

Quelle territorialisation de l'action publique pour améliorer la qualité de l'eau ? Exemple des MAE réduction de pesticides dans le Sud-Ouest de la France.

A. Gassiat, A. Harreau et F. Zahm

Cemagref Bordeaux, Unité ADBX, nom.prenom@cemagref.fr

La fin des années 1980 est marquée par la prise en compte progressive des questions environnementales dans les différentes réformes de la politique agricole commune et se traduit notamment par la mise en œuvre des mesures agro-environnementales (MAE) qui ont évolué dans le temps et dans l'espace. Malgré quelques changements, les 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 de ces MAE a porté sur le lien entre ces dispositifs et leur territoire d'application.

Chaque État membre décide de la déclinaison nationale des MAE en respectant les orientations stratégiques de l'Union européenne. La France a adopté quatre dispositifs territorialisés successifs depuis 1985, date à laquelle l'Europe impose aux États membres d'intégrer les questions environnementales. Du premier dispositif (les OGAF-environnement en 1993) à l'actuel (les MAE Territorialisées / MAET depuis 2007), la politique agro-environnementale française est marquée par une discontinuité, quant à la définition des zonages d'action. Ces zonages, construits à l'initiative du local (région, département, infra-département) sont qualifiés de territoire. Ils 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. Zonages, territoires, acteurs, qu'en est-il de la mise œuvre des dispositifs MAE à enjeu eau ? Comment émergent les territoires relatifs aux MAE ? Quel impact peut avoir la territorialisation de l'action publique sur la dynamique des MAE ? Les MAET avec des territoires plus ciblés sont-elles plus efficaces que les précédents dispositifs ?

A partir d'une étude des MAE sur trois régions françaises, nous montrons que la territorialisation des MAET tient compte des spécificités locales, pour une meilleure efficacité des programmes, mais qu'elle n'est pas sans créer des inégalités spatiales, en permettant aux agriculteurs situés dans un territoire cible de participer à une dynamique environnementale tout en laissant de côté ceux situés hors de ce territoire. Meilleure efficacité environnementale *a priori* certes, mais pour quelle dynamique agro-environnementale ?

Après un rappel historique des dispositifs de MAE centré sur les MAE réduction de pesticides à enjeu protection de la qualité de l'eau, nous présentons dans une deuxième partie la territorialisation de l'action publique et son incidence en termes d'efficacité mais aussi d'inégalités spatiales, en s'appuyant sur les MAE de trois régions du Sud-Ouest de la France. Enfin, la dernière partie analyse la diversité interrégionale de la territorialisation des MAET à enjeu eau à travers les porteurs de projets, les territoires de projets et la construction des mesures agro-environnementales.

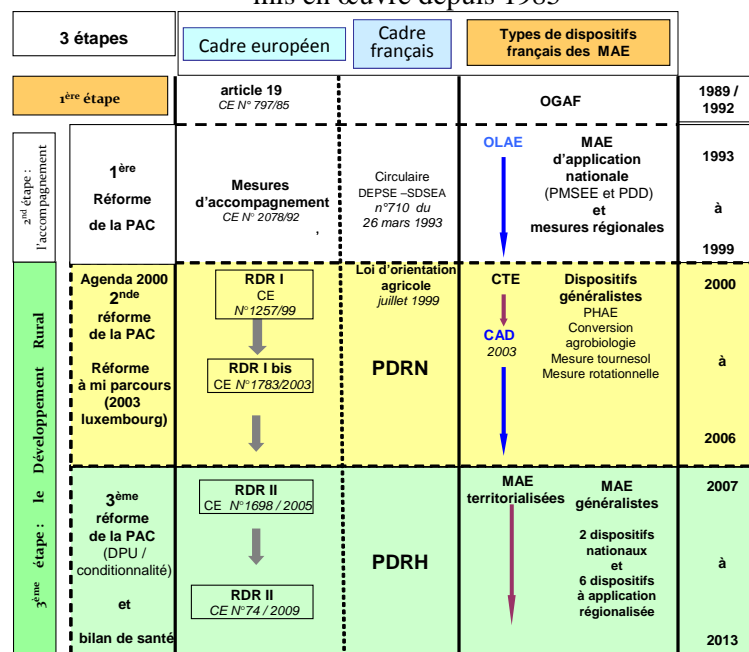
1. Les mesures agro-environnementales (MAE) pour contribuer à la préservation de la qualité de l'eau

Les MAE sont un des instruments 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. Avant de détailler le nouveau dispositif mis en œuvre appelé MAE territorialisées (MAET) et les mesures proposées, nous présentons l'évolution des MAE depuis 1985 dans le contexte de la préservation de la qualité de l'eau.

1.1 L'évolution du dispositif communautaire et français des MAE au service de la préservation de la ressource en eau : quelques repères

Comme les autres MAE, les MAE « réduction de pesticides » ont connu des évolutions structurelles liées aux réformes successives qui accompagnent la montée en puissance de l'intégration des enjeux environnementaux dans la PAC. Bonnioux (2009) distingue trois grandes étapes résumées en figure 1.

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



Source : AND, 2008, modifié et complété par auteurs

Étape 1: phase de test (1985 à 1993)

Les premières MAE réduction des pesticides sont issues de l'article 19 (règlement CE n° 797/85) qui reconnaît pour la première fois la possibilité aux États membres d'accorder des subventions aux exploitations agricoles qui s'engagent à respecter des 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 instrumental démarre en 1989 avec les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF) « environnement » pour répondre à quatre objectifs dont celui de la réduction de la pollution des eaux par les intrants.

Étape 2: montée en puissance (1992 à 1999)

Pour atténuer les effets de la réforme de la PAC (1992), le règlement CE n°2078/92 institue trois mesures d'accompagnement dont les MAE, mises en œuvre en France à partir de :

- deux mesures d'application nationale : la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE) et les Plans de Développement Durable (PDD),
- un dispositif élaboré par chaque région qui s'articule entre des Opérations Locales Agro-Environnementales (OLAE) succédant aux précédentes OGAF environnement et une déclinaison régionale des 6 MAE à cahier des charges national (hors OLAE). Les MAE à réduction des pesticides se retrouvent essentiellement dans les trois mesures régionalisées : diminution des intrants sur culture, conversion à l'agriculture biologique et reconversion des terres arables en herbages extensifs.

Étape 3: continuité de l'instrument communautaire MAE et changements de stratégie en France (2000 à 2013)

De 2000 à 2006, l'Agenda 2000 institue le second pilier de la PAC ou politique de développement rural. Si les principes communautaires ne changent pas (rémunération contractuelle forfaitaire des agriculteurs pour compenser des surcoûts environnementaux), le budget consacré à ces objectifs de préservation de l'environnement augmente par un transfert du 1^{er} vers le 2nd pilier.

Sur cette période, les MAE françaises s'articulent autour de trois dispositifs :

- des mesures construites localement et formalisées par le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), outil privilégié de la politique agro-environnementale française, remplacé fin 2003 par le Contrat d'Agriculture Durable (CAD), outil simplifié (plus de diagnostic préalable) et centré sur les enjeux environnementaux.
- Des mesures généralistes à enjeux nationaux (MAE «tournesol» puis « rotationnelle », prime herbagère agro-environnementale ou PHAE).
- Des mesures nationales : la conversion à l'agriculture biologique, la protection des races menacées et la reconversion de terres arables en herbages extensifs.

Parmi ces trois dispositifs, les MAE réduction de pesticides se retrouvent essentiellement dans les CTE /CAD et la conversion à l'agrobiologie.

Pour 2007-2013 (CE, 2005), le cadre français des MAE s'articule autour de 9 dispositifs :

- 2 dispositifs nationaux (la PHAE et la MAE rotationnelle),
- 6 dispositifs d'application régionalisée basés sur un cahier des charges national,
- 1 dispositif de MAE territorialisées (MAET), à construire au niveau régional sur des territoires ciblés uniquement sur deux enjeux environnementaux : la préservation de la ressource en eau au titre du respect des objectifs de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) et la préservation de la biodiversité au titre de Natura 2000.

Les MAE réduction des pesticides se retrouvent essentiellement dans les mesures MAET DCE et conversion ou maintien à l'agriculture biologique.

1.2 Caractéristiques actuelles des MAET à enjeu pesticides et qualité de l'eau

La déclinaison nationale du Règlement de Développement Rural (RDR, CE 1998/2005) pour la période 2007-2013 s'est traduite par la mise en œuvre du Plan de Développement rural Hexagonal (PDRH). La stratégie du PDRH se divise en trois axes, l'axe 2 concernant l'environnement et l'espace rural. Les MAE jouent un rôle majeur au sein de cet axe 2, en particulier les MAET DCE. La mise en œuvre de ces MAET se fait à l'échelon régional, en cinq étapes :

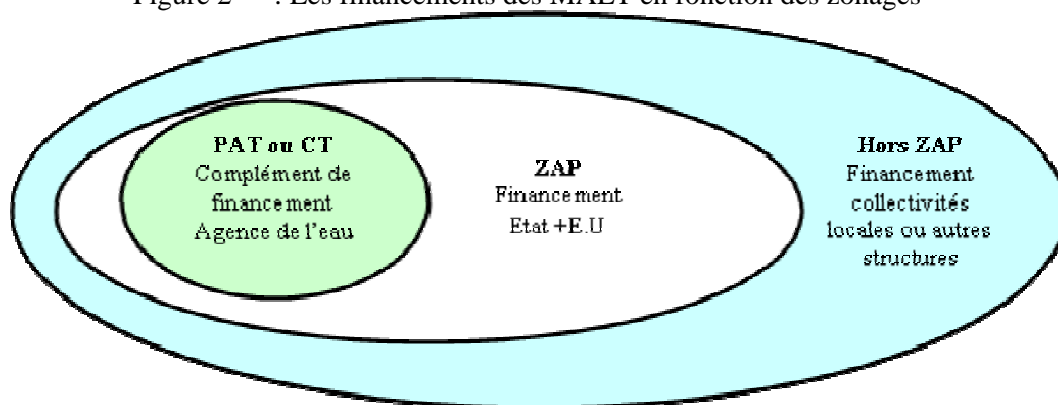
- Émergence de l'opérateur ;
- Agrément par le Préfet de département de l'opérateur ;
- Préparation du projet par l'opérateur ;
- Présentation du projet devant la Commission Régionale Agro-Environnementale (CRAE);
- Décision du Préfet de région et des financeurs

Les MAET DCE sont des contrats proposés aux exploitants agricoles pour les inciter à modifier leurs pratiques agricoles afin de préserver la qualité de l'eau. En contrepartie, ils perçoivent une subvention annuelle (généralement forfaitaire à l'hectare) pour compenser les coûts supplémentaires, manques à gagner et coûts induits liés à la mise en œuvre de ces pratiques. Ces MAE sont dites territorialisées, c'est-à-dire qu'elles sont rattachées à des territoires sur lesquels des enjeux forts liés à la qualité de l'eau ont été reconnus. En conséquence, tous les agriculteurs ne peuvent pas contractualiser une MAET avec l'État car elles ne sont éligibles que sur des territoires portés par des opérateurs locaux, appelés « porteurs de projet MAET ». En réponse à un appel d'offre régional ou par simple émergence au niveau de chaque région, les porteurs de projet MAET proposent, à l'échelon administratif régional chargé d'agrèer le projet, un territoire et des mesures agro-environnementales.

Des territoires de projets

La déclinaison du dispositif national est construite à l'échelon administratif régional qui est chargé d'établir des Zones d'Action Prioritaire (ZAP). Les ZAP conditionnent le choix de la localisation du territoire de projet. Des zones plus restreintes sont également définies par les autorités régionales (DRAF) autour des captages d'alimentation en eau potable ainsi que par les Agences de l'Eau autour des plans d'action territoriaux (PAT) en Adour-Garonne ou les contrats territoriaux (CT) en Loire-Bretagne. Les porteurs de projet doivent donc jongler entre ces différents zonages pour délimiter leur périmètre d'action. Les financements sont différents selon les zonages (figure 2).

Figure 2 : Les financements des MAET en fonction des zonages



Au final, les territoires de projet pour être agréés en CRAE doivent se situer dans les ZAP ou dans les PAT ou CT pour pouvoir bénéficier de financements complémentaires de la part des Agences de l'Eau en particulier pour l'animation des projets.

Des MAE créées à partir de combinaison d'engagements unitaires

Les MAE se déclinent par type de couverts (grandes cultures, prairies, vignes, ...). Elles sont construites à partir de la combinaison d'Engagements Unitaires (E.U.), proposés dans la circulaire nationale (MAP, 2008). Les engagements peuvent être classés en onze grandes catégories selon les types de pratiques visées (Tableau 1).

Tableau 1 : Types d'engagements unitaires et leur codification

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	

Lecture du tableau : Pour réduction des produits phytosanitaires, 9 engagements unitaires sont disponibles, codés PHYTO01 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 de nombre de doses homologuées (herbicides, phyto hors herbicides) sur toutes cultures et sur grandes cultures

La construction des mesures à partir des engagements unitaires est analysée dans la partie 3 avec une attention particulière sur l'enjeu réduction de pesticides. Nous nous attachons dans la partie suivante à comprendre la place du territoire dans la mise en œuvre des MAE. Nous nous intéressons en particulier à ce que produisent les différentes MAE (des OLAE au MAET) en terme de « territoire », mais également à la place du territoire au sein des ces programmes.

2. Quelle territorialisation pour les MAE ?

La territorialisation des MAE se comprend à travers un mouvement général de décentralisation, initié en France depuis 1982. Ces deux mouvements, territorialisation et décentralisation, marquent l'ancrage local de l'action publique, par la mise en œuvre d'interventions différentes en fonction des territoires (Moquay, 2009). Depuis quelques années, après une période d'assouplissement, le territoire est revenu au cœur des préoccupations de l'action publique, quel que soit le secteur (social, santé, éducation, agriculture, ...). Il est également vu comme un outil de légitimation politique, dans un contexte électoral (Aldhuy, 2009). Il n'en demeure pas moins que le territoire constitue un construit social basé sur quatre dimensions : collective, politique, symbolique et historique (d'après Di Méo, G.) (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 vue comme un processus de construction des relations des hommes aux territoires, le territoire en étant alors la résultante (Vanier, 2009). Sans rentrer plus en détail sur le concept, nous retiendrons que plusieurs auteurs s'accordent pour avancer que la territorialisation de l'action publique induit une meilleure efficacité, en étant plus proche des spécificités locales, mais aussi qu'elle peut générer d'importantes inégalités spatiales (Behar, 2000 ; Berriet-Sollec *et al.*, 2005, Douillet, 2003 ; Jaillet, 2009 ; Moquay, 2009).

C'est à partir de ces trois mots clés, que nous allons étudier cette question de la territorialisation des MAE, en s'appuyant sur notre analyse de la dynamique des MAET dans trois régions (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes) sur la période 2007-2009.

2.1 Des OLAE aux MAET ou du local au territoire

La territorialisation de l'intervention publique renvoie entre autres à l'adaptation aux spécificités locales (Berriet-Sollec *et al.*, 2005). 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, 2003). C'est ainsi que l'on passe « *de politique reposant sur l'administration et l'application de norme intangible à des politiques dont le contenu doit s'adapter au contexte local* » (Jaillet, 2009). Qu'en est-il des mesures agro-environnementales ? Est-ce que les spécificités locales ont été prises en compte dans la mise en œuvre de ces programmes ? Y-a-t-il eu adaptation au contexte local ?

L'utilisation du terme « territoire » dans les politiques de développement local, de même que dans les politiques agricoles, 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 impliquer la mise en place de « zonages ». Dès la mise en œuvre des mesures agro-environnementales, on perçoit une ambiguïté entre territoires et zonages. L'action publique amalgame souvent zonage d'action (construit à partir de critères géographiques, socio-économiques, ...) et territoire (construit à partir des acteurs territoriaux ou locaux) (David, 2007). 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*

La mise en œuvre des OGAF environnement étant très proche de celui des OLAE (mêmes zonages, mêmes enjeux environnementaux), 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, association de protection de la nature, institutionnel, Parc Naturel, ...).

Contrairement aux OLAE, ancrées sur des spécificités locales, 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 ou le local finit par disparaître dans les CAD, y compris dans l'intitulé du dispositif qui ne conserve plus que le terme « durable ». Pourtant, même si ces deux dispositifs sont éloignés des territoires, quant les CTE ont été remplacés par les CAD, le syndicalisme majoritaire s'est insurgé contre sa disparition (Vollet et al., 2007). La prise en compte du territoire, qui avait au départ troublé les agriculteurs, a permis de traiter parfois de questions globales (hors de la sphère agricole et donc hors du sectoriel) et dans un cadre territorial. Cette évolution du rapport au territoire a contribué à faire évoluer les nouvelles MAE, qualifiées depuis 2007 de « territorialisées » (MAET).

Pour les MAET, il s'agit aussi d'adapter les cahiers des charges nationaux au local, mais la nouveauté est l'inscription des projets dans des territoires. Le concept « un territoire, un projet, un contrat » date d'environ une dizaine d'années, avec la création des « pays » (loi Pasqua, 1995) et des espaces naturels et ruraux (loi Voynet, 1999). Ce concept est remobilisé pour les MAET, dont la mise en œuvre impose l'instauration de « territoires » cohérents en termes d'enjeux environnementaux et de pratiques agricoles. L'adaptation au contexte local peut paraître à travers ce dispositif plus importante, pourtant le territoire est rarement mis en avant comme avantage, c'est surtout le fait qu'il existe des porteurs de projet, au plus près du terrain et assurant une réelle animation, qui est présenté comme majeur par les agriculteurs (Harreau, 2009). Avec les MAET, on se retrouve donc à mi-chemin entre une logique administrative (à travers une liste de mesures imposées et des zones d'action prioritaire) et une logique de projet émergeant localement.

Mais du « local » avec les OLAE au « territoire » avec les MAET, a-t-on vraiment fait le pas de la territorialisation d'une action publique ? D'après Douillet (2002), le territoire qu'il 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* ». Alors pourquoi territorialiser les MAE ? La territorialisation rendrait plus efficaces les actions, mais n'entraîne-t-elle pas des inégalités spatiales ?

2.2 Des MAE territorialisées : vecteurs d'efficacité ou d'inégalité ?

Cette question ne se pose pas pour les CTE/CAD, puisque ces deux dispositifs n'ont été que très peu territorialisés. Leurs évaluations sont pourtant 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, ces dernières impliquent peu, voire pas de changements de pratiques, mais la poursuite de ce que l'agriculteur faisait habituellement (Bonnieux, 2009). Si l'on mesure l'efficacité à travers le nombre de contrats, on constate également que les résultats sont inférieurs aux prévisions. En réponse à ce double constat, la territorialisation des politiques publiques apparaît comme une condition nécessaire à l'efficacité de l'action publique (Jaillet, 2009). Le fait de cibler l'action sur des zones potentiellement sensibles à la dégradation de la qualité de l'eau par les pesticides constitue une solution pertinente du point de vue environnementale.

Ce ciblage des mesures sur des territoires de projet se rapproche du concept des OGAF et des OLAE, la plupart des porteurs de projets et des institutionnels enquêtés reconnaissent que cette territorialisation est justifiée (Harreau, 2009). Pourtant, notre analyse empirique des MAET DCE sur trois régions (Harreau, 2009) montre que si le choix de la territorialisation se justifie pleinement d'un point de vue environnemental, la contractualisation sur les deux premières années (2007-2008) est faible (surtout en Aquitaine et Midi-Pyrénées, où le dispositif démarre très lentement). De plus, les agriculteurs acceptent mal cette territorialisation et ce concept est difficile à expliquer. Ils ne se reconnaissent pas dans ces territoires de projet, ces espaces ne font pas consensus. Ils ont été créés pour une action particulière, sans forcément se préoccuper s'ils avaient une identité particulière.

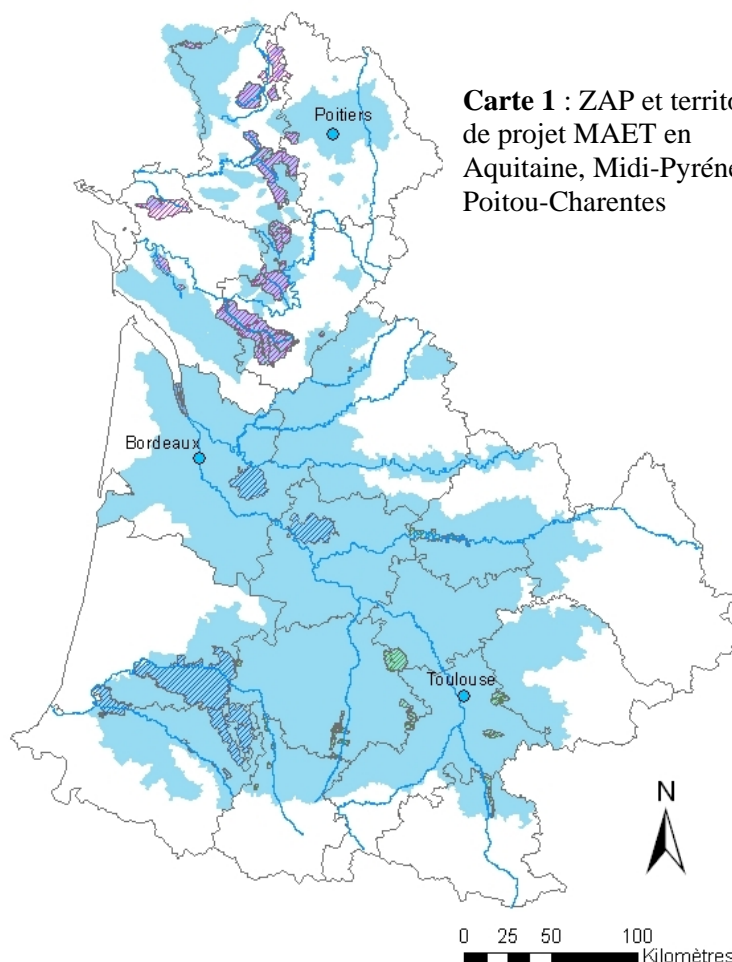
A ces territoires de projet s'ajoutent les zones d'actions prioritaires (ZAP), définies par l'échelon régional et rassemblant les zones où des problèmes de qualité de l'eau ont été identifiés. Elles sont relativement larges, or toutes ne sont pas couvertes par un projet MAET. Les agriculteurs, en ZAP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

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

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

Au regard des surfaces potentiellement concernées (ZAP) par les MAET et des surfaces effectivement proposées par les porteurs de projet, on ne peut s'empêcher de percevoir des inégalités dans la mise en œuvre de ce dispositif (surtout en Aquitaine et Midi-Pyrénées). De plus, l'activité agricole se partage entre un parcellaire et un siège d'exploitation. Cette dualité d'espace entraîne des inégalités en fonction de la localisation des parcelles et des exploitations : les contrôles et la logique du dispositif se basent sur la situation des parcelles engagées qui doivent se trouver à l'intérieur du territoire d'action, l'instruction des dossiers ne retient que les exploitations ayant leur siège dans ce territoire. La localisation du siège d'exploitation prime donc sur la localisation de ses parcelles.

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. 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* ». Même si l'objectif de la territorialisation est *a priori* pertinente, car porté par une meilleure efficacité environnementale des actions ; en les transposant au local, elle n'est pas sans créer des inégalités spatiales. C'est ce que nous allons tenter d'analyser en comparant la mise en œuvre des MAET sur trois régions du Sud-Ouest de la France.



Carte 1 : ZAP et territoires de projet MAET en Aquitaine, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes



Sources : DRAAF Aquitaine, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes; ASP; BD Geofia V5 IGN
Réalisation : Ariel Harreau Unité ADBX Cemagref Bordeaux, Août 2009

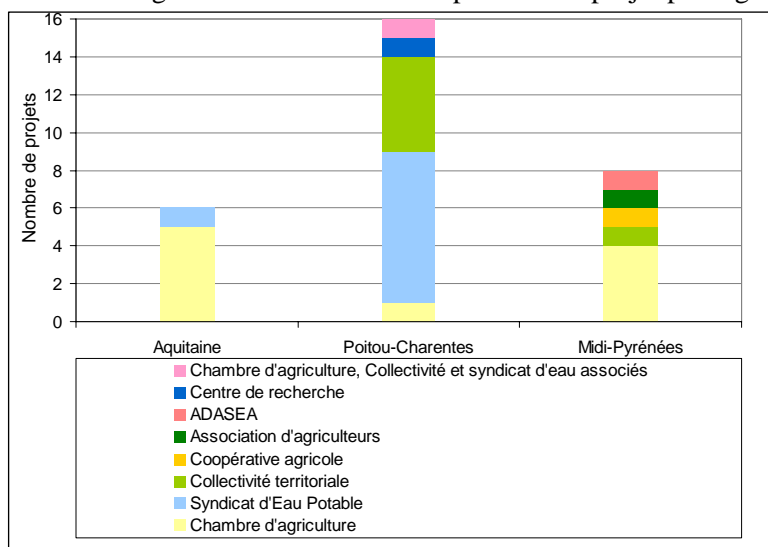
3. La territorialisation vue à travers une analyse interrégionale de la mise en œuvre des MAET

La territorialisation des MAET se construit à l'échelon régional pour les aspects réglementaires (le zonage) et à l'échelon local (infra-départemental) pour l'émergence des projets. Notre étude comparative (intégrée dans le projet REGUPEST du Cemagref) entre les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes s'intéresse aux différences interrégionales dans la mise en œuvre des MAET, de même que les différences entre les territoires de projet. Elle s'appuie sur trois analyses (réglementaires, statistiques, et enquêtes de terrain auprès des porteurs de projets) pour mettre en évidence la diversité des porteurs de projet, des territoires et des mesures choisies, ainsi que la place spécifique des mesures concernant les produits phytosanitaires dans l'ensemble des mesures liées à l'enjeu qualité de l'eau. Notre analyse prend en compte la totalité des 30 projets MAET acceptés en 2008 : 6 en Aquitaine, 16 en Poitou-Charentes et 8 en Midi-Pyrénées. Nous continuons à utiliser le terme « territoires » MAET, qui n'a pas véritablement de sens puisque ces territoires, comme nous l'avons vu, ont émergé *a priori* en tant que support d'action publique et n'ont pas été construits de façon consensuelle par les acteurs locaux.

Diversité des porteurs de projet : le recul des Chambres d'Agriculture.

Alors que les Chambres départementales d'Agriculture (CDA) s'étaient fortement impliquées dans la construction des CTE (Ollivier, 2001), il semble que leur investissement pour les MAET ont été beaucoup plus faible au profit d'organismes de nature très diverses (Figure 3). Seulement 10 projets sur 30 sont portés par les CDA dans les trois régions étudiées.

Figure 3 : Diversité des porteurs de projet par région



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-Ressources » 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).

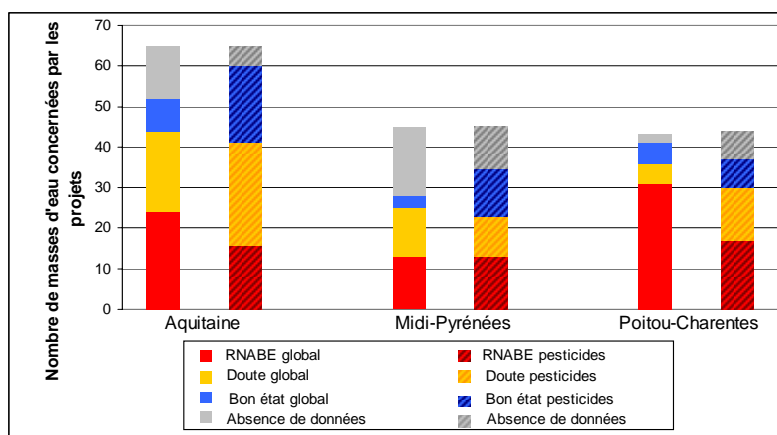
Si les CDA sont en net recul en particulier en Poitou-Charentes, elles maintiennent le lien avec les projets MAET en s'affichant comme partenaires techniques. En effet, afin de s'assurer d'une plus grande efficacité ou de s'ancrer davantage dans le territoire, de nombreuses structures font appel à des 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.

Des territoires bien ciblés par rapport à l'enjeu « qualité des eaux » et aux cultures à « risques »

Le choix du territoire de projet est déterminant pour l'atteinte des objectifs établis. Si ses limites sont quelquefois les limites communales, il est plus souvent construit à partir des périmètres de captages d'eau potable (périmètres éloignés) ou des bassins versants. Ce choix est également motivé par une qualité de l'eau fortement dégradée et par de possibles changements des pratiques agricoles.

Figure 4 Les qualités (globales et pesticides) des masses d'eau par région

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 (RNABE) en 2015. Si l'on s'intéresse à la qualité globale (eaux souterraines et superficielles) des 30 projets MAET, on constate que plus de 45 % de leurs masses d'eau sont classées en RNABE ; si l'on y

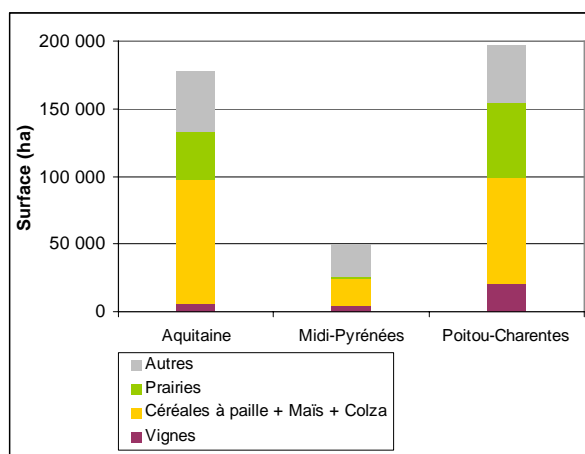


inclut les masses d'eau classées en Doute, on atteint presque 70 %. C'est en Poitou-Charentes que les masses d'eau concernées par les projets sont en plus mauvais état (Figure 4). Cette qualité est mauvaise de façon globale, mais également par rapport au problème spécifique des pesticides. Ainsi les choix des territoires MAET à enjeu qualité de l'eau sont cohérents avec l'état des milieux

aquatiques, puisqu'ils ont tous des eaux superficielles et/ou souterraines de mauvaise qualité, risquant de ne pas atteindre le bon état.

Figure 5 : Les principales cultures des territoires MAET par région

Les territoires MAET ont une forte dominance agricole (70 % en SAU), avec une majorité de « cultures consommatrices de produits phytosanitaires » : quatre cultures (céréales à paille, maïs, colza, vigne) représentent 79 % de la consommation des produits phytosanitaires en agriculture en France (Aubertot J.N. et al., 2005). Ces quatre cultures couvrent environ 65 % de la SAU de l'ensemble des territoires MAET. Cependant, trois territoires se distinguent par une faible représentation de ces cultures (30 %) tandis que quatre autres sont quasiment uniquement couverts par ces cultures (jusqu'à 92 % de la SAU du territoire). La place des prairies dans les territoires de projets est relativement faible bien que pouvant atteindre 65 % pour trois projets. Les prairies distinguent les régions entre elles : en moyenne 10 % des SAU de projet en Midi-Pyrénées, 18 % en Aquitaine et jusqu'à 25 % en Poitou-Charentes (Figure 5).



Enfin, le croisement entre les cultures et le classement RNABE montre 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).

Peu de mesures pour la réduction des produits phytosanitaires

Ce sont les porteurs de projets qui proposent dans leurs projets MAET la liste des mesures pertinentes par rapport à leur territoire. Cette liste est construite à partir des engagements unitaires (EU) imposés par l'échelon national (cf. partie 1) avec deux contraintes majeures : pas plus de deux mesures par couverts 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) concernent la réduction des intrants (fertilisants et produits phytosanitaires). Les mesures liées à la réduction des fertilisants prédominent (57%). 50 % des mesures de réduction de fertilisation sont proposées sur des territoires avec des prairies tandis que 75 % des mesures de réduction de l'utilisation des herbicides sont faites sur des territoires à dominante Grandes Cultures (Céréales/maïs/colza).

Figure 6 : Types de mesures proposées par les projets par région

En Poitou-Charentes, seules 10 % des mesures visent une réduction de l'utilisation d'herbicides. Par contre, en Midi-Pyrénées, où dominent les grandes cultures, la réduction de l'utilisation d'herbicides concerne 23 % des mesures proposées auxquelles s'ajoutent 19 % des mesures liées à la réduction globale d'intrants. Alors qu'en Poitou-Charentes et Midi-Pyrénées, les mesures pour la réduction des intrants représentent plus de 60% des mesures proposées, en Aquitaine, elles atteignent tout juste 40% (Figure 6).

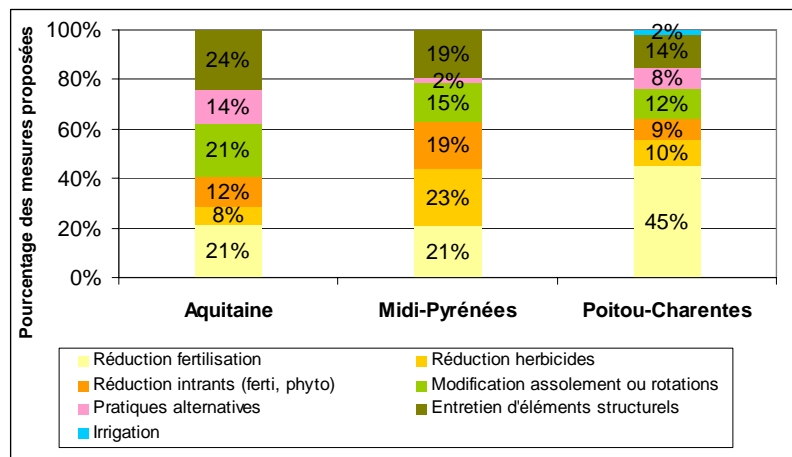
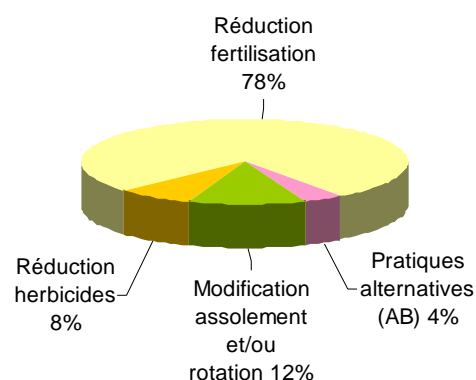


Figure 7 : Types de mesures contractualisées en Poitou-Charentes (2008)

Ce constat est confirmé par 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. Cette dernière montre que 78% des mesures choisies par les agriculteurs portent sur la réduction des fertilisants (et quasiment exclusivement sur prairies) pour seulement 8% sur les mesures liées aux pesticides (mesures proposées pour les herbicides seulement) (Figure 7). 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.



Au final, la territorialisation des MAET se traduit par l'émergence de nouveaux acteurs, porteurs de projet : syndicats d'eau potable, collectivités, associations d'agriculteurs. Elle signifie également pour certaines régions un net recul des opérateurs historiques comme les CDA. Bien que les territoires de projets paraissent bien ciblés quant aux enjeux qualité de l'eau et aux cultures consommatrices de pesticides, les porteurs de projet 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 en plus de l'apport financier de ces contrats, c'est l'effet d'aubaine qui les motive (Louis, 2009). N'ayant pas participé pour la plupart à la construction des territoires de projet, ils ne comprennent, ni ne se reconnaissent dans ces territoires et voient une réelle inégalité dans la répartition des financements de ces mesures qui sont conditionnés uniquement à l'appartenance à un territoire de projet MAET.

Conclusion

La territorialisation de l'action publique des MAET, est perçue de façons différentes selon les acteurs. Même si elle est pertinente dans un objectif environnemental, puisque centrée sur un territoire *a priori* à risque pour la qualité de l'eau, on distingue des perceptions différentes entre les porteurs de projet, les institutionnels et les agriculteurs. A l'origine de cette distorsion, on peut voir le retour de la « centralité étatique dans la gestion des territoires » (Epstein, 2009), avec une construction de projet très contrainte par le réglementaire à l'échelle nationale et régionale, mais aussi avec la marginalisation potentielle d'institutions comme les CDA dans les territoires (Esposito-Fava, 2007). La mise en œuvre des MAET n'échappe pas à la difficile articulation entre les enjeux locaux et la cohérence des politiques nationales (PAC et DCE). Territorialiser les MAE pour améliorer la qualité de l'eau semble pertinent d'un point de vue environnemental, mais à l'inverse le saupoudrage des MAE sur l'ensemble des régions lors des précédents CTE/CAD a eu pour effet de sensibiliser un plus grand nombre d'agriculteurs. Revenir à des espaces plus restreints pourrait, sur le moyen terme, faire apparaître des inégalités et démotiver les agriculteurs qui s'étaient lancés dans une dynamique agro-environnementale, en commençant à changer leurs pratiques. Les MAET n'étant qu'à leur début, 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 des MAE. Enfin, Rieutort (2009) note que « la territorialisation des actions environnementales doit être nuancée, tout l'enjeu est de changer d'échelle, c'est-à-dire de passer d'un ensemble de parcelles à un territoire ». Ce passage, qui a du sens d'un point de vue environnemental, devrait permettre d'améliorer durablement la qualité de l'eau.

BIBLIOGRAPHIE

Aldhuy (2008). Au delà du territoire, la territorialité, *Géodoc*, 55, pp. 35-42

AND (2008).Évaluation ex post du Plan de Développement Rural National, Soutien à l'agroenvironnement, Synthèse de l'évaluation. MAP, DGADR et CNASEA. Paris 46 p

Aubertot J.N. et al. (éditeurs), (2005) *Pesticides, agriculture et environnement. Réduire l'utilisation des pesticides et limiter leurs impacts environnementaux*. Rapport d'Expertise scientifique collective, INRA - Cemagref, 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. (plus précisément pp. 62-72)

Behar, D. (2000). Les nouveaux territoires de l'action publique. In *Territoires sous influence*, L'Harmattan, Vol. 1, 12 p.

Berriet-Sollicec, M., Déprés, C. et 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.

Bonnieux, F. (2009). Bilan critique de la politique agri-environnementale et perspectives d'évolution. In *Politiques agricoles et territoires*, Quae, Versailles pp. 141-163

Callois, J. M. et Moquay, P. (2006). La territorialisation des politiques de développement rural : acquis des expériences antérieures et perspectives. *Ingénieries - E A T* (Spécial FEADER): pp. 155-163.

CE, 2005, Règlement du Conseil n°1698/2005 concernant le soutien au développement rural, L 277, 40 p.

CE, Règlement du Conseil n°797/85 du 12 mars 1985 relatif à l'amélioration et à l'efficacité des structures agricoles, JOCE L 93 du 30 mars 1985

CE, Règlement n°2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 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

David, O. (2007). Territorialisation des politiques publiques et cohésion nationale : un mariage complexe. In *Territoires en action et dans l'action*, pp. 269-283 Rennes: PUR.

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, pp. 39-54

Epstein, R. (2009). Après la territorialisation : le gouvernement à distance. In *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Vanier (dir). PUR, Rennes, pp. 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*, ASRDLF, Grenoble, 16 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, Cemagref, Bordeaux. 121 p.

Jaillet, M.-C. (2009). Contre le territoire, la "bonne distance". In *Territoire, territorialités, territorialisation*, Vanier (dir), PUR, Rennes, pp.115-121

Léger, F., Mabit, R., Urbano, G. et Vollet, D. (2003). Le programme CTE : fiches de synthèse des évaluations régionales. MAAPAR, 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, Mémoire de fin d'études Master recherche A2D2, Université Montpellier 1, Cemagref Bordeaux, 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.

Moquay, P. (2009). Défis de la territorialisation de l'intervention publique pour les services de l'Etat. In : *Politiques agricoles et territoires*, Ed Quae, Versailles, pp. 199-218.

Ollivier, G., Steyaert, P. et Gendret, C. (2001). Traduction 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*, pp. 21-33.

Rieutort, L. (2009). Dynamiques rurales françaises et re-territorialisation de l'agriculture. *L'information géographique*; 1, pp. 30-48.

Vanier, M. (2009). Territoires, territorialités, territorialisation. Controverses et perspectives. Rennes: PUR. 228 p.

Vollet, D., Callois, J. M., Moquay, P. et 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*, L'Harmattan, Paris, pp. 79-86