

Les contrats territoriaux d'exploitation : contraintes juridiques et difficultés de mise en place

par Alix Domas

domas.alix@libertysurf.fr

La nouvelle loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 reconnaît la multifonctionnalité de l'agriculture. Elle a pour ambition d'orienter l'agriculture française vers un développement durable et de redéfinir la place de cette dernière dans notre société (article 1 de la loi). Pour cela, la loi dispose d'un nouvel outil : le contrat territorial d'exploitation ou CTE (article L. 311-3, alinéas 1 et 2 du code rural).

Le CTE vise à encourager le développement de productions de qualité et de services proches des attentes de la société en matière d'environnement, mais qui, le marché ne pouvant pas les rétribuer, nécessitent une participation financière de la société. Il est aussi un moyen d'ancrer la politique agricole dans le territoire en incitant à la concertation entre acteurs ainsi qu'à une approche globale de l'exploitation et de son milieu.

Le CTE est également un outil environnemental qui succède aux plans de développement durable (PDD), expérience française qui a démontré que concilier agriculture et environnement était possible (voir, de Jean-François Rouhaud, « Les plans de développement durable du point de vue juridique. Éléments de bilan », paru dans le *Courrier de l'environnement de l'INRA* n°38, novembre 1999). Les principes fondateurs du CTE sont en pleine filiation avec ceux du PDD : tous deux sont basés sur une approche globale de l'exploitation et du territoire dans lequel elle évolue, tous deux intègrent les aspects socio-économiques, environnementaux et territoriaux et tous deux associent une démarche contractuelle individuelle et volontaire de l'agriculteur dans un cadre collectif. Les PDD n'ont pas été reconduits car il s'agissait d'une opération particulièrement lourde et complexe tant dans sa gestion que dans son financement. L'expérience acquise avec les PDD, notamment dans le domaine des diagnostics agri-environnementaux et d'exploitation, a facilité la mise en place des CTE.

Conclu pour cinq ans, le CTE se compose obligatoirement de deux volets, décrivant les engagements de l'agriculteur et les modalités des aides accordées en contrepartie par les pouvoirs publics : le premier est économique et social, le second environnemental et territorial.

L'agriculteur s'engage donc pour la partie économique et sociale à valoriser sa production en intégrant une filière qualité, par exemple, à diversifier ses activités, à créer ou maintenir des emplois. Quant à la partie environnementale et territoriale, ses obligations portent sur la gestion qualitative et quantitative de l'eau, la valorisation des surfaces en herbe, sur des actions en faveur de la biodiversité et des zones humides, sur la gestion des paysages et du patrimoine, ainsi que sur la prévention des risques naturels et des incendies.

En contrepartie, l'agriculteur perçoit des aides, à condition toutefois d'aller au-delà de la simple application de la loi et de la réglementation. Seul l'effort supplémentaire, induisant une perte de revenu ou un manque à gagner bénéficie d'une compensation financière pouvant prendre la forme de subventions, de prêts ou de bonification d'intérêts, de remises partielles ou totales d'impôts ou de taxes. Ces aides sont modulées et plafonnées en fonction des critères économiques de l'exploitation, du nombre d'actifs, de facteurs environnementaux et d'aménagements du territoire.

Après avoir réalisé un diagnostic de son exploitation, l'exploitant élabore son projet. Celui-ci doit être cohérent avec un contrat-type, arrêté par le préfet après avis de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA), constitué de mesures-types parmi lesquelles l'agriculteur choisira celles qui formeront son CTE. Des cahiers des charges précisent pour chaque mesure type l'objectif poursuivi, les moyens à mettre en œuvre ou les résultats à atteindre ainsi que la contrepartie financière pouvant être versée.

La traduction de ces principes apparemment simples en mesures concrètes se révèle en réalité complexe. Nous tenterons de souligner les principales difficultés de mise en œuvre des CTE en nous appuyant sur une enquête de terrain¹ effectuée auprès d'agriculteurs

Le CTE est à la fois un contrat moral entre la société et les agriculteurs et un contrat administratif entre l'État et l'agriculteur. L'article L. 341-1 dispose que les litiges "sont portés devant les tribunaux administratifs". L'attribution légale de cette compétence emporte la qualification administrative du contrat.

Le CTE concerne tout agriculteur qui a, pour son exploitation, " un projet global de développement intégrant les fonctions de l'agriculture définies à l'article 1^{er} de la loi n°99-574 d'orientation agricole" (article L. 311-3 alinéa 2 du code rural). Les conditions d'éligibilité sont définies aux articles R. 341-7 pour les personnes physiques et R. 341 -8 pour les personnes morales.

¹ Je tiens à remercier l'ensemble de mes correspondants et, notamment :

- Laurent Bernard, agriculteur et président de la chambre d'agriculture de la Lozère ;
- Dominique Pauc, agriculteur à la Bessierette, Rimeze (Lozère) ;
- Gérard Renard, agriculteur à Charbonnier-les-Mines et président de la chambre d'agriculture du Puy-de-Dôme ;

et professionnels de trois départements : le Puy-de-Dôme et la Haute-Loire, en région Auvergne, et la Lozère, en Languedoc-Roussillon.

A chaque département sa vision du CTE

Les CTE prennent en compte la diversité de l'agriculture française. La phase de préfiguration souhaitée par le ministère de l'agriculture, qui s'est déroulée de septembre à décembre 1998, avait notamment indiqué que les interprétations du dispositif CTE étaient multiples, une constatation reflétant en fait une ligne de clivage entre le Sud-Est et le Nord-Ouest de la France et liée à la diversité et à l'histoire de ces territoires. La région Auvergne, et plus particulièrement la Haute-Loire, ainsi que la région Languedoc-Roussillon avec la Lozère ont participé à cette préfiguration, manifestant ainsi leur intérêt pour le CTE.

Chacun des trois départements étudiés se compose de plusieurs régions agricoles aux productions typées, reflet de contraintes naturelles différentes. L'altitude moyenne du Puy-de-Dôme est de 470 m. La totalité du territoire de la Haute-Loire est à plus de 400 m et les 2/3 à plus de 800 m. Quant au département de Lozère, il est entièrement classé en zone de montagne.

Les objectifs socio-économiques, environnementaux et territoriaux sont donc différents d'un département à l'autre. Les deux départements auvergnats ont privilégié les aspects économiques et territoriaux. En Haute-Loire, les CTE ont pour but d'orienter les exploitants vers de nouvelles productions ou de nouveaux modes de commercialisation et de maintenir un tissu rural vivant pour éviter la désertification. La démarche retenue dans le Puy-de-Dôme vise à promouvoir de nouvelles démarches pour assurer, dans un premier temps, le revenu de l'exploitant et, dans un second temps, le développement du territoire. Il s'agit également de bénéficier du rayonnement de la ville de Clermont-Ferrand. Mais l'alliance entre territoire, environnement et économie est plus étroite en Lozère : seuls les agriculteurs ayant un réel projet pour leur exploitation et contribuant à un développement local durable peuvent prétendre signer un CTE.

Ces trois départements ont cependant un objectif transversal commun : l'installation des jeunes. Ils ont aussi une revendication commune : ils espèrent la reconnaissance d'un CTE « spécial montagne » qui tiendrait compte des contraintes naturelles de production et qui permettrait le maintien d'une agriculture viable sur des zones défavorisées. Afin de revitaliser l'agriculture de montagne, il faut repenser les exploitations agricoles par

rapport à leur structure et leur milieu. Les moyens de production doivent aussi être réorganisés pour permettre la reconquête de la valeur ajoutée et la création d'emplois. Les CTE en associant produit, qualité, terroir et environnement dans leurs deux volets doivent assurer le développement des exploitations ainsi que celui du territoire dans lequel elles s'inscrivent.

Des contraintes réglementaires

Afin de tenir compte de la diversité des situations, il est nécessaire de respecter le caractère souple et adaptable dont les CTE disposent du fait de la loi d'orientation agricole (LOA). Or, ces derniers se trouvent enfermés dans un carcan réglementaire, constitué par l'ensemble de ses textes d'application :

- décret du 26 août 1999 n°99-731 ;
- décret du 13 octobre 1999 n°99-874 ;
- arrêté du 8 novembre 1999 ;
- circulaire du 17 novembre 1999 n°C99-7030 DEPSE/SDEA.

Ceci s'explique notamment par le souci d'articulation entre le CTE et le règlement européen de développement rural (RDR) (CE) n° 1257/99 du Conseil du 17 mai 1999, qui fait du développement rural le second pilier de la politique agricole commune, ainsi que du règlement d'application (CE) n° 1750/99 de la Commission du 23 juillet 1999.

Pour obtenir un cofinancement de l'Union européenne au titre du RDR, la France a inclus les CTE dans son plan de développement rural. Ainsi les CTE s'intègrent dans les mesures du nouveau règlement de développement rural :

- concernant sa partie socio-économique : les investissements dans les exploitations agricoles, l'installation des jeunes, l'aide à la préretraite, la commercialisation de produits sous signe de qualité, la diversification des activités, le boisement des terres agricoles, les investissements en forêt paysanne et la formation ;
- concernant la partie environnementale et territoriale : les mesures agro-environnementales, la mise en place et l'entretien de coupe-feu, la gestion des ressources en eau, la protection de l'environnement et du patrimoine rural, ainsi que la formation.

Cependant le RDR est basé sur une logique descendante et non une logique ascendante : les actions susceptibles de composer un CTE doivent donc être inspirées des mesures figurant dans le RDR. De plus la déclinaison du dispositif agro-environnemental du règlement (CE) n° 1257/99 s'effectue au niveau régional afin d'identifier des territoires homogènes et d'harmoniser le montant des aides. L'agrément des synthèses régionales dépend de la validation par le comité des structures agricoles et de développement rural (STAR) du plan de développement rural français. Les délais de réponse de l'Union européenne ont fait peser des incertitudes sur les projets déjà engagés.

- Alain Fialip, agriculteur à la Pénide et président de la FDSEA de Haute-Loire ;

- Jean-Louis Douix, agriculteur à la Pénide et président de la Confédération Paysanne de Haute-Loire ;

- Georges Assezat, chambre d'agriculture de Haute-Loire ;

- Claude Roche, GVA de Brioude (Haute-Loire) ;

- Marcel Magne, Patrick Sarda et Sébastien Portai, ADASEA de Haute-Loire.

Une élaboration laborieuse des premiers contrats-types

Ces contraintes communautaires ont conduit à une élaboration laborieuse des premiers contrats-types et, particulièrement, de leur volet environnemental dans les départements étudiés. Le ministère de l'Agriculture a demandé aux directions régionales de l'agriculture et de la forêt d'assurer, en liaison avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, la cohérence de l'ensemble des mesures agri-environnementales dans les départements.

L'harmonisation régionale auvergnate, essentiellement administrative, n'a pas pris en considération toutes les spécificités des situations locales et les attentes des porteurs de projet. Cela a abouti à l'élaboration d'un véritable catalogue des mesures dont le contenu est général et dont certaines sont inadaptées aux enjeux et projets des départements. Ainsi, les dates de fauche ont été harmonisées entre le Puy-de-Dôme et la Haute-Loire alors que les zones concernées dans ce dernier département sont situées plus en altitude et connaissent une maturité plus tardive. La rémunération est fonction de la mesure choisie et non du projet. Comme il n'existe pas de limitation dans le nombre de mesures choisies, le retour à une logique de guichet s'annonce donc. Les mesures les plus rémunératrices seront préférées aux autres et le projet sera bâti en conséquence. La présence constante de l'administration lors de la phase de construction des contrats-types et de l'élaboration des premiers dossiers de CTE décourage certains professionnels agricoles, qui voient dans ces procédures un contrôle permanent des pouvoirs publics sur les orientations et les initiatives locales.

Bien que n'ayant pas encore subi une harmonisation régionale, les techniciens et agriculteurs lozériens sont inquiets face à l'évolution du dispositif : l'articulation avec le RDR a fait perdre aux CTE leur souplesse et leur caractère innovant. Les projets retenus en Lozère étaient fonction des quatre territoires naturels qui composent le département (voir carte) et dont les pratiques agricoles sont différentes. La rémunération des actions était fonction de la zone, du projet et du degré d'engagement de l'exploitant. L'avenir de leur démarche, subordonné à la validation de plan de développement, est encore incertain.

La rémunération : un point sensible dans l'élaboration des projets

La rémunération des actions est un point délicat dans l'élaboration des premiers CTE. Elle comporte deux parties : d'une part, des aides liées à des investissements socio-économiques ou environnementaux et territoriaux et, d'autre part, des aides annuelles à l'hectare ou à l'unité gros bétail (UGB) correspondant au volet environnemental et territorial du contrat. Les aides

versées doivent s'inscrire dans le cadre de l'éligibilité au règlement de développement rural.

Les premières ont parfois été mal comprises par les agriculteurs : il ne s'agit pas de financer l'achat d'un tracteur ou la construction d'un nouvel atelier mais d'accompagner un projet afin d'améliorer la qualité des productions et les pratiques au regard de l'environnement, des conditions de vie et de travail.

Le soutien accordé aux investissements contribue à l'amélioration des revenus agricoles, des conditions de vie, de travail et de production. Les investissements ont pour objectif une ou plusieurs des mesures suivantes : réduction des coûts de production, amélioration et réorientation de la production, amélioration de la qualité, préservation et amélioration de l'environnement naturel, des conditions d'hygiène et le bien-être des animaux et l'encouragement à la diversification des activités sur l'exploitation.

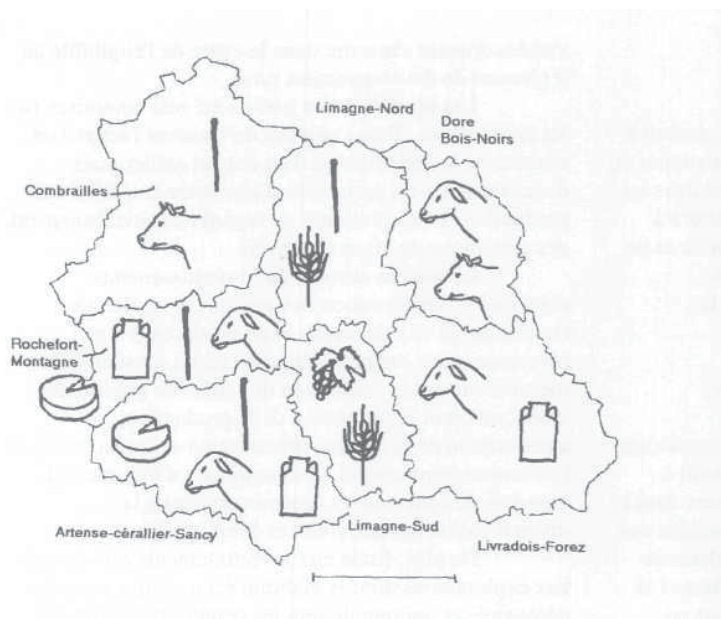
De plus, l'aide aux investissements est « limitée aux exploitations dont la viabilité économique peut être démontrée et qui remplissent les conditions minimales requises dans les domaines de l'environnement, de l'hygiène et du bien-être animal et dont l'exploitant possède des connaissances et des compétences professionnelles suffisantes » selon l'article 5 du règlement (CE) n° 1257/99 du 17 mai 1999.

En Lozère, les investissements tant matériels qu'immatériels des CTE sont destinés à accroître la valeur ajoutée créée et à valoriser qualitativement les produits du terroir. Ils visent également à soutenir l'engagement de l'exploitant dans des projets collectifs. En Auvergne, le volet économique comprend trois axes : l'amélioration ou la valorisation de la qualité des productions, la diversification des activités et l'amélioration des structures des exploitations.

Les aides à l'hectare ou à l'UGB visent à compenser les pertes de revenus ou les coûts additionnels résultant de la mise en œuvre d'engagements agro-environnementaux. Le calcul se fait par référence aux bonnes pratiques agricoles habituelles. Le montant est fonction de l'exploitation avec une dégressivité favorisant les petites et moyennes exploitations.

Cependant, de nombreux exploitants des trois départements se sont engagés dans des démarches respectueuses de l'environnement avant la création du CTE. Or, les bonnes pratiques mises en place avant l'instauration de cet outil (comme, par exemple, des démarches d'agriculture raisonnée) ne peuvent être financées puisqu'elles ne remplissent pas les conditions d'attribution décrites précédemment. Réalisées antérieurement à la création du CTE, elles n'occasionnent plus une perte de revenus ni un coût additionnel.

Cet obstacle à la reconnaissance de l'existant - de son financement - est l'un des motifs de contestation. Toutefois la mention de ces pratiques dans le contrat, même si elles n'ouvrent pas droit à rémunération, permet de valider le volet environnemental.



Le Puy-de-Dôme

Superficie : 801 00 ha avec une altitude moyenne de 470 m
 Population : 601 100 habitants en 1997
 470 communes dont 416 rurales
 Densité : 75 habitants au km²
 10 000 exploitations agricoles en 1997
 2 parcs naturels : Livradois-Forez et Volcans d'Auvergne



La Lozère

Superficie : 518 000 ha, la totalité en zone de montagne
 Population : 73 000 habitants en 1995, dont 48 000 dans les communes rurales
 Densité : 14 habitants au km²
 3 050 exploitations agricoles en 1997
 Parc national des Cévennes
 4 régions donc 4 zones CTE particulières, 4 projets différents

Les limites de l'autonomie de l'exploitant face à la dimension collective du CTE

Un des buts du nouvel instrument de développement et d'orientation de la loi d'orientation agricole est de faire évoluer les productions vers des démarches collectives ou innovantes. Les filières de qualité sont notamment privilégiées. De nombreuses initiatives locales existent dans le Puy-de-Dôme, la Haute-Loire et la Lozère. L'adhésion à l'une de ces démarches valide le volet socio-économique. On citera, par exemple, le Saint-Nectaire ou les semences Limagrain dans le Puy-de-Dôme, les marques « Monts du Velay » et les lentilles vertes AOC en Haute-Loire ainsi que les filières qualité lozériennes comme « Agneaux de Lozère ELOVEL » ou « Veaux de Lozère ».

Toutefois certains redoutent une intégration forcée. L'agriculteur est cependant libre de choisir les partenaires avec lesquels il s'engage : le CTE n'est pas conclu avec un co-contractant industriel mais entre la Nation et les agriculteurs. La démarche de filière permet parfois, comme en Lozère, d'assurer à la fois le développement agricole (la production de qualité est une source de revenus) et le développement local (la production est traitée sur le département).

En outre, chaque filière s'accompagne d'un cahier des charges spécifique dont les obligations sont plus ou moins contraignantes selon le type et la zone de production. Sa rédaction se heurte à des difficultés d'ordre technique : comment définir un bon produit ou tracer un produit ? En Lozère, par exemple, les techniciens de la chambre d'agriculture sont demandeurs d'un protocole de recherche sur la traçabilité du lait.

Soumise à évaluation et à contrôle, l'exécution des obligations est souvent perçue par les exploitants de ces départements comme une contrainte administrative et technique supplémentaire qui exige une spécialisation de l'exploitant. Cette perception négative du cahier des charges ne facilite pas les changements des méthodes de production et n'incite pas les agriculteurs à conclure un CTE. La mono-production, par ailleurs, n'est pas une pratique habituelle dans le Puy-de-Dôme et en Haute-Loire ; elle est cependant plus

fréquente en Lozère où les exploitants se sont spécialisés en fonction des contraintes géographiques (quatre territoires naturels, quatre zones de production différentes d'où quatre projets de développement spécifiques). L'évolution du métier d'agriculteur vers une organisation en filière se révèle délicate à mettre en place.

De plus, il n'est pas aisé d'établir une concertation entre producteurs d'une même filière afin de définir une stratégie et des actions communes. Cette difficulté, présente dans les trois départements, s'explique par des raisons sociologiques (individualisme du monde rural), historiques (manque d'unité entre les territoires, notamment en Haute-Loire) et géographiques (les contraintes naturelles induisent un isolement, une vie sociale faible).

Il est également difficile à l'exploitant de situer son projet individuel dans le cadre collectif. Pour constituer son CTE, il choisit dans un catalogue de mesures celles qui sont adaptées à son exploitation. Mais comme on l'a indiqué précédemment l'élaboration laborieuse des contrats et mesures types, due au droit

communautaire et à la présence constante de l'administration notamment, a quelque peu démotivé les exploitants et les techniciens. De plus, les catalogues de mesures ne sont pas adaptés à toutes les spécificités départementales comme en Haute-Loire. Les actions inapplicables ne seront pas choisies. L'éventail des possibilités offertes aux exploitants est donc restreint.

Quelle est la place de l'agriculteur dans ce contrat ? Théoriquement, on suppose l'égalité des partenaires mais, en réalité, il y a une prédominance de l'État et de l'administration. La liberté d'entreprendre de l'exploitant est enfermée dans un cadre réglementaire de plus en plus contraignant et ses initiatives sont dictées par le cadre collectif dans lequel son projet s'inscrit. Il reste libre d'adhérer ou non à la démarche : le contrat est une emprise sur le futur, que son contenu ou son régime soit libre, peu importe. Ce qui doit être libre, c'est le consentement.

Toutefois, des dossiers de CTE continuent à être montés.

Quel avenir pour les CTE ?

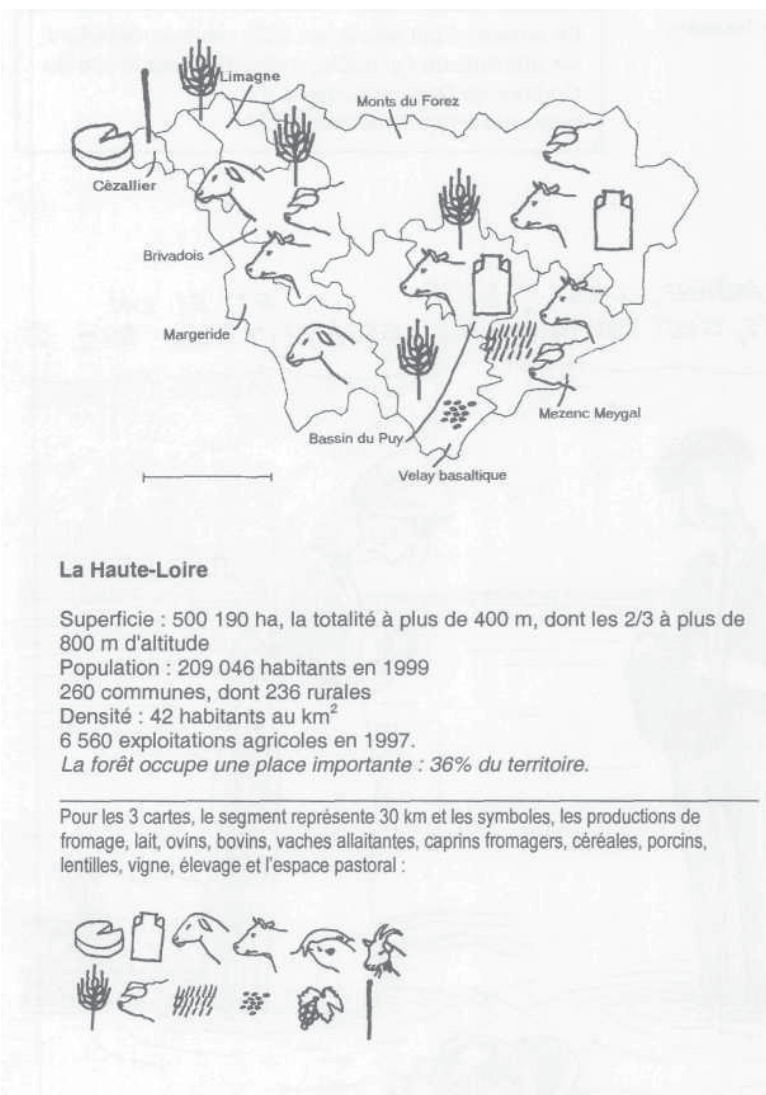
Nous sommes actuellement dans la phase de construction des CTE : il est normal de rencontrer des tâtonnements, des hésitations.

Néanmoins une relance du processus serait nécessaire. 2001 est l'année des élections dans les chambres d'agriculture, ce qui laisse craindre que les sujets sensibles pour l'électorat ne soient occultés, choix qui serait préjudiciable au développement des CTE.

L'approbation le 7 septembre 2000 par la Commission Européenne du PDR français est peut-être un catalyseur. Les contrats signés pendant l'examen européen deviennent exécutoires et le cadre général d'application est enfin connu. La rédaction du volet environnemental sera facilitée mais il ne faut pas enfermer les CTE dans leur dimension environnementale : les trois fonctions de l'agriculture ne sont pas hiérarchisées et chacune doit être travaillée dans le contrat.

Par ailleurs, l'annonce par le ministère d'une prochaine simplification des dossiers pour faciliter l'élaboration et l'instruction des projets individuels et collectifs contribuera certainement à ce nouvel élan.

Autre voie envisageable pour faciliter l'application et le développement des CTE : sensibiliser les États européens à la voie contractuelle. Déjà certains États membres se disent intéressés par le



concept de CTE. Une "européanisation" du dispositif aurait l'avantage d'harmoniser la traduction du règlement de développement rural et de rendre plus transparente l'utilisation des fonds européens.

Par ailleurs, certaines difficultés ne sont pas apparues lors de notre enquête mais seront vraisemblablement des points litigieux.

En effet, les problèmes de mise en place ne doivent pas occulter ceux de la mise en œuvre. L'exécution des contrats suscitera de nombreuses difficultés. Même s'il faut attendre les premiers contentieux pour en dresser une liste plus précise, on en connaît certains dès à présent : les relations entre co-contractants quant à l'inexécution des engagements, aux contrôles, méthodes et évaluation des actions, les relations avec les tiers, plus particulièrement avec le propriétaire dans le cadre d'un bail rural, et le cédant en cas de cession de l'exploitation sur laquelle porte le CTE, ainsi que les problèmes de concurrence avec certaines professions comme les artisans ou les hôteliers.

De plus, la modulation qui accompagne la mise en place des CTE est un sujet délicat pour les organismes professionnels agricoles. Depuis les accords de Berlin, les États membres ont la possibilité de moduler les aides

directes, de réduire certaines aides accordées aux exploitations au titre des organisations communes de marché pour en affecter le produit à des mesures de développement rural. La mise en œuvre est facultative. L'application d'un tel dispositif est une décision politique du gouvernement français qui s'inscrit dans le cadre de la subsidiarité. Le produit issu de la modulation sera orienté vers le financement des CTE, transformant ces derniers en instruments de redistribution des aides directes. Les zones sur lesquelles a porté notre étude seront les bénéficiaires et non les tributaires du principe de la modulation. Toutefois, certains producteurs de vaches allaitantes ou de céréales en zone de Limagne, très dépendants des primes, peuvent être concernés par l'application du dispositif. Ces derniers espèrent alors compenser les effets de la modulation par la signature d'un contrat territorial d'exploitation.

Alix Domas, étudiante du DESS de Droit de l'agriculture et des filières agro-alimentaires, a préparé cet article lors du stage qu'elle a effectué à la ME&S de janvier à septembre 2000.

En annexe à cet article, un triple tableau, détaillant les résultats de l'enquête, à consulter sur le site du *Courrier de l'environnement*, à www.inra.fr/dpenv/domasc41.htm

