



HAL
open science

La prise en compte et l'intégration au niveau régional du développement durable dans les politiques agricoles : analyse à partir des cas de la Bourgogne et du Languedoc-Roussillon

Jean-Pierre Boinon, Bernard Roux, Stéphanie Delarbre, Soizic Jean-Baptiste

► To cite this version:

Jean-Pierre Boinon, Bernard Roux, Stéphanie Delarbre, Soizic Jean-Baptiste. La prise en compte et l'intégration au niveau régional du développement durable dans les politiques agricoles : analyse à partir des cas de la Bourgogne et du Languedoc-Roussillon. 46. Colloque ASRDLF. Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie : quels équilibres pour les espaces régionaux ?, Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF). FRA., Jul 2009, Clermont-Ferrand, France. 18 p. hal-02819798

HAL Id: hal-02819798

<https://hal.inrae.fr/hal-02819798>

Submitted on 6 Jun 2020

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.

Association de Science Régionale De Langue Française



Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie :
quels équilibres pour les espaces régionaux ?

LA PRISE EN COMPTE ET L'INTEGRATION AU NIVEAU REGIONAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES POLITIQUES AGRICOLES: ANALYSE A PARTIR DES CAS DE LA BOURGOGNE ET DU LANGUEDOC-ROUSSILLON

BOINON Jean-Pierre
CESAER Agrosup Dijon
Dijon
jp.boinon@agrosupdijon.fr

ROUX Bernard
CESAER Agrosup Dijon
Dijon
bernard.roux@agroparistech.fr

Avec la collaboration de **Stéphanie Delarbre**, étudiante AgrosupDijon, et **Soizic Jean-Baptiste**, étudiante AgroParisTech

Résumé :

Dans les deux régions étudiées, la mise en oeuvre de politiques agricoles se référant au développement durable se heurte à la faiblesse des moyens qui leur sont consacrées et aux faibles ressources des collectivités territoriales, en regard des aides directes relevant du 1er pilier de la PAC. Plusieurs conflits de temporalité apparaissent assez nettement entre les dispositifs et les acteurs locaux. En raison de discontinuités dans le financement des divers dispositifs, ceux-ci ne s'ancrent pas durablement dans les pratiques locales, ce qui ne facilite pas la construction de référentiels sur lesquels pourraient s'appuyer les agents du développement agricole. Le développement de la concertation entre les acteurs du développement local limitent les conflits d'intérêts qui ralentissent l'application de ces politiques.

Mots clés :

Développement durable, agriculture, politique publique, Bourgogne, Languedoc-Roussillon

Ce travail a été réalisé avec l'aide financière de l'ANR - Agence Nationale de La Recherche - agence de recherche nationale française au titre du « Programme Agriculture et Développement Durable », projet ANR-06-PADD-016, PROPOCID, production des politiques autour du développement durable.

LA PRISE EN COMPTE ET L'INTEGRATION AU NIVEAU REGIONAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES POLITIQUES AGRICOLES: ANALYSE A PARTIR DES CAS DE LA BOURGOGNE ET DU LANGUEDOC-ROUSSILLON

Introduction

La libéralisation croissante des marchés agricoles et la mise en conformité progressive des règles communautaires (UE) avec les principes de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) poussent nombre d'agriculteurs français à améliorer leur compétitivité sur les marchés internationaux, par une stratégie de réduction des coûts de production au détriment de la préservation des ressources naturelles. Diverses politiques publiques sont progressivement mises en œuvre pour tenter d'enrayer ces effets négatifs et la mise sur agenda politique des questions environnementales au début des années 90 s'est traduite dans les réformes successives de la Politique agricole commune (PAC). Depuis les mesures agri-environnementales prises en application de l'article 19 du règlement CEE 797/85 jusqu'à celles du règlement CE 1698/2005 concernant le soutien au développement rural, toute une série d'actions ont été engagées à Bruxelles pour être déclinées au niveau national et appliquées localement (renforcement de la réglementation, écoconditionnalité des aides, contrats avec les agriculteurs pour des mesures agri-environnementales, etc.). Certaines de ces politiques publiques rencontrent l'intérêt des collectivités territoriales, elles-mêmes de plus en plus souvent soucieuses de veiller à la qualité des ressources en eau, des paysages et au développement durable de leurs territoires.

Cette communication qui s'inscrit dans le programme de recherches PROPOCID, « Production des politiques autour du développement durable », financé par l'ANR, au titre du « Programme Agriculture et Développement Durable », se propose d'analyser les modalités selon lesquelles les objectifs du développement durable, leurs référentiels et leurs discours sont intégrés, négociés, déformés et mis en œuvre localement par les « porteurs d'intérêts » en fonction des pratiques antérieures. Dans deux régions françaises, le Languedoc-Roussillon et la Bourgogne, notre recherche porte sur les conditions de l'application des politiques publiques agricoles et sur l'éventuelle production de ces politiques à l'échelon régional ou départemental. Nous cherchons à savoir comment les institutions locales se saisissent du développement durable et l'intègrent dans les politiques publiques agricoles à leur échelon. Il s'agit ainsi de mettre en lumière la possible marge de manœuvre régionale concernant les politiques publiques agricoles de développement durable qui permettrait aux acteurs locaux de s'approprier ce concept.

L'objet de cette communication est de montrer comment, au niveau local, les institutions et les acteurs sont amenés à transcrire la question du développement durable dans l'application des politiques agricoles, qu'elles soient d'origine européenne ou nationale et dans l'initiation de leurs propres politiques. Pour cela, nous analyserons les marges de manœuvre réglementaires et financières dont disposent les différents échelons de gouvernance locale pour initier et mettre en œuvre de telles politiques, comment les spécificités territoriales peuvent être prises en compte, comment les acteurs locaux s'impliquent ou pas dans ces politiques.

I. Problématique et méthodologie

Nous nous référons aux approches institutionnalistes historiques (Hall & Taylor, 1997, Thelen, 2003, Mahoney, 2001, Groupe Polanyi, 2008), mobilisant notamment celles centrées sur les conditions du changement institutionnel à partir d'une lecture historique, afin d'analyser comment la notion de développement durable a progressivement été intégrée dans les politiques publiques agricoles au niveau local. Les apports de l'approche cognitive

qui met l'accent sur l'importance des idées dans la construction des politiques publiques (Muller, 2006, Palier & Surel, 2005), seront mobilisés pour analyser les modalités selon lesquelles cet objectif politique, les référentiels et les discours qui le portent, sont intégrés, négociés, déformés et mis en œuvre par des porteurs d'intérêts, en fonction des pratiques antérieures.

Notre hypothèse de base est que les politiques publiques résultent d'un processus conflictuel de négociation, de ré-interprétation, d'appropriation déformante et de construction entre des acteurs situés aux différentes échelles de gouvernance. L'observation porte aussi bien sur la mise en œuvre effective de ces politiques publiques dites territorialisées, que sur les terrains institutionnels du débat entre acteurs (Commissions Départementales d'Orientation de l'Agriculture -CDOA-, commissions agricoles ou environnementales des collectivités territoriales, forums divers...). Le constat des difficultés de mise en œuvre des politiques de développement rural durable renvoie ainsi aux comportements stratégiques d'acteurs qui peuvent s'exprimer par des défauts de coordination. Dans de telles situations, les injonctions de politique sont déformées, et les actions divergent notablement des intentions initiales. Dans une démarche « top down », il n'y a pas de garantie pour que les acteurs locaux suivent l'agenda défini par le haut. Par ailleurs, selon l'organisation et le degré d'autonomie des collectivités locales, on peut assister à une remontée des enjeux de durabilité et des temporalités du bas vers le haut. Les communautés et les collectivités locales peuvent construire leur propre agenda programmatique, en cohérence ou non avec les agendas nationaux et internationaux, et peut-être les infléchir.

La méthode utilisée s'appuie sur l'étude de la réglementation (nationale, régionale et départementale) des politiques publiques agricoles, sur des recherches bibliographiques dans la presse nationale et régionale, ainsi que sur l'analyse des documents d'orientation et d'évaluation élaborés par les structures locales participant à la mise en œuvre du développement local. Ce travail bibliographique a été complété par des enquêtes réalisées auprès d'acteurs régionaux et départementaux. Une place importante est ainsi donnée aux entretiens avec des porteurs d'intérêts et aux enquêtes réalisées auprès d'acteurs engagés dans la définition, la mise en place et la construction des dynamiques de développement durable.

A partir d'un premier travail portant sur l'analyse de la prise en compte du développement durable dans la politique agricole française (Boinon et al, 2008), l'étude des documents régionaux nous a permis d'identifier quels étaient les outils privilégiés par les acteurs régionaux, au regard de la typicité de l'agriculture régionale et des politiques régionales. Par ailleurs, il a été nécessaire d'identifier les acteurs intervenant dans la construction de la politique agricole, en nous appuyant sur des recherches dans la presse agricole nationale et régionale, sur des sites agricoles régionaux des services de l'Etat, des organisations professionnelles agricoles ou d'associations. Une première liste d'acteurs qui sont ou ont été impliqués dans la mise en place, l'application, le suivi ou l'évaluation des politiques publiques agricoles, a été constituée, puis complétée en fonction des informations collectées sur le terrain. Des entretiens menés auprès de professionnels agricoles, d'agents de l'Etat du Ministère de l'Agriculture et de Pêche (MAP) et du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT), et de responsables de structures associatives et professionnelles environnementales et agricoles, avaient pour objectif d'apporter des informations sur l'appropriation et l'intégration de la notion de développement durable dans les politiques publiques agricoles par les acteurs régionaux et départementaux. Ces entretiens nous ont permis de préciser le processus d'intégration du développement durable dans le référentiel des politiques agricoles au niveau régional ou local, les conflits d'intérêts que révèle ce processus d'intégration et les évolutions institutionnelles à l'œuvre. Au total, 37 personnes ont été rencontrées en Languedoc-Roussillon et 29 en Bourgogne. Elles appartiennent:

- à des administrations départementales ou régionales des ministères de l'agriculture et de l'environnement, au Conservatoire des Espaces Naturels, aux parcs naturels régionaux, aux agences de l'eau;
- à des organisations professionnelles agricoles (chambres d'agriculture et syndicats agricoles)
- à des collectivités territoriales (conseils régionaux et généraux)
- à des associations à but environnemental¹.

II. Deux régions aux caractéristiques agricoles très différentes

Tout d'abord, ce sont deux régions agricoles et rurales, où l'agriculture joue encore un rôle important dans l'économie, l'emploi et l'occupation du territoire. Aussi bien la part de l'agriculture dans le Produit Intérieur Brut (PIB) régional que le taux d'emploi agricole sur l'emploi total sont supérieurs dans les deux régions à la moyenne française (tableau 1).

Tableau n°1 : Principales caractéristiques agricoles des régions étudiées

2007	Bourgogne	Languedoc	France
Part de l'agriculture dans le PIB régional	5,0%	3,2%	2,2%
Emploi agricole/emploi total	5,4%	4,7%	3,1%
SAU/ Surface totale	58,6%	38,5%	53,6%

Source: Agreste

Cependant, au niveau des productions agricoles, les deux régions étudiées diffèrent assez sensiblement: alors qu'en Bourgogne, on observe un certain équilibre entre les trois productions dominantes (vins d'Appellation d'Origine Contrôlée (AOC), productions animales, grandes cultures), en Languedoc-Roussillon, l'économie agricole est assez nettement dominée par la viticulture, essentiellement vigne non AOC, et les cultures maraîchères et horticoles (tableau 2)

Tableau n°2 : Composition de la production agricole finale 2007

Part dans la production agricole finale	Bourgogne	Languedoc	France
céréales/oléagineux/protéagineux	24%	6%	21%
Productions animales	26%	10%	36%
Vignes AOC	35%	16%	13%
Vignes non AOC	0%	28%	3%

Source: Agreste

Les exploitations agricoles bourguignonnes sont nettement plus grandes que les exploitations languedociennes, tant au niveau de la superficie (respectivement 83,1 ha et 29,2 ha en 2007), que de la dimension économique moyenne (respectivement 68,3 Unité de Dimension Economique (UDE) et 34,8 UDE en 2007). Le revenu agricole par unité de travail agricole non salarié est plus de 3 fois plus élevé en Bourgogne qu'en Languedoc-Roussillon.

¹ Ce travail de terrain a été réalisé dans le cadre de deux mémoires d'ingénieurs: Delarbre, 2008 et Jean-Baptiste, 2008

Dans les 2 cas ce revenu est composé à plus de 60% de subventions, mais la part des subventions dans la valeur ajoutée est nettement plus faible en Languedoc-Roussillon qu'en Bourgogne (Tableau 3)

Tableau n°3: Revenu agricole et subventions par UT ANS

	Bourgogne	Languedoc	France
Revenu agricole / UTANS (en € 2007)	35500	10490	25740
Subventions / UTANS (en € 2007)	23436	6509	16020
Subventions / Valeur ajoutée	37,4%	14,2%	31,7%

Source: Agreste

III. Les enjeux économiques, sociaux, environnementaux de l'agriculture dans les deux régions.

3.1 L'enjeu de la viabilité économique des exploitations agricole dans un contexte de libéralisation des marchés

L'agriculture bourguignonne a créée 4.8% de la valeur ajoutée régionale en 2006 (2% en France). En 2005, elle représentait 5.5% des emplois (35 466 actifs agricoles) et les industries agro-alimentaires 1,8%. La surface agricole utilisée (SAU) occupe 59% du territoire régional, ce qui montre l'importance des activités agricoles dans les paysages bourguignons. Les exploitations se spécialisent progressivement vers les trois productions principales, et celles qui associent grandes cultures, herbivores, ovins ou caprins sont de plus en plus rares. En 2007, la SAU moyenne des exploitations professionnelles en Bourgogne était de 112 ha, ce qui est très supérieur à la moyenne nationale de 75 ha. La Bourgogne comptait 21 159 exploitations agricoles dont 70 % classées comme exploitations professionnelles. Entre 2000 et 2007, 5237 exploitations ont disparu, soit une diminution annuelle de 3,1%, nettement inférieure à la moyenne française (-3,8 %). La Bourgogne est en situation de zone intermédiaire, car elle ne dispose pas d'un potentiel de production lui permettant d'être compétitive sur les céréales, comme le Bassin parisien, ou sur l'élevage, comme la Bretagne, mais elle n'est pas non plus dans une situation suffisamment difficile pour ne remplir qu'une fonction d'aménagement rural comme certaines zones de montagne. Même si la Bourgogne est la 5ème région française concernant le niveau de revenu agricole par actif, sa situation est ressentie comme une faiblesse dans une économie agricole libéralisée. Cette fragilité relative de l'agriculture bourguignonne est accentuée dans la période actuelle de forte volatilité des prix agricoles où la plus grande partie des revenus des agriculteurs bourguignons provient des aides du 1er pilier de la PAC.

Le Languedoc-Roussillon a un caractère agricole moins marqué que la Bourgogne: l'agriculture y représente 3,2% du PIB et 4,7% de l'emploi régional et n'occupe que 38,5% du territoire. L'agriculture de cette région est fortement marquée par la viticulture où domine la production de vins de consommation courante. En 2007, les productions maraîchères, horticoles, les fruits et la viticulture représentent 77% de la production agricole finale de la région. Ce sont des productions qui sont peu protégées par les Organisations Communes de Marché (OCM) mises en place à l'échelle de l'Union Européenne: elles sont fortement exposées à la concurrence internationale et ont connu une succession de périodes de crises et de croissance. Depuis 2003, l'agriculture régionale se caractérise par une crise viticole marquée et une régression de cette production (Touzard et Klajman, 2006). Entre 1990 et 2007, la superficie du vignoble languedocien a été réduite de 20% et la production a diminué de 29%. Les secteurs des fruits et légumes connaissent également des diminutions de surfaces: la superficie des cultures légumières, fruitières et florales a été réduite de 36%

entre 1990 et 2007. La crise dans le secteur des fruits et légumes est liée aux concurrences étrangères, principalement espagnoles.

Dans les deux régions, la durabilité économique des exploitations agricoles est fragilisée: en Bourgogne, par les incertitudes concernant la pérennité des aides directes dont dépendent fortement les exploitations céréalières et d'élevage allaitant; en Languedoc-Roussillon, par les crises des secteurs viticoles et des fruits et légumes, fortement concurrencés dans des marchés peu protégés au niveau européen. Cette situation amène la profession agricole à mettre l'accent sur les aspects de compétitivité économique des entreprises agricoles et rend secondaire à leurs yeux les questions sociales et environnementales.

3.2 Des enjeux sociaux liés à la fragilité des territoires

La Bourgogne possède une assez faible densité de population : 51 habitants au km² soit la moitié de la moyenne nationale. Son poids démographique s'amenuise avec le temps : en 2006, avec 1,624 millions d'habitants, elle représente seulement 2,7% de la population nationale alors qu'elle s'étend sur 6% du territoire national. Environ un tiers de la population vit dans des espaces à dominante rurale, contre 18 % en moyenne en France. Sur une partie du territoire bourguignon, le risque de diminution de l'activité économique est réel, par diminution de l'emploi agricole et du nombre d'exploitations.

La densité de la population en Languedoc-Roussillon est plus élevée qu'en Bourgogne, tout en étant inférieure à la moyenne nationale: 84 habitants au km². Avec 2,589 millions d'habitants, elle est au 10ème rang des régions françaises. Mais la population languedocienne est concentrée sur le littoral et la plus grande partie du territoire de cette région a une très faible densité de population. Ainsi 52 cantons représentant 40,7% du territoire de la région ont une densité de population inférieure à 20 habitants au km² (23 cantons ont une densité inférieure à 10 habitants au km²). Ils ne représentent que 5,2% de la population languedocienne et sont situés pour près de la moitié d'entre eux en Lozère. Dans ces zones, en raison de la faiblesse du tissu industriel, l'agriculture est un secteur structurant majeur. A l'opposé, 56 cantons ont une densité de population supérieure à 100 habitants au km² : ils concentrent 70% de la population sur 19% du territoire et sont situés sur le littoral pour la plupart d'entre eux. Par comparaison, la répartition de la population est plus homogène en Bourgogne: les cantons à densité de population inférieure à 20 habitants au km² représentent 39,1% du territoire mais comptent 10,5% des habitants, tandis qu'on compte 35 cantons avec une densité de population supérieure à 100 habitants au km², qui concentrent 43,5% de la population sur 5,4% du territoire.

Dans les deux régions, l'agriculture a un rôle majeur dans le maintien des équilibres économiques et sociaux des territoires les plus fragiles.

3.3 Des enjeux environnementaux réels

Dans les deux régions, les enjeux environnementaux sont fortement liés aux productions et au modèle de production agricole. Si les systèmes d'agriculture intensive apparaissent comme étant un facteur de dégradation des ressources environnementales, notamment en ce qui concerne la qualité des eaux, la fragilité économique du secteur agricole est souvent soulignée comme facteur de risques dans le domaine environnemental (diminution de la biodiversité, fermeture des paysages...)

En Bourgogne, selon les zones et les productions, les enjeux environnementaux ne sont pas de même nature. Dans les zones d'élevage bovin allaitant, les systèmes de productions sont assez proches de l'agriculture biologique, et les agriculteurs de ces zones ont pu s'engager dans les programmes agri-environnementaux sans grandes modifications dans la conduite de leur système de production. En revanche, concernant les productions céréalières, la spécialisation de la Bourgogne vers des marchés de qualité (notamment le blé panifiable) est à l'origine d'une utilisation importante de fertilisation azotée et de phytosanitaires. Les zones viticoles sont également sujettes à un fort usage de pesticides. Il en ressort des problèmes

récurrents concernant la qualité des eaux souterraines et destinées à la consommation humaine. Selon le rapport 2006 de la DRASS (Direction Régionale des affaires sanitaires et Sociales) 25% des bourguignons (28% en Côte d'Or, 63% dans l'Yonne) disposent d'une eau dont la concentration moyenne en nitrate dépasse 25 mg/l et 8 % (17% dans l'Yonne) ont consommé une eau où la présence de pesticides en excès a été mise en évidence, et ceci malgré plusieurs opérations pilotes sur des bassins versant de captage (3 en vignes, 5 en grandes cultures). Dans une moindre mesure, le réchauffement climatique peut menacer la production céréalière, surtout en Côte d'Or, l'érosion des sols peut hypothéquer la pérennité de la viticulture. Enfin, les exigences environnementales des consommateurs de vins AOC, concernant notamment l'absence de résidus de pesticides, sont de plus en plus intégrées dans les modèles de production viticoles bourguignons.

En Languedoc-Roussillon, ce sont principalement les ressources en eau qui sont menacées et en phase de dégradation « durable », avec une pollution par les pesticides qui est généralisée à l'échelle de la région, avec un approvisionnement fragilisé des populations locales en eau potable. La préservation de la biodiversité, la fermeture des espaces naturels mettant en péril des espèces animales protégées apparaissent aussi comme des enjeux majeurs. La perte de plus de 15% du potentiel viticole du fait de l'arrachage depuis deux à cinq ans a conduit à des friches non entretenues qui mettent en péril la qualité des paysages languedociens mais aussi des espèces animales protégées vivant dans des espaces ouverts. Ainsi, l'enjeu est aussi de maintenir une agriculture qui soit bénéfique et profitable à l'environnement car elle est garante du patrimoine naturel. L'objectif de préservation de l'environnement englobe donc la mise en oeuvre des pratiques agricoles respectueuses de celui-ci.

IV. Le développement durable en agriculture vu par les acteurs impliqués dans les politiques publiques

Les entretiens que nous avons menés dans les deux régions ont montré que le terme de développement durable semble faire consensus : il est intégré dans le discours de la quasi totalité des acteurs. Ceux-ci présentent leurs actions comme le prenant en compte. Cependant, ce consensus sur le terme peut cacher des divergences profondes sur l'importance relative que chaque acteur accorde aux différents piliers et l'articulation qu'il propose entre les trois piliers.

Les acteurs agricoles ont tendance à privilégier le pilier économique et se focalisent souvent sur le revenu et la viabilité économique des exploitations agricoles. Tous les acteurs agricoles rencontrés ont insisté sur le besoin d'une agriculture plus compétitive pour être plus durable, certains ont même évoqué uniquement cet aspect. Rendre l'agriculture régionale plus compétitive sur le marché rentre donc dans un schéma de durabilité. Cette compétitivité passe par une amélioration de la commercialisation des produits agricoles, le développement de produits de qualité et des modes de production plus économes en eau, énergie et intrants, donc plus économes « environnementalement » mais aussi « financièrement ». Si la nécessité d'une agriculture compétitive permettant d'affronter les marchés est souvent exprimée par les responsables professionnels agricoles languedociens et par certains céréaliers bourguignons, la plupart des acteurs agricoles bourguignons insistent sur la nécessité du maintien des aides directes afin de permettre la survie de l'agriculture dans les zones intermédiaires. L'urgence est de maintenir l'activité agricole et de permettre aux agriculteurs en difficulté soit de pouvoir se retirer dignement soit, si leur situation économique le permet, de pouvoir redresser la situation. Cependant, l'intégration de l'environnement dans la politique agricole remet en cause le compromis antérieur sur le développement agricole, qui reposait sur une articulation forte entre un volet économique et un volet social fondé sur une intervention étatique permettant la pérennité de l'exploitation familiale moyenne. Si les professionnels agricoles perçoivent bien l'importance de la fonction environnementale de l'agriculture, la plupart d'entre eux la perçoivent en conflit avec

les fonctions économiques et sociales: les contraintes environnementales menacent la viabilité économique des exploitations et donc l'emploi agricole et peuvent ainsi entraîner une désertification des territoires. Il faut rappeler que les techniques actuelles de production les moins coûteuses à la disposition des agriculteurs n'ont pas été élaborées dans la perspective de la prise en compte de la fonction environnementale de l'agriculture. Il est assez significatif de remarquer que c'est dans le secteur de la viticulture AOC que les techniques de l'agriculture biologique ont la progression la plus forte: ce secteur est certainement celui qui, en raison de la proximité avec le consommateur, peut le mieux valoriser les produits par une augmentation du prix de vente.

L'autre catégorie d'acteurs directement liée à l'agriculture est celle des agents des administrations chargés de mettre en application au niveau local les orientations politiques définies soit à un niveau national ou européen (services décentralisés des ministères de l'agriculture et de l'environnement), soit à un niveau local (conseils régionaux et généraux, mais aussi Parcs naturels régionaux, Agences de l'eau...). Quand ils sont interrogés, ces acteurs insistent sur l'équilibre qu'ils ont à réaliser entre, d'une part, leur devoir d'appliquer des règlements et des lois des organismes dont ils dépendent et, d'autre part, la nécessité pour l'efficacité de leur action, de prendre en compte les conditions concrètes de l'application de ces règles et lois sur le terrain. Ainsi, l'Agence de l'Eau qui doit répondre à la Directive Cadre de l'Eau (DCE) et son objectif de reconquête de la qualité des ressources, aura des objectifs basés sur des critères environnementaux forts comme obtenir des niveaux de pollution par les pesticides le plus proche de zéro. Mais dans leurs actions et modes de travail, les acteurs des services de la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) et de l'Agence de l'eau ont pour but de favoriser et de permettre une appropriation de leurs objectifs environnementaux pour une meilleure pérennité des actions qu'ils mettent en œuvre. Ils doivent donc tenir compte des enjeux économiques et sociaux qui s'imposent aux acteurs agricoles, et les intégrer dans leurs modalités d'application de leurs objectifs afin d'obtenir des résultats pertinents sur le terrain. Les pratiques des professionnels agricoles sont donc comprises comme résultant de multiples facteurs conditionnés par les demandes des consommateurs, l'offre des industries des phytosanitaires, pesticides, engrais etc., les avancées de la recherche agronomique et biochimique et la situation économique et sociale de l'agriculture actuelle.

Les responsables des associations environnementales jouent aussi un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre au niveau local des politiques agricoles se référant au développement durable. Leurs préoccupations touchent principalement les enjeux de la qualité des ressources en eau, la préservation de la biodiversité, la fermeture des espaces naturels mettant en péril des espèces animales protégées. « Par son occupation de l'espace et des paysages, son impact sur les sols, l'eau, l'air et la biodiversité, l'agriculture concerne tous les citoyens et engage une responsabilité collective », souligne le représentant des associations environnementales au Conseil Economique et Social de Bourgogne (CESR), dans un avis sur le rapport du CESR Bourgogne intitulé « Quelle agriculture durable pour la Bourgogne? » (CESR, 2007). Il rappelle également l'implication des contribuables dans le soutien à l'agriculture. Leur objectif est de maintenir une agriculture qui soit bénéfique et profitable à l'environnement, garante du patrimoine naturel, et de favoriser les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

Dans ce contexte de multiplicité des acteurs ayant une légitimité vis-à-vis des politiques publiques agricoles, de déconcentration des services de l'Etat, de renforcement des pouvoirs gestionnaires de la Région, et de prise en compte de la notion de développement durable et de respect de l'environnement dans les politiques publiques agricoles, les systèmes de concertation entre acteurs sont l'objet de forts enjeux pour le monde agricole, comme le maintien de la prise en compte de la spécificité de ce secteur, et l'encouragement des agriculteurs à intégrer volontairement le développement durable dans leurs pratiques de production. Les acteurs agricoles prennent conscience qu'ils ne sont plus dans le face à face organisations professionnelles majoritaires – ministère de l'agriculture, que d'autres parties

prenantes font pression pour orienter les modèles de production agricole, et qu'ils ne peuvent plus utiliser les rapports de force pour imposer leurs propositions dans les débats sociétaux. Même si son rôle reste central pour la structuration du territoire comme pour la production de denrées alimentaires, l'agriculture n'est plus aujourd'hui l'activité économique prédominante, que ce soit en termes d'emploi ou de valeur ajoutée. Du côté des acteurs « environnementaux », il y a également une prise de conscience que l'agriculture ne s'inscrira pas dans le développement durable sans un investissement des agriculteurs dans cette voie, et que cet investissement passe par la prise en compte des objectifs et contraintes des agriculteurs. La concertation a ainsi un rôle essentiel. Elle définit, selon les sujets discutés, quels objectifs prédomineront tout en gardant à l'esprit que les discussions partent de bases fixées par la réglementation et les lois (nationales, régionales, départementales) et aussi concrètement par ce qui est réalisable pour les agriculteurs. Cette concertation permet de gérer, dans la plupart des cas, des conflits d'usage portant sur les espaces naturels entre la profession agricole et les environnementalistes. Elle permet également une gestion concertée des biens communs tels que l'eau, la biodiversité, le paysage dans une perspective de gestion durable. Enfin, la concertation entre les acteurs crée des liens entre des groupes sociaux divers qui communiquaient mal ou peu entre eux et dont les références, les objectifs et les visions sur le territoire divergent.

Les lieux de concertation entre les acteurs se sont multipliés depuis une dizaine d'années, en nombre de structures mais aussi en nombre de participants. Tout d'abord, les CDOA sont, au niveau départemental, le lieu de concertation principal pour la mise en oeuvre localement des mesures favorisant la prise en compte du développement durable (Berriet-Sollicec & Boinon, 2000, Groupe Polanyi, 2008). Ce sont des commissions dans lesquelles sont représentés les agriculteurs, l'Etat, les collectivités territoriales, et depuis 1999 des représentant des associations de consommateurs et environnementales. Elles ont eu la responsabilité de l'élaboration des contrats types départementaux concernant les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) et les Contrats d'Agriculture Durable (CAD), ainsi que l'examen des dossiers individuels. Depuis 2007, elles ont les mêmes responsabilités concernant les Mesures Agri-environnementales Territorialisées (MAET).

Par ailleurs, des commissions ou groupes de travail sont initiés par l'Etat ou les Régions pour élaborer les contrats de projet Etat-Région, pour construire le volet régional du Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH). Aujourd'hui, les associations environnementales sont invitées aux groupes de travail sur des thématiques comme l'impact de l'agriculture sur l'environnement dans des zones Natura 2000, organisés par les Chambres d'Agriculture. Ils participent également à la rédaction de Documents d'Objectifs (DOCOB) sur des sites Natura 2000, ou sont parfois sollicités pour réaliser des diagnostics agri environnementaux auprès d'agriculteurs dans le cadre de la contractualisation de Mesures Agri-environnementales (MAE) par exemple. Ainsi, dans le département de la Nièvre, une démarche originale a permis dès 2000, à diverses organisations ou administrations à vocation environnementale (fédérations de pêche et de chasse, Parc Régional Naturel du Morvan, Conseil d'architecture d'urbanisme et d'environnement, police de l'eau...) de participer de manière efficace à la mise en oeuvre des CTE, en étant sollicitées pour expertiser les projets de CTE présentés par les agriculteurs et pour définir avec eux les opérations à réaliser.

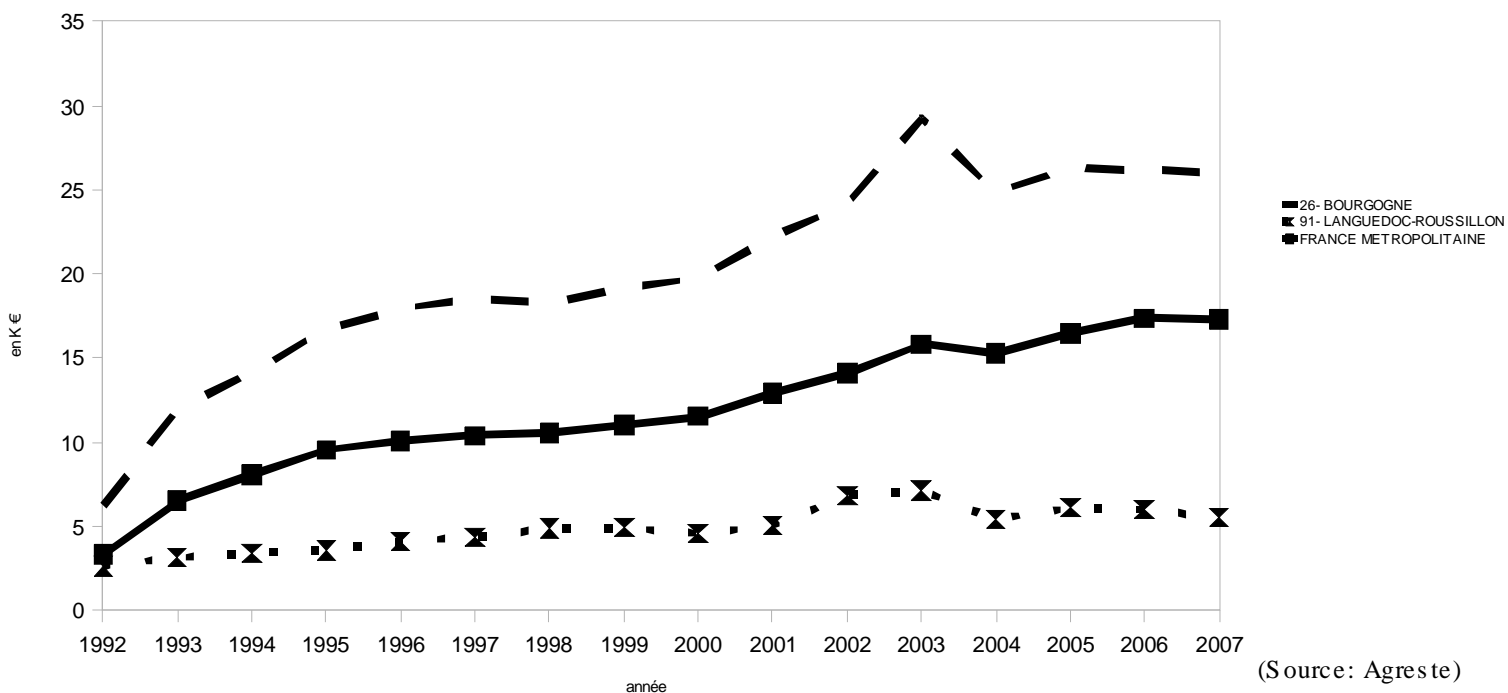
V. Le développement durable dans les politiques publiques s'appliquant à l'agriculture

5.1 Les dispositifs nationaux identifiés par les acteurs comme relevant du développement durable

Depuis 1992, un nombre impressionnant de mesures destinées à favoriser le développement durable en agriculture sont proposées aux agriculteurs généralement sous la forme d'un engagement contractuel de 5 ans. Depuis 2005, s'impose, en outre, la conditionnalité des

aides pour les agriculteurs bénéficiaires des subventions du 1er pilier de la PAC. L'évolution rapide des réglementations entraîne une faible lisibilité de ces mesures par les agriculteurs et souvent même par les responsables du développement agricole. Le montant des engagements financiers de l'Etat français et de l'Union Européenne en faveur des exploitations agricoles permet de mesurer l'impact de ces dispositifs. Le montant des aides totales par exploitation est en moyenne de 2000 à 2007 de 25 000 € en Bourgogne contre 6 000 € en Languedoc-Roussillon (Figure 1).

Figure 1: Total aides par exploitation



Cette différence du montant des aides provient principalement de la différence des aides du 1er pilier de la PAC: par exploitation en moyenne de 2000 à 2007, 21 000 € en Bourgogne contre 3 000 € en Languedoc-Roussillon. Mais même concernant le 2ème pilier de la PAC dont les objectifs de développement rural sont clairement inscrits dans une perspective de développement durable, les aides accordées aux agriculteurs bourguignons sont, par exploitation, de 75% supérieures à celles accordées aux agriculteurs languedociens (Figure 2)

A l'intérieur du 2ème pilier de la PAC, le montant par exploitation des aides non environnementales (ICHN, aides à l'installation et à la modernisation...) sont assez comparables dans les deux régions. Par contre, en ce qui concerne les aides agri-environnementales, on a une différence par exploitation qui va du simple au double: en moyenne 2000-2007, 1700 € par exploitation en Bourgogne et 720 € en Languedoc-Roussillon (Figure 3). En examinant dans le détail ces résultats, ce sont les départements herbagers (Nièvre et Lozère) qui sont les principaux bénéficiaires des mesures agri-environnementales, notamment par l'intermédiaire de la prime à l'herbe.

Figure 2: Montant par exploitation (2ème pilier)

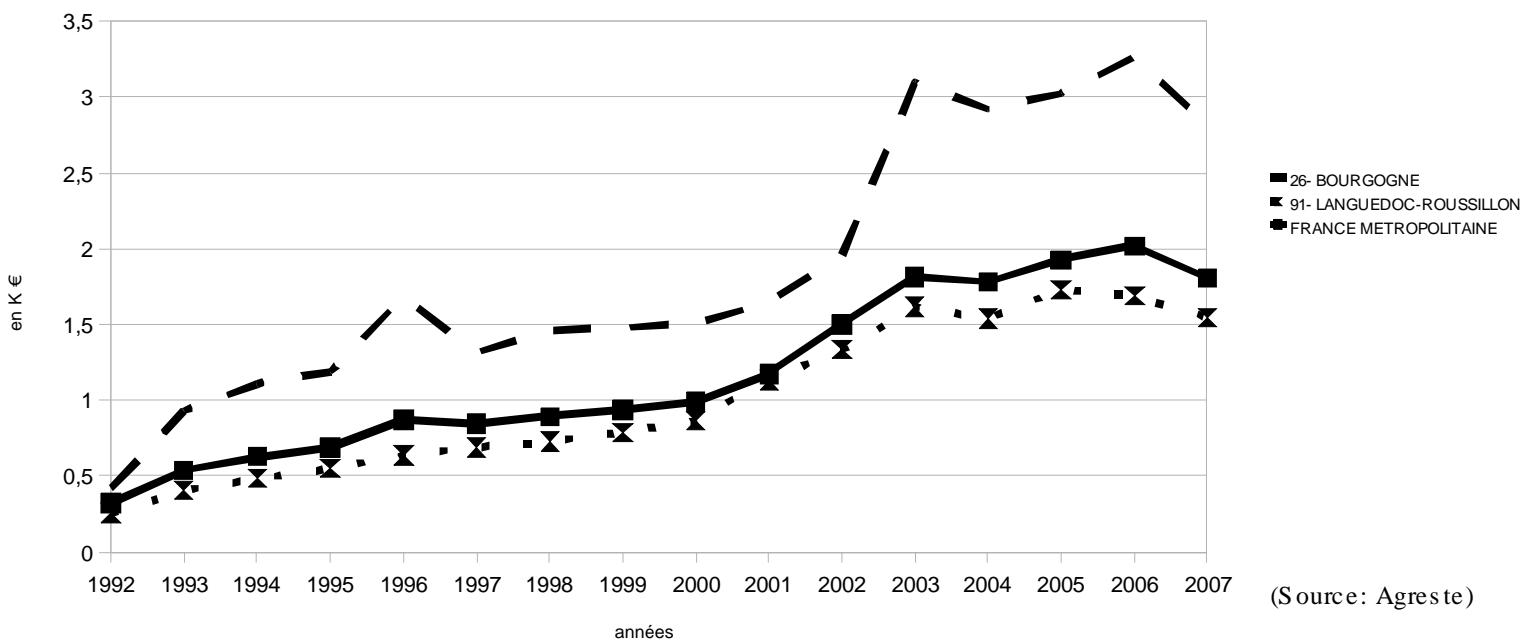
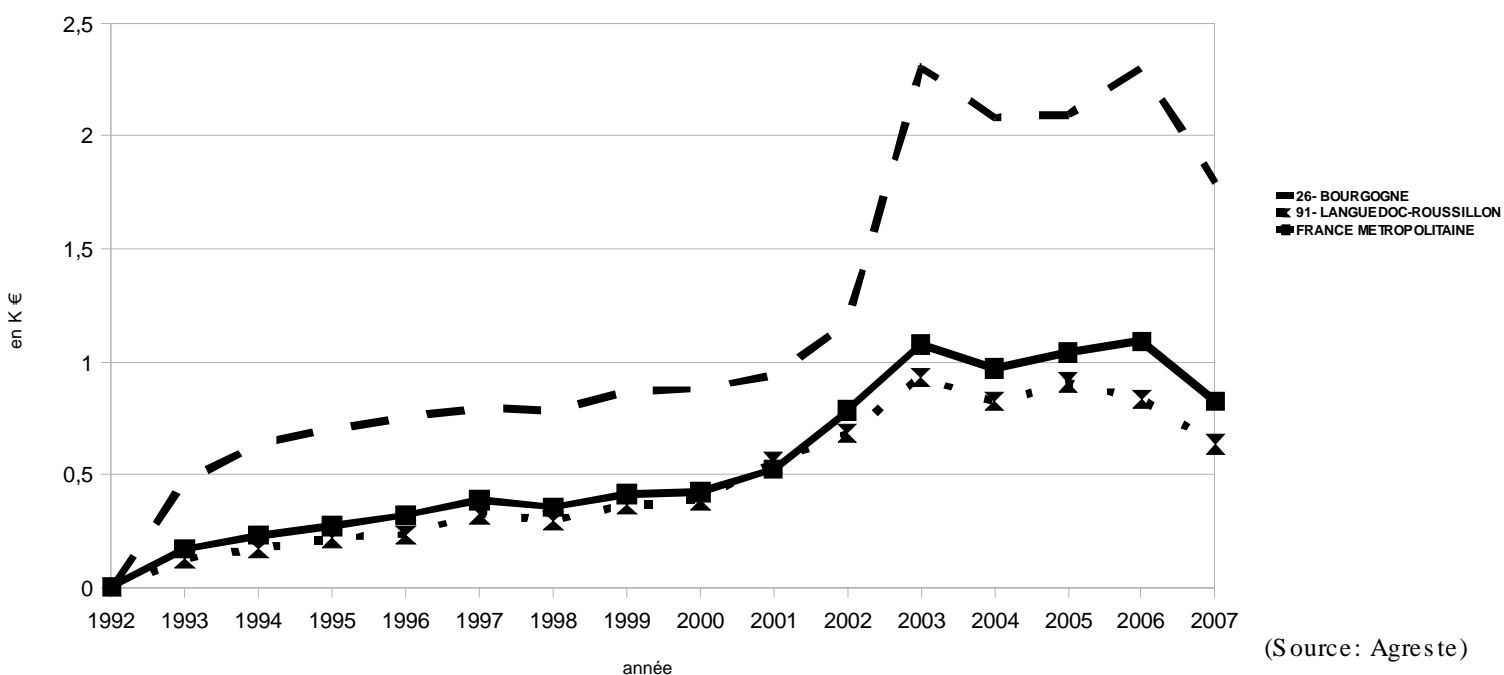


Figure 3: Montant moyen par exploitation MAE (CTE, CAD, PHAE)



La mise en place des CTE à partir de 2000 a entraîné une augmentation dans les deux régions du montant des aides agri-environnementales. En Bourgogne, de 1999 à 2002, 22% des exploitations professionnelles de la région ont signé un CTE (contre 13% en France) avec un budget par contrat supérieur à la moyenne nationale (Lacombe, 2003). La gestion extensive des prairies et la diversification des assolements en culture arable (MAE rotationnelle) ont été les mesures agro-environnementales les plus contractualisées. En Languedoc-Roussillon, à la mise en place des CTE, une large partie des agriculteurs et la

Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA) se sont opposés au dispositif (ce fut aussi le cas dans deux départements bourguignons, la Côte d'Or et l'Yonne). Leur raison principale était la décision gouvernementale de réorienter par la modulation les aides du premier pilier de la PAC afin de venir compléter le financement des CTE. Même si le Languedoc-Roussillon n'était pas beaucoup concerné par cette réorientation des fonds, le retard pris dans le départ de la contractualisation du dispositif, a entraîné un moindre succès des CTE dans les départements languedociens (12 % des exploitations professionnelles de la région ont signé un CTE). Dans les deux régions, l'association d'un volet environnemental et d'un volet économique est perçue comme une volonté d'intégrer le développement durable, avec un raisonnement global sur l'exploitation, mais du fait de la pression ministérielle² pour signer les CTE, et aussi d'un certain effet d'aubaine, cette logique de projet n'a pas perduré. En effet, beaucoup de CTE ont été contractualisés dans la précipitation, avec une méconnaissance par les agriculteurs de leurs engagements, d'où des pénalités lors des contrôles, à l'origine d'une certaine méfiance envers la contractualisation. L'arrêt brutal des CTE a annihilé les efforts entrepris par les services d'aides et de conseils aux agriculteurs (Chambre d'agriculture, Association Départementale pour l'Amélioration des Structures des Exploitations agricoles (ADASEA) pour les inciter à entrer dans cette logique de contractualisation. Il entraîna une certaine méfiance à l'égard des CAD, nouveau dispositif destiné à remplacer les CTE. De fait, les CAD ont plutôt servi à écouler les listes d'attentes d'agriculteurs demandeurs de CTE. De 2004 à 2007, 525 CAD ont été signés en Bourgogne et 648 en Languedoc-Roussillon. Il y eut en Bourgogne 7 fois moins de CAD signés que de CTE et 5 fois moins en Languedoc-Roussillon.

L'efficacité environnementale des CTE peut être évaluée par la part des crédits concernant les mesures environnementales dans le montant des CTE (71% en Bourgogne, 83% en Languedoc-Roussillon). En Bourgogne, les agriculteurs ont surtout contractualisé des mesures peu exigeantes du point de vue environnemental, qui étaient perçues comme un soutien au revenu dans un contexte de crise (encéphalite spongiforme bovine, listéria de l'époisses, faible prix des céréales). En Languedoc-Roussillon, 80% des CTE ont été signés par des viticulteurs, avec un soutien important à la lutte raisonnée.

La PHAE (prime herbagère agro environnementale) représente dans les départements herbagers (la Nièvre et la Lozère) des montants supérieurs aux CTE et CAD sur la période 2000-2007: elle est présentée comme une mesure intégrant le développement durable par ceux pour qui elle constitue un soutien à l'élevage permettant de maintenir des prairies. Mais elle est aussi perçue comme pouvant mettre en danger la viabilité économique des exploitations agricoles. En effet, par les faibles niveaux de chargement à l'hectare qu'elle impose et par la nécessité d'avoir au moins 70% de la superficie en herbe, cette MAE menace l'autonomie des exploitations, car des systèmes très spécialisés sur l'herbe sont fragiles dans un contexte de prix élevé des céréales. Certains agriculteurs engagés en 2003 dans la PHAE 1 ne se sont pas réengagés pour pouvoir se laisser des marges de manœuvre et cultiver plus de céréales. Dans le cadre du bilan à mi parcours de la PAC, la profession agricole bourguignonne a demandé l'intégration de la prime à l'herbe au premier pilier de la PAC. En effet, les prairies ne sont pas primées au même titre que d'autres productions par le premier pilier, ce qui apparaît comme une incohérence des politiques publiques.

Les MAE prévues dans le Règlement de Développement Rural RDR 2 2007-2013, sont territorialisées: elles visent des territoires définis comme prioritaires, comme les sites Natura 2000 et les sites à enjeu Défense des Forêt Contre les Incendies (DFCI) par exemple. Dans les deux régions, les acteurs soulignent une lourdeur dans le montage des dossiers qui empêche le bon fonctionnement du dispositif en le retardant ou démotivant les acteurs et partenaires. Plusieurs financeurs (agences de l'eau, conseil régional) interviennent sur une même zone et financent des engagements unitaires différents. Il devient donc difficile pour

2 Particulièrement forte en Côte d'Or d'où est originaire le ministre socialiste de l'agriculture en place au printemps 2002

les opérateurs de mettre en œuvre sur les zones à enjeu les mesures qui leur semble les plus adaptées à leur territoire, car elles ne sont pas toutes financées. Enfin, les enveloppes budgétaires vouées aux MAET s'amenuisent et ne sont pas jugées suffisantes par les associations environnementales, la DIREN et les acteurs agricoles, pour assurer la réussite de ce dispositif. Par exemple, en Côte d'or, la profession agricole s'est opposée à ce système, ce qui a conduit à des difficultés de mise en œuvre dans ce département.

La conditionnalité des aides PAC, mise en place en 2005, vise à garantir une agriculture plus durable, favorisant ainsi une meilleure acceptation de la politique agricole commune par l'ensemble des citoyens. Ce dispositif prévoit que le versement de certaines aides communautaires soit soumis au respect d'exigences en matière d'environnement, de santé publique, santé des animaux et des végétaux et de protection animale. Même si elle est décrite, surtout par les responsables agricoles, comme une somme de contraintes supplémentaires et un dispositif très pointilleux qui vient s'ajouter aux obligations déjà lourdes que doivent respecter les agriculteurs, pour les acteurs environnementaux et certains agents des Directions Départementales de l'Agriculture (DDAF), la conditionnalité est un bon exemple de la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques agricoles. Conditionner les aides versées aux agriculteurs à un respect de bonnes pratiques est pour eux une avancée marquante et donne du sens à la protection de l'environnement. En Bourgogne, elle a eu un effet très positif sur l'augmentation du linéaire de bandes enherbées le long des cours d'eau : on estime en 2008 que 80% des cours d'eau sont bordés d'herbe.

D'autres mesures ont été signalées par nos interlocuteurs comme relevant du développement durable. Parmi elles, l'Indemnité Compensatoire des Handicaps Naturels (ICHN) mise en place en 1974 est jugée assez positivement par les acteurs rencontrés. Elle représente 12% des aides versées aux agriculteurs languedociens (27% pour la Lozère), contre 3% en Bourgogne, où les zonages sont perçus comme injustes et peu adaptés. Pour la profession agricole, la Bourgogne est une zone défavorisée qui nécessite la mise en place d'aides pour y maintenir l'agriculture, comme dans les zones de montagne. Les autres mesures (soutiens à l'agriculture biologique et raisonnée, plan végétal environnement) représentent de faibles montants, même si elles encouragent des méthodes de production allant dans le sens de la durabilité.

5.2 Politiques agricoles des conseils régionaux et généraux

Le tableau 4 montre que les aides des régions et départements représentent une part assez faible dans le total des aides perçues par les agriculteurs, avec cependant une différence sensible entre nos deux régions d'étude. Les aides des collectivités territoriales représentent 18% du total des aides agricoles en Languedoc-Roussillon, contre seulement 6% en Bourgogne. La région Languedoc-Roussillon confirme ainsi sa place parmi les régions françaises donnant le plus de soutiens financiers à son agriculture (Berriet-Sollic, 1999). Si l'intégration de l'objectif de développement durable dans les politiques agricoles est clairement affichée par les collectivités territoriales, Les montants affectés restent faibles et concernent surtout le volet économique. Ainsi en Languedoc-Roussillon, environ 75% du budget agricole de la région (12,3 M€) est consacré à la promotion de la marque Sud de France. Cette marque concerne les vins et les produits agro-alimentaires issus de Languedoc-Roussillon (Conseil Régional du Languedoc-Roussillon, 2006). La volonté du Conseil Régional est ainsi d'accompagner les filières agricoles concernées dans leur mutation qualitative et technologique pour s'adapter aux nouvelles attentes des consommateurs et conquérir des parts de marché. Si la charte prévoit une obligation pour les exploitations agricoles de respecter les trois piliers du développement durable, les engagements précis apparaissent peu contraignants. En Bourgogne, 5,7 M€, soit 63% du budget agricole régional, sont consacrés à l'appui des filières animales: l'action est essentiellement économique, même si en Bourgogne les filières animales ont un rôle environnemental et social indéniable. Parmi les autres actions des conseils régionaux, on

note le soutien à l'installation de jeunes agriculteurs dont les objectifs sont économiques et sociaux (2,2 M€ en Languedoc-Roussillon, 0,7 M€ en Bourgogne) et le soutien à l'agriculture biologique (0,3 M€ en Languedoc-Roussillon, 0,4 M€ en Bourgogne).

Tableau 4: Aides des collectivités territoriales et aides PAC à l'agriculture

Aides M€ 2006	1er pilier	2ème pilier	Total 2 piliers	Région	Départements
Languedoc	119,7	65,1	184,8	16	20 à 25
Bourgogne	525,6	76	602,6	9	25 à 30

(source Agreste et documents des conseils régionaux et généraux)

Les départements n'ont normalement pas de compétences en matière agricole, en dehors de l'aménagement foncier. A la lecture de leurs budgets, on note cependant que des lignes budgétaires concernant l'agriculture apparaissent: leurs actions portent sur l'installation de jeunes agriculteurs, la promotion des produits agricoles locaux, la protection de l'environnement (par exemple en Lozère, protection des paysages et la diversification agricole), la qualification en agriculture raisonnée ou biologique et la promotion de ces agricultures.

On peut enfin noter que certains pays, les parcs régionaux, les conservatoires des sites ont des actions en direction de l'agriculture relevant du développement durable. Malgré des budgets limités, ils sont fédérateurs d'énergie et peuvent porter des MAE territorialisées.

En conclusion, même si Conseils généraux et régionaux affichent une certaine volonté d'encourager le développement durable dans les aides qu'ils proposent en direction de l'agriculture, on observe que de nombreuses d'entre elles ont pour objectif la modernisation, l'amélioration de la productivité et le soutien aux filières. Leurs moyens sont ciblés sur les grandes productions régionales (viticulture en Languedoc-Roussillon, élevage et forêt en Bourgogne).

5.3 Les actions des Organisations Professionnelles Agricoles

Les chambres d'agriculture ont un rôle important de médiation et de coordination entre les pouvoirs publics et les agriculteurs. Leur action peut être un levier décisif de la réussite des politiques de développement durable. Elles ont un rôle de formation des agriculteurs et font le lien avec le reste de la société (élus locaux, etc...), c'est donc un rôle clé dans la mise en œuvre du développement durable. Les conseillers en environnement doivent souvent convaincre les autres conseillers des chambres de la nécessité de la prise en compte de l'environnement. En Bourgogne, la Chambre Régionale d'Agriculture coordonne des opérations « fertimieux » et « irrimieux », elle soutient l'organisme de conseil des agriculteurs biologiques, le SEDARB (service d'éco-développement agrobiologique et rural de Bourgogne), ainsi que le CERD (Centre de ressources et d'études sur la diversification), association qui anime un réseau de conseils aux agriculteurs sur la diversification. En Languedoc-Roussillon, la Chambre Régionale d'Agriculture s'est dotée d'un Programme Régional de Développement Agricole (PRDA) 2009-2013, qui prévoit d'inclure des actions obligatoires comme le développement de l'agriculture biologique, la recherche d'une efficacité des produits phytosanitaires et la protection intégrée des cultures, la promotion des systèmes d'exploitation adaptés aux enjeux environnementaux du territoire, l'analyse des attentes de la société vis-à-vis de l'agriculture, des besoins en recherche et développement et enfin le renfort des services de remplacement. En partenariat avec les syndicats agricoles, l'Etat et les collectivités locales, elle a élaboré une charte pour préserver et favoriser le maintien de l'activité agricole dans la région face à la pression foncière, et préserver les espaces agricoles et naturels.

VI. Les enseignements tirés de la mise en oeuvre localement des politiques agricoles de développement durable

La mise en place en France de politiques de développement durable en agriculture s'est faite dans le cadre de contrats individuels entre les agriculteurs et l'Etat. Mais les termes de ces contrats ont fait l'objet de concertations et de négociations au niveau local dont les parties-prenantes étaient de plus en plus nombreuses. L'origine et le financement des mesures soumises à contractualisation étaient souvent européennes, avec une application dans un cadre national. Contrairement à d'autres pays européens (l'Allemagne ou l'Italie, par exemple), la France a choisi d'appliquer le RDR à un niveau national qui concerne l'ensemble du territoire métropolitain pour le RDR 1 2000-2006, et le territoire hexagonal (sans la Corse) pour le RDR 2 2007-2013. Dans le RDR 1, il était seulement possible d'intégrer hors programme national dans les documents uniques de programmation (DOCUP) régionaux des mesures du RDR relevant de l'objectif 2 (zones fragiles). Dans le RDR 2, un volet régional était intégré dans le programme hexagonal. Il en ressort une forte centralisation et c'est le niveau national qui impose le calendrier. Les mesures définies au niveau national devant être appliquées au niveau local posent des difficultés pour les acteurs locaux. La nécessité d'une certaine harmonisation nationale des mesures, conduit ainsi à des situations inadaptées qui participent à l'incompréhension des agriculteurs face aux nouvelles politiques agricoles. Un décalage entre les enjeux nationaux et régionaux et même entre les enjeux régionaux et locaux, existe et mène parfois à des incohérences sur le terrain. Néanmoins, la concertation locale préalable à la mise en place des dispositifs a permis aux différents acteurs locaux de se rencontrer et de rapprocher leurs points de vue. Il est assez significatif d'entendre les représentants des associations environnementales du Languedoc-Roussillon exprimer la nécessité de prendre en compte les contraintes économiques des agriculteurs. Mais cette concertation est souvent réduite par manque de temps. A l'époque où les cahiers des charges étaient définis localement, les délais pour la notification à Bruxelles ont souvent été courts, d'où une rédaction rapide et parfois insuffisamment concertée.

Une seconde limite liée à la centralisation des dispositifs, est qu'il reste souvent peu de temps pour l'animation auprès des agriculteurs et l'instruction de leurs dossiers, ceci étant accentué par la succession de dispositifs nouveaux. Alors qu'au début de l'année 2002, la pression ministérielle imposait la signature d'un grand nombre de CTE, conduisant à une perte de la logique de projet de ce dispositif, l'arrêt des CTE la même année a été suivi par un an d'attente avant la mise en place des CAD, à l'origine d'une certaine amertume des conseillers de chambres d'agriculture pour qui tous les efforts d'animation lors du CTE ont été perdus. Le temps de la décision politique n'est pas le même que celui de l'application sur le terrain et ce décalage est accentué par une organisation administrative très centralisée comme en France. Il semble d'ailleurs qu'avec le temps, les marges de manœuvre du niveau local se réduisent. Les cahiers des charges des Opérations locales agro environnementales (OLAE) et des Plan de développement durable (PDD) étaient définis localement dans les années 90, ceux des CTE au niveau départemental, ceux des MAE du Plan de développement rural national (PDRN) 2000-2006 au niveau régional, et ceux des MAE du PDRH 2007-2013 au niveau national : alors que le développement durable nécessite une concertation et une adaptation locales, qui prennent en compte les spécificités du territoire, tout semble fait pour éloigner le niveau local de la décision. Dans cette logique, les MAET donnent l'illusion que le local a de la latitude : ce dispositif, présenté comme très souple, laisse en vérité peu de marge de manœuvre, du fait de la complexité de sa mise en œuvre et de la définition nationale des cahiers des charges. Par ailleurs, les structures locales (conseils généraux, pays) qui auraient la possibilité de mettre en œuvre des politiques locales ont des moyens très faibles comparés à ceux de l'Etat.

Les acteurs rencontrés soulignent les contradictions entre la logique dominante de la PAC qui repose sur les aides du 1er pilier et la faiblesse des crédits accordés aux politiques se réclamant du développement durable. Les acteurs du Languedoc-Roussillon soulignent

l'incohérence de la répartition des aides nationales, mais les Bourguignons largement bénéficiaires du 1er pilier, alertent sur les conséquences économiques et sociales d'une diminution des aides. Certains interlocuteurs, notamment ceux chargés de mettre en application les dispositifs, ont souligné les limites de la contractualisation. Alors que le développement durable nécessite des actions à long terme, les changements fréquents de règles et la contractualisation sur une période limitée ne favorisent pas l'élaboration de stratégies inscrites dans la durabilité (ex: conversion à l'agriculture biologique). Ils notent deux écueils: d'une part le risque d'un retour aux pratiques antérieures en fin de contrat³, d'autre part la non reconnaissance des pratiques existantes. Avec les nouvelles MAE, des agriculteurs « pollueurs », « irrespectueux », « ayant des pratiques intensives », bénéficient d'aides pour extensifier leurs pratiques, alors que des agriculteurs étant déjà dans une démarche de respect de l'environnement ne peuvent bénéficier d'aucun soutien.

Enfin, il faut souligner que la quasi totalité des acteurs que nous avons rencontrés regrettent la suppression des CTE, qui représentaient selon eux un encouragement à articuler au sein de l'exploitation agricole les volets économiques, sociaux et environnementaux du développement durable. Les programmes qui ont suivi (CAD, MAE, PHAE) ne concernaient que le volet environnemental. Des mesures ayant un seul objectif environnemental peuvent être antagonistes au maintien de l'équilibre économique des exploitations, et par conséquent au maintien des fonctions sociales qu'elles occupent dans leurs territoires. Nous avons vu que la PHAE pouvait fragiliser sur le plan économique une exploitation à dominante herbagère par la forte spécialisation en herbe qu'elle impose. Des contradictions entre qualité du produit et bonnes pratiques environnementales peuvent apparaître, comme ce fut signalé à propos de la production de blé à haute valeur protéique. Enfin, pour des productions fortement soumises à la concurrence internationale, comme la viticulture, une stratégie de développement durable nécessite de développer une stratégie commerciale mettant l'accent sur les bonnes pratiques environnementales. Les collectivités territoriales ont certainement un rôle fédérateur à jouer dans cette direction, comme en témoignent les initiatives prises dans la dernière période par la région Languedoc-Roussillon.

Conclusion

Notre observation a porté aussi bien sur des terrains institutionnels du débat entre acteurs que sur la mise en œuvre effective de ces politiques publiques dites territorialisées, dans deux régions - la Bourgogne et le Languedoc – Roussillon - contrastées du point de vue de la place et le rôle de l'agriculture dans l'économie et la société régionales, de la fragilité des ressources naturelles, de la compétitivité des produits agricoles et de l'importance de l'engagement financier des collectivités territoriales pour des politiques se réclamant du développement durable. Dans les deux régions, la mise en place de dispositifs relevant du développement durable se heurte à des conflits de temporalité, en raison de discontinuités dans le financement de ces divers dispositifs: ceux-ci ne s'ancrent pas durablement dans les pratiques locales, ce qui ne facilite pas la construction de référentiels sur lesquels pourraient s'appuyer les agents du développement agricole. Ils souffrent également de la faiblesse des budgets qui leur sont consacrés en regard des sommes affectées aux politiques relevant du 1er pilier de la PAC. La durabilité appliquée dans le domaine agricole est indissociable du territoire, englobant les hommes qui le forment, les différents secteurs de productions qu'il comprend et les espaces naturels qui le constituent. La vision dominante des acteurs agricoles est économique : la durabilité dans le domaine agricole est ainsi rapprochée de la viabilité des exploitations agricole et de la rentabilité de leurs investissements. Même pour les acteurs environnementaux, pour qui la qualité des ressources en eau est l'enjeu primordial, la bonne santé économique des exploitations agricoles conditionne leur aptitude

3 Sans que nous ayons pu quantifier le phénomène, on nous a signalé des cas d'agriculteurs ayant bénéficié d'un programme de conversion à l'agriculture biologique, et qui en fin de contrat, revenait à l'agriculture conventionnelle.

à intégrer ces préoccupations dans leur stratégie d'action. Le pilier social, quant à lui, n'est pas abordé de manière indépendante des deux autres piliers. Lorsqu'il est évoqué, il est défini uniquement en relation avec les critères économiques. Dans le contexte de la région Languedoc-Roussillon, les politiques publiques agricoles de développement durable efficaces sont celles qui permettraient aux acteurs de répondre à des problématiques locales de crise viticole, de diminution du nombre d'agriculteurs, de déprises agricoles des territoires fragiles. En Bourgogne, dans un contexte de fragilisation des zones intermédiaires, l'accent est mis sur la préservation des territoires et sur le maintien des actifs agricoles.

Bibliographie

- BERRIET-SOLLIEC M., 1999. *Les interventions décentralisées en agriculture, essai sur la composante territoriale de la politique agricole*. Thèse soutenue en mars 1997, édition l'Harmattan, 327 p.
- BERRIET-SOLLIEC M., BOINON J.P., 2000. "Les politiques départementales d'orientation de l'agriculture". *Economie Rurale* 260, nov-déc, 148-153
- BOINON, JP, GOMEZ, S, ROUX, B, 2008, "*La prise en compte du développement durable dans la politique agricole française: une lecture institutionnaliste*" Communication présentée au colloque CLERSÉ (CNRS et Université de Lille 1) *La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques et domaines d'extension* Lille 20-22 novembre 2008
- CESR Bourgogne 2007 *Quelle agriculture durable pour la Bourgogne?* Dijon, CESR, Avis séance plénière du 17 octobre, 2 vol, 53 p. + annexes, 28 p.
- Conseil Régional du Languedoc-Roussillon, 2006. *Schéma régional de développement économique en Languedoc-Roussillon, enjeux et propositions*, SERVIR 2006. Edité par la Région Languedoc-Roussillon. 63 p
- DELARBRE S. 2008 *La prise en compte et l'intégration de la notion de développement durable dans les politiques publiques agricoles : l'application au niveau local. Le cas du Languedoc-Roussillon*. Dijon, ENESAD-CESAER, 76 P + annexes (mémoire de fin d'études)
- DRASS (Direction Régionale des affaires sanitaires et Sociales), 2006, *La qualité des eaux destinées à la consommation humaine en Bourgogne* Dijon, DRASS, 16 p. (disponible <http://bourgogne.sante.gouv.fr/sante-environnement/eau-consommation-humaine/pdf/Plaqueette-region.pdf> consulté le 26/05/2009)
- GROUPE POLANYI, 2008, *La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre marché et identité* Paris, Quae, 360 p. (synthèses)
- HALL A. P., TAYLOR C.R. 1997 « La science politique et les trois néo-institutionnalismes » *Revue Française de science politique* 47, 3, 469-496
- JEAN-BAPTISTE S. 2008 *La réalité des politiques publiques pour le développement durable en agriculture dans la région Bourgogne* Dijon, CESAER 38 p (rapport de stage)
- LACOMBE P.(dir.), 2003. *Le programme CTE. Rapport d'évaluation* Paris, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. 177 p.
- MAHONEY, J. 2001 « Path-Dependent Explanations of Regime Change : Central America in Comparative perspective" *Studies in Comparative International Development*, 36, 1, 111-141.
- MULLER P., 2006. *Les politiques publiques*. PUF, Paris. 127 p. (Que sais-je ?)
- PALIER, B., SUREL, Y. 2005 " Les trois i et l'analyse de l'Etat en action" *Revue Française de science politique* 55, 1, 7-32

THELEN, K. 2003 « Comment les institutions évoluent: perspectives de l'analyse comparative historique » L'année de la régulation Economie, Institutions, Pouvoirs, 7, 13-43

TOUZARD J.-M. et KLAJMAN N., 2006. *Développement régional Agriculture et IAA en Languedoc-Roussillon, Etude statistique et bibliographique*, Document de travail n°1. Préparation du programme de recherche PSDR-Languedoc-Roussillon-3.