



La gestion de l'espace, entre agriculteurs et acteurs locaux

Jean Christophe Paoli

► To cite this version:

Jean Christophe Paoli. La gestion de l'espace, entre agriculteurs et acteurs locaux. Études et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement, 2002, pp.115-130. <hal-01231547>

HAL Id: hal-01231547

<https://hal.science/hal-01231547v1>

Submitted on 20 Nov 2015

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

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



HAL Authorization

La gestion de l'espace entre agriculteurs et acteurs locaux

La procédure de préfiguration des CTE en montagne corse

Jean-Christophe PAOLI

INRA SAD-LRDE - Quartier Grossetti - 20250 Corte
Tel. 04 95 45 15 17 - Fax. 04 95 46 11 81 - paoli@corte.inra.fr

Résumé

La gestion de l'espace agricole, qui est au cœur des politiques agri-environnementales, dépend à la fois des contraintes de fonctionnement internes à chaque exploitation et des stratégies adoptées par l'ensemble des acteurs locaux, agriculteurs et non agriculteurs. Notre objectif a donc été ici d'éclairer le rôle de ces facteurs individuels et collectifs dans les projets de gestion de l'espace. L'étude a été menée dans le cadre de la préfiguration des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), dans deux micro-régions corses de montagne, l'Alta Rocca et le Cap Corse, où la problématique agri-environnementale est liée à l'entretien de zones qui s'emmaquisent. A partir d'un travail de terrain et d'enquêtes, nous montrons que s'il existe des formes de coordination entre les différents acteurs, très actives en terme de financement et production de biens agri-environnementaux, celles-ci génèrent des inégalités en matière d'accès à l'aide publique. Ces déséquilibres aggravent plus qu'ils ne freinent les dynamiques d'abandon de l'espace et sont contradictoires avec les objectifs affichés par les milieux associatifs et environnementaux. Les dispositifs CTE s'orientent ainsi vers une départementalisation et une a-territorialisation des mesures, ce qui ne laisse aucune place aux négociations entre acteurs locaux et est en contradiction avec certains objectifs de la nouvelle loi d'orientation agricole. Nous concluons sur la nécessité d'une institution territoriale chargée d'arbitrer et réguler les logiques contradictoires d'acteurs locaux.

Mots-clés : territoire, politiques agri-environnementales, institutions, coordinations, systèmes de production.

Abstract

Spatial management, a common stake for farmers and local actors. Preparatory approaches to the implementation of land management contracts in the Corsican highlands. Management of agricultural land is a central concern of agri-environmental policies. It is dictated both by the management constraints of individual farms and by the general strategies of all the local - farmer and non-farmer - actors. This point raises the question of the institutional level best suited to implement such policies. We therefore investigated the role of individual and collective factors involved in the dynamic of land management change. The study was carried out in two small mountain regions of Corsica, Alta Rocca and Cap Corse, as part of the preparatory work for the implementation of land management contracts with farms (Contrats Territoriaux d'Exploitation/CTEs). In both these areas, the local agri-environmental problem related to the spread of maquis vegetation resulting from land abandonment. Based on our fieldwork and surveys, we found that forms of co-ordination exist among the different actors which, while actively recouring to subsidies and producing agri-environmental goods, nonetheless induce inequalities regarding access to public subsidies. These inequalities, which accelerate rather than check the land abandonment process, are at variance with the declared objectives of the local environmental associations. The CTE procedures are evolving towards departmental and non-local measures, thus blocking negotiations among local actors in contradiction with some of the main objectives pursued by the 1999 French Agricultural Act (Loi d'Orientation Agricole). We conclude to the need for a local institution charged with arbitrating and regulating the antagonistic strategies of local actors.

Keywords: territory, agri-environmental policy, institutions, co-ordinations, farming systems.

Introduction

Les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) se donnent pour objectif d'intégrer aux exploitations agricoles un certain nombre de fonctions actuellement non rémunérées et diversement assumées par les agriculteurs (cf. encadré 1). Il s'agit de fonctions sociales (emploi), environnementales (protection de la nature, des biotopes, du cadre de vie, des paysages) ou patrimoniales, « qui ne peuvent être totalement rémunérées par le marché et qui nécessitent une participation financière de la société » (Ministère de l'Agriculture). Ces fonctions sont elles-mêmes étroitement liées aux nouvelles attentes sociétales qui se sont fait jour aux cours des deux dernières décennies et sont de plus en plus prises en compte dans les phases de conception, de

mise en place et d'application des mesures d'aide à l'agriculture (Alphandéry & Billaud, 1996). Ces attentes et ces fonctions sont fortement corrélées à l'environnement géographique et social immédiat des exploitants agricoles et à leurs territoires respectifs. Les problématiques agri-environnementales propres à chaque territoire mettent ainsi en relation l'agriculture et la société locales.

Cette prise en compte des problématiques locales pose la question de la pertinence et de l'évolution des institutions actuelles en vue de la gestion des politiques agri-environnementales. Le fait de s'appliquer à des problèmes fortement localisés (en particulier pour toutes les mesures relevant de la gestion de l'espace, qui supposent des zones « cibles » très précises) implique-t-il une gestion également très localisée de ces politiques ?

Encadré 1

Les contrats territoriaux d'exploitation (CTE)

Les contrats territoriaux d'exploitation ont été instaurés par la Loi d'orientation agricole de 1999. Ils répondent à l'objectif général d'assurer, par des contrats signés individuellement par l'agriculteur et l'Etat, le financement d'un certain nombre de fonctions, actuellement non rémunérées mais considérées comme socialement souhaitables. Ces fonctions relèvent d'objectifs économiques, sociaux ou environnementaux. Plusieurs voies sont théoriquement retenues pour mettre en place ces contrats territoriaux d'exploitation : une démarche généraliste, par laquelle l'agriculteur choisit dans une panoplie départementale de mesures-types (qui sont des actions très ponctuelles, correspondant souvent à un itinéraire technique lié à une culture, regroupées en des contrats-types correspondant souvent à une activité principale) ; une démarche collective sectorielle dans laquelle les agriculteurs sont groupés en un projet de filière, éventuellement territorialisée (telle coopérative de telle zone par exemple) ; une démarche collective territoriale, correspondant à des enjeux locaux (en général agri-environnementaux) dans une région donnée. Cette dernière démarche est, à l'heure actuelle, de très loin la moins courante. Dans tous les cas, l'agriculteur doit souscrire à des mesures-types correspondant à un cahier des charges et une rémunération. Dans les projets collectifs, certaines mesures peuvent être obligatoires.

Le lancement des CTE, marqué par la signature des premiers contrats (premier semestre 2000) a été précédé d'une phase dite de "préfiguration" (1999) où une large concertation a été menée auprès des institutions agricoles. Le cadre institutionnel lié à la mise en place des CTE est essentiellement départemental : les mesures-types sont négociées et construites entre les organismes agricoles et l'administration pour ce qui est des mesures du cadre général ; éventuellement interviennent des organismes tiers pour l'accompagnement des projets collectifs. Toutes les mesures relevant des CTE au sein d'un département doivent être agréées d'abord au niveau départemental par la Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA) puis au niveau national, et finalement être prises par arrêté préfectoral.

Les agriculteurs intéressés par la démarche doivent s'y inscrire individuellement ou collectivement (dans le cas des projet collectifs). Ils font toutefois l'objet d'un diagnostic individuel, et c'est toujours individuellement que leur dossier est examiné en CDOA.

En d'autres termes, les politiques agri-environnementales supposent-elles une certaine décentralisation en faveur d'entités micro-régionales pour lesquelles on aurait, au préalable, identifié une problématique agri-environnementale ?

Pour apporter des réponses à cette question nous avons privilégié l'étude de situations pendant la phase de préfiguration de la mesure CTE, dans le cadre d'une recherche-action associant étroitement administration, élus locaux et agriculteurs (De Casabianca & Paoli, 1999). Nous avons retenu deux micro-régions de montagne corse (l'Alta Rocca et le Cap Corse) en raison de leur dynamisme en matière de gestion de l'espace¹. Notre travail a cherché à comprendre le rapport existant entre les dynamiques individuelles des exploitations agricoles et les modalités concrètes d'intégration au sein des exploitations de changements techniques liés aux problèmes de gestion de l'espace.

La méthode que nous avons utilisée est la méthode retenue dans chaque région française pour préparer la mise en place des CTE. Elle consiste, au niveau régional, à retracer la dynamique économique et technique des exploitations, à mettre en évidence des problématiques agri-environnementales propres à des micro-régions, puis à évaluer les formes sociales que les agriculteurs ont adoptées lors de la mise en œuvre des politiques ayant trait à la gestion de l'espace, et enfin à estimer le résultat prévisible de ces politiques sur l'évolution des systèmes de production agricoles et de la problématique de ces micro-régions. Au niveau des exploitations de chaque zone, les enquêtes de terrain portent sur l'histoire de l'exploitation, ses caractéristiques technico-économiques actuelles (systèmes de culture et d'élevage, équipement), les projets de l'exploitant, le contexte socio-économique (rapport au foncier, circuit de vente) et les accès aux dispositifs d'aide à l'agriculture².

¹ Projets financés par le Fonds de gestion de l'Espace Rural (FGER), plusieurs Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF), associations d'usagers de l'espace actives, etc..

² Ce peut être des financements régionaux, des Indemnités Compensatrices de Handicaps Naturels (ICHN), OGAF, FGER, prime à l'herbe, Mesures Agri-environnementales (MAE), etc..

Elles débouchent sur la réalisation d'une typologie des exploitations observées et une modélisation technico-économique par grands types de système de production. Dans le même temps, une évaluation des demandes sociales (associative, institutionnelle) en termes agri-environnementaux est réalisée.

Dans une première partie, nous présenterons la problématique scientifique dans laquelle s'inscrit ce travail puis nous situerons (partie 2) la dynamique économique et technique des exploitations des deux régions concernées, tout en mettant en évidence et en caractérisant les enjeux agri-environnementaux ayant pour cadre ces régions (problèmes environnementaux, attitudes des pouvoirs publics, des autorités locales, du monde associatif). Enfin en partie 3, nous commenterons le déroulement des procédures de mise en œuvre des CTE.

1. L'introduction des préoccupations agri-environnementales dans les agricultures locales : quelle(s) problématique (s) ?

Les Contrats Territoriaux d'Exploitation ne sont pas ici analysés en soi, mais en tant que porteurs d'une problématique sociale beaucoup plus large : celle de l'introduction de préoccupations de nature environnementale dans un arsenal législatif et réglementaire ayant trait au développement de l'agriculture.

Cette introduction (pour ne pas dire intrusion) de l'environnement correspond à l'éruption d'une nouvelle demande sociale adressée à l'agriculture et que M. Jollivet (1992) a classé en cinq catégories : les sols, l'eau, la biodiversité, l'atmosphère et les paysages.

Dans cet article, nous nous limitons, en raison des caractéristiques montagnardes des petites régions étudiées, à la question de l'entretien de l'espace, assimilée de façon

simplificatrice à la catégorie « paysages » donnée ci-dessus.

Ainsi posé, le problème peut être réduit à une question d'offre (par les agriculteurs) face à une demande sociale (Thiébaud, 1989) d'une certaine catégorie d'aménités. Mais cette équation pose des problèmes (de Montgolfier, 1992) liés, d'une part, à la difficulté de précisément faire se rencontrer offre et demande et, d'autre part, à la nature patrimoniale de certains « objets » environnementaux. Pourtant l'hypothèse de la coordination par le marché entre offre et demande d'aménités (et spécialement en matière de paysages) donne lieu à des solutions fondées sur l'échange de droits de propriété sur le sol et sur le choix de localisation des individus (Facchini, 1993). Mais les hypothèses retenues (internalisation par l'achat, déplacement des consommateurs) sont très fortes et réductrices de l'expression sociale multiforme que peut prendre le besoin de paysage, notion complexe et évolutive s'il en est. D'autre part ces solutions portent sur l'expression de la demande sociale en matière d'environnement, et non sur la modulation de l'offre par les agriculteurs : par exemple dans le cas de l'évaluation contingente relative au paysage de bocage (Le Goffe & Delache, 1998), il reste encore à définir le procès de fabrication du « produit » bocage pour éventuellement espérer satisfaire la demande évaluée. En somme, quand bien même la demande serait bien établie, exprimée ou mesurée, le problème de sa rencontre avec l'offre environnementale (en l'occurrence le paysage) et l'ajustement de celle-ci par les agriculteurs (ce qui est au centre du problème posé dans le cadre de cet article) reste entier.

Au vu des difficultés à formaliser les types de coordination par le marché, des projets d'accompagnement des démarches agri-environnementales (dites en France « Article 19 » et « opérations locales » relevant des Mesures Agri-environnementales - CE 2078/92 -) donnent lieu à des travaux sur les types de coordination hors-marché qui s'établissent autour des questions agri-environnementales, au sein de territoires ruraux (Beuret, 1997, 1999 ; Alphandery *et al.*, 1996). Ainsi, le processus de négociation

collective donnant lieu à des compromis ou accords passés hors incitations publiques est particulièrement étudiée par J.-E. Beuret (1999). Celui-ci met en évidence que les accords conclus ne débouchent pas sur des compromis entre mondes (industriel, civique etc.), si ce n'est lorsque ceux-ci se trouvent représentés par les mêmes personnes (agriculteurs en charge de responsabilités civiques). C'est pourquoi on ne voit pas comment les généraliser, et encore moins dans le cadre de l'action publique. Reste que ce type d'approche souligne l'importance des liens de proximité tissés entre acteurs préexistant à la mise en place de nouvelles mesures. Lemery *et al.* (1996) pose ainsi clairement le problème de la difficile transformation des coordinations agri-environnementales informelles des acteurs locaux sous la contrainte d'une demande sociale institutionnelle. Le produit de ces transformations, à son tour, influe directement sur la nature des contrats agri-environnementaux engageant les acteurs locaux (Thanberger-Gaillard, 1999).

Ces approches territoriales ne prennent généralement pas en compte dans leur analyse les trajectoires individuelles des exploitations agricoles et en particulier le caractère non seulement différencié mais contradictoire de ces trajectoires. Sans doute faut-il voir là une insuffisante prise en compte de la complexité des dynamiques propres du territoire. Pourtant, les systèmes techniques de production sont bien appréhendés par certains comme le niveau pertinent pour analyser les transformations de l'agriculture, en particulier leur rapport à l'espace (Osty *et al.*, 1996, 1998 ; Girard *et al.*, 1996). Les outils utilisés pour rendre compte de la dynamique des systèmes techniques dans certaines régions agricoles (typologie, modélisation, système d'information géographique) permettent de lire la production actuelle d'espace utilisé par l'agriculture. Elle permet également de renseigner sur les modifications internes aux systèmes techniques nécessaires pour influencer sur la gestion de l'espace. A ce titre, certains de ces outils peuvent être des supports de négociation pour les différents acteurs du territoire (Gautier, 2000). Toutefois, une entrée technique plutôt que sociale à l'inconvénient de taire le caractère profon-

dément différencié des stratégies infra-sectorielles.

En revanche les approches proposées par l'Agriculture Comparée (Mazoyer & Roudard, 1997) ont l'avantage, d'une part, de replacer au premier plan le caractère contradictoire des dynamiques individuelles des systèmes de production d'un territoire homogène et, d'autre part, de rechercher la cohérence de ces stratégies au sein d'un système agraire micro-régional en insistant sur le niveau de capitalisation et de productivité atteint par chaque type d'exploitation.

Une autre critique, en relation avec la précédente, tient à la nature des accords passés entre groupes sociaux. Les analyses proposées tendent à les présenter comme des compromis sur des points d'accords minima (chacun abandonnant dans les négociations une partie de ses exigences). Nous préférons pour notre part envisager la mise en place d'une règle nouvelle comme un choix entre des préférences et des volontés contradictoires, elles-mêmes exprimées dans le cadre de conflits. C'est en quelque sorte un renversement de perspectives qui est proposé ici : analyser, d'abord, non pas l'accord sur une règle mais le conflit entre logiques *a priori* contradictoires comme base d'une dynamique sociale évolutive (Commons, 1931 ; Hodgson, 1998). Ceci se rapproche des interrogations liées à la mise en place de politiques publiques décentralisées : cette déconcentration des décisions vers des collectivités infra-nationales (en France : régions ou départements) en raison du risque de centralisation régionale qu'elle comporte, n'est pour autant pas une garantie de voir prendre en compte les conflits locaux (Perraud, 1999). La conception de politique propre, en particulier dans le domaine du développement rural et de l'agri-environnement, implique non seulement un degré d'autonomie de la région mais une culture politique et une mise en réseau des institutions régionales (*ibid.*). Ceci nous renvoie aux questions scientifiques sur

l'efficacité des politiques publiques vis-à-vis du développement local et sur l'adaptation de politiques génériques au contexte social et économique local (Mollard *et al.*, 1999 ; Guérin, 1999). On parle ainsi de « territorialisation » des politiques publiques et d'émergence d'une dynamique de gouvernance locale, caractérisée par l'association d'acteurs locaux à la production de nouvelles normes institutionnelles, relevée par Guérin *et al.* (1999) dans le cas des politiques de l'emploi.

Dans le domaine des politiques agri-environnementales, l'approche institutionnelle est réduite à celle des dispositifs institutionnels (Mormont, 1996) mis en place en relation avec les types de mesures mises en oeuvre lors des opérations locales. Mais, d'une part, cette analyse *ex-post* n'éclaire pas les conditions de structuration de ces dispositifs. D'autre part, on ne voit pas la relation entre ces dispositifs micro-régionaux et les nécessaires dispositifs institutionnels plus larges (départemental ou régional) qui correspondent au cadre réglementaire d'application des mesures de type CTE.

La mise en place de politiques agri-environnementales, et en particulier les mesures CTE, présente ainsi plusieurs problématiques : celle des systèmes techniques et leur différenciation contradictoire, celle des coordinations locales liées au niveau des territoires pour satisfaire la demande publique agri-environnementale, celle de la territorialisation des politiques publiques. Nous retiendrons par hypothèse les trois niveaux d'analyse qui semblent les plus déterminants : celui des agriculteurs, celui des coordinations territoriales et enfin, celui de l'espace de médiation départemental de la politique. Nous nous intéresserons pour chacun d'entre eux aux transformations provoquées sous l'effet de la mise en place des nouvelles mesures CTE, et plus particulièrement à la concurrence entre acteurs locaux, ou entre groupes d'acteurs locaux, provoquée par l'accroissement de la demande publique agri-environnementale.

2. Offre et demande d'environnement dans des petites régions rurales : un problème de coordinations locales ?

La problématique agri-environnementale est un concept opératoire déjà mobilisé dans le cadre de mises en place de mesures agri-environnementales de type « article 19 » (Bonnet, 1995). Nous proposons de définir le concept ici comme la combinaison dans un lieu donné :

- d'un espace artificialisé,
- d'une dynamique des systèmes de

production agricole appréhendée dans ses aspects techniques, socio-économiques, environnementaux,

- d'une demande sociale (interne et externe au lieu donné) environnementale en rapport (ou cohérente) avec les effets de cette dynamique.

La problématique doit précisément révéler la nature des coordinations agri-environnementales mises en œuvre au niveau d'un territoire donné et le résultat concret (en terme de production d'espace entretenu, de distribution de revenus pour les agriculteurs). C'est ce travail, mené dans le cadre de l'étude de préfiguration CTE, qui est présenté ci-après (voir l'encadré 2 pour le contexte et la méthodologie de l'étude).

Encadré 2

Cadre et méthodologie de l'étude

Préalablement à cette étude, des diagnostics territoriaux, s'appuyant sur des enquêtes auprès d'exploitants et d'acteurs non agricoles, ont été réalisés dans l'Alta Rocca et le nord-est du Cap Corse. L'objectif de ces diagnostics était de couvrir la variabilité des systèmes de production existants, de pouvoir en faire émerger les problèmes de développement et apprécier la manière dont ces exploitations participent à l'activité économique de la micro-région, contribuent à la vie sociale et prennent part à la gestion environnementale dominante.

Nous avons ensuite mené une approche globale plus synthétique des types d'exploitations, de leurs évolutions et des problèmes rencontrés dans la mobilisation des outils disponibles de gestion de l'espace, afin de formuler des propositions pour pallier leurs carences, de « caler » les futurs C.T.E. sur des problématiques pertinentes, et de dégager les conditions de leur efficacité et de leur meilleure application. Ces orientations ont été proposées aux agriculteurs, responsables syndicaux, et responsables de collectivités locales, parties prenantes de cette recherche dès son début.

Outre ce travail au niveau local, une veille dans les embryons de dispositifs plus englobants liés à la mesure CTE (le comité technique régional notamment, regroupant Administration, Chambres, Instituts de recherche et divers partenaires) a permis de suivre la phase de conception des premières mesures types qui ont finalement été appliquées.

Méthode de recueil des données de terrain

Les enquêtes menées sur le terrain, les visites d'exploitations agricoles et les diverses réunions de concertation tenues aux fins de l'étude ont été échelonnées entre décembre 1998 et novembre 1999. Les enquêtes ont été réalisées auprès de 42 exploitations (25 en Alta Rocca, 17 au Cap Corse).

Ces enquêtes d'exploitations s'appuyaient sur des questionnaires ouverts destinés à donner une vue précise et quantifiée -dans la mesure du possible- du système de production de l'exploitant, ainsi qu'une vue d'ensemble sur la nature des relations économiques et sociales essentielles pour la vie de ces exploitations. Ces enquêtes ont été complétées par des entrevues auprès de certaines administrations dont l'activité influe sur l'ensemble du territoire concerné : DDA (services agricoles et forestiers), ODARC (Office de développement agricole et rural de la Corse : organisme régional financeur), PRNC (Parc régional naturel de Corse), District de l'Alta Rocca, Communautés des Communes du Cap Corse, Mutualité sociale agricole, SAFER, etc.

2.1. L'Alta Rocca et le Cap Corse : des petites régions d'élevage de montagne

L'Alta Rocca est une région de hauts plateaux granitiques entourés d'un piémont très étroit, située entre Propriano et Porto Vecchio (Corse du Sud). C'est une zone anciennement vouée à l'activité agropastorale, située à mi-chemin entre les lieux d'estive du plateau du Cuscione (situé à 1000-1500 mètres d'altitude) et les hivernages de la dépression de Figari. Les activités agricoles anciennes de cette zone étaient orientées vers la céréaliculture et les plantations pérennes (vignes, oliviers dans la partie basse, châtaigniers dans la partie haute). L'exode rural s'est traduit par la quasi-disparition des activités agropastorales traditionnelles, ainsi que par l'embroussaillage de l'espace et l'installation d'exploitations pastorales à faible niveau de capitalisation : exploitations bovines dans la partie basse, exploitations porcines dans la partie haute.

L'élevage bovin allaitant (18 exploitations sur 30 enquêtées) qui s'est mis en place depuis 30 ans est l'activité agricole principale de la région, surtout dans sa partie de faible altitude. Les éleveurs se répartissent en trois types principaux (Tableau 1). Un premier type, celui des petites exploitations non mécanisées, est en quelque sorte représentatif des systèmes d'exploitations anciens, aujourd'hui en voie de disparition. Le deuxième type est de très loin le plus courant : un troupeau de 40 vaches mères, de 25 à 40 hectares de prairies. Ces exploitations connaissent des difficultés dues aux modifications des conditions de marché dans le secteur bovin et les primes bovines³ représentent leur principale source de revenu. Le troisième type d'exploitations bovines correspond aux exploitations en phase d'agrandissement spatial. Celles-ci sont fortement équipées et s'étendent sur les zones mécanisables de plateau ou de fond de vallée, avec des sites en général éloignés, voire très éloignés l'un de l'autre (sites en montagne complétés par un ou deux sites en

plaine). Les élevages porcins spécialisés (10 exploitations sur 30 enquêtées) sont situés dans les zones hautes de la micro-région et se rattachent à deux types principaux : un type de base à faible niveau d'équipement et avec un faible niveau de contrôle de l'espace ; un type émergent, mieux équipé, qui commence à contrôler le foncier et gérer activement la ressource fourragère (en particulier : la châtaigneraie).

La seconde zone d'étude s'est limitée aux communes du nord-est du Cap Corse. Celles-ci se répartissent le long des vallées orientées ouest-est, étagées entre 1300 mètres et le niveau de la mer. Le soubassement géologique de la zone est schisteux et le relief très accidenté à l'exception des plaines alluviales côtières.

De ce fait, un fort contraste se dessine entre ces plaines côtières, à sols profonds et frais, et le reste du territoire, difficilement cultivable. La zone est, de plus, soumise à de très forts vents qui accentuent la sécheresse des sols, et surtout augmentent les risques d'incendie. La polyculture traditionnelle de cette région a été remplacée, après la Seconde guerre mondiale, par l'élevage pastoral de petits ruminants laitiers (brebis et chèvres, élevées dans les fonds de vallées ou sur les pentes abandonnées par les cultures) puis, depuis une vingtaine d'années par l'élevage des bovins allaitants. Ces exploitations bovines allaitantes sont actuellement les plus nombreuses en nombre comme en espace utilisé, et répondent aux mêmes types que ceux de l'Alta Rocca. On assiste, pour une partie d'entre elles, à une forte capitalisation en matériel de culture (tracteurs, matériel de fenaison, parfois irrigation), en clôtures et en bâtiments d'élevage, encouragée par ailleurs par les aides publiques.

Ainsi, la présentation rapide des trajectoires individuelles des exploitations d'élevage de ces deux zones révèle une grande hétérogénéité qui tient non seulement au niveau d'équipement, à la taille, au revenu du travail dégagé par type d'élevage, mais également à la localisation des surfaces fourragères. De façon générale, les exploitations les plus mal équipées continuent d'utiliser, par obligation, les zones en

³ Primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et Indemnités compensatrices des handicaps naturels (ICHN)

	Types d'exploitation	SAU (Ha) **	Equation de productivité du modèle : VA / UTH (= Pr/Ha * SAU/UTH-lm)**	
			Primes comprises	Hors primes
Exploitations bovines	Type 1 Non mécanisée	60<SAU<100	550 F/Ha * SAU/UTH - 15 250 F	
	Type 2 Mécanisée intermédiaire	100<SAU<170	805 F/Ha * SAU/UTH - 29 500 F	170 F/Ha * SAU/UTH - 29 500 F
	Type 3 Grande exploitation	150<SAU<300	870 F/Ha * SAU/UTH - 50 000 F	235 F/Ha * SAU/UTH - 50 000 F
Exploitations porcines	Type 4 Peu équipée	100<SAU<200	790 F/Ha * SAU/UTH - 9 250 F	
	Type 5 Avec maîtrise partielle de l'espace	200<SAU<400	740 F/Ha * SAU/UTH - 17 250 F	

** SAU : Surface agricole utile ; UTH : Unité de travail humain ; Ha : hectare ; VA : valeur ajoutée nette ; Pr = Productivité proportionnelle nette ; lm = Consommation annuelle de capital

Tableau 1 : Typologie des systèmes de production d'élevage relevés en Alta Rocca et Cap Corse et modélisation de leurs caractéristiques et résultats économiques.

pent, les alentours de villages en terrasses non mécanisables ; leurs parcelles sont abandonnées au fur et à mesure de leur départ en retraite. Les exploitations les mieux équipées (types 3 et 5) s'agrandissent uniquement sur les parcelles les plus aisément mécanisables, ce qui entraîne au contraire une concentration et une certaine intensification vers des zones restreintes (fonds de vallée, petits plateaux, parcelles voisines des routes départementales).

2.2. Un problème, mais des problématiques

Il va sans dire qu'en raison de la dynamique de régression de l'élevage (en nombre d'exploitants et en espace effectivement entretenu), ainsi que de la récurrence des incendies estivaux, la gestion de l'espace est le problème majeur affronté dans le cadre des problématiques micro-régionales de chacune des zones. Pour autant, ces problématiques ne se confondent pas et se révèlent particulières à chaque micro-région.

En Alta Rocca, on assiste à une captation de la demande publique d'entretien de l'espace par des réseaux d'agriculteurs. Ces réseaux sont dirigés par les chefs d'exploitations bovines du type 3 (Tableau 1) engagés dans une dynamique d'agrandissement et de capitalisation, et dont les capacités techniques d'entretien de l'espace sont aujourd'hui considérablement augmentées (matériel de type gyrobroyeur, chenillard).

Ils se composent par ailleurs de quelques agriculteurs de type 2 pourvoyeurs de main-d'œuvre et complétés par une ou deux personnes-relais, agriculteurs et élus locaux introduits dans les instances de décisions régionales (Chambres d'agriculture, commissions départementales, syndicats). Toutefois, comme il est dit plus haut, l'action de ces réseaux se limite pour l'instant surtout aux zones les plus aisément mécanisables (les petits plateaux et les fonds de vallées) et consiste à remettre en herbe des zones abandonnées depuis plusieurs années. Bien que les surfaces potentiellement exploitables ne manquent pas, les opérations de démaquisage et de formation de nouvelles prairies à proprement parler sont rares lorsqu'elles ne sont pas financées par l'argent public, en raison du coût des travaux engagés. Très concrètement, la modernisation de l'agriculture de la zone se traduit plus par l'exaspération de la concurrence sur le foncier aisément disponible, c'est-à-dire les anciens champs et prés mécanisables actuellement plus ou moins entretenus, les vergers rénovables accessibles, toutes les pièces de foncier que les propriétaires ont tout intérêt à céder à des agriculteurs pour peu qu'ils soient mécanisés (c'est-à-dire aux agriculteurs de type 3 et 5), avec bail (ce qui donne à l'agriculteur la sécurité nécessaire et ouvre droit à subventions), afin qu'une revalorisation du fonds soit effectuée grâce aux financements publics.

Pour autant, la déprise et l'emmaquisement des terrains plus difficiles à cultiver (terres en pente, en terrasse, non desservies par des pistes etc.) ne sont pas enrayés, en raison du faible nombre des agriculteurs d'une part et du peu de moyens (faible niveau de capitalisation, faible trésorerie disponible) dont ils disposent, d'autre part. Les travaux et opérations d'entretien de l'espace jusqu'ici mis en œuvre par les pouvoirs publics dans la micro-région (travaux de démaquisage⁴), et qui sont fortement concentrés par les réseaux d'agriculteurs, ne suffisent pas à contrecarrer la tendance évoquée ci-dessus.

Dans le Cap Corse, la demande publique est avant tout canalisée par des institutions non agricoles. En effet, si la dynamique des exploitations agricoles des communes de la zone a entraîné une réduction du nombre d'actifs agricoles et de l'espace effectivement exploité, comparable à celle de l'Alta Rocca, cette double tendance se concrétise ici par une concentration des exploitations vers les petits fonds de vallées côtières et un abandon accentué des pentes et alentours de village. Or, peut-être en raison de la proximité de la ville de Bastia (qui induit une certaine proximité des personnes originaires du village et des allers-retours plus fréquents entre ville et village), le mouvement associatif de la zone est particulièrement vigoureux, en particulier dans la commune de Luri (chef-lieu de canton). Ce mouvement associatif manifeste l'intérêt de la société civile locale (population résidente non-agricole, population urbaine originaire du village) pour la conservation du patrimoine rural et des paysages en terrasses du Cap Corse. En particulier l'association « *Amighi di u rughjone* » (amis du territoire) se donne pour objectif de restaurer et entretenir le patrimoine bâti (constructions religieuses et rurales), les aménagements ruraux (murets, terrasses, plantations) et au-delà, un paysage rural humanisé dans la vallée de Luri. Or, cette association a mené à bien le

démaquisage de 120 hectares d'anciens jardins et terrasses en dessous des hameaux de Luri à l'aide des financements du FGER et par le recours à de la main-d'œuvre salariée (emploi-jeunes), sans participation des agriculteurs.

En somme, un même problème de gestion de l'espace (en particulier, autour des villages) donne lieu à des problématiques assez différentes dans les deux régions : en Alta Rocca la problématique locale de la gestion de l'espace met en jeu des réseaux d'agriculteurs et des décideurs publics, et touche des espaces essentiellement choisis par les agriculteurs ; dans le Cap Corse la problématique concerne surtout des décideurs locaux et des usagers non agricoles qui investissent eux-mêmes des espaces-cibles, alors que les agriculteurs restent en seconde position.

2.3. Des coordinations : oui, mais avant tout des inégalités

Dans les deux régions, le diagnostic territorial a clairement mis en évidence des formes multiples de coordination liées à la production de biens agri-environnementaux (Tableau 2). Ces coordinations définies ici au sens de B. Lemery *et al.* (1996, p. 41) comme « *les processus au travers desquels se constitue et se maintient comme forme identifiable un ensemble d'activités (de production, d'échange, de distribution, de gestion...) visant à satisfaire une certaine demande sociale* » concerne essentiellement les réseaux d'agriculteurs répondant à la demande publique ou, de façon encore marginale mais importante dans le Cap Corse, les associations d'usagers intervenant directement sur l'espace.

Les types de transaction mis en œuvre dans les coordinations observées, voire la nature de ces transactions elles-mêmes, engendrent des déséquilibres qui ne sont pas de nature à régler les problèmes de gestion de l'espace. Ces déséquilibres -ou inégalités- concernent avant tout le degré d'aide public accordé

⁴ Travaux financés par le Fonds de Gestion de l'Espace Rural (FGER) dans plusieurs communes, opérations de rénovation des parcours financées par l'Office de Développement Agricole et Rural de la Corse (ODARC), pose de clôtures et rénovation de maisonnettes rurales financées dans le cadre des Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF).

	Alta Rocca	Cap Corse
Type d'offre d'aménités	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien des zones les plus planes grâce à la mécanisation croissante des exploitations les plus avancées (Externalité). - Entretien de prairies de fauches d'altitude, pâturage des estives (Externalité). - Clôture et entretien sommaire des châtaigneraies les plus accessibles (Externalité) - Travaux divers (pose de clôtures, nettoyage de chemins et jardins) en période creuse (Services) <p>Tendance : externalité positive en baisse, sauf dans les zones mécanisables</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en culture des fonds de vallée par les élevages pastoraux (Externalité) - Travaux divers (pose de clôtures, nettoyage de chemins et jardins) en période creuse (Services) <p>Tendance : externalité positive en baisse, sauf dans les fonds de vallée</p>
Externalités négatives	<ul style="list-style-type: none"> - Pâturage incontrôlé des porcs (érosion). - Abandon des zones en pente et des zones de terrasses - Divagation des bovins <p>Tendance : stable</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Feux pastoraux. - Abandon des zones en pente et des zones de terrasses <p>Tendance : stable</p>
Type de demandes d'aménités	<p><i>Demande financée publique :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Subvention FGER pour le nettoyage autour des villages et les chemins de randonnée (PRNC). - Financement à la mise en valeur des terres agricoles et à la pose de clôtures (Office de développement régional agricole) dans le cadre normal ou OGAF. - Démaquisage et entretien des coupures anti-incendies (PIDAF⁵). <p><i>Demande institutionnelle faiblement financée :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Intervention du district pour le développement du tourisme rural (signalétique, chemins de randonnée) <p><i>Demande privée (travaux divers de démaquisage et entretien) : dispersée, mais existante</i></p>	<p><i>Demande financée publique :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Démaquisage, pose de clôture, ensemencement des coupures anti-incendies en crête <p><i>Demande sociale privée (associative) financée :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Opération de démaquisage d'alentours du village de Luri, de zones de terrasses, de lieux-dits (120 hectare) <p><i>Demande privée (travaux divers de démaquisage et entretien des bords de villa) : dispersée, mais existante</i></p>
Modes de coordinations existantes	<ul style="list-style-type: none"> - Réseaux de quelques agriculteurs (un fortement équipé, quelques pourvoyeurs de main-d'œuvre, un élu local) en liaison avec les collectivités locales (mairies) et les administrations départementales (DDA) : captation de l'offre FGER, lutte anti-incendies - Réseaux strictement professionnels (agriculteurs locaux dont un ou deux élus dans les instances agricoles départementales ou régionales agricoles) : captation de l'offre ODARC, OGAF 	<ul style="list-style-type: none"> - Réseau de quelques agriculteurs en liaison avec les services pastoralistes et anti-incendies : captation de l'offre de la lutte anti-incendie et ODARC - Faible coordination entre association et agriculteurs : emploi direct de personnel (10 personnes) par l'association
Types de conflits	<ul style="list-style-type: none"> - Conflits entre agriculteurs pour l'accès aux financements publics (conflit interne aux organisations professionnelles agricoles) - Conflits limités agriculteurs-habitants pour la divagation des animaux 	<p>Antagonisme plus que conflit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entre agriculteurs, responsables des services pastoralistes, d'un côté. - Entre agriculteurs et responsables de l'association de l'autre

Tableau 2. Types de coordination et conflits en jeu dans l'activité agri-environnementale en Alta Rocca et en Cap Corse

⁵ PIDAF : Plan Intercommunal de Débroussaillage et d'Aménagement Forestier

aux exploitations agricoles : l'accès aux financements agri-environnementaux publics est une nécessité vitale pour la reproduction économique d'une grande partie des systèmes de production agricoles de ces régions, dont on a vu, spécialement pour les systèmes bovins intermédiaires, que la productivité est en général très moyenne, alors même que la main-d'œuvre disponible pour des travaux extérieurs y est importante. Pour cela, la concentration des aides sur les exploitations en réseau crée un mécontentement qui se manifeste de façon plus ou moins ouverte dans la vie syndicale (élections internes, réunions publiques), et de façon très claire au cours des entretiens individuels. Certes, l'inégalité de traitement dans l'accès aux aides repose certainement au départ sur une barrière à l'entrée effective constituée par le matériel et la trésorerie disponible par les exploitants pour entamer les travaux financés. Cependant, le fonctionnement social adopté (coordination par les réseaux, asymétrie d'information renforcée), loin d'atténuer cette barrière, ne fait que l'accentuer. Du coup, le mouvement de disparition des exploitations agricoles semble devoir continuer dans l'avenir (la majorité des agriculteurs enquêtés affirment ne pas avoir de succession) et avec lui l'abandon de surfaces agricoles...

En résumé, on peut dire que les coordinations adoptées par les acteurs agri-environnementaux des deux micro-régions sont très actives, en terme de financement et production de biens environnementaux, mais elles sont asymétriques entre les divers acteurs et de ce fait aggravent plus qu'elles ne freinent des dynamiques d'abandon d'activité. Ces déséquilibres semblent en grande partie dus à la nature réticulaire de ces coordinations qui permet à des petits groupes d'acteurs locaux d'accéder aux instances départementales et aux centres de pouvoir où se gèrent les mesures.

3. La territorialisation des politiques : arbitrer entre des intérêts locaux contradictoires

3.1. Embryons de dispositifs institutionnels CTE en Alta Rocca et Cap Corse : le refus du territoire comme niveau de négociation

La phase de préfiguration de la procédure CTE prend fin à la suite des restitutions opérées par le GEIE Dynmed (présentation des problématiques locales, des typologies d'exploitations et des ébauches de mesures en fonction de ces éléments), devant les agriculteurs, les responsables professionnels et l'administration, en Alta Rocca (juin 1999) et en Cap Corse (novembre 1999).

A la suite de ces restitutions se mettent en place, au niveau départemental cette fois-ci, les dispositifs institutionnels définis ici, selon le sens donné par M. Mormont (1996, p. 29) dans le cas des opérations locales agri-environnementales, comme des « *arrangements institutionnels qui mettent en relation des représentations, des normes, des pratiques et des acteurs* ». Ces dispositifs institutionnels mis en place dans le cadre de la mesure CTE en Corse, ainsi que l'insertion des acteurs locaux des deux petites régions concernées dans ceux-ci, sont présentés dans le Tableau 3. Bien que l'analyse des problématiques agri-environnementales et des types de coordinations propres aux deux zones ait laissé apparaître une claire divergence entre elles, il est curieux de constater que les types de dispositifs CTE retenus dans les deux zones sont finalement assez semblables : dans les deux régions, ce sont des dispositifs totalement a-territorialisés qui sont instaurés par les Commissions Départementales d'Orientations Agricoles. Ces dispositifs se caractérisent entre autres par une panoplie de mesures de nature horizontale, c'est-à-dire destinées à s'appliquer de manière

	Alta Rocca	Cap Corse
Rappel des grands traits du diagnostic réalisé au cours de la préfiguration des CTE	Absence de demande sociale organisée, rapide tendance de modernisation de certaines exploitations, fractionnement en deux problématiques agri-environnementales (haute et basse vallée). Dominance des thèmes syndicaux traditionnels (retard historique d'investissement, accès aux subventions).	Demande sociale extra agricole bien affirmée par des associations vertes. Problématique agri-environnementale unique à la zone ; Expression syndicale ouverte aux problèmes agri-environnementaux
Description succincte des réactions professionnelles locales au diagnostic.	Refus des conclusions de recherche. Traitement syndicalo-agricole du dossier CTE, avec l'exclusion des partenaires territoriaux.	Intégration partielle des conclusions de recherche. Début de concertation tripartite administration – profession agricole – société extra-agricole (élus, associations).
Type de dispositif institutionnel mis en place	Dispositif départemental sectoriel (Corse du sud) : administration profession, avec utilisation des réseaux locaux professionnels.	Dispositif départemental sectoriel (Haute-Corse) et essai infructueux de mise en place d'un dispositif territorial par la DDA
Orientations prévisionnelles des premiers CTE	CTE « réglementaire » orienté vers une mesure horizontale du type prime à l'herbe renforcée.	CTE « réglementaire » orienté vers une mesure horizontale du type prime à l'herbe renforcée.

Tableau 3 : Présentation des dispositifs institutionnels mis en place à l'issue de la phase de préfiguration des Contrats Territoriaux d'Exploitation (début 2000).

ubiquiste, reprenant en cela, tout en se localisant, le principe de la fameuse et très sectorielle « prime à l'herbe » nationale⁶. Conçues pour s'appliquer proportionnellement aux surfaces entretenues et pour présenter un minimum de degré de contrainte pour les exploitations les plus équipées (gyrobroyage, clôtures), ces mesures types sont *a priori* mieux reçues dans les exploitations les plus vastes et les mieux équipées (en augmentant toute choses égales par ailleurs le revenu proportionnel, primes comprises - soit le paramètre Pr de la formule de la Valeur ajoutée donnée dans le tableau 1 - des systèmes de production bovins de type 2 et surtout 3) c'est-à-dire, dans notre représentation des réalités locales, les têtes de réseaux déjà les plus actives en matière agri-environnementale.

Pour autant, les chemins suivis dans chacune des micro-régions (voir Tableau 3), bien que assez différents entre eux pour ce qui est des catégories d'acteurs impliqués, aboutissent finalement dans les deux cas à

un résultat semblable : des dispositifs départementaux horizontaux, donc aterritorialisés, où la dimension collective attachée au CTE est absente.

D'un côté, dans les deux cas de l'Alta Rocca, la représentation cantonale de la profession agricole (dominée par les têtes de réseau) refuse les conclusions de recherche et le principe même d'un CTE collectif propre à leur micro-région. Elle surenchérit habilement au niveau local pour exiger une OGAF renforcée comportant un volet d'aide aux investissements lourds susceptibles d'accélérer la capitalisation individuelle (et donc les trajectoires actuelles) des exploitations. Dans le même temps cette représentation cantonale participe très activement, par le canal syndical départemental, aux négociations sectorielles entre profession et administration départementale de l'agriculture, aboutissant à la mise en place des mesures horizontales évoquées plus haut.

De l'autre, en Cap Corse, la forte expression de la demande sociale associative s'accompagne d'une sensibilisation des élus locaux aux problématiques agri-environnementales. Les conclusions de l'étude de

⁶ Prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE)

préfiguration sont approuvées par les acteurs locaux aussi divers que les agriculteurs locaux, la chambre d'agriculture, les associations et les élus (maires et président de la Communauté des Communes du Cap Corse, réunis en novembre 1999). On semble se diriger vers un projet de développement territorial basé sur une nouvelle forme de coordination entre acteurs. Un an après ces prémisses, il n'en est encore rien. Entre-temps les essais de mise en place de projets territoriaux, pilotés ici directement par l'administration (Direction Départementale de l'Agriculture) en utilisant le canal habituel de l'association d'usagers se sont heurtés à l'opposition des agriculteurs locaux.

En somme, dans les deux cas, l'élargissement de la demande (sous la forme de la mise en place de nouveaux financements *via* les CTE) ne fait que révéler les conflits latents entre parties prenantes et les exclus des coordinations déjà existantes, ce qui a pour effet de bloquer l'émergence de nouvelles formes de coordinations locales. D'où l'horizontalisation de la mesure CTE à l'échelle des deux départements, et successivement, à l'échelle de toute la région de Corse.

3.2. L'échec des projets collectifs territoriaux : des oppositions sur les règles d'attribution des financements CTE

On voit que si la mise en place des politiques agri-environnementales est porteuse de nombreux conflits qui, loin de se limiter à des conflits d'usage traditionnels, concernent la captation des financements liés à la production d'aménités (en particulier celles qui ont trait à la gestion de l'espace). C'est là que se situe l'enjeu principal des stratégies de certains groupes d'acteurs, qu'il s'agisse d'associations largement utilisatrices des fonds publics ou d'exploitations agricoles dépendantes des subventions.

Les enquêtes menées dans ces deux petites régions agricoles de montagne, l'observation des stratégies des acteurs impliqués dans le dispositif de recherche-action, et plus

généralement, le suivi du processus de préfiguration des mesures CTE, montrent que ces groupes d'acteurs se trouvent en concurrence pour l'octroi des financements et le contrôle des zones faisant l'objet de ces derniers. En ce sens, ces conflits révèlent les hétérogénéités dans les trajectoires individuelles des exploitations, hétérogénéités qui tiennent au niveau d'équipement, à la taille, au revenu du travail par type de système de production, à la localisation des surfaces utilisées par chaque exploitation. Comme il a été montré dans la deuxième partie de cet article, l'évolution de ces systèmes est différenciée et contradictoire : l'agrandissement (notamment spatial) des uns se fait au détriment des autres. Dans ce contexte, les financements publics permettent au pilote des systèmes d'exploitation de prendre l'avantage sur ses concurrents. Les groupes d'agriculteurs s'opposent alors sur les modalités de versement des aides publiques et sur les règles liées à l'application concrète des mesures : en l'occurrence, dans le cas des CTE qui nous intéressent ici, il s'agit de la nature des contrats-types et des mesures-types. A chaque fois, ce qui est en jeu réside dans la nature des objectifs des contrats-types, et dans les rémunérations et les cahiers des charges liés à ces mesures. Ceci conditionne en effet le degré de contrainte des mesures proposées par rapport aux trajectoires technico-économiques des exploitations.

Concrètement, dans le cas de l'Alta Rocca, les plus grands exploitants, qui sont aussi les leaders des syndicats locaux et font partie des instances dirigeantes de la Chambre d'agriculture, s'opposent à la mise en place d'un projet CTE collectif local qui serait conçu comme un instrument de régulation de la concurrence foncière entre agriculteurs. Grâce à leur position syndicale, ils font avorter le projet collectif qui prévoyait une modulation des aides en faveur des plus petites structures. Ils imposent ainsi *de facto* à tous les acteurs des mesures départementales, relevant d'un contrat-type dit « amélioration des systèmes fourragers », rémunérées en fonction de la surface en herbe, qui sont objectivement favorables aux plus grandes exploitations bovines allaitantes. En somme, ce faisant, ils réussissent à imposer un *modus operandi*, une

règle, qui conforte les intérêts de leur groupe.

Dans le cas du Cap Corse, les conflits à propos des règles liées aux CTE peuvent également opposer des agriculteurs et des acteurs locaux extérieurs à la profession agricole. Ici, ce sont les associations d'usagers environnementalistes qui se trouvent en compétition avec les agriculteurs sur la façon d'attribuer les financements publics, et plus particulièrement sur les zones prioritaires où faire intervenir le dispositif CTE. Les conclusions de la recherche menée dans cette petite région avaient, en effet, conduit à esquisser un projet basé sur le choix de zones stratégiques, prioritaires du point de vue de l'intérêt paysager et de la lutte anti-incendie : les zones périphériques des hameaux et villages, particulièrement les contre-bas des agglomérations, terrassés et anciennement mis en culture. Or là se trouvent tout à la fois des terrains abandonnés par la majorité des exploitations actuelles (les derniers éleveurs exploitant ces zones étant âgés et sans succession) et le rayon d'action privilégié des associations d'usagers. Un tel projet, s'il avait abouti, aurait de fait conforté ces associations et aurait peut-être incité les éleveurs à modifier leurs stratégies spatiales. Il aurait mis ces associations, gestionnaires d'une grande partie des terrains contenus dans les zones pressenties comme stratégiques, en position de force pour contracter avec des agriculteurs désirant intégrer le dispositif CTE. C'est pour cette raison que, ici encore, les agriculteurs et particulièrement les éleveurs bovins les plus influents s'opposent à cette démarche, d'abord en boycottant la réunion de restitution des résultats de l'enquête, puis en faisant échouer une réunion de travail entre associations et administration tenue sur le terrain quelques semaines plus tard. Là encore, et de façon tout à fait analogue à ce qui s'est passé à peu près au même moment en Alta Rocca, les agriculteurs -du moins certaines catégories d'entre eux- s'opposent à la mise en place de règles collectives qui auraient abouti, si elles avaient été appliquées, à contrecarrer leurs intérêt immédiat et leurs propres stratégies de mécanisation et d'expansion spatiale.

3.3. La difficile introduction du territoire dans la procédure CTE : quelques enseignements

Ces résultats apportent quelques éclairages et enseignements sur la difficulté, très prégnante en ces premières années d'entrée en vigueur des dispositions de la nouvelle Loi d'Orientation Agricole (voir par exemple Léger F., 2000 ; Amon & Josien, 2000) à introduire le « T » des CTE, c'est-à-dire à donner une dimension proprement territoriale à cette mesure. Les projets territoriaux, parce qu'ils font par définition intervenir des acteurs de natures très différentes présents dans une même région, aux stratégies en général concurrentes, supposent en effet des choix, qui doivent être faits dans le cadre d'un processus de concertation puis d'arbitrage. Ces choix portent sur des éléments très concrets : des zones cibles ou encore des catégories d'exploitation privilégiées selon que l'on fasse porter le CTE sur son volet environnemental ou économique. Ces choix se retranscrivent ensuite en des règles qui font l'ossature du projet CTE - qu'il soit territorial ou non : des mesures-types liées à des cahiers des charges et des financements. *A contrario*, la procédure consistant à mettre en place des mesures ou des contrats-types à une échelle spatiale supérieure - en l'occurrence le département - où les intervenants institutionnels sont les centres de pouvoir en place (Chambres d'agriculture, syndicats agricoles, Administration) permet de faire l'économie de cet arbitrage local et accélère la mise en place de règles conformes aux intérêts des groupes représentés dans ces centres de pouvoir. De la même façon que la mise en place de projets CTE collectifs mais liés à de puissantes institutions économiques permet le choix de règles conformes aux intérêts de ces institutions et des groupes qui les contrôlent (Cochet & Devienne, 2000).

En somme, l'impossibilité de territorialiser la mesure CTE, c'est-à-dire de mettre en place un dispositif local en charge de produire des règles, tient d'abord à ce qu'elle a de contrariant pour l'état actuel des rapports de forces internes au monde agricole et entre le monde agricole et les

autres parties prenantes dans les enjeux agri-environnementaux. En d'autres termes, les projets territoriaux échouent parce que les groupes sociaux actuellement détenteurs de pouvoir s'opposent à ce qu'ils se mettent en place. Faire remonter la mise en place du dispositif institutionnel des mesures CTE à l'échelle de l'espace de médiation de la politique agricole (Muller, 1998), dédié celui-ci à une régulation sectorielle de l'agriculture, aboutit à préserver l'état actuel de ces rapports de forces. De cette manière, les acteurs locaux sont privés de la possibilité d'instaurer de nouvelles formes de répartition des financements publics, précisément parce qu'aucune instance ne dispose du pouvoir d'arbitrage dans les conflits liés à des enjeux sociaux ou agri-environnementaux locaux c'est-à-dire entre des intérêts contradictoires.

Conclusion

Ceci permet de souligner que l'arbitrage local entre acteurs est une nécessité pour toute politique qui prétend aborder des enjeux territoriaux. Cet arbitrage doit être fait par une institution dotée du pouvoir de choisir puis d'imposer des priorités.

Au vu du fonctionnement des expériences menées dans ces deux micro-régions, on peut penser que le dispositif institutionnel relié à la mesure CTE ne peut pas jouer ce rôle. La gestion des CTE est en effet par nature reliée à la gestion profession-administration départementale des affaires agricoles. Il est tout à fait logique -au moins du point de vue des groupes d'agriculteurs représentés et défendus dans le cadre de cette cogestion- que la procédure CTE soit utilisée pour favoriser les intérêts des types de systèmes de productions agricoles dominants au niveau départemental pour peu que les mesures promues aillent dans le sens général de la Loi d'Orientation Agricole. Or, des mesures aux objectifs larges associés à des cahiers des charges applicables au niveau départemental semblent tout à fait suffisantes pour assurer les intérêts de grands types d'exploitations. Dans ces conditions, on ne voit pas pourquoi le dispositif institutionnel des CTE

rendrait des arbitrages contradictoires avec ces intérêts, comme cela semblerait pourtant nécessaire.

Il est possible toutefois que l'émergence d'un niveau institutionnel micro-régional, à la faveur du mouvement de constitution des pays prévus dans le cadre de la Loi de Développement et d'Aménagement du territoire, soit une initiative de nature à débloquent ce verrou du niveau départemental. C'est là une nouvelle voie de recherche, que de comprendre comment ce niveau institutionnel intermédiaire pourrait assumer la gestion de la mesure CTE en devenir.

Bibliographie

Alphandery P., Billaud J.-P., 1996. L'agri-environnement, une production d'avenir ? *Études Rurales*, 141-142 : 21-43.

Alphandery P., Deverre C., Remy J., 1996. Opérations locales agri-environnementales et émergence de nouvelles formes de territorialité. In Allaire G., Hubert B., Langlet A. (Eds) : *Nouvelles fonctions de l'agriculture et de l'espace rural*. Actes du colloque final de l'Action Incitative 1993-1995, Toulouse (France), 17-18 décembre 1996. Paris, INRA, pp. 9-21.

Amon G., Josien E., 2000. Des MAE aux CTE : une transition difficile. Analyse d'un cas concret dans la haute vallée de l'Allier (43) . Actes du Séminaire INRA-Cemagref, Clermont Ferrand 12 et 13 décembre 2000 : 61-71.

Beuret J.-E., 1997. L'agriculture dans l'espace rural. Quelles demandes pour quelles fonctions ? *Économie rurale*, 242 : 45-52.

Beuret J.-E., 1999. Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural. *Natures Sciences Sociétés*, 7(1) : 21-30.

Bonnet B., 1995. Évolution des systèmes de production vers de nouveaux modes de gestion de l'espace rural en zone de montagne sèche (Causses Noir et du Larzac). *Espace rural*, 35 : 11-107.

Cochet H., Devienne S., 2000. Multifonctionnalité et C.T.E. : dynamique des systèmes de production et impact prévisionnel dans le nord-meusien. Communication au colloque Sfer-Gewisola de Strasbourg, 12 et 13 octobre, 16 p.

- Commons J.R.**, 1931. Institutionnal economics. *American economic review*, (décembre) : 648-657.
- De Casabianca F., Paoli J.C.**, 1999. *Gestion de l'espace rural en Corse. Contribution à la préfiguration des C.T.E. en Corse. Rapport final* (multigraphié), Corte, G.E.I.E Dynmed/INRA, 92 p.
- De Montgolfier J.**, 1992. Agriculture et environnement : offre et demande. *Economie Rurale*, 208 : 11-16.
- Facchini F.**, 1993. Paysage et économie : la mise en évidence d'une solution de marché. *Economie Rurale*, 218 : 12-18.
- Gautier D.**, 2000. Le multi-usage de l'espace en Cévennes, analysé grâce à des modèles géographiques spatio-temporels. *L'espace géographique*, 2 : 123-136.
- Girard N., Lardon S., Lasseur J., Osty P.L.**, 1996. Comment les agriculteurs intègrent-ils l'espace dans leurs stratégies ? Une proposition d'analyse et de représentation. 3es Rencontres autour des Recherches sur les Ruminants, Paris, 4-5 décembre : 37-40.
- Guérin M.**, 1999. Proximités et actions publiques pour l'emploi : quelles pertinences avec l'évolution économique des territoires ruraux ? *Economie Rurale*, 253 : 65-70.
- Guérin M., Aubert F., Perrier-Cornet P.**, 1999. Formes de territorialisation de politiques publiques dans les espaces ruraux. Le cas des contrats de qualification dans un territoire de Rhones-Alpes. *Ingénierie-EAT*, 20 : 59-67.
- Hodgson G.**, 1998. The Approach of Institutional Economics. *Journal of Economic Literature*, 36 (mars) : 166-192.
- Jollivet M.**, 1992. Agricultures et environnement : réflexions sociologiques. *Economie Rurale*, 208 : 5-10.
- Leger F.**, 2000. Mise en œuvre territoriale de la multifonctionnalité de l'agriculture dans un échantillon de projets collectifs CTE. Actes du Séminaire INRA-Cemagref, Clermont Ferrand, 12-13 décembre : 32-44.
- Le Goffe P., Delache X.**, 1998. Impacts de l'agriculture sur le tourisme. Une application des prix hédonistes. *Economie rurale*, 239 : 3-10.
- Lemery B., Couix N., Barbier M., Cartier S.**, 1996. Agriculture et environnement : jeux d'acteurs, émergence de nouvelles formes d'organisation et recherches de coordinations sur les espaces ruraux. In Allaire G., Hubert B., Langlet A (Eds), *Nouvelles Fonctions de l'agriculture et de l'espace rural*. Actes du colloque final de l'Action Incitative 1993-1995, Toulouse (France), 17-18 décembre 1996, Paris, INRA, pp. 35-54.
- Mazoyer M., Roudard L.**, 1997. *Histoire des agricultures du monde*. Editions du Seuil, Paris, 533 pages.
- Mollard A., Schmitt B., Trusson F.**, 1999. Dynamiques des activités, structuration des territoires et politiques agricoles et rurales. Actes du séminaire INRA-Délégation Régionale Rhônes Alpes : Recherche, Agriculture et développement régional, Marcy l'Etoile, pp. 19-33.
- Mormont M.**, 1996. Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs. *Économie Rurale*, 236 : 28-36.
- Muller P.**, 1998. *Les politiques publiques*. Paris, PUF, 127 pp.
- Osty P.L., De Sainte Marie C., Lardon S., Lasseur J.**, 1996. Les systèmes techniques de production : réactions et adaptations à de nouveaux contextes. Allaire G., Hubert B., Langlet A (Eds), *Nouvelles Fonctions de l'agriculture et de l'espace rural*. Actes du colloque final de l'Action Incitative 1993-1995, Toulouse (France), 17-18 décembre 1996, Paris, INRA, pp 187-100.
- Osty P.L., Lardon S., de Sainte-Marie C.**, 1998. Comment analyser les transformations de l'activité productrice des agriculteurs ? Propositions à partir des systèmes techniques de production. *Etud. Rech. Syst. Agraires, Dév.*, 31 : 397-413.
- Perraud D.**, 1999. Le rôle des régions dans les politiques agricoles et rurales : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe ? In *Recherche pour et sur le développement territorial*, Paris, INRA, série organisation et orientation, pp.195-210.
- Thanberger-Gaillard E.**, 1999. Le contrat agri-environnemental : un outil pour quelles coordinations ? *Economie Rurale*, 249 : 34 -40.
- Thiébaud L.**, 1989. Une demande en quête d'acteurs : la demande sociale de biens de nature. In Mathieu N., Jollivet M. (eds), 1989. *Du rural à l'environnement, la question de la Nature aujourd'hui*. Paris, L'Harmattan, pp. 269-274.