évolutions fortes en lien avec une démarche collective de filière.

Dans cette situation, la motivation à contractualiser un CTE est liée à la nécessité d'investissements conséquents, souvent dans le cadre de filière de qualité. Pour les éleveurs, il s'agit d'investissements dans les bâtiments d'élevage en vue de développer l'engraissement dans l'élevage allaitant, le séchage en grange (suite à l'interdiction totale ou partielle de l'ensilage dans le cadre de certaines démarches qualité) ou la prise en compte des contraintes particulières d'une AOC laitière (cas de l'AOC Saint Marcellin, du Cantal au lait cru pour certaines coopératives, etc..). En ce qui concerne les céréaliers, les équipements de stockage sont les plus fréquents. Bien que ces investissements soient très classiques, ils correspondent à des évolutions fortes chez les exploitants concernés.

La plupart des rapports régionaux s'accordent pour reconnaître que la prise en compte de l'environnement dans le raisonnement des investissements a été relativement rare. Cela est très bien résumé par le rapport Poitou-Charentes (p. 54) : « *Le biais pris, dès l'origine, par les CTE est d'avoir réduit le projet économique à un projet d'investissement. Le CTE a rarement été approché par la question : Comment améliorer la prise en compte de l'environnement en conservant ou en améliorant la rentabilité de l'exploitation ?* ».

La cohérence entre économie et environnement est, il est vrai, souvent difficile à obtenir. Par exemple, il est fréquemment évoqué l'articulation impossible entre engraissement et extensification ou entre blé de qualité et réduction de la fertilisation azotée, notamment en

²⁶ Ce n'était pas le cas de tous les CTE simplifiés, puisque pour certains d'entre eux (CTE lait, porc, ...), l'objectif était de démontrer que l'on pouvait faire un CTE sans investissement et avec peu de mesures.

Lorraine (p. 91) et en Bourgogne (p. 115). Certains rapports régionaux (cas de la Haute-Normandie) se sont même risqués à estimer le pourcentage des projets (20 %) présentant une réelle synergie entre les volets économique et environnemental. Cette conciliation n'est probablement possible que si des compensations suffisantes et pérennes sont mises en place sur des zones limitées. Cela implique une véritable territorialisation²⁷ ou du moins une différenciation spatiale, qui ont toujours été fermement combattues par la majorité des professionnels. De telles évolutions nécessiteraient également de différencier des pratiques ouvrant droit à compensation pérenne (notamment sur des zones à risque comme des périmètres de captage ou pour des biens publics purs comme la biodiversité) de dispositifs favorisant des changements importants de système d'exploitation.

Des résultats négligeables sur l'emploi

Traiter de la prise en compte de l'emploi dans le programme CTE est difficile pour deux séries de raisons. La première est d'ordre informationnel. Les préoccupations liées à l'emploi sont très peu présentes dans les rapports régionaux, les questions sur ce thème n'ayant pas été retenues et, surtout, le système de suivi présentant de graves lacunes sur ce point. Ainsi, la base CNASEA (qui est une base de gestion et non d'instruction des dossiers) ne comporte aucune donnée directe sur l'emploi (encadré 1). La seconde raison est d'ordre analytique. Les effets sur l'emploi représentent une conséquence, souvent indirecte, d'un ensemble de mécanismes très disparates et complexes, correspondant à des facteurs difficiles à identifier. Dans ces conditions, les effets du CTE en matière d'emploi n'ont pas toujours été faciles à repérer par les professionnels comme par les évaluateurs, expliquant ainsi pour partie la désaffection des instances régionales malgré l'évidente demande sociale par rapport à cette question de l'emploi (à l'exception notable de quelques départements situés surtout dans le Nord-Pas-de-Calais, en Midi-Pyrénées et en Franche-Comté).

Des encouragements directs à l'emploi avec un impact limité

Le CTE permettait l'encouragement à la création d'emploi via une majoration des aides à l'investissement et une moindre dégressivité des aides annuelles. Le premier constat est l'extrême variabilité de la durée de travail minimal à partir de laquelle il est admis qu'un emploi est créé. Ce seuil est relativement bas, notamment dans les départements des Côtes d'Armor, de la Dordogne, de l'Isère, du Lot, du Bas-Rhin et de l'Ardèche. Par exemple, la majoration est de 2% par tranche de 0,1 Équivalent Temps Plein (ETP) dans le Lot. C'est aussi le cas de l'Isère où « tout projet de montant supérieur à 200 000 F/UTH (30 000 euros ensuite) sans PMSEE ou 300 000 F/UTH (45 000 euros) avec PMSEE doit être justifié par un projet particulièrement remarquable, notamment en termes de création d'emploi » (rapport Rhône-Alpes, p. 46). Le cas du département de l'Ain est également intéressant puisque, sur proposition de la DDAF, il est appliqué une grille de notation basée sur le principe suivant : « Chaque avant-projet est noté sur une grille multicritères, selon 5 grands groupes de critères : valeur ajoutée, emploi salarié, MAE choisies, qualité du projet, cohérence globale du projet²⁸ ».

Cette variabilité dans les seuils et les taux de majoration se retrouve dans le nombre d'exploitations bénéficiaires de CTE s'engageant à créer des emplois durant la durée du contrat. Leur part dans le total des signataires varie, à titre d'exemples, de 3,5% dans le Nord-Pas-de-

²⁷ La territorialisation consiste en la mise en œuvre d'un projet, dans un espace défini, conduit par les différents acteurs concernés du monde rural. Le projet prend en compte les différentes dimensions (économique, environnementale, sociale) et est conduit en synergie avec les autres secteurs d'activité du territoire.

²⁸ Pour un exemple de cette grille, voir p. 48 du rapport Rhône-Alpes.

Calais²⁹, à 6,5% dans l'Allier³⁰. Au total, dans les départements pour lesquels les données sont disponibles, chaque dossier CTE a créé en moyenne 0,066 emploi.

Le CTE avait également pour vocation d'encourager la consolidation de l'emploi existant³¹. Il n'est pas toujours facile d'évaluer cet effet de consolidation, certains départements n'ayant pas distingué emploi créé et emploi conforté. Ceci peut expliquer la grande variabilité dans les estimations du nombre d'emplois confortés (à titre d'exemple, 725 dans le Nord Pas de Calais, 7 dans le Doubs). Dans certains départements (Ardèche), la majoration de 10% était prévue pour les agriculteurs RMIstes ; dans d'autres (Bas-Rhin), il était réservé aux exploitations de superficie inférieure ou voisine de la Surface Minimum d'Installation (25 hectares). Par rapport aux formes collectives d'emploi, les CUMA semblent s'être mobilisées de façon significative, contrairement aux organismes fédérant les groupements d'employeurs.

Bien que l'installation de jeunes représente une priorité pour un grand nombre de départements (notamment du Massif Central et des plateaux de l'Est), le soutien à la transmission des exploitations reste très peu utilisé (par exemple, 4 dossiers sur 1 135 dans le département du Cantal), souvent en raison d'articulations jugées problématiques avec d'autres dispositifs, en particulier ceux proposés par les collectivités locales. De plus, les aides CTE intégrées dans le dossier d'installation ont parfois permis d'atteindre les seuils nécessaires à l'acceptation du dossier.

Comme nous l'avons précédemment mentionné, les marges de l'activité agricole (transformation, vente directe etc..) potentiellement intensives en travail ont été relativement peu soutenues par le CTE. En effet, les projets les plus atypiques et les plus innovants (mais aussi les plus porteurs en termes d'emploi) n'ont été que peu financés par le biais du CTE. Ayant peu de chances de recueillir un avis favorable en CDOA, ils ont souvent été orientés vers des dispositifs mis en place par les collectivités locales comme, par exemple, l'ARPI³² de la région Nord Pas de Calais. Ainsi, alors que sur la période 1999-2001, 76 projets ARPI ont été financés en créant 97 emplois pérennes (Source : Enquêtes directes auprès des entreprises, AND International, 2003), les 480 CTE n'ont créé que 9,5 emplois.

Une action sur la dimension économique des exploitations très marginale

Même si des structures de faible dimension peuvent bénéficier du CTE, le dispositif a surtout concerné des exploitations de taille supérieure à la moyenne et peu consommatrices de main d'œuvre. Ainsi, le nombre d'emplois moyen dans les exploitations signataires s'établit à 1,9 UTH contre 2,1 UTH pour l'ensemble des exploitations (rapport Planistat, p 30). L'objectif de soutenir une agriculture familiale et engagée sur des activités à fort impact territorial n'a donc pas été atteint dans une majorité de départements. Toutefois, certains d'entre eux ont obtenu des résultats à condition de définir des modalités faciles à mettre en œuvre. C'est le cas du département des Hautes-Pyrénées qui a défini un montant indicatif à partir de la MBS (Marge Brute Standard) de l'exploitation, créé 3 classes de dimension économique de MBS (calculées facilement par la DDAF) et réparti les financements en fonction du positionnement des exploitations dans les classes. Ainsi, pour les exploitations de plus de 150 hectares, alors que la

²⁹ Source : DDAF 59 et 62.

³⁰ Source : Analyse exhaustive des dossiers CTE menée dans le cadre du rapport régional Auvergne en 2003.

³¹ Dans la circulaire du 17 novembre 1999, l'action de consolidation était identifiée comme devant concerner des exploitations pour lesquelles le diagnostic initial révèle un revenu faible ou un sous-emploi de l'actif non salarié (exemples : inscription de l'agriculteur dans une procédure RMI (Revenu Minimum d'Insertion) ou réservée à des exploitants en difficulté).

³² ARPI : Aide à la Réalisation de Projets Innovants (Région Nord-Pas-de-Calais).

moyenne régionale du montant d'aides CTE par exploitation s'établit à 51 985 euros, elle n'est que 31 896 euros dans les Hautes-Pyrénées.

Des adaptations locales très rares en faveur de l'emploi malgré l'émergence de rares initiatives créatrices d'emplois

La territorialisation en fonction des spécificités économiques ou du marché du travail est restée très limitée. Elle aurait pu se réaliser soit via les zonages d'animation, soit à travers les contrats-types. Les rares cas où la question de l'emploi est abordée (et encore de façon indirecte) impliquent des CUMA (par exemple, celle Saint Antonin de Lacalm dans le Tarn, qui a établi des relations étroites avec la municipalité, laquelle commande des travaux d'entretien de l'espace et co-finance certains investissements tel que le hangar à matériel).

Globalement, les régions, ou les territoires, caractérisés par des spéculations fortement utilisatrices de main d'œuvre (vins, légumes, etc.) ne semblent pas s'être particulièrement mobilisés en faveur de l'emploi (cf. par exemple, « la mauvaise coordination des acteurs » signalée dans la filière horticole du Tarn et Garonne). A l'inverse, les mesures-types proposées dans le cadre d'une action coordonnée associant la section syndicale des producteurs de fruits et légumes de l'Indre-et-Loire et un ensemble d'autres structures (ANPE, Conseil Général, une association d'insertion, CFPPA³³) apparaît très originale car elle cherche à agir directement sur le marché local du travail.

Le caractère faiblement incitatif du programme CTE en faveur de l'emploi, souvent mis en avant dans les rapports régionaux d'évaluation ne constitue, à notre sens, qu'un élément très partiel d'explication. Le rapport Poitou-Charentes met aussi en avant un autre élément d'explication : les filières qui nécessitent de la main d'œuvre comme le maraîchage n'ont pas eu la possibilité d'accéder au CTE faute de contrat-type. D'autres éléments d'explication sont à rechercher dans le caractère faiblement territorial du programme.

LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME CTE

Après avoir rappelé les grandes étapes du démarrage du programme, il conviendra d'analyser la manière dont les principes constitutifs du CTE ont été appliqués, ainsi que le rôle joué par les divers types d'acteurs dans la mise en œuvre.

L'historique des CTE

Les prémisses de la mise en œuvre des CTE : la phase de préfiguration

Pour préparer une mise en œuvre effective et rapide du programme CTE, le ministre de l'agriculture a souhaité qu'un travail de réflexion et de préfiguration soit engagé, dans les départements volontaires, selon une démarche ascendante et participative. La phase de préfiguration a finalement été mise en œuvre dans 81 départements à la fin 1998. Il s'agissait notamment de définir des contrats-types, par petite région agricole, par système d'exploitation ou par problématique (type agriculture périurbaine). L'analyse détaillée menée au printemps

³³ Centre de formation professionnelle et de promotion agricole.

1999 par le groupe d'experts³⁴ montre une grande diversité d'intérêts et d'interprétations. Toutefois, ces travaux départementaux sont surtout apparus comme étant la résultante de préoccupations professionnelles nettement agricoles, les préoccupations les plus régulièrement exprimées concernant l'éligibilité des agriculteurs (le CTE devait être ouvert à tous) et la reconnaissance de l'existant. Les thèmes socio-économiques étaient souvent mis en avant et l'approche territoriale n'était qu'exceptionnellement prise en compte ; elle était le plus souvent réduite aux seuls aspects environnementaux, avec une mise en avant dominante des thèmes « eau » et « herbe ». Finalement, l'objectif d'établir des contrats-types a été rarement atteint et il en est ressorti peu d'innovations.

La conception : un foisonnement de textes

De nombreux textes ont été élaborés pour cadrer la mise en œuvre du programme CTE, à commencer par la première circulaire d'application, du 17 novembre 1999 qui s'est notamment inspirée des travaux conduits lors des préfigurations. Elle a été suivie de nombreux textes destinés à préciser, voire corriger certains points, parfois proposer des réorientations. Ainsi, la circulaire du 22 mars 2000, portant sur l'harmonisation des MAE au niveau régional, a réintroduit ce niveau dans un dispositif qui reposait essentiellement sur l'échelon départemental. Des textes visaient à mettre en cohérence les actions financées par ailleurs (offices, PIDIL³⁵), à apporter des précisions sur différentes modalités financières, etc. Enfin, de nombreuses circulaires et notes sont venues expliciter des dispositions nationales telles que la mesure Conversion à l'Agriculture Biologique (CAB) ou pour définir des cadres nationaux (ovin, élevage herbager...) destinés à accélérer la dynamique de signatures, et/ou à venir en aide à certaines filières en difficulté. Ces publications se sont poursuivies jusqu'à la date de la suspension du programme.

Un montage complexe et une mise en œuvre décevante

La coexistence de deux approches : une source de complexité

Le CTE occupe une double place. D'une part, créé par la LOA, cet outil d'évolution et de développement de l'exploitation repose sur une logique ascendante de projet, selon une approche contractuelle et globale. D'autre part, en tant qu'instrument essentiel de la priorité A du PDRN, il est composé de mesures du RDR (11 mesures parmi les 26). Ce dernier se caractérise par une approche analytique, administrative et met en avant des actions très normatives en matière d'agroenvironnement. L'articulation de ces deux approches s'est donc révélée complexe et a été une première source de dérive du dispositif CTE.

Des synthèses régionales agroenvironnementales réalisées dans la précipitation

Des synthèses régionales agroenvironnementales ont dû être réalisées, de façon précipitée, au début 2000 dans chaque région³⁶. Elles visaient à harmoniser et mettre en cohérence les actions envisagées dans les départements (suite aux propositions résultant des préfigurations) et

³⁴ Cf. « Analyse des préfigurations CTE - Contribution du groupe de travail du comité d'experts CTE ». Document présenté au colloque « Le CTE, une démarche de développement », organisé par le Ministère de l'Agriculture le 29 juin 1999.

³⁵ PIDIL : Programme d'installation et de développement des initiatives locales.

³⁶ L'élaboration de ces synthèses régionales, non prévues à l'origine, découle du refus de la Commission d'accepter les travaux présentés comme support du dispositif MAE, à savoir l'annexe B du PDRN et la synthèse des travaux issus de la phase de préfiguration. Les raisons du refus tenaient à une trop grande imprécision dans les cahiers des charges et dans les zonages environnementaux.

devaient inclure un zonage. Elles devaient préciser les enjeux agroenvironnementaux par territoire, définir les mesures éligibles au niveau régional pour y répondre, fixer leurs conditions d'application. Le travail a consisté en un double processus de déclinaison de mesures nationales et d'harmonisation de mesures départementales.

Les délais très courts imposés n'ont pas permis de conduire ce travail avec toute la concertation nécessaire, ni de rassembler les données suffisantes pour élaborer des stratégies territoriales pour l'environnement. L'harmonisation régionale a finalement débouché sur des catalogues de mesures, ouverts à tous les types d'exploitations, assorties de cahiers des charges dont le niveau de contraintes était soit en retrait par rapport aux propositions départementales, soit trop rigides. Cette médiocre qualité des synthèses a incontestablement nui à la définition des territoires et à la mise en œuvre des CTE. Par ailleurs, elle a mis fin, ou a amoindri fortement la démarche ascendante, le niveau régional apparaissant coiffer les initiatives départementales. Les acteurs locaux ont eu le sentiment d'une reprise en main par le niveau national et d'une forte prégnance du niveau européen dont dépend la validation des propositions régionales.

Des défaillances dans l'élaboration des contrats-types...

Le CTE doit contribuer à mettre en cohérence l'intérêt individuel de l'agriculteur exprimé dans son projet d'exploitation, et l'intérêt collectif. La fonction du contrat-type est de proposer un cadre pour cette mise en cohérence et l'accent est mis sur les dynamiques collectives à rechercher. Les contrats-types peuvent être portés par des acteurs de statuts divers : chambres d'agriculture, coopératives, syndicats agricoles, collectivités territoriales et locales, associations... La construction des contrats-types est donc une étape clef de la mise en œuvre du CTE. Elle devait être précédée d'un diagnostic de territoire intégrant ses différentes fonctions (productives, environnementales, sociales), définissant les problèmes posés par l'évolution des systèmes agricoles dans un espace donné.

Cependant, les études nationales et régionales n'ont fourni qu'une information limitée sur les contrats-types. Cette information ne figurait pas dans la base de données du CNASEA. Or, un contrat individuel pouvait contenir des mesures rattachées à un ou plusieurs contrats-types. Les données disponibles au niveau départemental révèlent toutefois des écarts entre la place réservée aux contrats-types dans le projet initial du programme CTE et sa mise en œuvre. Ces écarts paraissent tenir pour beaucoup aux jeux d'acteurs, aux cultures et aux histoires professionnelles, administratives, politiques, dans les départements. Une grande variabilité de contrats-types peut être constatée selon :

- le type de porteur de projet (qui a pu engager des collaborations plus ou moins poussées avec d'autres organismes et plus ou moins ouvertes hors du secteur agricole),
- le niveau géographique (département, ou territoire infra-départemental),
- leur ciblage (enjeu spécifique, ou système de production, ou territoire déterminé),
- leur contenu (totalité des mesures figurant dans la synthèse régionale, ou nombre restreint de mesures ; mesures obligatoires ou choix total).

Aussi, les contrats-types se sont-ils révélés extrêmement divers : cadres nationaux, contrats-types départementaux ou territorialisés, etc. Une typologie, réalisée à partir des différentes phases de mise en œuvre, des orientations et des modes d'articulation entre les 2 volets est proposée dans l'encadré 2.

Encadré 2 : Typologie de contrats-types

1) Les cadres nationaux « prêts à l'emploi », valables sur tout le territoire national

Ils ont été mis en place pour accélérer la dynamique de signatures et résoudre des problèmes plus ou moins conjoncturels particuliers aux agriculteurs d'une filière donnée en leur facilitant l'accès au CTE (CTE ovins, CTE herbager...). Construits en lien avec la filière concernée, et notamment avec les offices concernés, ils sont composés, pour le volet économique, de mesures relatives à la qualité des produits et/ou à la traçabilité et, pour le volet environnemental, d'un nombre restreint de mesures jugées facilement appropriables par les agriculteurs concernés. Les coopératives et négociants pouvaient ensuite mettre en œuvre un contrat-type spécifique, qui pouvait être départementalisé ou territorialisé. On peut classer la conversion à l'agriculture biologique (CAB) dans ce type.

2) Les contrats-types départementaux (sur tout le département ou sur une zone homogène)

2.1 Contrats-types départementaux juxtaposant des mesures

Ils sont composés d'une liste de mesures non hiérarchisées, reprenant la plus grande part de celles figurant dans la synthèse régionale. Ils définissent des enjeux généraux (« préserver la qualité de l'eau », « encourager les productions de qualité »), rarement traduits en objectifs opérationnels précis. La mise en cohérence entre mesures et/ou entre les deux volets n'est pas recherchée. On les trouve dans les départements réticents au début au dispositif CTE (notamment en raison de la modulation).

2.2 Contrats-types départementaux à finalité strictement environnementale

Le dispositif CTE a été interprété comme un instrument pour une meilleure prise en compte de l'environnement. Les zonages sont réalisés par rapport aux impacts de l'agriculture sur les ressources naturelles, le plus souvent sans cadrage socio-économique.

2.3 Contrats-types départementaux associant environnement et développement des filières

Ils sont tournés vers le développement des filières et mettent l'accent sur des mesures destinées à les renforcer (investissements visant à améliorer l'intégration des producteurs dans ces démarches). La cohérence entre les deux volets a réellement pu être établie.

3) Les contrats-types territorialisés

3.1 Contrats-types territorialisés à finalité de protection de la nature

Ils s'inscrivent souvent dans la continuité d'anciennes opérations locales agroenvironnementales. Elles portent sur des espaces relativement restreints et correspondent à des objectifs précis de protection de milieux sensibles (pelouses calcaires dans le Luberon,

zones humides de la vallée de la Woëvre en Meuse, montagne vosgienne du Haut Rhin, actions « marais » en Vendée ou « Crau » dans les Bouches du Rhône...). La dimension environnementale s'articule rarement avec une réflexion socio-économique.

3.2 Contrats-types territorialisés visant à la généralisation de « bonnes pratiques agricoles »

Ils visent une meilleure maîtrise des impacts sur l'environnement et sont portés par des groupes locaux, agricoles (GDA, groupements de producteurs) ou non (CPIE, fédérations de chasse).

3.3 Contrats-types territorialisés visant le renforcement des « filières de qualité »

Ils s'inscrivent dans la continuité de projets de filières engagées dans des démarches qualité autour de « produits de terroirs ». Ils sont portés par des structures (coopératives, associations) de toutes tailles. Ces projets cherchent le plus souvent à associer qualité des produits et respect de l'environnement, ce dernier devenant aussi un élément d'image.

3.4 Contrats-types visant à intégrer l'agriculture dans une problématique de développement local

Ils cherchent à lier de façon synergique les dimensions environnementales, économiques et sociales. Ces initiatives qui sont relativement rares sont portés conjointement par des groupes locaux d'agriculteurs et des collectivités, avec le soutien des chambres d'agriculture. Ils sont souvent le fait de territoires périurbains, où les nuisances de l'agriculture sont plus fortement ressenties et où la pression foncière est forte (« Pays d'Aubagne », « Grand Rodez » en Aveyron).

... et dans la réalisation des diagnostics d'exploitation

Le diagnostic d'exploitation devait occuper une place importante dans le processus d'élaboration des contrats individuels. Il vise à analyser le système de production sous le triple regard économique, environnemental et social et à mettre en cohérence le projet de l'exploitant avec les enjeux territoriaux et/ou sectoriels préalablement identifiés.

Le diagnostic d'exploitation a été réalisé par les structures qui accompagnaient l'agriculteur dans le montage du dossier : Chambres d'agriculture, Centres d'économie rurale, syndicats, ADASEA, coopératives, porteurs de projet locaux. Souvent, une formation a été organisée, pour lui permettre de réaliser un auto-diagnostic qui pouvait être complété par un technicien sur les aspects moins bien maîtrisés comme l'environnement.

Les acteurs de l'environnement ont été très rarement associés. Le plus souvent, leur intervention n'était pas souhaitée par le milieu agricole, ne serait-ce qu'au titre de leur compétence limitée à prendre en charge une approche globale de l'exploitation. Cependant, les responsabilités ont parfois pu être partagées, ce qui a constitué les très rares occasions où des acteurs de l'environnement ont pris part à la mise en œuvre. Il s'agit principalement de PNR (par exemple PNR du Haut Jura, du Luberon) ou, plus rarement, d'autres structures (LPO dans la Vienne ou en Charente-Maritime).

Sur le plan environnemental, plusieurs cas de figure se présentent, du diagnostic agroenvironnemental simple au diagnostic approfondi, s'appuyant sur des méthodes confirmées (du type Dialecte, utilisé en Haute Garonne, Gers, Tarn). Le plus souvent, la faiblesse du diagnostic environnemental a été soulignée. Celui-ci a rarement permis de dresser un bilan environnemental des pratiques, des enjeux et de ce qui pouvait être amélioré. Il n'inclut quasiment jamais la définition d'un état zéro, permettant d'assurer un suivi des évolutions de l'exploitation. Il a surtout servi à rechercher le meilleur rapport financement/contraintes, dans le cadre d'enjeux très généraux.

En conclusion, les diagnostics ont été :

- souvent défaillants en raison d'un manque de compétences ou de formation pour porter un regard global sur l'exploitation, avec un cloisonnement entre économie et environnement ;
- avec un degré d'approfondissement variable, selon la compétence de l'organisme mais aussi selon la période d'élaboration, en raison de la « pression quantitative » ;
- parfois considérés par les agriculteurs comme une simple formalité administrative.

Peu de projets collectifs et une prédominance des logiques « filière »

Une démarche collective sectorielle ou territoriale était encouragée. Pour inciter à cette démarche, une bonification (de 10% sur les investissements et de 20% sur les MAE) était prévue pour les contrats proposés dans ce cadre. Compte tenu du peu d'informations sur les conditions d'attribution de ces bonus, il nous est difficile de savoir si cette marge de manœuvre a été beaucoup utilisée. Il semble que le terme « collectif » ait été défini sans cadre précis : toute démarche d'un porteur de projet collectif pouvait dans certains départements donc obtenir les bonifications.

Les porteurs de projets collectifs étant généralement issus du monde agricole, la majorité des contrats collectifs sont orientés « filière » ou « filière territorialisée » lorsqu'il existe un territoire support de différenciation de produit (exemple : AOC). Les objectifs fixés correspondent à des enjeux économiques et ont permis le développement de démarches favorisant surtout le développement de la valeur ajoutée, la qualité, la traçabilité, ou encore la conversion à l'agriculture biologique. Il convient de souligner l'engagement, souvent fort, des offices, y compris financier, pour certains d'entre eux. Ces projets collectifs ont aussi permis de prendre en compte les problématiques environnementales posées par la filière concernée. Mais il est plus rare qu'ils soient en adéquation avec les enjeux environnementaux d'un territoire précis (sauf dans certains cas de filières territorialisées).

Quelques initiatives territoriales ont cependant vu le jour, portées le plus souvent par des PNR ou des communautés de communes, notamment quand il existait une organisation locale antérieure liée à la présence d'un animateur de terrain, ou en raison de l'expérience d'une OLAE (cas du CTE type de la vallée de la Desge dans la Haute-Loire). Il faut aussi souligner que certains projets territoriaux n'ont pu voir le jour en raison de l'arrêt des CTE, faute du temps nécessaire à leur élaboration.

Des enjeux environnementaux et économiques pensés de façon indépendante.

L'identification des enjeux environnementaux et économiques (plus rarement sociaux) a fréquemment été pensée de façon indépendante : l'environnement d'une part, les marchés d'autre part et le social éventuellement. Souvent, des groupes de travail distincts ont été mis en place et affectés à chacune des dimensions. Composés de personnes spécialisées selon leur

compétence (groupe économie, groupe environnement, etc.), ces groupes n'ont pas recherché le partage des connaissances, l'échange d'expériences.

Des réflexions ont toutefois été conduites en cherchant à lier ces enjeux, à mettre en synergie des préoccupations environnementales et une meilleure réponse aux demandes des marchés. Dans certains départements, des réflexions plus territorialisées ont pu se poursuivre avec des porteurs de projets divers : groupes d'agriculteurs, parfois associés à des collectivités locales (Côtes d'Armor), syndicat de cru (AOC Minervois dans l'Aude) ou d'appellation (Ail rose de Lautrec, dans le Tarn), association de protection de la nature (CPIE Woèvre Côtes de Meuse), collectivités (pays d'Aubagne, Bouches du Rhône).

De façon globale, on peut considérer qu'avec la mise en œuvre des CTE dans le PDRN, le volet environnemental a davantage constitué la déclinaison de mesures nationales que l'élaboration d'une politique réellement territoriale. De même, la construction de cadres nationaux par filière a pris le pas sur celle de contrats adaptés aux problématiques locales.

Un dispositif appliqué dans l'urgence par les appareils agricoles vers son public habituel

Le programme CTE s'est mis en place dans l'urgence, sous la double pression des OPA, qui invitaient à toucher tous les agriculteurs, et du ministre, qui poussait à une dynamique accélérée de signature. Avec une mise en œuvre départementale, ce montage difficile a débouché sur la mobilisation privilégiée des acteurs habituels : les appareils de développement agricole aux côtés de l'administration.

Les techniciens agricoles n'ont 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, c'est-à-dire l'élaboration d'un projet individuel global mis en cohérence avec les enjeux collectifs. D'autre part, les techniciens ont touché les agriculteurs dont ils étaient les plus proches. Ainsi, les signataires de CTE ont les caractéristiques du public habituel : structures plus importantes que la moyenne, part importante des formes sociétaires, exploitants relativement jeunes et bien intégrés dans les filières, et public bien informé donc susceptible de mesurer les opportunités qu'offrait le CTE.

Les acteurs : de nouveaux entrants dans la sphère agricole

La CDOA : une ouverture aux autres acteurs, mais des habitudes fortes de cogestion

Pour sortir du cloisonnement de l'agriculture, le législateur avait prévu l'élargissement de la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture³⁷ (CDOA), pour associer aux débats et aux délibérations les acteurs du monde rural. Sa composition est élargie à 7 nouveaux participants, représentants de la société concernés par la dimension multifonctionnelle de l'agriculture (dont 6 du milieu non agricole), portant ainsi cette instance de gestion à 33 membres. L'ouverture a été critiquée par la plupart des composantes de la profession agricole, qui refusait l'implication des non agricoles dans la gestion de l'agriculture, contestant leur légitimité au regard de décisions qui concernent la vie des exploitations. L'ouverture et le fonctionnement de cette instance (qui est restée largement dominée par les acteurs agricoles) se sont déroulés de façon très diverse selon les départements.

³⁷ La CDOA, instituée en 1995, est consultée sur les projets agricoles départementaux (PAD) et donne son avis sur des décisions d'aides aux agriculteurs.

Les réunions des CDOA étaient fréquemment précédées d'une préparation par un groupe de travail. Non prévu dans les textes, sa composition s'avère très variable, ainsi que son fonctionnement et ses missions. Ces groupes réunissaient le plus souvent les trois acteurs principaux de la mise en œuvre des CTE (DDAF, ADASEA, Chambre d'Agriculture). L'importance du rôle de cette « pré-CDOA » est soulignée pour assurer l'efficacité de la commission, mais celle-ci a pu se trouver transformée en simple chambre d'enregistrement, limitant ainsi les effets de l'ouverture souhaités par le législateur.

Certains départements ont cependant ouvert les groupes techniques à des acteurs non agricoles (associations environnementales dans le Doubs ; Fédération de chasseurs, Nature Environnement et Association de consommateurs en Haute-Saône ; Conservatoire des sites ou Fédération de chasseurs en Picardie).

Les acteurs agricoles : une grande implication tout au long du processus

Les élus professionnels se sont impliqués le plus souvent dès la préfiguration, puis dans la conception du dispositif et dans l'accompagnement. Certains organismes, y compris du syndicalisme majoritaire, très critiques au départ, notamment en raison de la modulation³⁸, ont pu se rallier dès lors qu'ils ont compris les avantages significatifs du CTE. Les acteurs des filières ont été parfois critiques sur les MAE car ils craignaient une baisse de l'activité du secteur « approvisionnement ». D'autres acteurs ont vu dans le CTE un moyen d'accompagner une évolution progressive des systèmes de production en particulier par le développement de filières de qualité s'appuyant sur l'image positive d'un territoire ou sur de nouvelles synergies avec le tourisme (exemples de départements des régions alpines et de la bordure sud du Massif Central).

Les Chambres d'agriculture et les ADASEA ont été les acteurs essentiels de la mise en œuvre du CTE. Les premières ont participé de façon importante à l'ensemble des travaux d'amont (préfiguration, définition des enjeux et de contrats-types...) et dans l'élaboration des contrats individuels. Les ADASEA ont eu un rôle central, pour la réalisation et la pré-instruction des dossiers.

Les acteurs non agricoles : une entrée timide, variable, parfois difficile, mais certaine

L'influence des acteurs non-agricoles a été relativement faible, indépendamment même du pouvoir que pouvait déléguer la CDOA à des groupes techniques.

Les collectivités territoriales disposent de trois sièges (sur 33), mais elles se sont globalement peu impliquées dans le dispositif CTE, à l'exception de certains conseils régionaux (Limousin, Alsace), de quelques conseils généraux, de pays, ou communautés de communes (dans la Drôme, en PACA). L'absence de véritables possibilités de cofinancement n'a pas incité les collectivités à collaborer à une politique dans laquelle elles n'auraient eu que peu de poids. Par contre les parcs naturels régionaux (PNR) se sont mobilisés.

Deux places étaient disponibles pour des « représentants de l'environnement », ce qui posait des problèmes pratiques en raison de la très grande diversité des acteurs concernés : fédérations de chasseurs, de pêcheurs, associations de protection de l'environnement et organismes gestionnaires de milieux naturels. Les chasseurs ont joué un rôle dans certaines régions (Centre, Champagne-Ardenne, Picardie, Rhône-Alpes). Les associations de protection de la nature ont

³⁸ Cette procédure inscrite dans le règlement communautaire N°1259/1999 prévoit la possibilité de définir un taux de réduction du montant des paiements des aides directes. Elle vise une redistribution des soutiens, au nom de la solidarité et de la justice sociale. En France, la modulation a été appliquée de 2000 à 2002 pour financer les CTE.

parfois pu s'imposer. Elles paraissent notamment bien associées en Franche Comté, en Limousin, dans certains départements du Pays de Loire, de Poitou-Charentes (Charente-Maritime, Vienne), dans le Haut Rhin. Les raisons de leur faible participation sont assez nombreuses : réticence de la profession agricole, moyens humains limités (fonctionnement essentiellement basé sur le bénévolat), méconnaissance fréquente du dossier agricole et une certaine impréparation à une application de l'approche agroenvironnementale non plus seulement limitée à des espaces remarquables mais à sa généralisation sur des espaces plus « communs » ou « ordinaires ». De plus, l'échelon départemental n'est pas toujours adapté pour ces organismes dont l'aire d'action est le plus souvent, soit très localisée, soit régionale.

L'ouverture aux associations de consommateurs semble nettement plus limitée.

Si l'ouverture des CDOA n'a pas conféré à ces acteurs de pouvoir de décision, la commission étant largement dominée par les acteurs agricoles, leur présence a néanmoins favorisé le dialogue. Il est fait état de « débats constructifs » (Charente Maritime, Vienne), de « débats vigoureux » (Bretagne), de « négociations vigoureuses » (Seine Maritime), mais aussi « d'un rôle de garde-fou par rapport aux dérives budgétaires et qui a pu favoriser la prise en compte de l'environnement » (Centre). On a pu observer que le dialogue s'est accentué dans les départements ou territoires qui avaient déjà des expériences d'actions concertées (OLAE, PDD...). Dans les départements caractérisés par une forte emprise de la sphère professionnelle agricole, le débat s'est peu développé, mais il a commencé à s'instaurer. Si l'ouverture n'est pas allée de soi, elle a eu lieu, le dialogue s'est engagé et certaines réticences initiales ont pu être levées.

Les administrations déconcentrées

Les DDAF ont joué un rôle central dans la mise en œuvre du CTE (élaboration des déclinaisons régionales des MAE, rédaction des cahiers des charges des mesures, construction des contrats-types, instruction des dossiers, parfois création et diffusion de brochures, de plaquettes). La concertation entre administration et la profession agricole a été généralement forte et constructive. Dans certains départements, le CTE semble avoir été l'occasion de rapprochements entre la DDAF, la Chambre d'agriculture et l'ADASEA. Mais les DDAF ont également joué, dans certaines situations, un rôle de médiateur entre organisations professionnelles agricoles et les associations de protection de l'environnement.

Les personnels administratifs se sont généralement engagés volontiers dans le CTE. Mais, ils manifestent souvent pourtant le sentiment de ne pas avoir pu s'impliquer suffisamment ou efficacement au-delà de leurs missions strictement administratives, en raison d'un manque de moyens humains, d'une impréparation à un tel programme et de la pression ministérielle pour accélérer le nombre de signatures.

Une territorialisation faible

Comme nous l'avons mentionné dans l'explicitation de la théorie d'action du CTE, l'efficacité du CTE est étroitement liée à son caractère territorial et collectif. Le CTE a, en effet, été conçu comme devant répondre à la fois aux intérêts individuels de l'agriculteur et aux intérêts collectifs. La mise en œuvre d'une telle politique impliquait une démarche ascendante mobilisant les acteurs locaux et les élus. 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.

Dans les faits, la territorialisation du CTE a été faible. Ce constat est imputable à une conjonction de différents facteurs. Il faut citer en premier lieu la volonté d'une partie du syndicalisme agricole d'un traitement égalitaire -mais pas forcément équitable- des agriculteurs. Le principal élément de territorialisation a donc été le département, échelon majeur d'organisation de la profession et de cogestion. En second lieu, les diagnostics de territoire n'ont pas servi d'appui au programme CTE. En dernier lieu les articulations avec les politiques territoriales ont été faibles.

Des diagnostics de territoire souvent absents et très rarement couplés à des mesures obligatoires

Le diagnostic départemental n'étant pas obligatoire, de nombreux départements n'ont pas jugé utile d'en réaliser un. On a souvent constaté qu'il a été procédé à une compilation de documents existants : Projet Agricole Départemental (PAD) pour la partie économique, Schéma de Services Collectifs des Espaces Naturels et Ruraux (SSCENR) pour la partie environnementale. Lorsqu'un diagnostic a été réalisé, cette démarche n'a pas eu forcément de conséquences. Il s'est avéré être parfois plus un diagnostic de filières que de territoires. Lorsqu'il a amené à un zonage, celui-ci n'était pas toujours pertinent mais surtout, il était rarement mis en pratique. Ce zonage, qui pouvait aussi advenir sans diagnostic préalable, s'est inspiré de l'existant : petites régions agricoles (Oise, Gard, Lot-et-Garonne, Pyrénées Atlantiques,...), dont la pertinence territoriale pour les questions environnementales n'est pas évidente ; territoires définis pour les OLAE (Lozère, Hérault, Haute-Saône).

En pratique, certains zonages sont restés lettre morte, il n'a pas été donné suite à ce travail préparatoire. D'autres ont donné lieu à des contrats-types adaptés aux territoires identifiés. Mais la possibilité de panacher des contrats-types et la quasi-absence de mesures obligatoires en ont singulièrement réduit les effets. Cependant, à la fin du programme (fin 2002), certains départements avaient soit amorcé une phase d'approfondissement des diagnostics territoriaux (Haute-Savoie, Loire), soit étaient en train d'en élaborer.

Des articulations faibles avec les politiques territoriales

Les modes d'articulation entre le programme CTE et les autres procédures de développement territorial sont nombreuses (voir à ce sujet le guide-repères « CTE et territoires » de Juillet 2001). Les principales procédures envisagées passaient par les parcs naturels régionaux, le réseau Natura 2000, les Pays (redéfinis par la LOADDT du 25 Juin 1999) et les aides des collectivités locales. Nous avons choisi d'y ajouter les actions des agences de l'eau, dont les synergies avec le CTE sont potentiellement fortes.

Des articulations très variables entre CTE et actions des Parcs Naturels Régionaux et des Parcs Nationaux

Les PNR représentaient a priori des structures tout à fait adaptées pour proposer, voire pour porter, des contrats-types ou des projets collectifs. Certains d'entre eux se sont fortement investis. C'est notamment les cas des PNR du Vercors, des Bauges et de l'Oisans en Rhône-Alpes, du marais du Cotentin, Bessin en Basse-Normandie, du Gâtinais français en Île-de-France. Ces exemples restent toutefois peu nombreux. Globalement, les PNR ont peu servi de territoire de projet pour l'élaboration de contrats-types. L'éclatement d'un certain nombre de PNR sur plusieurs départements explique, pour partie, cette situation. Mais, le facteur explicatif principal semble plutôt à rechercher du côté des habitudes de travail et des possibilités financières : « Le PNR ne constitue pas une ressource financière extérieure aux budgets agricoles normaux » (p. 88, rapport Bourgogne).

Certains PNR ont néanmoins participé au diagnostic environnemental (Haut Jura, Luberon, Bessin-Cotentin Perche, Normandie-Maine, Boucles de la Seine). D'autres se sont contentés de participer à l'élaboration de contrats-types portés par d'autres structures, chambres d'agriculture surtout (cas des PNR des volcans d'Auvergne et du Livradois Forez par rapport à l'élaboration du contrat-type « estives »).

Des questions réglementaires et de calendrier rendant difficile la contractualisation de CTE dans une stratégie Natura 2000

Dans les textes, les CTE constituent l'outil de mise en œuvre des objectifs de préservation des milieux dans les parties agricoles des zones Natura 2000. Cette articulation a été rendue quasiment impossible, pour une simple question de calendrier en raison de l'élaboration tardive des documents d'objectifs de Natura 2000 (peu de temps avant la suspension des CTE). Mais même quand la démarche Natura 2000 était bien engagée, on observe une déconnexion entre le diagnostic de territoire du CTE et celui réalisé dans le cadre du Document d'Objectifs du site Natura 2000 (rapport Languedoc-Roussillon, p. 53). Cependant, dans quelques rares cas (dans le Pilat et les Bauges en Rhône-Alpes ainsi qu'en Languedoc-Roussillon), des synergies entre acteurs territoriaux (techniciens agricoles, associations locales, élus) ont permis aux CTE de s'insérer dans une stratégie Natura 2000.

Une articulation LOA-LOADDT problématique : peu de relations Pays-CTE sauf dans le périurbain

L'articulation entre la LOA et la LOADDT devait assurer la pertinence d'un certain nombre de démarches de développement local par rapport aux problématiques agricoles. De façon générale, les Pays se sont faiblement appropriés les CTE, à de rares exceptions (Pays de Rodez en Midi Pyrénées, Pays Gentiane dans le Cantal, Pays Bassée-Montois en Île-de-France, Pays Bastide dans la Dordogne, Pays d'Aubagne, dans les Bouches-du-Rhône). Parfois, les réflexions ont été amorcées (Grand Lyon, Y Grenoblois) de façon assez encourageante. Dans d'autre cas, les projets ont rapidement avorté (Pays Mellois et de Gâtine en Poitou-Charentes). Plusieurs éléments peuvent expliquer cette faible articulation. La principale raison est sans doute que, dans un grand nombre de régions, peu de périmètres définitifs de Pays avaient été validés. Pourtant, même là où le territoire est très largement couvert en périmètres définitifs, comme en Bretagne et dans le Centre, Pays et CTE restent largement étrangers l'un à l'autre. Il semble que les éléments d'explication soient à rechercher dans le souci des Pays à prendre en charge surtout d'autres secteurs d'activité (infrastructures, habitat, services publics). En effet, nombre d'élus locaux préfèrent laisser aux OPA la gestion des questions agricoles, à l'exception des zones périurbaines où la question du foncier pèse lourdement.

Le souci de la lisibilité et de l'originalité de l'action : une raison de l'investissement très limité des collectivités dans le CTE.

Les Conseils régionaux se sont peu investis dans le CTE. Quelques-uns ont apporté un co-financement (Limousin, Aquitaine). Certains ont participé activement aux CDOA (Franche-Comté, Rhône-Alpes). Certains ont apporté leur soutien à la mise en œuvre de CTE collectifs (cas de Rhône-Alpes avec la définition d'un CTE « agriculture paysanne » sur les alpages du département de l'Isère). La plupart ont été très en retrait du programme CTE.

Les modalités d'intervention des conseils généraux ont été plus variées. Certains ont financé des actions d'animation, y compris conduites par les OPA. Par exemple, le Conseil général des Landes a financé l'animation d'un contrat-type qu'il a contribué à élaborer (CTE type Élevage Environnement). C'est aussi le cas du Conseil général de l'Essonne, qui a financé l'animatrice du CTE type « Essonne Nature Environnement » ou de celui de la Somme. D'autres comme

ceux de la Meurthe-et-Moselle, l'Ille-et-Vilaine, les Côtes-d'Armor ont financé des diagnostics environnementaux. A l'inverse, le Conseil général de l'Eure a mis en place un dispositif parallèle et concurrent (impliquant, pour les agriculteurs, un choix entre CTE et les aides du département).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la faible implication des collectivités territoriales dans le CTE. La volonté de conduire et d'identifier leur propre politique représente un élément explicatif majeur. La nécessité d'un paiement via le CNASEA rendait le co-financement particulièrement peu souple pour une collectivité habituée à traiter ses propres dossiers. Ces éléments peuvent expliquer le retrait partiel de certaines régions affichant initialement l'ambition de soutenir le CTE : « le paiement par un organisme payeur unique, le CNASEA, pour pouvoir bénéficier du cofinancement FEOGA est difficilement admissible par les élus » (p. 74 du rapport Rhône-Alpes). Ainsi, la région Rhône-Alpes a dépensé à peine la moitié des sommes initialement prévues (près de 4 millions de francs) pour accompagner le CTE.

Des liens quasi inexistantes avec les actions mises en œuvre par les agences de l'eau

Compte tenu de leurs actions, les Agences de l'eau auraient pu s'inscrire dans des démarches de concertation autour des projets collectifs et des contrats-types. Dans les faits, elles ont été très peu présentes. Dans un grand nombre de régions, les Agences de l'eau souhaitent en effet conduire leurs propres programmes, de façon autonome et sur des zones précises présentant des enjeux très forts. Par exemple, en Bourgogne « dans la plaine du Saulce, l'Agence Seine Normandie met en œuvre des moyens d'animation d'une envergure bien supérieure à ceux accordés au CTE et y gagne ainsi en efficacité » (p. 53). Cette explication semble avoir une portée plus générale. Dans les régions Alsace et Champagne-Ardenne, les Agences de l'eau mettent également en œuvre des mesures dont le cahier des charges est très proche de celui du CTE mais sans articulation. Dans quelques rares cas (Haute-Normandie et Aquitaine) elles acceptent de participer au diagnostic environnemental.

LES PISTES ET LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'ÉVALUATION DU CTE

Les enseignements tirés de l'évaluation d'un programme innovant comme le CTE se révèlent particulièrement riches. Ils peuvent servir de base de réflexion à la conception et/ou la mise en œuvre de dispositifs tels que les contrats d'agriculture durable ou d'autres politiques futures, en évitant certaines de ses limites ou lacunes. Les pistes et enseignements présentés ci-après sont de deux ordres : d'une part des enseignements spécifiques, à tirer pour le court et moyen terme, d'autre part des enseignements de politique générale par rapport aux finalités du programme et ses principes, offrant des pistes à prolonger dans un cadre européen.

Des enseignements spécifiques au programme CTE à tirer pour le court et moyen terme

Accompagner les contrats CTE actuellement signés ou en cours d'instruction

Il est nécessaire de mettre en place un accompagnement pour les contrats signés (près de 50 000) et pour les porteurs des projets en cours de réalisation (estimés jusqu'à 15% des exploitations dans certains départements), ainsi que les procédures qui pourront prendre le relais à l'issue de la durée de 5 ans du contrat.

Améliorer la gestion du système d'information

Une analyse précise des besoins en information du niveau central et des différents niveaux des échelons déconcentrés (région et département) doit être réalisée. En parallèle, un chantier de réflexion sur la normalisation des informations est nécessaire. Une stabilisation des circuits

d'information couplée à un partage équilibré de l'information entre les gestionnaires constituerait un contexte favorable à la création d'une base de données partagée entre le ministère de l'agriculture et le CNASEA, répondant aux besoins de suivi et d'évaluation.

Réaliser un véritable diagnostic d'exploitation et mettre en place un accompagnement du projet

Pour aider à la réalisation d'un diagnostic préalable à la mutation des exploitations dans une perspective de développement durable, il convient de fournir aux « diagnostiqueurs » des outils méthodologiques de nature prospective, leur permettant de nouer des liens entre exploitation et territoire, entre environnement et économie. Il faut aussi accompagner les exploitants en fonction des conséquences des mesures choisies sur leurs pratiques.

Prévoir une animation adaptée à l'insertion des projets individuels dans un projet de territoire

Des moyens d'animation sont à prévoir au niveau des territoires, pour élaborer des projets associant les différents acteurs ruraux dans une logique de négociation. L'émergence d'enjeux locaux clairement identifiés suppose de concilier les attentes, souvent diverses, des différents partenaires. Des références techniques adaptées à ces nouvelles constructions sont indispensables. Une capitalisation des acquis sous la forme d'un observatoire de suivi compléterait utilement le dispositif.

Envisager un meilleur ciblage des bénéficiaires pour répondre aux objectifs de réorientation et de rééquilibrage entre types d'exploitations, de productions, de territoires

Les aides pourraient être différenciées selon les types de productions. Des plafonnements différenciés en fonction des objectifs locaux et de la dimension économique des exploitations pourraient être envisagés.

Mieux cibler les mesures agroenvironnementales pour répondre aux objectifs du développement durable

Dans un double souci de lisibilité et de recherche d'efficacité, il est indispensable, sur un territoire, de déterminer les enjeux, de définir et de hiérarchiser des objectifs précis, puis d'identifier un nombre limité de mesures agroenvironnementales adaptées et de prévoir lesquelles devront être obligatoirement mises en oeuvre. Ceci impose, en contrepartie, que soient prévues des incitations financières suffisamment motivantes.

Favoriser une définition territoriale de la qualité

Les modes de production qui garantissent aux consommateurs une offre marquée par la qualité environnementale des territoires, seraient à encourager de façon privilégiée.

Amplifier les marges d'action sur l'emploi rural, en soutenant :

- les groupements d'employeurs qui permettent de conforter ou de créer des emplois en milieu rural et d'améliorer la « vivabilité » des exploitations agricoles, donc de faciliter leur reprise et donc de renforcer la durabilité de l'agriculture ;
- l'entrepreneuriat rural avec l'élargissement de l'activité agricole à une variété de métiers ruraux (diversification, transformation, services touristiques, d'entretien de l'espace, services aux personnes, etc.).

Des pistes ouvertes par le CTE à prolonger dans le cadre européen

Poursuivre la démarche de promotion de la multifonctionnalité en vue du développement durable

La mise en pratique du concept de multifonctionnalité, actuellement largement reconnu, passe par un développement des relations contractuelles, garantant des responsabilités de chacun et par

un partenariat accru entre l'ensemble des acteurs ruraux. De telles démarches engagées dans le cadre de projets territoriaux exigent du temps. L'inscription dans le territoire de projets globaux d'exploitation suppose une implication de tous les partenaires notamment les collectivités territoriales. Une telle démarche qui nécessite le dialogue entre les acteurs agricoles et les autres acteurs ruraux exige du temps pour l'établissement d'une confiance mutuelle et une appropriation de la démarche et les nécessaires apprentissages.

Trouver des articulations dans un cadre européen entre voies réglementaire et incitative

La politique agricole gagnerait à s'intégrer davantage dans la politique rurale et régionale, prenant ainsi en compte la multifonctionnalité de l'agriculture (Cf. Leader). Des dispositifs de portée nationale pourraient alors être complémentaires de mesures incitatives territoriales, c'est-à-dire :

- des dispositifs de type conditionnalité environnementale ou sociale qui constitueraient un socle minimum d'aide aux exploitations agricoles,
- des mesures agroenvironnementales simples et reproductibles,
- des aides transitoires permettant d'appuyer une véritable transformation du système d'exploitation, tenant compte des contraintes et des atouts de l'exploitation et du territoire, insérées au sein de démarches territoriales.

Il convient également de signaler que d'autres dispositifs contractuels et intégrés ont été mis en oeuvre dans une logique de multifonctionnalité en Europe : le Land Management Contract en Angleterre, la Lokale Elbe-Parey en Allemagne. Une recherche de cohérence pourrait être poursuivie avec ces initiatives.

CONCLUSION

Face au constat des limites d'une politique essentiellement fondée sur le soutien des prix et des marchés, selon une approche verticale en fonction des filières, le CTE a été pensé comme l'instrument d'une nouvelle politique agricole, en rupture avec le schéma qui avait prévalu jusqu'à maintenant. Il s'agissait d'organiser une réponse du monde agricole aux demandes de la société, à l'échelle de territoires, autour d'un projet partagé entre les agriculteurs et les autres acteurs du monde rural. Le programme visait aussi à réduire les disparités entre producteurs, entre régions, au travers d'une redistribution des aides. Pour cela, le CTE s'est appuyé sur une logique de projet global sur l'exploitation, la contractualisation du soutien de l'État aux exploitants, la territorialisation de l'action publique.

Avec près de 50 000 contrats signés en 3 ans, le programme a rencontré un intérêt certain. Les exploitations signataires ont une taille économique supérieure à la moyenne, situées pour une grande part dans le sud-ouest, le Massif central et les plateaux de l'Est. L'objectif d'une redistribution des aides en faveur des régions les plus défavorisées a donc été atteint. En revanche, les signataires de CTE sont aussi ceux qui bénéficient déjà largement des autres types d'aides. Les surfaces couvertes par des mesures agroenvironnementales ont quadruplé. Même si les changements ont été plus modestes que ce qui était attendu, notamment au regard des enjeux, ces avancées traduisent une sensibilisation accrue des exploitants agricoles aux questions environnementales. Au niveau économique, il a apporté un soutien appuyé au développement des démarches qualité, mais n'est pas parvenu à développer les nouvelles configurations de l'activité agricole en jeu dans la multifonctionnalité (diversification). Sur le plan de l'emploi, les effets du CTE semblent négligeables. Enfin, le territoire que le CTE voulait mettre au cœur de la politique agricole s'avère le grand point faible.

Face aux changements attendus, le CTE a rencontré plusieurs limites dans sa mise en œuvre. Les réorientations nécessaires entraînent des changements de représentations et de modèles d'action qui demandent des références, des apprentissages et du temps. Or, les références techniques et organisationnelles, notamment pour l'approche projet, la prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture, la conduite de négociations avec les autres acteurs n'étaient pas disponibles. Les jeux d'acteurs ont joué un rôle considérable dans la mise en œuvre du CTE, avec une profession agricole attachée à l'échelle du département (niveau privilégié de gestion de la politique agricole) peu encline à l'ouverture aux autres acteurs ruraux. Le département est resté l'échelon territorial privilégié.

Enfin, il a manqué du temps pour que les acteurs s'approprient la nouvelle démarche proposée, disposent d'une construction administrative solide et stable, construisent des partenariats pour des projets collectifs et concertés et élaborent une politique territorialisée. Le passage d'une vision sectorielle à une vision territoriale, forcément plus complexe, nécessite de renouveler les représentations du métier d'agriculteur, d'envisager de nouveaux modes de fonctionnement du monde agricole tant interne qu'externe et de développer les approches participatives.

Ainsi, le CTE qui se voulait un programme innovant, intégrant l'agriculture dans le développement rural a plutôt consisté en une étape dans la prise en compte des attentes de la société par rapport à l'agriculture (par rapport à l'environnement, la qualité des produits, etc.).

Dans cette perspective, le CTE a déclenché des avancées réelles :

- une ouverture du monde agricole aux autres acteurs du monde rural. Les CDOA, comme lieu de dialogue, contribuent à une réflexion des agriculteurs sur l'évolution de leur rôle et de leurs pratiques ;
- une acceptation générale du principe de contractualisation ;
- un effort fréquent de prospective technico-économique, à l'occasion de l'élaboration des projets ;
- de réels « projets d'exploitation », avec des changements en profondeur (orientations de l'exploitation) ou plus mesurés (gestion plus extensive) ;
- quelques expériences « territorialisées » riches d'enseignements et porteuses d'espoir (expériences qui se mettaient en place lors de l'arrêt du programme).

Suspendu le 6 août 2002 après le changement de majorité politique, puis arrêté en octobre 2003, le CTE a été remplacé par le Contrat d'agriculture durable (CAD). Celui-ci reprend la formule contractuelle, mais s'en démarque notamment par un recentrage sur les problématiques environnementales prioritaires. Le volet environnemental y occupe une part prépondérante (le volet socio-économique devenant facultatif), la définition de contrats-types (qui s'appliquent soit sur une zone soit à l'échelle du département) devient obligatoire ainsi que la définition d'enjeux et d'objectifs prioritaires. La limitation du nombre des mesures environnementales proposées à l'intérieur d'un contrat-type devrait entraîner un renforcement des résultats environnementaux. Le caractère territorial de ce nouveau dispositif devra être confirmé par les modalités effectives de mise en œuvre.

BIBLIOGRAPHIE

Articles

- ALLAIRE G., DUPEUBLE T., 2003, De la multifonctionnalité à la multi-évaluation de l'activité agricole, *Économie Rurale*, n° 275, p 51-65.
- BERRIET-SOLLIEC M., DEPRES C., VOLLET D., 2003, La multifonctionnalité de l'agriculture entre équité et efficacité, Le cas des CTE en Auvergne, *Économie Rurale*, n° spécial multifonctionnalité, p 191-211.
- BRUN G., 2003, Apprentissage et multifonctionnalité de l'agriculture, la genèse du CTE traduit la recherche d'un nouveau paradigme, IEP de Paris, Thèse de doctorat en sciences politiques, 357 p.
- CNASEA, APCA, 2001, Actes du séminaire de réflexion sur la mise en œuvre des CTE entre les réseaux APCA et CNASEA-ADASEA.
- CNASEA, CLAN, 2002, Contrats et territoires : étude comparée de la mise en œuvre du 2eme pilier de la PAC en Europe.
- Commission européenne, Direction générale de l'agriculture, 1999, Evaluation des programmes de développement rural 2000-2006 soutenus par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, Lignes directrices, 48 p.
- COPERCI (Comité permanent de coordination des inspections), 2002, Rapport de la mission d'audit des contrats territoriaux d'exploitation, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, Paris, 24 p.
- DUPRAZ P., LEON Y., PECH M., 2001, Soutien public à l'agriculture et au développement rural : l'équité introuvable ? *Economie Rurale*, n° 262, p 109-116.
- GOUEL C., 2003, Synthèse des évaluations régionales des contrats territoriaux d'exploitation, mémoire ENS Cachan et Cemagref, 31 p et annexes 118p
- GUERIN M., 2001, Analyse des potentialités de maintien et de développement de l'emploi dans les CTE, rapport Cemagref au ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 215 p.
- HERVIEU B., 1999, Le CTE, pour quelle agriculture ? *Pour*, N°164, p. 27-34.
- Ingénierie Eau-Agriculture-Territoire, 2001, Multifonctionnalité de l'agriculture et CTE, N° Spécial 2001, 172 p.
- KROLL J-C, 2002, Les nouvelles orientations de la politique agricole française : quelques questions à propos du CTE, *Économie Rurale*, n° 268-269.
- LEGER F., 2000, Mise en œuvre territoriale de la multifonctionnalité de l'agriculture dans un échantillon de projets collectifs de CTE, in Actes du séminaire CEMAGREF-INRA.
- MEUNIER C., VOLLET D., 2002, Stratégies d'acteurs et efficacité des politiques publiques territoriales, le cas du CTE, *Sciences de la Société*, n° 57, p 115-131.
- Ministère de l'Agriculture, DAF-SCEES, 2003, Les concours publics aux activités agricoles par département, *AGRESTE – Primeur*, n° 129, 4 p
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Ministère de l'Agriculture, DATAR, 2000, CTE et territoires, démarches territoriales pour la mise en œuvre des CTE, 63 p et Pour une articulation entre CTE et d'autres dispositifs, 91 p
- Observatoire européen LEADER, 2000, Construire une stratégie de développement territorial à la lumière de l'expérience LEADER, *Cahier de l'Innovation*, fascicule 2, 39 p
- REMY J., 2003, Révéler ou construire la demande sociale ? Les contrats territoriaux d'exploitation, *Compte rendu de l'Académie d'Agriculture de France*, vol. 89, n°2.
- SIMANTOV A., 1995, L'intervention de l'État. Équité et cohésion sociale, *Économie Rurale*, N° 226, pp. 47-49.

Les rapports nationaux d'évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE N°1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural.

- ASCA. Rapport d'évaluation - Partie sur le « soutien à l'agroenvironnement », décembre 2003.
 ERNST & YOUNG. Rapport d'évaluation - « Analyse du contenu et de la mise en oeuvre du programme CTE et des stratégies d'acteurs », septembre 2003.
 PLANISTAT. Rapport d'évaluation - « Analyse des caractéristiques socio-économiques des signataires de CTE », juillet 2003.
 SOFRECO. Rapport d'évaluation – « Synthèse générale », décembre 2003.
 MAPAAR (Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales). Instance nationale d'évaluation du CTE (Président : P. LACOMBE, ; Rapporteur général : R. MABIT ; Rapporteurs : F. LEGER, G. URBANO, D. VOLLET). Rapport d'évaluation « Le programme CTE », décembre 2003.

Les rapports régionaux d'évaluation à mi-parcours concernant le Contrat territorial d'exploitation (CTE).

- ACER CAMPESTRE. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Bourgogne », septembre 2003.
 AND International. Rapport d'évaluation - « Le CTE -Région Nord-Pas-de-Calais », juillet 2003.
 BLÉZAT CONSULTING & ARGOS. Rapports d'évaluation - « Le CTE - Région Alsace »,
 BLÉZAT CONSULTING & ARGOS. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Champagne-Ardenne », juillet 2003.
 BLÉZAT CONSULTING & ARGOS. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Franche Comté », juin 2003.
 BLÉZAT CONSULTING & ARGOS. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Lorraine », juin 2003.
 BLÉZAT CONSULTING & ARGOS. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Picardie », juin 2003.
 ERNST & YOUNG. Rapport d'évaluation -> Le CTE - Région Limousin », juin 2003.
 EUREVAL - C3E. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Aquitaine »,
 EUREVAL - C3E. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Basse Normandie », juin 2003.
 EUREVAL - C3E. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Pays de Loire », juillet 2003.
 EUREVAL - C3E et INRA. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur », juin 2003.
 IMPACT ET ENVIRONNEMENT ET JEAN-YVES BUSSON CONSEIL. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Centre », juillet 2003.
 ISARA ET MOSAÏQUE ENVIRONNEMENT. Rapport d'évaluation - « Le CTE – Région Rhône-Alpes », juin 2003.
 ORÉADE - BRÈCHE. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Auvergne », « Région Poitou-Charentes », juillet 2003.
 ORÉADE - BRÈCHE. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Poitou-Charentes », juillet 2003.
 OUEST AMÉNAGEMENT & ASCA. Rapport d'évaluation - « Le CTE – Région Haute Normandie », septembre 2003.
 PASCAL CONSULTANTS. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Bretagne », « Région Ile-de-France », juin 2003.
 PASCAL CONSULTANTS. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Île-de-France », juin 2003.
 SOLAGRO. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Midi-Pyrénées », juin 2003.
 TERCIA CONSULTANTS, ACER CAMPESTRE & GEYSER. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Languedoc-Roussillon », juin 2003.