



**HAL**  
open science

## Améliorer la qualité de l'eau : quelle territorialisation ? Exemple des MAE à “ enjeu eau ”

Anne Gassiat, Frédéric Zahm

► **To cite this version:**

Anne Gassiat, Frédéric Zahm. Améliorer la qualité de l'eau : quelle territorialisation ? Exemple des MAE à “ enjeu eau ”. *Economie Rurale*, 2013, 333, pp.85-104. hal-01436649

**HAL Id: hal-01436649**

**<https://hal.science/hal-01436649>**

Submitted on 17 Jan 2017

**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.

# Améliorer la qualité de l'eau

## Quelle territorialisation ?

### Exemple des MAE à « enjeu eau »

Anne GASSIAT, Frédéric ZAHM • Irstea, UR ADBX, Gazinet Cestas,  
anne.gassiat@irstea.fr ; frederic.zahm@irstea.fr

À partir de 1985, la Politique agricole commune intègre une dimension environnementale avec la mise en œuvre des Mesures agro-environnementales (MAE). En France, ces mesures ont évolué sur les enjeux traités (biotope et paysage, puis eau, sol et depuis peu air), ainsi que sur leur caractère territorial. À partir de la mise en œuvre des MAE, les auteurs se proposent d'analyser la dynamique environnementale liée à la territorialisation des MAE à partir de trois entrées : adaptation aux spécificités locales, efficacité et inégalité. Les auteurs s'appuient sur les résultats des évaluations des précédentes MAE et sur une étude empirique des projets MAET à enjeu eau dans trois régions du Sud-Ouest. Ils montrent que la territorialisation se construit différemment selon les régions, suscitant des dynamiques de contractualisation encore faibles, l'émergence de nouveaux acteurs et l'apparition d'inégalités territoriales.

**MOTS-CLÉS :** *Mesures agro-environnementales (MAE), territorialisation, eau, politique agricole*

#### ***Improve the water's quality: What territorialisation? The case of AES "water resource issue"***

*From 1985, the Common Agricultural Policy integrated an environmental feature with the implementation of Agro-Environmental Schemes (AES). In France, these schemes evolved first on their issues, taken account (preservation of landscape, biotope and then water, soil and also air), but also on their territorial criteria. We analyze the implementation of French AES looking at the environmental dynamics of this territorialisation process from three angles: adaptation to local issues, efficiency and inequality. We lean on the results of the assessment of previous AES and on the empirical study of local AES projects regarding water quality preservation issues in three Southwest French regions. The results show that the way of the territorialisation is different according to the three Regions and creates a low dynamic of contractualization at the beginning, an emergence of new actors and the appearance of territorial inequalities. (JEL: Q18, R58)*

**KEY-WORDS:** *Agri-Environmental Schemes (AES), Territorialisation, Water, Common Agricultural Policy*

Le terme de territorialisation est employé de façon très large. Sa mobilisation par les différentes disciplines du domaine des sciences humaines et sociales rend ainsi ce concept particulièrement polysémique (Aldhuy, 2009 ; Faure, 2004). Son sens a évolué car il n'est pas traité de la même façon dans le temps et dans l'espace. Pour expliciter néanmoins ce concept, nous retiendrons quelques définitions. Ainsi, la territorialisation peut être vue en sciences politiques et sociologie, comme une adaptation des modes de régulation aux enjeux

locaux, en économie, comme un gage de meilleure efficacité et efficience de l'allocation de la ressource et enfin en géographie, comme un processus de production de territoires. À partir de ce constat, comment aborder la territorialisation de l'action publique ? Il ne s'agit pas ici de faire un état de l'art de ce concept, mais de tenter de proposer une lecture de la territorialisation de l'action publique agro-environnementale française, à travers la mise en œuvre des Mesures agro-environnementales (MAE).

Apparues en 1985, les MAE sont un des instruments économiques du second pilier de la Politique agricole commune (PAC). Elles traduisent la volonté politique d'y intégrer une dimension environnementale. Malgré quelques changements, ces MAE présentent certaines continuités quant aux enjeux traités (eau, sol, biodiversité, paysage) et à leurs objectifs (prévention de la déprise agricole, maintien ou amélioration de la qualité de l'eau, préservation de la biodiversité...). Une des questions majeures – pour améliorer l'efficacité environnementale et finalement l'efficacité de ces MAE – concerne leur application sur des territoires ciblés, porteurs d'enjeux environnementaux. Du premier dispositif (les OGAF-environnement en 1989) à l'actuel (les MAE Territorialisées / MAET depuis 2007), la politique agro-environnementale française est marquée par des discontinuités, quant à la définition des zones d'action. Ces zones, délimitées à l'initiative des services déconcentrés de l'État (région, département) sont qualifiées de territoires. Elles impliquent des acteurs très variés qui ont un rôle central dans l'efficacité des dispositifs, à travers leur mise en œuvre et leur animation pour mobiliser les agriculteurs. Dans ce contexte, comment se traduit la territorialisation des mesures agro-environnementales au niveau local ? Les périmètres de projets MAE peuvent-ils être qualifiés de « territoire » ? Quels effets peut avoir la territorialisation des MAE sur la dynamique de contractualisation agro-environnementale par les agriculteurs ? Pour pouvoir répondre à ces questions, nous présentons tout d'abord la territorialisation d'une manière générale, à travers ses modalités et ses effets. Puis, nous étudions la façon dont les dispositifs agro-environnementaux français sont mis en œuvre localement, en intégrant notamment le processus de mise en territoire (ou territorialisation). Nous nous appuyons pour ce faire sur une étude réalisée en 2009 sur les projets MAET de trois régions du Sud-Ouest de la France.

## Aborder la territorialisation de l'action publique

En géographie, le territoire constitue un construit social basé sur quatre dimensions : collective, politique, symbolique et historique (Di Méo, 1991, 1998 et 2001, *in* Banos, 2008). Rieutort (2009) précise que : « La territorialisation reflète ainsi un sentiment identitaire tout en créant de la sociabilité et de la solidarité ». Même si la territorialisation n'est pas un concept toujours très clair (Epstein, 2009), elle peut donc être analysée comme un processus de construction des relations des hommes aux territoires, le territoire en étant alors le résultat (Vanier, 2009). Le lien avec l'espace est donc omniprésent, espace et territoire se confondant parfois, certains allant jusqu'à dire qu'il n'y a pas de société sans usage de l'espace, voire sans usage d'un territoire (Le Berre, 1995). Enfin, ce processus en constante évolution est associé implicitement à des termes comme nomination ou délimitation (Di Méo, 1994), mais également à celui d'appropriation (Veschambre, 2005 ; Ripoll et Veschambre, 2005). Comme le résume Di Méo (2008), en faisant référence à Hervé Gumuchian *et al.* (2003), le territoire est bien, essentiellement, une affaire d'acteurs.

Dans ce contexte, qu'implique la territorialisation de l'action publique ? Le vingtième siècle a vu un véritable changement de paradigme dans la prise en compte du territoire dans l'action publique. Au cours des Trente glorieuses, avec la création en 1963 de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), l'État se préoccupe du « Territoire », où les logiques sectorielles de l'action publique sont dominantes. Ces dernières sont progressivement remises en cause selon le degré de centralisation du pays. Dans les pays unitaires, comme la France, « la territorialisation s'est traduite par des processus de décentralisation » (Casteigts, 2009). Ainsi, aujourd'hui, la

territorialisation de l'action publique peut se comprendre à travers un mouvement général de décentralisation, initié en France à partir 1982. Depuis quelques années, après une période d'assouplissement, les territoires sont revenus au cœur des préoccupations de l'action publique, quel que soit le secteur (social, santé, éducation, agriculture...). Les politiques européennes, devenues « territoriales » en raison de leur déclinaison nationale ou régionale (selon le régime constitutionnel propre à chaque État membre), contribuent également à pousser les pouvoirs publics vers la territorialisation de leurs politiques publiques. Quels sont alors les modalités et les effets de la territorialisation ?

### 1. Les modalités de la territorialisation

D'après Offner (2006), la territorialisation n'est pas synonyme que de décentralisation. Elle a une autre forme d'acceptation qui s'appuie sur l'instauration de zonages afin « de rapprocher les politiques publiques des besoins spécifiques de certains territoires ». « Zonage » est, à l'origine, un terme d'urbanisme, organisant la division d'un territoire en zones, en vue d'en maîtriser son développement sous la forme par exemple de zones d'intervention prioritaires (Brunet *et al.*, 1993). Zonage et territorialisation pourraient être considérés comme des processus de construction, zone et territoire comme les résultats de cette construction. L'utilisation du terme « territorialisation » dans les politiques publiques (développement local, agriculture, éducation...) n'est pas anodin ; il suppose une certaine unité et cohésion autour d'un espace. Cette volonté de cohésion peut être demandée par les différents niveaux de décision (national, régional, départemental) et implique souvent des zonages. David (2007) propose deux logiques différentes de modalités de la territorialisation (appliquée aux politiques sociales et éducatives), qui permettent d'illustrer ce processus.

*La première* est issue du principe de la discrimination positive, l'action est ciblée sur des zones précises, c'est une forme de géographie hiérarchisée de l'action publique. *La seconde* vise des acteurs (collectivités ou associations) capables de définir un programme de développement cohérent ; les contraintes sociales ne sont plus prioritaires, les actions, désignées alors comme territoriales, seront fonction de la volonté des acteurs et de leurs projets.

Appliquée à d'autres politiques publiques, la première logique peut également être qualifiée d'approche fonctionnelle ou « réaliste » (Jean et Dionne, 2007 ; Rebotier, 2010). Comme le précisent Nahrath et Varone (2007), il s'agit de créer de « nouveaux périmètres de régulation fondés sur une redéfinition fonctionnelle de zonage pertinent de l'action publique ». La seconde logique se veut plus fondamentalement constructiviste. Cette approche ne renvoie pas directement à des critères géographiques ou à des facteurs organisationnels, mais à des différences de représentations de l'espace. Elle permet de montrer que c'est en fonction de leurs représentations de l'espace que les acteurs le transforment (Blanc, 1997) et finissent par le nommer territoire.

L'action publique amalgame souvent zone d'action ou territoire institutionnel (construit à partir de critères géographiques, socio-économiques... : approche réaliste) et territoire (construit à partir des acteurs territoriaux ou locaux : approche constructiviste). Il n'en demeure pas moins que le territoire est censé aujourd'hui rassembler le cadre de l'action, mais aussi son évaluation et son organisation (Offner, 2006 ; Ghiotti, 2006). C'est ce que peut résumer le slogan « un territoire, un projet, un contrat », qui date de la création des « pays » (loi Pasqua, 1995). À travers ce slogan se dessine la mise en œuvre de territoires cohérents par rapport à des enjeux déclinés dans un projet, qui propose des

contrats permettant de réaliser les objectifs d'une politique. Le territoire dans ces conditions est au cœur de la territorialisation de l'action publique. Qu'il soit construit ou zoné, se pose néanmoins la question de sa pertinence et de sa cohésion. La territorialisation de l'action publique interroge à la fois les caractéristiques des territoires d'action et les relations entre les différentes échelles d'intervention : l'échelle nationale représentée par l'État et ses services déconcentrés, et l'échelle locale représentée par une grande diversité d'acteurs locaux (syndicats d'eau potable, intercommunalités, Chambres départementales d'agriculture, agriculteurs, élus, associations,...). Les modalités d'application de la territorialisation impliquent ce changement d'échelle, qui s'accompagne d'une remise en cause des territoires institutionnels existants comme territoires pertinents de l'action publique, mais débouchent également sur l'émergence ou le renforcement de dynamiques de différenciation territoriale/régionale (Nahrath et Varone, 2007).

## 2. Trois effets de la territorialisation

Le premier effet identifié découle des deux mouvements territorialisation et décentralisation, qui marquent l'ancrage local de l'action publique par la mise en œuvre d'interventions différentes en fonction des territoires (Moquay, 2009 ; Faure, 2004). La territorialisation de l'intervention publique renvoie notamment à l'adaptation aux spécificités locales (Berriet-Sollicet *et al.*, 2005 ; Behar, 2000). Ainsi, elle peut s'appliquer à des programmes sectoriels, mais dont le contenu diffère selon les enjeux locaux (Callois et Moquay, 2006). La prise en compte de la singularité des territoires induit un changement dans l'intervention publique, qui en se territorialisant doit mettre en œuvre de nouvelles formes de gouvernance ; elle doit être imaginée et gérée à grande échelle (au

sens géographique) (Douillet, 2002). C'est ainsi que l'on passe « de politiques reposant sur l'administration et l'application de normes intangibles à des politiques dont le contenu doit s'adapter au contexte local » (Jaillet, 2009).

Par l'adaptation des politiques aux spécificités locales, le deuxième effet recherché de la territorialisation est d'assurer une plus grande efficacité des actions publiques. L'efficacité s'analyse en comparant les résultats aux objectifs prévus en début de projet. Plusieurs auteurs s'accordent pour avancer que la territorialisation de l'action publique induit une meilleure efficacité, en étant plus proche des spécificités locales (Behar, 2000 ; Berriet-Sollicet *et al.*, 2005 ; Douillet, 2002 ; Jaillet, 2009 ; Moquay, 2009). D'autres soulignent pourtant que la territorialisation n'accroît pas forcément l'efficacité et que cette nouvelle forme d'action publique ne possède que des mérites supposés (Offner, 2006 ; Measson, 2007). D'après Douillet (2002), le territoire qu'elle préfère appeler « espace de développement », n'est qu'un réceptacle de programmes : « il n'acquiert aucune autonomie et ne constitue en aucun cas un territoire d'action publique, puisque son émergence ne tient qu'à la mise en place de programmes dont il n'a pas toujours la maîtrise ». Ghiotti (2006) précise que le territoire se trouve instrumentalisé, en raison des blocages et des résistances fortes qui s'établissent entre les politiques et les acteurs qui les portent.

Jaillet (2009) rappelle justement que « définir un territoire, c'est se confronter à l'exercice sensible d'inscrire dans l'espace un trait qui discrimine entre un dedans et un dehors ». Cette discrimination peut être source d'inégalités sociales, environnementales mais aussi territoriales. Même si la territorialisation est pertinente, car portée a priori par une meilleure efficacité des actions, elle peut aussi être porteuse d'inégalités. Pour tenter de limiter ces inégalités

(rôle implicite de l'action publique), des actions spécifiques sont mises en place ciblant des territoires spécifiques et par conséquent des populations spécifiques. Pour autant, plusieurs auteurs constatent que la période contemporaine est marquée par une accentuation des inégalités, l'action publique pouvant accompagner voire renforcer ce mouvement (Emelianoff, 2006 ; Fournier et Raoulx, 2003). *Le troisième et dernier effet* de la territorialisation pose donc la question d'un développement des inégalités, qui s'expliquerait à la fois par le principe de la discrimination positive (en excluant une partie de la population aux aides) et par un sentiment d'injustice au sein des territoires par la focalisation sur une activité, considérée comme seule responsable de la dégradation de l'environnement (approche sectorielle des territoires).

Finalement, comme le précise Moquay (2009), nous retiendrons que l'implication principale de la territorialisation de l'action publique, qui se traduit par des interventions spécifiques selon les territoires, constitue à la fois le fondement théorique et l'aboutissement pratique de la décentralisation. En toile de fond de cette décentralisation, nous allons analyser la territorialisation des Mesures agro-environnementales, en s'appuyant sur leurs modalités de mise en œuvre (zonages, territoires et acteurs) et leurs effets possibles en termes de dynamiques environnementales (adaptation aux spécificités locales, efficacité et inégalité), afin de déterminer le caractère territorialisé de la politique.

### **Vers la territorialisation des MAE pour améliorer la qualité de l'eau**

Pour mieux comprendre les modalités de la territorialisation des MAE, nous nous appuyons d'une part, sur les résultats issus des évaluations des programmes agro-environnementaux antérieurs à 2007

et d'autre part, pour le programme actuel des MAET, sur une étude comparative que nous avons menée en 2009 sur trois régions du Sud-Ouest : Aquitaine, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes. Avant de détailler les modalités de mise en œuvre des différents dispositifs agro-environnementaux et notre méthode d'analyse, nous rappelons l'évolution du critère de zonage dans les MAE. Seules les MAE ayant un objectif de préservation de la qualité de l'eau sont étudiées. Nous les qualifions de MAE à « enjeu eau ».

#### **1. Les mesures agro-environnementales à enjeu eau**

Les MAE sont un des instruments économiques dont dispose le régulateur confronté à un enjeu de préservation de la qualité de l'eau en présence de pollutions diffuses d'origine agricole. Elles prennent la forme d'une subvention contractuelle sur cinq ans proposée aux agriculteurs pour les inciter à mettre en œuvre des pratiques respectueuses de l'environnement. Les MAE à enjeu eau ont connu des évolutions liées aux réformes successives de la PAC pour accompagner la montée en puissance de la prise en compte des enjeux environnementaux dans les activités agricoles. Dès la deuxième réforme de la PAC (1999), elles s'inscrivent dans le Règlement de développement rural (RDR). Au niveau français, les RDR successifs ont été déclinés, à partir de 2000, dans le Plan de développement rural national (PDRN), puis dans le Plan de développement rural hexagonal (PDRH) (*tableau 1*).

Bonnieux (2009) distingue trois grandes étapes dans la mise en œuvre des MAE. Une phase de test, de 1985 à 1993, voit apparaître des premières MAE à enjeu eau, issues de l'article 19 (règlement CE n°797/85) qui reconnaît pour la première fois la possibilité aux États membres d'attribuer des aides aux exploitations agricoles qui s'engagent à respecter des

Tableau 1. Évolution comparée (CE et France) des dispositifs de MAE mis en œuvre depuis 1985

3 étapes		Cadre européen	Cadre français	Types de dispositifs français des MAE	
1 <sup>ère</sup> étape : phase de test		article 19 CEE N° 797/85	Circulaire nationale	OGAF environnement	1989 / 1992
2 <sup>ème</sup> étape : l'accompagnement Rural	1 <sup>ère</sup> Réforme de la PAC	Mesures d'accompagnement CE N° 2078/92	Circulaire DEPSE -SDSEA n°710 du 26 mars 1993	OLAE Dispositifs généralistes : PMSEE PDD Mesures régionales	1993 à 1999
	Agenda 2000 2 <sup>ème</sup> réforme de la PAC	RDR I CE N°1257/99	Loi d'orientation agricole juillet 1999	CTE ↓ CAD 2003	2000
	Réforme à mi parcours (2003 Luxembourg)	RDR I bis CE N°1783/2003	PDRN	↓ ↓	à 2006
3 <sup>ème</sup> étape : Le Développement Rural	3 <sup>ème</sup> réforme de la PAC (DPU / conditionnalité)	RDR II CE N°1698 / 2005	PDRH	MAET 8 Dispositifs généralistes : PHAE2, MAE rotationnelle 2, Conversion/ Maintien en agrobiologie , Protection races menacées, ...	2007
	et bilan de santé	RDR II CE N°74 / 2009			à 2013

Source : AND, 2008, modifié et complété par les auteurs

pratiques compatibles avec la protection des milieux naturels. Ces aides ne peuvent alors être accordées que dans des « zones sensibles sous l'angle de l'environnement ». En France, le dispositif démarre en 1989 avec les Opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF), « environnement » qui intègre l'objectif « réduction de la pollution des eaux par les intrants ». Très peu d'OGAF admettent pourtant cet enjeu, les nitrates étant les seuls intrants pris en compte (Morlon *et al.*, 1998).

De 1993 à 1999, on assiste à une montée en puissance de l'intégration environnementale dans la PAC. En effet, pour atténuer les effets de la réforme de la PAC, le règlement CE n°2078/92 s'accompagne de trois mesures : la préretraitte, l'aide au boisement et les MAE. La France propose

une politique agro-environnementale construite à partir d'un double dispositif, national et régional, avec les Opérations locales agri-environnementales (OLAE) et six MAE régionalisées respectant les lignes directrices d'un cahier des charges national. Les MAE à enjeu eau sont présentes essentiellement dans trois types de mesures régionalisées : diminution des intrants sur culture, conversion à l'agriculture biologique et reconversion des terres arables en herbages extensifs.

À partir de 2000, alors que se met en place une certaine continuité dans la nature des dispositifs au plan communautaire, des changements importants de stratégies s'opèrent en France. De 2000 à 2006, avec l'Agenda 2000, les MAE font désormais partie intégrante de la politique

de développement rural de la PAC (CE, 1999). Sur cette période, les MAE françaises s'articulent à nouveau autour d'un double dispositif régional et national :

- le Contrat territorial d'exploitation (CTE), instrument privilégié de la politique agro-environnementale française qui est remplacé fin 2003 par le Contrat d'agriculture durable (CAD) ;
- les mesures nationales telles que la prime herbagère agro-environnementale et la conversion à l'agriculture biologique.

Les MAE à enjeu eau se retrouvent essentiellement dans les dispositifs CTE / CAD et conversion à l'agrobiologie. Sur la période actuelle 2007-2013 du règlement de développement rural (CE, 2005), le cadre français des MAE s'articule autour de neuf dispositifs (les MAET avec huit autres dispositifs), dont deux contribuent directement à la restauration de la qualité de l'eau : l'agriculture biologique et un nouveau dispositif de MAE territorialisées (MAET). Ces MAET, élaborées au niveau local, visent notamment à appuyer la mise en œuvre de la Directive cadre sur l'eau : il s'agit des MAET-DCE.

## 2. Des MAE localisées aux MAE territorialisées

La mise en œuvre des OGAF environnement étant très proche de celle des OLAE en termes de zonages, nous ne nous attarderons pas sur ce dispositif. Les OLAE sont toutes zonées, coordonnées au niveau régional et possèdent chacune leur propre cahier des charges. Elles ont été construites en concertation avec les principaux acteurs du territoire (agriculteurs, associations de protection de la nature, Parcs naturels régionaux, Chambres d'agriculture, ADA-SEA, ex-DDAF...).

Contrairement aux OLAE, ancrées localement, la mise en œuvre des CTE à partir

de 2000, se révèle relativement éloignée de ce principe. Pourtant, la Loi d'orientation agricole de 1999 place le niveau local et territorial au cœur de ce dispositif, sans pour autant donner de précision quant au sens de ces deux termes. En conséquence, le local s'efface au profit des niveaux supra-locaux comme le département ou la région (Ollivier *et al.*, 2001). La synthèse des évaluations régionales des CTE montre une territorialisation très faible voire inexistante du dispositif que ce soit en Aquitaine, Midi-Pyrénées ou Poitou-Charentes (Léger *et al.*, 2003). La plupart des projets collectifs sont déconnectés des territoires au profit des filières (sauf pour quelques initiatives spécifiques en Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes). Le territoire est alors considéré soit comme indifférencié (refus de prendre en compte ses caractéristiques environnementales), soit comme simple support pour valoriser une production locale, voire une filière. Le territoire ou le local finissent par disparaître dans les CAD, y compris dans l'intitulé du dispositif. Pourtant, même si ces deux dispositifs sont éloignés des territoires, quand les CTE ont été remplacés par les CAD, le syndicalisme majoritaire s'est insurgé contre sa disparition (Vollet *et al.*, 2007). L'importance des financements, de même que l'appropriation progressive du dispositif par la profession, ne sont certes pas à éluder, mais cette réaction témoigne aussi de la prise de conscience par la profession des attentes environnementales de la société. À travers la prise en compte du territoire, qui avait au départ troublé la profession, les agriculteurs ont pu traiter de questions globales (au delà de la sphère agricole) et devenir acteurs de ce territoire. Le *tableau 2* résume la place des zonages dans les différentes MAE étudiées et les niveaux de décision pour la « territorialisation » des dispositifs (déclinaison nationale et/ou adaptation régionale).

Tableau 2. Zonages et cahiers des charges par MAE (de 1989 à 2013)

Période	Type de dispositifs	Zonage obligatoire* (instruction nationale)	Zonage non obligatoire initiative de la région et/ou des départements	Type de cahier des charges	
				national	Adaptation régionale
1989 / 1992	OGAF environnement	x		x	
1993 - 1999	OLAE	x			x
	Hors OLAE		x	x	
2000 - 2006	CTE		diagnostic environnemental de territoires pour les enjeux		x
	CAD		Pas de zonage		x
2007 - 2013	MAET	x		x	x

\* Zonages obligatoires : l'aide à l'agriculteur n'est accordée que si l'administration régionale ou départementale a délimité un zonage où la contractualisation est possible

Source : les auteurs

Cette évolution du rapport au territoire a contribué à faire évoluer les nouvelles MAE, qualifiées depuis 2007 de « territorialisées » (MAET). Selon le rapport d'évaluation ex-ante du PDRH et compte tenu des financements relativement modestes (par rapport aux besoins), le ciblage des MAE est devenu alors une réelle nécessité. En effet, si on ne peut pas attendre de ce dispositif un impact important sur les évolutions globales de la qualité de l'eau, son impact sur des zones sensibles à la qualité de l'eau, en particulier l'eau potable, peut par contre être déterminant. Pour les MAET, il s'agit d'adapter les cahiers des charges nationaux au local, mais la nouveauté est l'obligation de construire des projets inscrits dans des territoires cohérents en termes d'enjeux environnementaux et de pratiques agricoles, et de proposer uniquement sur ces territoires des contrats aux exploitants agricoles afin de les inciter à modifier leurs pratiques pour préserver la qualité de l'eau. Les opérateurs agro-environnementaux, structure technique agricole ou structure déjà active sur des territoires constitués, sont les porteurs de projets. Ils ont en charge la définition du périmètre du territoire, la réalisation d'un diagnostic agro-environnemental,

l'élaboration de mesures adaptées, le chiffrage des besoins financiers et l'animation. La mise en œuvre de ces MAET se fait du local vers l'échelon régional en cinq étapes :

- émergence de l'opérateur ;
- agrément de l'opérateur par le préfet de département ;
- construction du projet par l'opérateur ;
- présentation du projet devant la Commission régionale agro-environnementale (CRAE) ;
- décision du préfet de région.

L'importance du local dans la mise en œuvre des MAE nous a amené à développer une méthode d'analyse pour comprendre les processus de construction des zonages et d'émergence des porteurs de projet, c'est ce que nous appelons la territorialisation des MAE.

### 3. Étudier la territorialisation des MAE Méthode et zonages

La méthode utilisée pour étudier la territorialisation des MAE s'appuie sur une approche comparative entre trois régions du Sud-Ouest de la France (Aquitaine, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes).

Nous nous sommes focalisés sur les MAE à enjeu eau dont l'objectif est la réduction de l'usage des pesticides et donc sur les projets qui proposaient ce type de modification de pratiques (cf. *annexe*). Sur notre zone d'étude, les résultats proviennent d'une analyse issue :

- d'entretiens semi-directifs auprès de 16 acteurs en Aquitaine (1 DRAAF, 1 Conseil régional, 6 Chambres d'agriculture, 5 DDT, 1 ADASEA<sup>1</sup>, 1 association d'agriculteur et 1 syndicat des eaux) ;
- d'enquêtes postales ou téléphoniques auprès des acteurs en Midi-Pyrénées (8 acteurs contactés : 1 DRAAF, 4 Chambres d'agriculture, 1 association d'agriculteurs, 1 ADASEA et 1 Coopérative) et en Poitou-Charentes (14 acteurs contactés : 1 DRAAF, 7 syndicats des eaux, 4 collectivités territoriales, 2 Chambres d'agriculture). Finalement, seulement 5 acteurs ont répondu en Midi-Pyrénées et 9 en Poitou-Charentes ;
- de documents régionaux (document régional de développement rural : 3 DRDR) et de dossiers locaux (30 projets MAET acceptés en 2008 : 6 en Aquitaine, 16 en Poitou-Charentes et 8 en Midi-Pyrénées).

D'une manière générale, la territorialisation des MAET se construit à l'échelon régional pour les aspects réglementaires et à l'échelon local (infra-départemental) pour l'émergence des projets.

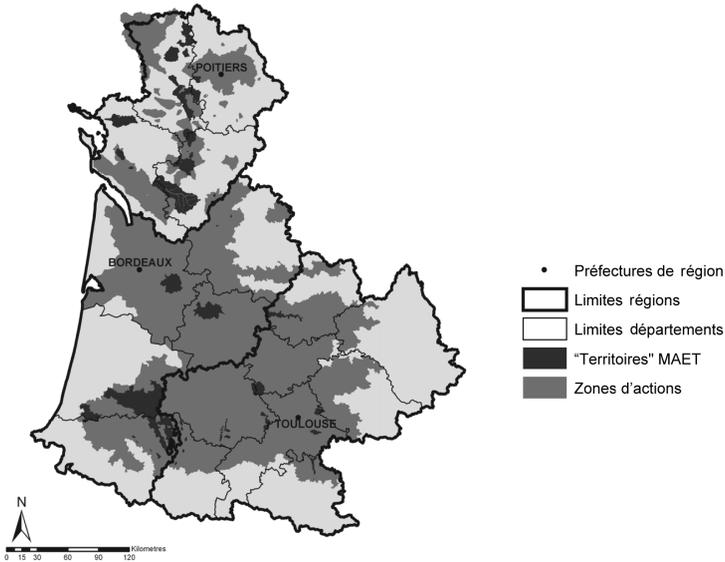
À l'échelon régional, elle se traduit par la délimitation de zones construites à l'initiative des DRAAF et arrêtées par les préfets de région. Ces zones se différencient essentiellement par leur taille, d'une part

de vastes zones appelées zones d'action prioritaires (ZAP) et d'autre part des zones plus restreintes autour des captages d'alimentation en eau potable (zonages établis en concertation avec les Agences de l'eau). Dans le Sud-Ouest de la France, les critères pris en compte pour délimiter les ZAP varient d'une région à l'autre. La Région Poitou-Charentes a initié dès 2002 la démarche Re-Sources, qui vise à reconquérir de façon durable la qualité des ressources en eau destinées à l'alimentation en eau potable de la région. Dans ce cadre, un recensement de l'ensemble des captages de la région a été entrepris afin de définir des sites pilotes d'action. Ces sites pilotes sont intervenus largement dans la délimitation des ZAP, qui s'est basée à la fois sur les bassins d'alimentation de captages des sites pilotes de la démarche Re-Sources, sur les bassins d'alimentation de captages stratégiques (Re-Sources élargi) et sur les ZAP définies par le Groupe régional d'action contre la pollution par les produits phytosanitaires (GRAP). Les ZAP en Midi-Pyrénées ont été construites à partir de deux zonages : les Zones à enjeux phytosanitaires (ZEP) concernant plus de 50 % de la région, et des zones plus restreintes dites ultra-prioritaires (ZUP). Ces deux zonages sont issus d'une synthèse de l'analyse des données sur la vulnérabilité des territoires, la pression phytosanitaire, le type de classement DCE des masses d'eau, les captages d'eau potable et enfin l'occupation agricole des sols (en particulier pour les ZUP). En Aquitaine, le zonage est également double, avec des zones à enjeu phytosanitaire et des zones d'alimentation en eau potable où la pression phytosanitaire est forte. La différence de construction des ZAP entre les trois régions se traduit spatialement par des zones beaucoup plus ciblées en Poitou-Charentes que dans les deux autres régions (*carte 1*).

À l'échelon local, les porteurs de projet doivent jongler avec ces différentes zones

1. DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la Forêt ; DDT : Direction départementale des territoires ; ADASEA : Association ou Organisme départemental pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

Carte 1. ZAP et territoires de projet MAET en 2009 (Aquitaine, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes)

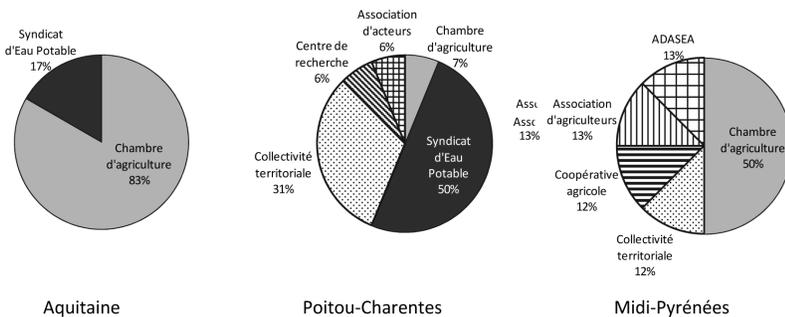


Source : DRAAF Aquitaine, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, ASP, BD Geofla V5 IGN®.  
Réalisation : Ariel Harreau, UR ADBX, Cemagref Bordeaux, août 2009

pour délimiter leurs périmètres d'action, appelés territoires MAET. Ces territoires pour être agréés en CRAE doivent se situer dans les ZAP ou dans les zones plus restreintes pour pouvoir bénéficier de financements complémentaires de la part des Agences de l'eau en particulier pour l'animation des projets. La territorialisation des MAET a permis l'émergence de porteurs de projet très diversifiés, avec un

net recul des Chambres départementales d'agriculture (CDA). Alors que ces dernières s'étaient fortement impliquées dans la construction des CTE (Ollivier *et al.*, 2001), il semble que leurs investissements pour les MAET ont été beaucoup plus faibles au profit d'organismes de natures très diverses. Les trois régions du Sud-Ouest étudiées illustrent bien cette évolution (figure 1).

Figure 1. Diversité des porteurs de projet par région



Source : les auteurs

Seulement 10 projets sur 30 sont portés par les CDA. En Aquitaine, les CDA restent largement majoritaires (5 projets sur 6). C'est en Midi-Pyrénées que la diversité des porteurs de projet est la plus importante avec 5 structures différentes pour 8 projets. Les CDA sont encore très présentes avec la moitié des projets portés. En Poitou-Charentes, la tendance s'inverse au profit des syndicats d'eau potable (8 sur 16 projets), les CDA n'ont plus qu'un seul projet. L'importance des syndicats d'eau potable dans cette région est à relier à l'existence du programme « Re-Sources » qui, depuis 2002 engage des opérations de reconquête de la qualité de l'eau avec ces organismes. Les collectivités territoriales sont également très présentes (5 projets). Si les CDA sont en net recul en particulier en Poitou-Charentes, elles maintiennent le lien avec les projets MAET en s'affichant comme partenaires techniques. En effet, afin de s'assurer d'une plus grande efficacité ou de s'ancrer davantage dans le territoire, de nombreuses structures font appel à des partenaires techniques. Plus de la moitié des structures établissent des partenariats pour monter et/ou conduire le projet MAET. La plupart des partenaires sont des CDA, mais aussi des syndicats d'eau potable ou des collectivités territoriales. Leur rôle est central dans la réussite du projet notamment à cause de la phase d'animation auprès des agriculteurs, phase largement reconnue comme un des facteurs clés pour la réussite du projet.

À travers l'analyse des modalités de mise en œuvre des MAET sur trois régions du Sud-Ouest de la France, nous retrouvons les deux logiques de la territorialisation : ciblage des actions sur des territoires précis (approche fonctionnelle) et émergence de territoires de projet portés par des acteurs locaux (approche constructiviste). Même si nous continuons à utiliser le terme « territoires » MAET, nous pensons qu'il n'a pas véritablement de sens,

puisque ces territoires ont émergé en tant que support d'action publique et n'ont pas été construits de façon consensuelle par les acteurs locaux. De même, le slogan « un territoire, un projet, un contrat » qui semble être remobilisé dans cette mise en œuvre des MAET, paraît peu approprié, étant donné que les enjeux « qualité de l'eau » sont dictés par des critères extérieurs (européens ou nationaux) et ne peuvent donc pas toujours aboutir à une réponse locale et à un projet. Ce slogan est ainsi à dissocier des différents niveaux d'interprétation de la réglementation liés à l'enjeu qualité de l'eau, qui se traduit au niveau national par des zonages et au niveau local par des projets. Il est également à dissocier du problème de la qualité de l'eau, perçue localement, et de sa stigmatisation nationale. Alors du « local » avec les OLAE au « territoire » avec les MAET, a-t-on vraiment fait le pas vers la territorialisation d'une action publique ? Dans ces conditions, pourquoi territorialiser les MAE ?

## Les effets de la territorialisation des MAE

Pour comprendre l'intérêt de la territorialisation, nous nous focalisons sur les trois effets de ce processus, que nous avons identifiés dans le premier paragraphe : la prise en compte des spécificités locales avec une adaptation au contexte local, l'assurance d'une meilleure efficacité en portant également notre regard sur la possible émergence d'inégalités territoriales. Nous mobilisons les sources de données présentées dans le paragraphe précédent.

### 1. Des territoires ciblés : « qualité des eaux » et cultures à « risque »

L'adaptation aux spécificités locales se traduit par le choix d'un territoire de projet déterminant pour atteindre des objectifs d'amélioration de la qualité de l'eau. Si ce

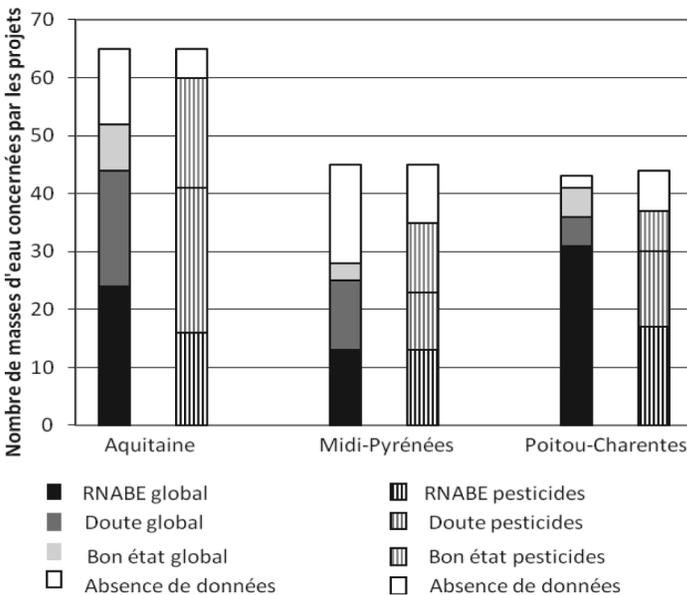
territoire est parfois construit à partir des limites communales, il l'est le plus souvent à partir de périmètres de captages d'eau potable (périmètres éloignés) ou de bassins versants. Mais ce choix est avant tout motivé par une qualité de l'eau fortement dégradée et par de possibles changements des pratiques agricoles.

La qualité des eaux a été établie par les Agences de l'eau lors des états des lieux de bassin en 2004. Chaque masse d'eau (superficielle et souterraine) a été classée en trois catégories : bon état, doute et risque de non atteinte du bon état en 2015 (RNABE). Si l'on s'intéresse à la qualité globale (eaux souterraines et superficielles) des 30 projets MAET, on constate que plus de 45 % des 153 masses d'eau concernées sont classées en RNABE ; si l'on y inclut les masses d'eau classées en doute, on atteint presque 70 %. C'est en Poitou-Charentes que les porteurs de projets ont le mieux ciblé sur des territoires à risque de

non atteinte du bon état des masses d'eau (figure 2). Sauf en Midi-Pyrénées, où le risque global (RNABE) est équivalent au risque « pesticide », dans les deux autres régions il est sensiblement supérieur. Les porteurs de projets ont, dans la mesure du possible, tenté de cibler sur des territoires à risque en termes de qualité, mais l'analyse des dossiers locaux nous montre que le risque pesticide est moins bien pris en compte ; c'est la qualité globale des masses d'eau qui est d'abord visée.

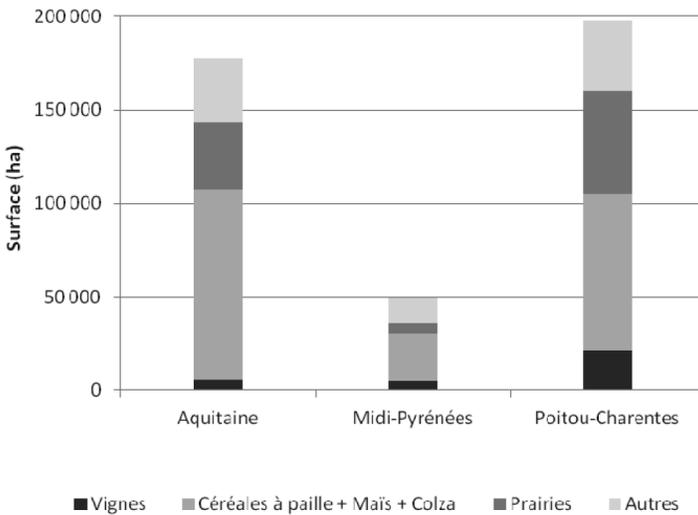
Pour proposer des MAET à enjeu eau pour la réduction de pesticides aux agriculteurs, les territoires MAET doivent comporter des « cultures consommatrices de produits phytosanitaires » (céréales à paille, colza, vigne d'après Aubertot *et al.*, 2005). Quelles que soient les régions, ces quatre cultures couvrent plus de la moitié des surfaces présentes dans les territoires MAET (figure 3).

Figure 2. Les qualités (globales et pesticides) des masses d'eau concernées par un projet MAET par région



Source : Les auteurs

Figure 3. Les principales cultures présentes sur les territoires MAET (en 2009, par région)



Source : Les auteurs

Enfin, l'analyse du croisement entre la localisation des cultures et le classement RNABE des territoires met en évidence que 15 des 20 territoires MAET ayant des masses d'eau classées en RNABE ont une agriculture dominée par des « cultures consommatrices de produits phytosanitaires ». Par ailleurs, 4 des 6 territoires ayant des masses d'eau en bon état portent majoritairement des prairies ou une agriculture mixte (grandes cultures et prairies). Ces résultats montrent qu'un réel effort a été fait par les porteurs de projets pour cibler leurs projets sur des « territoires » ayant à la fois des problèmes de qualité de l'eau et des activités agricoles pouvant l'aggraver. Cet effort est d'autant plus marqué en Poitou-Charentes, où la qualité de l'eau est plus dégradée que dans les deux autres régions ; cette région avait d'ailleurs déjà lancé en amont de la mise en place des MAET le programme Re-Sources. Par contre, étant donné que notre étude ne porte que sur les « territoires » MAET, ces résultats ne permettent pas de montrer si l'ensemble des projets retenus couvrent

tous les secteurs présentant des risques de non atteinte de la qualité à l'échelle régionale. L'adaptation aux spécificités régionales ne paraît juste que pour les territoires MAET proposés et validés en CRAE.

## 2. Une efficacité à prouver

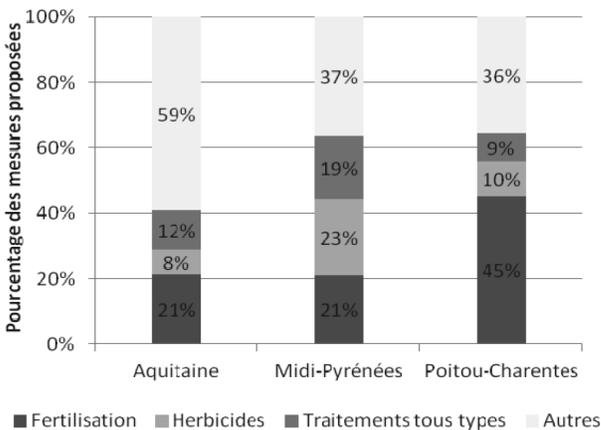
La question d'une meilleure efficacité des MAE grâce à la territorialisation du dispositif ne se pose pas pour les CTE/CAD, puisque ces deux dispositifs n'ont été finalement que très peu territorialisés. Pourtant, leurs évaluations sont intéressantes pour comprendre le passage à la territorialisation avec les MAET. Elles ont permis de montrer l'inefficacité des mesures associées à ces dispositifs en particulier de celles traitant de la réduction des intrants. En effet, les MAE les plus contractualisées impliquent peu de changements de pratiques, mais bien souvent la poursuite de ce que l'agriculteur faisait habituellement (Bonnieux, 2009). Si l'on analyse l'efficacité à travers le nombre de contrats, on constate également que les résultats sont inférieurs aux prévisions (AND, 2008). Le fait de cibler l'action sur

des zones potentiellement sensibles à la dégradation de la qualité de l'eau par les pesticides constitue a priori une solution pertinente du point de vue environnemental.

Ce ciblage des mesures sur des territoires de projet se rapproche du concept des OGAF et des OLAE. Aussi la plupart des porteurs de projets et des institutionnels enquêtés reconnaissent que cette territorialisation est justifiée. Or, si le choix de la territorialisation se justifie pleinement d'un point de vue environnemental, la contractualisation sur les deux premières années (2007-2008) reste très faible et tend à prouver le contraire (surtout en Aquitaine et Midi-Pyrénées, où le dispositif démarre très lentement). Mais le nombre de contrats n'est pas le seul indicateur pour mesurer l'efficacité, les types de mesures proposées par les porteurs de projets constituent également un moyen d'évaluer la pertinence du programme. En effet, ce sont eux qui proposent la liste des mesures pertinentes par rapport aux caractéristiques agricoles de leur territoire. Cette liste est construite à partir des Engagements unitaires (EU) imposés par l'échelon national (cf. *annexe*) avec deux contraintes majeures : pas plus

de deux mesures par couvert et des règles de combinaison des EU (MAP, 2008). Au total, sur les 30 projets, 233 mesures ont été proposées, dont plus de la moitié (137) concerne la réduction soit de la fertilisation, soit des herbicides, soit des traitements phytosanitaires de tous types (herbicide, fongicide...). Cette dominance des mesures portant sur l'enjeu eau démontre la volonté à la fois au niveau national, puis au niveau local pour cet objectif d'amélioration de la qualité de l'eau. Dans les régions, la répartition des mesures proposées montre encore la prédominance des anciennes mesures (réduction de la fertilisation), même si celles concernant la réduction des pesticides les dépassent parfois. En Poitou-Charentes, les mesures portent pour une grande part sur la réduction de la fertilisation (45 %), alors qu'en Midi-Pyrénées, le même pourcentage se partage entre la réduction de la fertilisation (21 %) et la réduction d'herbicide (23 %). Les mesures portant spécifiquement sur la réduction de pesticides ont été proposées surtout par la région Midi-Pyrénées (42 %) ; pour les deux autres régions ces mesures atteignant à peine 20 % (*figure 4*).

Figure 4. Types de mesures proposées dans les projets en 2009 (par région)

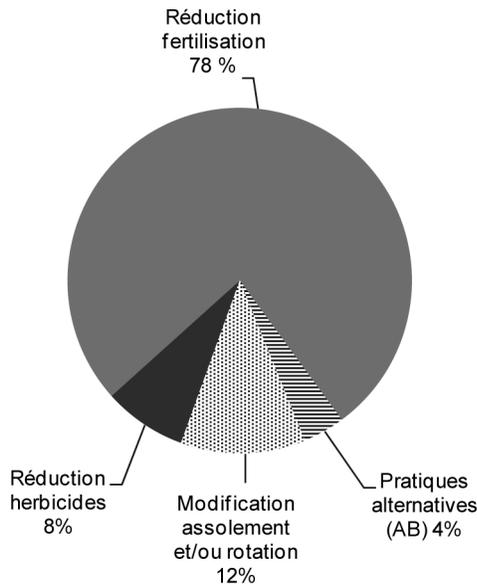


Source : Les auteurs

L'étude des mesures contractualisées sur la campagne 2008 en Poitou-Charentes – où plus de 5 500 ha ont été engagés dans des MAET DCE – confirme encore la prédominance de celles portant sur la réduction des fertilisants (78 % des mesures choisies par les agriculteurs et quasiment exclusivement sur prairies), la

contractualisation des mesures visant la réduction des herbicides restant encore très marginale (*figure 5*). En Aquitaine et Midi-Pyrénées, le nombre de bénéficiaires est trop faible pour être analysé en 2008, première année de projet pour ces deux régions tandis qu'en Poitou-Charentes plusieurs projets ont débuté dès 2007.

Figure 5. Types de mesures contractualisées en Poitou-Charentes (2008)



Source : Les auteurs

Finalement, l'efficacité des MAET sur les deux premières années de la mise en place de ce dispositif reste à prouver. Les porteurs de projets ont souvent proposé des mesures dans la continuité des précédentes. Pour l'amélioration de la qualité de l'eau, les mesures de réduction de fertilisants restent souvent encore majoritaires, alors que celles pour la réduction des traitements phytosanitaires sont relativement faibles, souvent en raison des difficultés de mise en œuvre.

### 3. Des territoires, sources d'inégalités

Comme nous l'avons vu, le territoire MAET est la plus petite entité territoriale pour la mise en œuvre des mesures

destinées à l'amélioration de la qualité de l'eau. S'y ajoutent des zones d'actions prioritaires (ZAP), définies par l'échelon régional et rassemblant les zones où des problèmes de qualité de l'eau ont été identifiés. Elles sont relativement larges, or toutes ne sont pas couvertes par un projet MAET. Les agriculteurs, en ZAP mais hors territoires de projet MAET, ne peuvent donc pas bénéficier des aides MAET.

Au regard des surfaces potentiellement concernées (ZAP) par les MAET et des surfaces effectivement proposées par les porteurs de projets (*tableau 3*), on ne peut s'empêcher de percevoir des inégalités dans la mise en œuvre de ce dispositif, surtout en Aquitaine et Midi-Pyrénées, où les

Tableau 3. Part des ZAP, des projets MAET dans les 3 régions (situation en 2008)

	Aquitaine	Midi-Pyrénées	Poitou-Charentes
Part de la SAU dans la surface régionale	40 %	56 %	70 %
Part des ZAP dans la surface régionale	60 %	53 %	40 %
Part des surfaces des projets MAET par rapport aux ZAP	8 %	3 %	23 %

Source : Les auteurs

territoires MAET ne concernent respectivement que 8 et 3 % des ZAP. Elles se traduisent principalement par des inégalités d'accès aux aides, conditionné par la localisation des parcelles agricoles dans le territoire MAET, mais aussi à d'autres formes d'inégalités qui peuvent être l'appartenance ou non à des réseaux, la diffusion de l'information, les relations des agriculteurs avec les porteurs de projets... La mise en place de ces nouveaux territoires de projet autour de MAET exclut les agriculteurs qui n'en font pas partie, cette exclusion est mal acceptée à la fois par ceux qui sont dans le territoire et ceux qui sont hors du territoire (Harreau, 2009).

En effet, bien que la contractualisation soit volontaire, les agriculteurs qui cultivent des parcelles dans un territoire MAET se sentent souvent obligés de contractualiser des MAET, alors qu'à l'inverse ceux qui ont toutes leurs parcelles hors de ce territoire n'ont plus la possibilité de contractualiser. La délimitation d'un territoire avec un « dedans » et un « dehors » n'est pas égalitaire pour l'accès aux aides. Les agriculteurs qui sont « dedans » ne se sentent pas totalement responsables de la qualité de l'eau ; le territoire MAET ne correspondant pas toujours à une limite de bassin versant, la pollution peut venir d'ailleurs. Et pourtant, ils ont l'impression que ce sont les seuls à devoir faire des efforts, alors que d'autres secteurs d'activité utilisent aussi des pesticides (collectivités, entreprises d'espaces verts, jardiniers particuliers...). En conséquence, les efforts pour contribuer à l'amélioration de la qualité de l'eau ne sont pas partagés, la sensibilisation environnementale non plus,

puisqu'elle se limite à un « territoire » et à un secteur d'activité. C'est pourquoi la mise en territoire des MAE est à la fois difficile à expliquer pour les porteurs de projets et à accepter pour les agriculteurs. Les uns comme les autres ne se reconnaissent pas toujours dans ces territoires de projet, qui ont été créés pour une action particulière prescrite au niveau national, sans forcément se préoccuper s'ils avaient une identité particulière au niveau local.

\*

\*\*

Nos travaux se sont intéressés à la question de la territorialisation des nouvelles MAET à enjeu eau, depuis leur mise en œuvre en 2007.

Si l'on considère que la territorialisation est l'aboutissement pratique de la décentralisation, qui se traduit notamment par la création de nouveaux territoires, les MAET constituent un exemple de décentralisation de l'action publique. Or l'analyse de leurs mises en œuvre et de leurs effets montre qu'il est difficile de conclure sur l'émergence de ces territoires. En effet, deux tendances opposées se dégagent. On observe, d'une part, le retour d'une certaine « centralité étatique dans la gestion des territoires » (Epstein, 2009), qui se traduit par une construction de projets très contrainte par le cadre réglementaire à l'échelle nationale et régionale. D'autre part, de nouveaux opérateurs locaux apparaissent (syndicat des eaux, coopératives...), se substituant pour partie aux opérateurs historiques du développement agricole que sont les Chambres départementales d'agriculture (CDA). Cette nouvelle situation va

dans le sens de la marginalisation potentielle, déjà soulignée par Esposito-Fava (2007), des CDA dans l'accompagnement de la gestion des enjeux environnementaux localisés. La territorialisation des MAET n'échappe pas à la difficile articulation des enjeux environnementaux au niveau local et des enjeux environnementaux au niveau national en lien avec les objectifs des différentes politiques (PAC et DCE). Même si les projets émergent du local, il n'est pas aisé de qualifier leur périmètre d'action de « territoire ». L'action publique continue à amalgamer « territoires » et « zones d'action », les projets MAET ayant été construits avant tout à partir de critères fonctionnels (qualité de l'eau et agriculture potentiellement polluante).

Bien que cette territorialisation soit pertinente dans un objectif environnemental, puisque centrée sur des territoires a priori à risque pour la qualité de l'eau, nous avons montré que les porteurs de projets n'ont pas proposé beaucoup de mesures pour la réduction des produits phytosanitaires. En conséquence, la contractualisation porte aujourd'hui surtout sur la réduction de la fertilisation et comme pour les CTE, on constate que ce sont les mesures qui demandent le moins de changement des pratiques agricoles qui sont le plus contractualisées (réduction des fertilisants sur herbe, par exemple). En effet, les agriculteurs mettent rarement en avant des préoccupations environnementales dans leur motivation pour contractualiser des MAE, mais bien souvent, c'est l'effet d'aubaine qui les motive (Louis, 2009). On peut donc se poser la question de l'efficacité de ces mesures (qui restent malgré tout très mineures) sur la qualité de l'eau à l'échelle du bassin versant.

Nous observons que la dynamique de contractualisation, sur les deux premières années, est plus faible que celle prévue

par les porteurs de projets. Nos premiers résultats montrent pourtant la difficile mise en œuvre d'une dynamique environnementale sans un changement des systèmes de production. Ce sont toujours les mesures qui demandent le moins de changement de pratiques qui sont le plus contractualisées, qu'elles soient territorialisées ou non. Ces MAET n'étant qu'à mi-programme, on peut espérer que les porteurs de projets au plus près des agriculteurs sur leurs « territoires » arriveront grâce à l'animation et la sensibilisation à développer la contractualisation. Pour améliorer la qualité de l'eau, cibler les MAE sur des espaces à enjeux est pertinent d'un point de vue environnemental. Toutefois, elle contribue à démotiver les agriculteurs, situés hors périmètre, qui s'étaient lancés auparavant dans une dynamique agro-environnementale de changement de pratiques. L'enjeu « qualité de l'eau », au même titre que ceux de la biodiversité ou du paysage, a l'inconvénient d'être nécessairement localisé, mais comment l'action publique traitera-t-elle des enjeux non localisés, comme par exemple l'émission de gaz à effet de serre, qui continue à être un sujet d'actualité (changements climatiques) ? Par ailleurs, cette nouvelle forme d'accès aux aides pose la question de l'émergence d'inégalités pour les agriculteurs, lorsque les porteurs de projets ne sont pas au rendez-vous pour construire le projet territorial. Ces questions ouvrent le débat sur la capacité de l'État à transférer ces nouvelles formes d'actions agro-environnementales territorialisées, aux acteurs traditionnels du développement agricole ou aux opérateurs privés, pour conduire ses politiques agro-environnementales. ■

*Les auteurs remercient Ariel Harreau pour sa contribution à la collecte et l'analyse des données dans le cadre de son mémoire de fin d'étude (Harreau, 2009).*

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Aldhuy (2008). *Au-delà du territoire, la territorialité*, Géodoc, n°55, p. 35-42.
- AND (2008). *Évaluation ex post du Plan de Développement Rural National, Soutien à l'agroenvironnement, Synthèse de l'évaluation*. Paris, MAP, DGADR et CNASEA, 46 p.
- Aubertot J.-N., Barbier J.-M., Carpentier A., Gril J.-J., Guichard L., Lucas P., Savary S., Savini I., Voltz M. (éds.), (2005) *Pesticides, agriculture et environnement. Réduire l'utilisation des pesticides et limiter leurs impacts environnementaux*. Cemagref, INRA, Rapport d'Expertise scientifique collective, 68 p.
- Banos V. (2008). *L'hypothétique construction des lieux ordinaires entre agriculteurs et non-agriculteurs en Dordogne : De l'idéologie patrimoniale à la recherche des échappés du territoire*. Doctorat de géographie, Université de Paris IV, 518 p.
- Behar D. (2000). Les nouveaux territoires de l'action publique. In *Territoires sous influence*, Paris, L'Harmattan, vol. 1, 12 p.
- Berriet-Sollic M., Déprés C., Trouvé A. (2005). *La territorialisation de la politique agricole en France. Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture ?* INRA - CESAER 6, 13 p.
- Blanc M. (1997). La ruralité : diversité des approches. *Économie rurale*, n°242, p. 5-12.
- Bonnieux F. (2009). Bilan critique de la politique agro-environnementale et perspectives d'évolution. In « *Politiques agricoles et territoires* », Versailles, Quae, p. 141-163.
- Brunet, R., Ferras, R., Théry, H. (1993). *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Montpellier-Paris, Reclus - La Documentation française (3<sup>e</sup> édition), 520 p.
- Callois J.-M., Moquay P. (2006). *La territorialisation des politiques de développement rural : acquis des expériences antérieures et perspectives*. Ingénieries - EAT (Spécial FEADER), p. 155-163.
- Casteigts M. (2009). Optimisation du développement durable et management territorial stratégique : de la gouvernance locale à la transaction sociale. *VertigO*, hors-série n°6, 8 p.
- CE (1985). *Règlement n°797/85 du Conseil du 12 mars relatif à l'amélioration et à l'efficacité des structures agricoles*. JOCE L 93 du 30 mars 1985.
- CE (1992). *Règlement du Conseil n°2078/92 du 30 juin concernant des méthodes de production agricoles compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel*. JOCE L 215 du 30 juillet 1992.
- CE (1999) *Règlement du Conseil n°1257/1999 du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)*. JOCE L 160 du 26 juin 1999.
- CE (2005) *Règlement du Conseil n°1698/2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER)*. JOCE L 277 du 21 octobre.2005
- David O. (2007). Territorialisation des politiques publiques et cohésion nationale : un mariage complexe. In *Territoires en action et dans l'action*, Rennes, PUR, p. 269-283.
- Di Méo G. (1994). Patrimoine et territoire, une parenté conceptuelle. In « *Méthodes et enjeux spatiaux* », *Espaces et Sociétés*, n°78, p. 15-34.
- Di Méo G. (2008). Une géographie sociale entre représentations et action. *Montagnes méditerranéennes et développement territorial*, numéro spécial « Représentation, Action, Territoire », n°23, p. 13-21.
- Douillet A.-C. (2002). Le territoire objet de politiques publiques. Logiques de constitution des espaces de développement promus par les politiques de développement territorial. In *Lire les territoires*, Tours, CNRS, vol. 3, p. 39-54.
- Emelianoff C. (2006). *Connaître ou reconnaître les inégalités environnementales ?* ESO Travaux et Documents, n°25, p. 35-43.
- Epstein R. (2009). Après la territorialisation : le gouvernement à distance. In Vanier M. (dir.) « *Territoires, territorialité, territorialisation*.

- Controverses et perspectives* », Rennes, PUR, p. 131-139.
- Esposito-Fava A. (2007). Quand territorialisation rime avec re-organisations. Organigrammes et systèmes d'action des chambres d'agriculture dans la territorialisation de l'action publique agricole. In *Les dynamiques territoriales*, Grenoble, ASRDLF, 16 p.
- Faure A. (2004). *Dictionnaire des Politiques publiques - Territoires / Territorialisation*. Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), Les Presses de Sciences Po, 518 p.
- Fournier J.-M., Raoulx B. (2003). *La géographie sociale, géographie des inégalités*. ESO Travaux et Documents, p. 25-32.
- Ghiotti S. (2006). Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence. *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier n°6 : « Les territoires de l'eau », <http://developpementdurable.revues.org/1742>.
- Gumuchian H., Grasset E., Lajarge R., Roux E. (2003). *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris, Anthropos, 186 p.
- Harreau A. (2009). *Analyse comparative des Mesures Agro-Environnementales Territorialisées à enjeu eau sur trois régions : Aquitaine, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes*. Mémoire de fin d'étude ENITAB, Bordeaux, Cemagref, 121 p.
- Jaillet M.-C. (2009). Contre le territoire, la « bonne distance ». In M. Vanier (dir.), « *Territoires, territorialités, territorialisation* », Rennes, PUR, p. 115-121.
- Jean B., Dionne S. (2007). La ruralité entre les appréciations statistiques et les représentations sociales : comprendre la reconfiguration socio-spatiale des territoires ruraux québécois. *Noréis*, vol. 202, n°1, p. 9-19.
- Le Berre M. (1995). *Territoires*. Encyclopédie de Géographie, Paris, Economica, p. 601-622.
- Léger F., Mabit R., Urbano G., Vollet D. (2003). *Le programme CTE : fiches de synthèse des évaluations régionales*. MAA-PAR, 131 p.
- Louis M., (2009), *Incertitude et coûts de transaction dans les contrats agroenvironnementaux. Le cas des MAE Territorialisées à enjeu eau en Poitou-Charentes*. Bordeaux Cemagref, Université Montpellier 1, Mémoire de fin d'études Master recherche A2D2, 128 p.
- MAP (2008). *Circulaire DGFAR/SDEA/C2008-5026 du 26 mai 2008* relative aux mesures agro-environnementales. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 409 p.
- Measson L. (2007). *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER*. Grenoble, Université Joseph Fourier, Doctorat de géographie, 500 p.
- Moquay P. (2009). Défis de la territorialisation de l'intervention publique pour les services de l'État. *Politiques agricoles et territoires*, Versailles, Quae, p. 199-218.
- Morlon P., Trouche G., Soulard C., Maigrot J.-L., Guyard P.-O. (1998). Diagnostic de la pollution azotée de l'eau par approche historique multi-échelles. Une étude de cas dans le département de l'Yonne (France). *Cahiers Agricoles*, vol. 7, n°1.
- Nahrath S., Varone F. (2007). Les espaces fonctionnels comme changements d'échelle de l'action publique. In Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, p. 235-249.
- Offner J.-M. (2006). Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart. *Revue Française de science politique*, vol. 56, n°1, p. 27-47.
- Ollivier G., Steyaert P., Gendret C. (2001). *Tra-duction locale d'un nouveau référentiel sur la multifonctionnalité de l'agriculture : le cas de la Charente-Maritime et de la Vendée*. Ingénieries EAT Spécial – Multifonctionnalité, p. 21-33.
- Rebotier J. (2010). *La dimension territoriale des risques urbains à Caracas. Proposer un regard critique de géographie des risques à travers la territorialisation*. Congress of the Humanities and Social Sciences at Concordia University – CALACS, Montréal, 4 p.
- Rieutort L. (2009). Dynamiques rurales françaises et re-territorialisation de l'agriculture. *L'information géographique*, n°1, p. 30-48.

- Ripoll F., Veschambre V. (2005), Introduction. L'appropriation de l'espace comme problématique. *Norois*, vol. 195, n°2, p. 7-15.
- Vanier M. (2009). *Territoires, territorialités, territorialisation. Controverses et perspectives*. Rennes, PUR, 228 p.
- Veschambre V. (2005). La notion d'appropriation. *Norois*, vol. 195, n°2, p. 115-116.
- Vollet D., Callois J.-M., Moquay P., Roussel V. (2007). Les politiques rurales gagnées par la territorialisation : illustrations par les politiques agricoles, gérontologiques et de développement local. In « *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation* », Paris, L'Harmattan, p. 79-86.

---

## ANNEXE

### 1. Les types d'engagements unitaires et leur codification

Les MAE sont construites à partir de la combinaison d'Engagements unitaires (EU), proposés dans la circulaire nationale (MAP, 2008). Elles se déclinent également par type de couverts (grandes cultures, prairies, vignes...). Les engagements sont classés en onze grandes catégories selon les types de pratiques visées :

Types de pratiques	Nombre d'E.U.	Codification
Conversion à l'agriculture biologique	1	BIOCONV
Maintien de l'agriculture biologique	1	BIOMAIN
Couverture des sols et/ou implantation de couverts spécifiques	9	COUVER
Réduction de la fertilisation (hors surfaces en herbe)	1	FERTI
Règles de base de la gestion des surfaces en herbe	3	SOCLE
Gestion extensive des surfaces en herbe et milieux remarquables	11	HERBE
Gestion de l'irrigation	3	IRRIG
Entretien de milieux spécifiques	8	MILIEU
Ouverture de milieux et entretien de l'ouverture	3	OUVERT
Réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires de synthèse	9	PHYTO
Entretien d'éléments structurant du paysage	7	LINEA
Total	56	

*Note* : Pour réduction des produits phytosanitaires, 9 EU sont disponibles, codés PHYTO 01 à PHYTO 09. Ils vont de la réalisation d'un bilan annuel de la stratégie de protection des cultures, jusqu'à l'arrêt des traitements (herbicide et phyto de synthèse) en passant par une réduction progressive du nombre de doses homologuées (herbicides, phyto hors herbicides) sur toutes cultures et sur grandes cultures.