

# L'environnement, objet de contrat entre l'agriculture et la société ?

ISABELLE DOUSSAN, ÉLISABETH THANNBERGER-GAILLARDE, LUC THIÉBAUT

*L'intérêt de cet article a de prime abord un caractère d'évidence : prenant acte de la pénétration de la question environnementale dans toutes les sphères de la société et en particulier de l'agriculture, les auteurs examinent, avec rigueur critique, l'application de différentes mesures agri-environnementales. Juristes, économistes, ils croisent leurs analyses disciplinaires pour évaluer ces politiques en dépassant le discours politique. Mais le cœur de son intérêt est la discussion interdisciplinaire de l'instrument privilégié de ces dispositifs : le contrat. Passés au crible des concepts juridiques et économiques, ces contrats soulèvent une double question : d'une part, tels qu'ils sont établis et appliqués, sont-ils pertinents pour atteindre leurs objectifs ? Et n'y a-t-il pas des instruments « non politiquement corrects » plus adéquats ? D'autre part, ces contrats conclus ouvrent-ils la voie et répondent-ils au besoin d'un nouveau contrat social nouant des relations avec des tiers et des partenaires multiples au-delà du rapport trop étroit entre la profession agricole et l'État ?*

Un « contrat social entre citadins et ruraux » (Conseil de l'Europe, 1987) ; contre le feu, « un contrat social entre les agriculteurs et la nation » (FNSEA, 1989) ; pour un « contrat social entre les paysans, les collectivités territoriales et l'État » (Confédération Paysanne, 1990) ; « le contrat agriculture et société »<sup>1</sup>... Dans la recherche de nouveaux modes de régulation de la relation de l'agriculture à la société, il est devenu courant de poser les attentes respectives et leur confrontation en terme de « contrat », voire de « contrat social ». Redevable de beaucoup à l'air du temps, cette utilisation très large d'expressions évoquant un « contrat social » n'est pas spécifique à l'agriculture, mais y a trouvé un terrain de développement particulièrement favorable. On remarquera en outre que l'environnement est un objet privilégié de cette volonté de contractualisation. Son inscription à cette place a été confortée par les débats autour du « contrat naturel » de Michel Serres (1990) : la nature elle-même, sinon l'environnement, y était présentée comme co-contractant.

Par ailleurs, si la référence implicite au concept de Rousseau<sup>2</sup> apporte de la solennité sinon de la légitimité, elle représente cependant une déformation, ou pour mieux dire une spécialisation, par rapport au concept fondateur du Politique qui consiste en un Contrat-adhésion, général mais individuel, fondant la Société, pour l'ensemble de ses domaines de décision. Dans le débat politique actuel, le « contrat social » désigne un rapport entre une seule branche de l'économie, l'agriculture, et la société à propos d'un nombre limité de questions.

Quoi qu'il en soit, cette formule du débat apparaît aussi bien au niveau politique, sinon éthique, que dans les instruments juridiques mis en place. Au niveau politique, on peut y voir la place laissée par l'État, au moins dans ses discours, à la « société civile », ses hésitations devant les mesures autoritaires que certains lui réclament au nom d'un courage politique qui ferait défaut, la difficulté de fixer des priorités dans un contexte particulièrement évolutif, ou encore, et plus simplement, l'évolution des rapports entre l'autorité publique et les citoyens. Parallèlement, lorsqu'elle reprend cette terminologie contractualiste, la profession cherche à revaloriser son image de marque, à

ISABELLE DOUSSAN,  
Credeco, ESA 6043, université  
de Nice-Sophia-Antipolis,  
06050 Nice cedex, France  
Tél. : 33 04 92 15 70 88 ;  
fax : 33 04 92 15 71 01

ÉLISABETH THANNBERGER-GAILLARDE,  
Inra-Sad, domaine Saint-Paul,  
site Agroparc,  
84914 Avignon cedex 9,  
France

LUC THIÉBAUT,  
UMR Inra-Enesad, BP 87999,  
21079 Dijon cedex, France  
Tél. : 33 03 80 77 25 64 ;  
fax : 33 03 80 77 25 71 ;  
thiebaut@enesad.inra.fr

Cet article est issu de la recherche sur « Négociation et contrat, instruments de conciliation entre l'activité agricole et la protection de l'environnement » menée par les trois auteurs dans le cadre de l'AIP Inra « Aspects juridiques et économiques de l'évolution du cadre d'activité agricole ». Il utilise des données issues du suivi et de l'analyse :  
– des textes réglementaires et administratifs français et européens sur les mesures agri-environnementales et des textes français d'application du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole,  
– des mesures agri-environnementales en Bourgogne de 1992 à 1997, dans le cadre de l'évaluation du programme régional (Enesad, 1998),  
– de plusieurs opérations locales agriculture-environnement, principalement dans le Gard et les Bouches-du-Rhône (Thannberger, 1997).

refaire de l'agriculture une cause soutenable et cela à diverses fins dont celle, économique, de retour budgétaire général. Elle accepte donc volontiers la (nouvelle) fonction, environnementale, qu'on institue pour elle, dans la perspective de la faire rémunérer ou du moins de l'exonérer des obligations des autres activités (« principe » non-pollueur-non-payeur). Mais la référence à la démarche contractuelle dépasse évidemment la quête de transferts. Elle souligne l'engagement formel des contractants sinon leur adhésion profonde à des objectifs communs...

Quant aux instruments juridiques, le recours au contrat, à propos, notamment, de l'environnement, oriente désormais la politique agricole, communautaire et nationale. Ainsi, la loi d'orientation agricole organise une administration de l'agriculture autour du contrat territorial d'exploitation (CTE). Cette formule est présentée comme l'outil de mise en rapport de l'agriculture et du reste de la société compte tenu du renouvellement des préoccupations. En réalité, elle ne fait qu'élargir les contrats qui, depuis 10 ans, sont passés avec des agriculteurs. En effet, avant d'être celle des CTE, cette démarche a été initiée dans diverses expériences comme les Plans de développement durable. Elle est au centre de contrats visant plus directement la gestion de l'environnement par l'agriculture, contrats sur lesquels nous avons travaillé : contrats des mesures agri-environnementales (application française du règlement 2078/92<sup>3</sup>) et particulièrement des opérations locales (essentiellement dans le cas de la Défense de la forêt contre l'incendie et de la gestion de biotopes) et contrats accompagnant le Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA).

Les conditions, précises et limitatives, d'élaboration et d'application de ces outils sont liées à la relation qui noue les parties prenantes : l'État, comme représentant de la société et les agriculteurs, et cela, à propos d'une question précise : l'environnement. Mais le contrat social dans lequel cette relation est appelée à

s'inscrire, peut-il être réduit à la somme de ces contrats individuels ? Plus précisément, la politique d'environnement visant l'agriculture peut-elle voir ses objectifs atteints par la seule démarche contractuelle ?

## La mise en œuvre des contrats agriculture–environnement

Le contrat est un accord par lequel des agents se fixent des obligations, le plus souvent réciproques, concernant les actions que chacune des parties doit entreprendre. La définition économique insiste sur le contrat comme mécanisme de coordination des actions des agents (Coase, 1937), comme forme de régulation des échanges (Favereau et Picard, 1996). Le contrat est défini par les juristes comme un accord de volontés, destiné à produire des effets de droit, limités aux parties contractantes. Plus précisément, il s'agit d'une convention génératrice d'obligations qui, une fois conclue, constitue la loi des parties.

L'analyse juridique et économique du contrat agriculture–environnement nécessite que soient précisés qui peut en bénéficier, dans quelles limites géographiques ainsi que le contenu de l'engagement des parties et les modalités de vérification du respect de ces obligations. Nous l'aborderons en montrant les conséquences du contrat sur le fonctionnement des exploitations.

## Le zonage : délimitation géographique de l'éligibilité contractuelle

Le contrat agriculture–environnement constitue un outil de gestion de qualités de l'espace naturel. Ce que l'on appelle zonage d'éligibilité se définit comme la détermination des lieux où les qualités de cet espace sont à protéger grâce au contrat.

<sup>1</sup> Comité économique et social européen, JOCE n° 393 du 31 décembre 1994.

<sup>2</sup> « Ce que l'homme perd par le Contrat Social, c'est la liberté naturelle et un droit illimité à tout ce qu'il tente et qu'il peut atteindre ; ce qu'il gagne, c'est la liberté civile et la propriété de ce qu'il possède » (J.J. Rousseau).

<sup>3</sup> Règlement du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace rural, JOCE du 30/07/1992.

### Abstract – Between agriculture and society : environment as a subject matter for contracts.

Talking about the relationship between environment and society politicians often refer to contractual relations. However the contract as conceived by J.-J. Rousseau is not at stake. This type of contract is passed between the society and a definite economical sector - agriculture - on a limited number of points. Environment is one of them. Related to environment agriculture has both a positive and a negative impact. State intervention turns these external effects into goods. These goods are partly public goods and partly goods co-produced by the public and by the agricultural sector. They seem to meet the user's – and the citizen's – expectations. Environmental policy has been the answer given at first to social demand concerning environment. Such an answer did not satisfy all expectations. Environment and agriculture are therefore now combined and form an "agri-environmental" policy. The reference made to the contract gives an idea of what kind of policy is promoted and by which means. Given as an economical and a juridical instrument the contract expresses the similarity of views

between the agricultural sector and the society relating to environmental issues. One point must be stressed: a contract is a source of legal obligations for the parties. It is noteworthy that the social contract itself can be altered by the contract passed between the state and a farmer. Contractual policies depend on the importance of the matter that can be the object of a contract. Those matters are few. Contractual policies are therefore limited. Also environment is not directly the subject matter of the farmer's obligations. He is simply contractually bound to use precise technical means to reach an ill-defined result relative to environment. Such a definition of the farmer's contractual obligations leads to another point that is to determine what the juridical grounds of the state's obligations – financial incentives – are. Implementation control of the contract relies on the answer given. The legal status of those contracts must consequently be examined. Are they a suitable expression of the contract passed between society and agriculture? Can the participation principle

and the public's right to be informed find their place within contract law? The collective aspect of such contracts can only be properly conveyed that way. The contractual parties do not have at their disposal the real estate involved in the contractual relationship. Its disposal can only be temporary. This might weaken contractual policies. Furthermore the acknowledgement of an environmental utility that would lead to the payment of a permanent salary to the farmers is also debatable. A remedy could be found in the use of the contract only as an accessory to other juridical means such as administrative rules, labels and environmental standardisation. The contract relative to environment passed between society and agriculture can be correctly enforced through an original combination of different juridical means. © 2000 Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS. Tous droits réservés

interdisciplinary / law studies / economy / agri-environmental policy / contract / agricultural pollution

En ce qui concerne les mesures agri-environnementales, le règlement CEE n° 2078/92 attire l'attention sur « la délimitation de la zone géographique » couverte par chaque opération agri-environnementale, avec « une description des caractéristiques naturelles, environnementales et structurelles de la zone ; une description des objectifs visés et leur justification en fonction des caractéristiques de la zone »<sup>4</sup>. Le zonage peut être analysé comme un élément en amont du contrat agriculture-environnement, puisqu'il conduit à définir les lieux d'action de la politique agri-environnementale. Il donne à ce contrat une de ses spécificités, en rendant fondamentale sa localisation territoriale. L'objet du zonage est de diminuer le risque environnemental en désignant une zone pertinente pour l'action, mais sa forme peut traduire les objectifs officieux de la politique (par exemple, favoriser les éleveurs dans les Marais de l'Ouest ou en Lozère).

En France, pour les opérations locales agri-environnementales, « chaque opération est dotée d'un périmètre d'opération »<sup>5</sup>. Cette désignation s'opère au niveau local – à l'échelle du département – par le comité de pilotage de l'opération, ce qui permet de prendre en considération le problème (écologique) local spécifique. Le zonage peut être défini par concertation locale (Baronnies) ou désigné par des experts (périmètres de Défense des forêts contre les incendies) ; dans tous les cas, en général, il n'est pas négocié avec l'exploitant agricole qui va soumettre ses parcelles au contrat, et c'est là une limite à le considérer comme un élément contractuel<sup>6</sup>.

Il n'est pas toujours aisé de définir des lieux d'action pertinents, tant du point de vue écologique (inventaire cartographique) que politique : ainsi, en Crau, la fluctuation du territoire des oiseaux ne facilite pas une délimitation pertinente. Cela pose la question des critères de zonage, choix qui renvoie à la définition de la politique que l'on poursuit, et qui ne répond pas seulement à des considérations d'ordre écologique.

Dans le cadre du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), le contrat a pour objectif de mettre en place un dispositif permettant d'aider financièrement les éleveurs à réaliser les travaux et modifications nécessaires pour le respect des règles techniques édictées dans le cadre de la loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Le zonage y est moins prégnant. En dehors des zones vulnérables, délimitées au titre de la directive sur les nitrates, on notera simplement que la situation d'une exploitation en « zone d'excédent structurel » (c'est-à-dire où la quantité de déjections animales est supérieure à la capacité d'absorption des sols agricoles<sup>7</sup>) rend prioritaire pour l'accès au contrat, ce qui confère un avantage pour l'accès aux terres d'épandage.

En ce qui concerne le Contrat territorial d'exploitation (CTE), il n'est pas fait mention de zonage, mais de « problématique locale » dans laquelle s'inscriront les contrats. On peut en déduire deux scénarios, comme il a été relevé par la recherche qui s'est terminée en début 1999 :

– soit on s'oriente vers la désignation a priori d'une portion de département, à l'instar du Plan de dévelop-

pement durable (PDD), mais elle ne prend son sens que si elle est accompagnée d'un diagnostic de territoire (Gauduchon, 1998) ;

– soit la « problématique locale » sera traduite par la désignation a posteriori des lieux sur lesquels elle se manifeste.

L'absence de zonage pose la question de la compatibilité du dispositif CTE avec le règlement n° 2078/92, conditionnant l'octroi des financements communautaires correspondants. En effet, le zonage permet de concentrer les aides publiques sur des zones jugées pertinentes au plan écologique, en évitant le « risque de dilution » (ibid.), afin d'avoir un effet environnemental. Cependant, cette pertinence est sujette à caution : les recherches en biologie de la conservation montrent que la politique de zonage, qui favorise la création d'îlots préservés, conduit à une diminution de la diversité génétique des espèces concernées et limite leur possibilité d'adaptation en cas de changements importants du milieu. En outre, le zonage peut occasionner des conflits dans la gestion du territoire de l'exploitation, en créant un découpage « administratif » de ce territoire qui se surimpose à un découpage fonctionnel propre à l'exploitation. Enfin, le zonage, tel qu'il est conçu par exemple pour les opérations locales, fait de la parcelle une unité d'action environnementale, ce qui conduit à un risque d'intensification sur des parcelles hors contrat (cas des terres hautes dans les marais) et par conséquent de déplacer les problèmes écologiques (cas des zones vulnérables).

La localisation dans une zone à enjeu environnemental n'est pas suffisante pour assurer l'éligibilité au contrat : alors que le zonage délimite le lieu d'action, les conditions d'accès au contrat définissent la catégorie d'individus susceptibles d'y émarger.

### Statut agricole des parcelles et du contractant

En ce qui concerne les Opérations locales, les conditions concernent le statut d'exploitant, l'âge (moins de 60 ans, quoiqu'il existe des dérogations) et la maîtrise foncière des parcelles susceptibles d'être soumises au contrat : il est en effet nécessaire d'être « titulaire d'un droit d'exploitation d'au moins cinq ans (titre de propriété, bail à ferme écrit ou convention pluriannuelle de pâturage) sur les parcelles qui seront soumises au contrat »<sup>8</sup>.

Cette condition est nécessaire pour l'exécution des obligations de l'agriculteur : si elle n'est pas remplie, les clauses du contrat relatives aux parcelles non maîtrisées sont susceptibles d'être considérées comme nulles par le juge. On s'assure ainsi que le contractant aura les moyens d'agir sur les parcelles identifiées comme étant pertinentes au regard des qualités de l'environnement à protéger en vérifiant la cohérence entre la durée du contrat et l'accès au foncier des agriculteurs.

La maîtrise foncière est nécessaire pour que le contrat soit formé, puisque celui-ci est conclu à propos d'un bien foncier. Cette condition essentielle, inhérente au contrat, introduit alors une controverse sur la question de la preuve de la maîtrise pour conclure ce

<sup>4</sup> L'application de ce règlement en France comporte, outre des mesures nationales (telles que la prime à l'herbe) des mesures régionales dont certaines sont dites « zonées » alors qu'elles ne le sont pas toujours, et des opérations locales, qui elles sont effectivement zonées.

<sup>5</sup> Circulaire DEPSE/SDSEA/C.94/N°700 du 4 du 1er février 1994.

<sup>6</sup> Il est vrai, toutefois, que la négociation n'est pas, d'un point de vue juridique, une condition au contrat. Les contrats d'adhésion, pour n'être pas négociés, n'en sont pas moins des contrats.

<sup>7</sup> Les zones d'excédent structurel sont considérées celles pour lesquelles, à l'échelle du canton, la quantité d'azote apportée par les effluents d'élevage est supérieure au seuil de 170 kg/ha de SAU.

<sup>8</sup> Circulaire DEPSE/SDSEA/C.91/N°704 du 14 octobre 1991 ayant pour objet la mise en œuvre des opérations expérimentales, « article 19 ».

contrat : alors que le bail oral a une existence juridique (l'accord tacite du propriétaire constitue un titre sans preuve), il n'est pas jugé suffisant pour passer un contrat agriculture-environnement. Cela rend difficile l'acceptation de cette condition par les agriculteurs, notamment en zone de montagne où la pratique de bail oral est fréquente et où les agriculteurs comprennent mal qu'on leur refuse la signature d'un contrat concernant des parcelles qu'ils utilisent depuis longtemps. Cette condition constitue alors une limite à l'adhésion des agriculteurs au principe du contrat ; les contraintes juridiques conduisent à ce que les agriculteurs voient la mesure comme ayant un caractère très administratif, cela leur faisant perdre de vue « l'esprit » du contrat qui est in fine l'établissement de nouvelles relations entre l'agriculteur et la société, par une meilleure prise en compte de son environnement naturel.

Cela renvoie à la limite du recours au contrat pour traiter des problèmes d'environnement sur le long terme (en particulier concernant les risques naturels) et donne des arguments en faveur de l'établissement de servitudes établies sur le fonds, comme nous le verrons en dernière partie.

Enfin, cette condition relève d'un choix politique et répond à la demande de la profession agricole que l'agri-environnement ne bénéficie qu'aux agriculteurs ; elle est fortement limitative au regard de l'efficacité environnementale du programme : elle aggrave le mitage<sup>9</sup> de l'action environnementale (protection en timbres-poste), d'une part sur les zones agricoles et d'autre part sur des périmètres (tels que les zones d'alimentation de captage) où existent des parcelles non agricoles dont certaines peuvent recevoir les mêmes matières actives (herbicides aux bords des routes). En réalité, cette condition cache l'objectif officiel de la mesure, qui consiste davantage à aider l'agriculture qu'à protéger l'environnement, le premier terme étant souvent atteint par la mise en avant du deuxième objectif plus légitime socialement. Cet objectif est affiché dans le cahier des charges qui expose les pratiques (agricoles) exigées ou recommandées pour satisfaire au contrat.

### **Le cahier des charges : les obligations de l'agriculteur**

Contrairement à ce qui est dit couramment, pour le juriste, le contrat agriculture-environnement crée au sens juridique une obligation de résultat sur les techniques mises en œuvre (exemple : faucher avant le 15 juillet) pour atteindre l'objectif écologique. Ainsi, dans le cas de la défense des forêts contre les incendies, l'éleveur s'engage contractuellement à assurer un débroussaillage d'une façon telle qu'il est censé réduire le risque d'incendie : il s'agit donc bien d'une obligation de résultat de débroussaillage, puisque son engagement consiste à atteindre un résultat déterminé. En revanche, l'obligation contractuelle à réduire les risques d'incendie est une obligation de moyens, puisque le contractant s'engage simplement à mettre en œuvre tous les moyens possibles pour arriver à ce résultat, aléatoire, de non-incendie.

Cela conduit à se poser la question de la pertinence des moyens techniques mis en œuvre au regard du résultat écologique poursuivi. L'incertitude quant à l'efficacité des pratiques préconisées explique la plus ou moins grande précision des prescriptions figurant au cahier des charges (Thannberger-Gaillarde et Trommetter, 1998).

La « production » de bien d'environnement, coproduit partiel de l'activité agricole comme nous le verrons plus loin, se traduit dans la conception du contrat : il ne porte pas directement sur l'objet environnemental (la production de qualités de l'espace rural), mais sur l'activité agricole dont cette qualité est un coproduit. Là réside une autre spécificité du contrat agriculture-environnement : le contrat porte certes sur les pratiques agricoles, mais « l'esprit du contrat » réside dans l'effet de ces pratiques sur l'espace rural, sur la construction de certaines de ses qualités.

La contrepartie aux obligations contractuelles de l'agriculteur est un engagement financier de l'État, qui prend différentes formes.

### **La prime : les obligations de l'État**

Pour les opérations locales, le montant des aides financières est établi en fonction des pertes de revenu supportées par le contractant et comporte aussi un élément incitatif précisé par le règlement CEE n° 746/96 de 1996 (modifiant le règlement 2078 du 30 juin 1992) : « cet élément ne peut dépasser 20 % des pertes de revenu et des coûts additionnels encourus par l'engagement, sauf pour des engagements spécifiques où un taux plus élevé s'avère indispensable pour une application efficace de la mesure ». Ce règlement montre que la prime fixée au juste prix n'est pas nécessairement efficace ; l'élément incitatif invite à favoriser l'action environnementale, même lorsque les pertes de revenu inhérentes ne peuvent être estimées.

La prime, pour les opérations locales agri-environnementales, prend la forme d'un paiement à l'hectare. Or, cette prime n'est pas nécessairement adaptée pour assurer la viabilité d'une exploitation, dans la mesure où le suivi d'une même pratique n'a pas le même coût, direct et d'opportunité, pour différents agriculteurs. Le contrat fixe une prime identique qui n'exprime plus alors le gain d'utilité pour la collectivité.

Dans le cadre du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, un diagnostic de l'exploitation est effectué, concernant le bâtiment d'élevage et les pratiques. Il conduit à un chiffrage du coût de mise en conformité de l'exploitation. L'agriculteur réalise ces travaux et est remboursé des deux tiers de leur montant (sous conditions) à l'issue des deux ans du contrat. Il s'agit en fait d'une aide à la conversion de l'atelier, de façon à ce que l'agriculteur puisse ensuite respecter la réglementation.

Cette option d'aide à la conversion pourrait aussi être retenue pour le Contrat territorial d'exploitation – concernant l'atelier, voire l'ensemble du système agricole – comme elle l'est déjà pour l'agriculture biologique ou les Plans de développement durable : dans ce dernier cas, l'essentiel de la démarche (et de l'utili-

<sup>9</sup> Le mitage peut aussi résulter d'autres mécanismes : parcelles non agricoles ; parcelles agricoles que l'exploitant ne souhaite pas soumettre à contrat.

sation des financements) repose sur un fort investissement en formation et en conseils. Il est prévu que pour le CTE soit établie une prime globale à l'exploitation dont la base a été précisée par la présente recherche qui s'est terminée en début 1999.

La rémunération d'un service environnemental pourrait aussi être une solution retenue : une ouverture vers la notion de service environnemental a été introduite par le règlement de 1992 et confirmée par le règlement de 1996 ; au niveau national, la Loi d'orientation agricole en France entérine cette évolution. La reconnaissance de tels services pose la question de leur « mesure » et nécessite de bien distinguer de la diminution des effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement : leur rémunération ne doit pas se confondre avec les situations de « pollueur payé » pour moins polluer. Mais ces deux situations peuvent aussi toutes deux contribuer à une marchandisation de l'environnement.

Les différentes conceptions de la prime, qui manifestent la prise en compte des nouvelles fonctions de l'agriculture, traduisent les nombreux critères de rémunération de l'activité agricole. Les primes renvoient à autant de conceptions des fonctions du contrat et de sa qualification juridique. Cependant, avant que la rémunération ne soit versée à l'agriculteur, il faut vérifier que celui-ci a bien rempli ses engagements : la conception de cette rémunération conditionne la conception de ce contrôle.

### **Le contrôle : la vérification du respect du contrat**

Pour le Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, chaque exploitation est contrôlée sur la réalisation des investissements qui ont été identifiés comme nécessaires ; les éléments à contrôler sont alors clairement identifiables.

Pour les opérations locales, les exploitants agricoles doivent faire une déclaration annuelle sur l'honneur attestant qu'ils ont rempli les conditions exigées par leur contrat<sup>10</sup>. Cela a un effet psychologique qui peut renforcer la prise de conscience de l'adhésion aux préoccupations sociales mais n'emporte pas d'effet juridique supplémentaire. En outre, le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Cnasea) effectue un contrôle sur place chez 5 % des contractants. De manière générale, lorsque le contrat porte sur un engagement de pratiques agricoles, les éléments objet du contrôle sont difficiles à définir. Ainsi, le dispositif actuel n'incite pas à vérifier véritablement le comportement des agents.

Pourtant, le contrôle constitue avec la prime un signe de l'évolution des critères d'évaluation de l'activité agricole. L'existence du contrôle a un rôle incitatif fort auprès des agriculteurs : au-delà de la crainte de la perte de la prime, il leur fait pleinement prendre conscience de l'engagement qu'ils ont souscrit à travers le contrat (Thannberger-Gaillarde, 1997). Cependant, la faiblesse de critères objectifs de contrôle tend à brouiller les objectifs de la politique (on sait moins sur quoi on s'est engagé si on ne sait pas sur quoi on est contrôlé).

L'analyse des éléments du contrat permet de mettre en lumière le rôle que joue l'exploitant agricole dans la production rémunérée d'environnement. Elle permet aussi de mettre en exergue ce que ce contrat contribue à modifier dans la relation qui lie cet agent avec la société. Elle permet enfin de souligner les difficultés de mise en œuvre d'un tel outil dans le cadre d'une politique.

## **La construction du contrat agriculture-environnement dans les politiques**

Dans les cas sur lesquels repose notre analyse (prévention des incendies et des pollutions, protection de biotopes) comme dans le volet « environnement et territoire » des contrats territoriaux d'exploitation, l'environnement est bien défini par un certain nombre de qualités, répondant à des besoins, de milieux biophysiques vulnérables que certaines activités (ici, l'agriculture) risquent de dégrader. Cette définition (Thiébaud, 1994) revient à observer que les qualités d'environnement satisfont aux deux critères économiques, l'utilité et la rareté, qui correspondent respectivement à la demande et à l'offre et qui apparaissent dans les politiques agri-environnementales.

### **Un contrat social avec un prestataire pour un objet : l'environnement**

Depuis les années 1960, dans sa configuration et sous ce nom, l'environnement est reconnu comme un ensemble de problèmes auquel correspond une politique spécifique. L'environnement est bien cette « chose » que l'une et l'autre partie « s'obligent (...) à donner, à faire ou ne pas faire » pour reprendre les termes du Code civil sur le contrat. Il est bien « objet » ou « matière » du contrat social. Concernant l'agriculture, cette préoccupation d'environnement n'a émergé que tardivement. Longtemps, l'agriculture n'a provoqué, en terme de qualité des milieux, que des problèmes ponctuels. C'est dans les années 1980 qu'elle a été désignée à côté d'autres activités, puis plus que d'autres, comme source de dégradation de plusieurs qualités d'environnement. Parallèlement (et contradictoirement), son rôle positif dans l'entretien d'autres qualités de cet environnement a été formalisé. C'est cette fonction qui est aujourd'hui généralement l'objet visé par la formule du contrat. Il correspond à une préoccupation sociale et les déclinaisons politiques actuelles du contrat social précisent la catégorie professionnelle, la branche, appelée à contribuer à cet objectif.

Dans cet « appel d'offre » lancé par la société, l'agriculture devrait se trouver en concurrence avec d'autres cibles des politiques d'environnement en tant que sous-traitant de la production publique d'effets positifs (entretien de l'espace, recyclage, ...) mais surtout en tant que source d'effets externes négatifs à maîtriser comme pour une activité de type industriel.

<sup>10</sup> Circulaire DEPSE/SDSEA/C.91/N° 7043 du 14/10/91.

En fait, les mécanismes mis en place sont souvent réservés aux agriculteurs pour des raisons qui sont en partie fondées sur la spécificité des qualités d'environnement mises en jeu par l'agriculture.

Particulièrement significative est l'évolution du débat sur la pollution des eaux. Jusqu'aux années 1970, les pollueurs incriminés sont surtout les industries. Quand le rapport Hénin (1980) évoque la part de l'agriculture dans la pollution par les nitrates, la profession proteste. Mais il lui faut bien admettre cette responsabilité, participer en 1984 au Comité d'orientation pour la réduction de la pollution des eaux par les nitrates (Corpen), les phosphates et, depuis quelques années, les produits phytosanitaires provenant des activités agricoles, et surtout subir en 1991 une directive sur les nitrates, qui ne vise que l'agriculture.

Cette spécificité agricole, déjà évidente sur les problèmes de pollution, est encore plus nette quand il s'agit des effets positifs sur l'environnement, ces fameux « services collectifs » concernant les « espaces naturels et ruraux » dont la mise en « schéma »<sup>11</sup> est en cours.

### Quelle production publique pour des biens inégalement collectifs ?

<sup>11</sup> L'actualité politique a fait sortir ce terme de services du seul jargon de l'économiste. Le Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux est en cours d'élaboration en anticipation de la Loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire.

<sup>12</sup> Diminution de l'utilité d'un bien culturel ou récréatif du fait même que son accès devienne payant et cela indépendamment de la désutilité mesurée par le paiement.

<sup>13</sup> Réponse négative sur le consentement à payer par un enquêté qui proteste ainsi contre le principe du paiement du bien libre. Il convient donc de distinguer cette réponse de celle de l'enquêté qui ne ressent pas d'utilité au bien cible (Zéro véritable).

<sup>14</sup> Il est difficile de faire la part de la demande sociale d'un espace rural « géré » par des « paysans » et de l'offre forcée, de l'auto-prescription, par une profession agricole dont les pressions parviennent à faire passer comme favorables à l'environnement des productions comme les biocarburants.

Le caractère collectif d'un bien spécifie le type d'usage qui peut en être fait ou de demande correspondante ; l'épithète « public » qualifie lui plutôt sa mise à disposition. Parmi les biens d'environnement, qui ont donc tous un caractère collectif, certains peuvent être fournis (ou détruits) par l'agriculture, ou en concurrence, par d'autres activités. La plupart de ces biens supposent une intervention publique qui en fait, en partie, des biens publics.

La production publique se justifie pour les biens qui concernent le plus de bénéficiaires simultanés, en particulier les biens dont le concernement n'est pas limité dans l'espace (par exemple, puits de Carbone contre l'effet de serre). En revanche, pour les usages les plus individuels (récréatifs) ou divisibles (eau de qualité), le recours à des producteurs privés, qui reste hypothétique, est théoriquement envisageable. Mais cette privatisation induit alors la question de la dévalorisation du service final à l'utilisateur. Elle peut être comparée à la dégradation observée dans l'économie des biens culturels par l'effet de la commercialisation<sup>12</sup> (le paysage payant est moins dépaysant), dégradation révélée par le zéro de protestation<sup>13</sup> en évaluation contingente.

Cette réticence de l'utilisateur qui refuse d'être réduit à un consommateur (comme pour les services publics) est symétrique de celle de l'agriculteur qui se défend de n'être qu'un prestataire de service tarifé et anonyme, comme nous l'avons vu en première partie.

### L'identité du producteur incorporée dans la valeur finale de l'objet du contrat

Ces refus de la réification du service d'environnement et de sa banalisation par le marché correspondent à une autre connotation du contrat social

agriculture-environnement : entre l'objet socio-technique du contrat, l'environnement, et la catégorie sociale appelée à contracter, les agriculteurs, une relation est suggérée par la formule politique du contrat social, liant étroitement la valeur de l'objet du contrat et le statut du co-contractant producteur. On peut parler d'incorporation de l'identité du producteur dans la valeur finale de l'objet du contrat.

Cette incorporation est précisée par la politique agri-environnementale. Elle porte sur des éléments d'environnement que seule l'agriculture pourrait produire ou ménager. Il ne s'agit pas, pour l'agriculture, de fournir telle quantité de biens environnementaux finaux, indifférenciés quant à leur origine (par exemple, de l'ozone stratosphérique ou un puits de Carbone), ou de réduire telle catégorie agrégée de pollution (turbidité, phosphore, matière organique, etc.). Le contrat permet de souligner la spécificité, et donc la valeur, de certains biens environnementaux demandés par la société, biens dont certains doivent être d'origine agricole pour répondre aux attentes de l'utilisateur.

Ainsi en est-il de l'entretien du paysage par l'élevage extensif. Le paysage, ensemble de qualités de l'espace vu, inclut la perception d'un sujet pour qui tel paramètre est ou n'est pas une qualité, c'est-à-dire est, ou non, apte « à satisfaire les besoins exprimés ou implicites » (selon la définition de l'Afnor). Le bien (paysage) demandé ne peut donc se réduire à l'objet physique produit (une formation végétale caractérisée par une morphologie : taux d'ouverture, hauteur d'herbe, linéaire de haies, couleurs, etc.). Sa perception varie avec la manière d'obtenir cet état : par la dent (du mouton) et non par le poison (phytocide), le feu (contrôlé) ou le fer (de la débroussailleuse). Et même les dents qui broutent ne sont pas équivalentes, leur valeur variant avec le statut, sauvage ou domestique, agricole ou non, de l'herbivore en charge de débroussailler... Beaucoup des paysages français doivent leur valeur au fait que les usagers de ces espaces croient (quel que soit le fondement de cette croyance) que leur modelé est un fait paysan, lié à une production nourricière (Colson et Stenger-Letoux, 1995). Cela rejoint l'intégration de la perception de l'utilité sociale, de l'occupation du sol, dans l'appréciation esthétique individuelle, telle qu'elle est révélée par des enquêtes auprès de randonneurs en paysage cultivé (Thomson, 1992). C'est ce constat qu'anticipe (ou que fonde) l'affirmation de G. Pompidou (26 juin 1971), que la nature qu'il fallait « sauver » était « la nature habitée et cultivée » et introduisait ainsi le débat sur l'« agriculteur jardinier de la nature ».

L'entretien du paysage et les autres « services » environnementaux rendus par l'agriculture désignent un nouveau point de vue sur un processus technique qui préexistait mais en jouant dans l'autre sens. Ainsi, la demande de fourrages forestiers est devenue offre de débroussaillage zootechnique, la demande d'amendements organiques s'est renversée en offre d'élimination agricole de déchets urbains (Thiébaud, 1996). L'intervention publique amène l'agriculteur à produire intentionnellement ce qui n'était qu'un effet externe de son activité. Mais l'inversion n'est pas totale et le service offert reste une coproduction, de produits agri-

coles classiques et d'agri-environnement. Cette production jointe fonde – et fait accepter<sup>14</sup> – l'exclusivité (agricole) des aides agri-environnementales. La jonction de la production renforce la jonction, donc la confusion, des demandes finales des usagers, des citoyens ou des enquêtés (attachement, consentement à payer) : on a du mal à distinguer si elles portent sur le paysage agricole (dans sa qualité visuelle, statique) ou sur le maintien de l'agriculture ou de la ruralité, censée entretenir ces paysages. Il y a ici inclusion de la modalité de production dans le résultat demandé, comme il y a inclusion de la satisfaction du travail bien fait, sinon dans le produit, du moins dans les objectifs du producteur.

Cette inclusion réduit la pertinence d'une analyse en termes marchands, donc en unités divisibles, comme s'y essaie l'évaluation contingente. Elle ne disqualifie pas pour autant une première approche en termes de confrontation entre offre et demande de biens d'environnement, où l'agriculture est un offrant particulier. Le contrat social se construit alors en tant que cadre de la confrontation entre l'offre et la demande, et comme moyen d'en mettre en œuvre le résultat.

## Le contrat social comme cadre de confrontation

L'image mobilisatrice du contrat social offre une référence politique facilitant l'élaboration des contrats juridiques. Cette démarche présente de l'intérêt comme processus et dans son résultat. La négociation entre une offre et une demande permet du lien social, interpersonnel, et vise une amélioration de l'environnement.

## La construction d'une demande d'environnement à l'agriculture

Le schéma bipolaire offre–demande appliqué à la globalité des relations agriculture–environnement doit tenir compte des relations entre les trois catégories d'acteurs concernés : demandeurs d'environnement (usagers au sens large), État, agriculteurs. La formule du contrat social, dans sa forme la plus proclamée, sinon la plus mobilisatrice, s'applique aux intérêts finaux, qualité de l'environnement et production agricole. Mais la relation demande d'environnement–offre par l'agriculture est médiatisée par l'État, demandeur d'environnement et cible de demandes de politiques ; on peut donc la décomposer en demande de politique d'environnement et production de politiques d'environnement devant encadrer l'agriculture.

Le premier segment, la demande d'environnement, est le « tiers concerné »<sup>15</sup> des contrats agriculture–environnement entre l'État et les agriculteurs. Les agents correspondants ne signent aucun contrat et peuvent juger plus ou moins fidèle leur représentation par l'État signataire. Sur ce point, une application plus stricte du principe de participation du public permettrait à ce « tiers concerné » de jouer un rôle dans la relation contractuelle (cf. ci-après).

## De l'externalité à l'offre d'environnement

La disponibilité en une certaine qualité de l'environnement est, au départ, non intentionnelle, résultant de la nature, pour sa part anthropique, d'externalité. L'effet est « externe » au marché ou, au sens large, à la responsabilité de son émetteur. Cette situation initiale est modifiée par la construction sociale d'un problème d'environnement puis de la politique d'environnement mise en œuvre pour tenter de le résoudre. Le contrat social reconnaît dans ce cadre une fonction à l'agriculture ; la pratique productive, qui produisait un effet externe, peut alors s'inscrire dans une relation où la reconnaissance crée une réaction du récepteur de l'effet, c'est-à-dire l'usager, sur son émetteur, autrement dit, l'agriculteur.

En effet la situation d'externalité pure est celle où l'émetteur ignore l'effet qu'il induit sur un récepteur. La reconnaissance politique du problème par le contrat ouvre ainsi à l'internalisation. L'État peut alors avoir recours à toute la palette de ses instruments, depuis la seule conviction (instruments persuasifs que sont la sensibilisation, les opérations de type « Fertimieux... ») jusqu'aux instruments contraignants (police de l'eau, des installations classées, périmètres de protection des captages...) et/ou à l'incitation économique (taxes, redevances, subventions), dans le cadre de vrais contrats ou de simples aides unilatérales qui soutiennent l'offre agricole d'environnement.

## Les caractéristiques de la négociation

« Le Contrat social, tel que Hobbes et Rousseau le font intervenir, est le remède à une crise entre les hommes, manifestée comme un état de guerre, auquel le contrat met fin, en instaurant la paix civile » (Larrère, 1997). Les impacts agricoles sur l'environnement ont provoqué des conflits souvent violents (Thiébaud, à paraître). L'élaboration de contrats agri-environnementaux a fait réunir les acteurs et créé les conditions d'une négociation, sinon d'un contrat social. Les conflits entre ornithologues et agriculteurs assainissant les zones humides des années 80 se sont atténués. Dans cet apaisement interviennent un tiers puissant (l'État, l'Union Européenne...) et des éléments de négociations fournis par lui : un partenaire local (l'association de protection de la nature dans le comité de pilotage de l'opération locale agriculture–environnement), des crédits spécifiques que les parties affectent en fonction de leurs projets propres et enfin, des règles. De même que l'État a créé le marché en le protégeant de la violence par les instruments régaliens (Polanyi, 1994), l'apaisement précédent est lié, dans un premier temps, à l'instauration d'un marchandage, puis, éventuellement, à la contractualisation juridique.

La formule du contrat social entre l'agriculture et la société à propos de l'environnement désigne de fait un moment particulier de l'articulation de deux politiques sectorielles (agricole et environnementale). Elles répondent à deux types de préoccupations sociales et sont issues de deux types de sous-systèmes politiques (de deux ministères en tout cas) différents.

<sup>15</sup> « Les partenaires non-agricoles pourraient jouer un rôle de témoins du contrat État-agriculteur [CTE], ce qui pourrait créer un contrôle social de fait au niveau départemental » (C. Van Effenterre, réunion du Comité d'experts CTE du 5 octobre 1998, Ministère de l'Agriculture).

Avec leurs objectifs propres et souvent contradictoires, ces sous-systèmes ont à gérer les mêmes éléments de la nature, à la fois comme ressource pour l'agriculture et comme élément d'environnement pour l'ensemble de la société. Cette superposition des fonctions fonde l'émergence, dans les débats de ces quinze dernières années, d'une scène « agri-environnementale » ; elle correspond à des préoccupations spécifiques, avec une politique agri-environnementale au sens restreint, politique que l'on peut analyser comme le produit – et le moteur – de ce contrat social. Mais ce sous-système mixte et cette politique agri-environnementale restent encore minoritaires dans la gestion de l'environnement et, surtout, dans le fonctionnement de l'agriculture. Ils dépendent de deux politiques sectorielles encore cloisonnées, même si elles sont en voie d'intégration : la politique agricole et la politique environnementale. Par ailleurs, il n'est pas toujours facile de voir dans un objectif, complexe, de politique intégrée ce qui relève d'une véritable intégration (rendant moins visible les objectifs sectoriels de départ) et ce qui relève du détournement voilé des objectifs (utilisation de l'environnement comme prétexte pour satisfaire des objectifs classiques de politique agricole ; Enesad, 1998).

Le contrat social donne le ton d'une telle articulation et de la politique intégrée qu'elle produit. Mais pour parvenir à ces objectifs politiques, le contrat, juridique, entre l'agriculteur et l'État est-il l'instrument adéquat ? Comment doit-il se combiner avec les principes du droit de l'environnement et avec ses instruments classiques d'intervention unilatérale ?

### Intérêt et limites du contrat comme technique de mise en œuvre du « contrat agriculture – société »

Le recours aux contrats comme instruments de mise en œuvre d'une politique publique n'est pas véritablement nouveau, ni spécifique à notre objet (Vasseur, 1964 ; Cadiet, 1987). Il est vrai pourtant que leur qualification juridique et le régime (droit public ou droit privé)<sup>16</sup> auquel ils se rattachent divisent encore parfois les juristes, tant la voie contractuelle apparaît encore comme une dérogation, une exception, à l'acte unilatéral, voie « naturelle » d'intervention pour l'administration<sup>17</sup>. Pourtant, le contrat s'affirme comme le mode de régulation privilégié, nous l'avons vu, des rapports entre l'agriculture et l'environnement. On peut alors se poser la question de la traduction juridique des principes du droit de l'environnement dans le régime juridique applicable à ces contrats<sup>18</sup>.

Un seul de ces principes nous retiendra ici, le principe de participation du public, tant ce principe paraît devoir correspondre au caractère collectif du bien environnemental et du contrat social (voir précédemment). Or, il apparaît que ni le droit applicable aux contrats administratifs, ni le droit civil des contrats ne permettent de rendre compte de manière satisfaisante

de ce caractère collectif, alors même que l'on observe sur le terrain une tendance à ouvrir la relation contractuelle aux tiers. Ce mouvement atteste bien, selon nous, de la réalité de cette dimension collective, qu'il conviendrait ainsi de formaliser juridiquement.

Par ailleurs, à l'heure où le recours au contrat, à propos, notamment, de l'environnement, oriente la nouvelle loi agricole, il est utile de fournir quelques éléments de réflexion relatifs à la pertinence du choix du contrat, en tant que technique juridique de mise en œuvre du contrat agriculture-société. La question peut étonner tant cette technique juridique semble faire écho à la notion de contrat présente dans les discours politiques. Pourtant, paradoxalement, le contrat, en tant que technique juridique de mise en œuvre du contrat agriculture-société, révèle certaines carences.

### Le régime juridique des contrats et le principe de participation du public

Il est significatif, et encourageant, de constater que le droit communautaire tend à marquer la spécificité des contrats ayant pour objet la protection de l'environnement en organisant, notamment, l'information des tiers. Ainsi, certains textes permettent de tracer les grandes lignes d'un régime juridique applicable aux contrats conclus dans le domaine de l'environnement, en indiquant l'orientation que les droits des États membres devront adopter<sup>19</sup>. Ces textes marquent l'amorce d'une remarquable ouverture de la relation contractuelle aux tiers, dans le sens où, si les parties contractantes, l'État et une personne physique ou morale s'obligent l'une envers l'autre, elles pourraient être également tenues, à l'égard des tiers, de rendre compte de la bonne exécution de leurs engagements respectifs. Or, ouvrir les contrats agriculture-environnement aux tiers, c'est éviter le huis clos actuel entre les pouvoirs publics et les professionnels de l'agriculture. C'est faire en sorte que le droit de l'environnement en matière agricole ne se réduise pas à être « un instrument en quête éperdue d'utilité (...), un moyen de promotion d'un corporatisme économique et technique » (Lascoumes, 1990). C'est également une manière de montrer que ces questions concernent un cercle d'intérêts beaucoup plus étendu. Nous pensons notamment à certains syndicats agricoles qui n'étaient pas, jusqu'à une date récente, invités aux négociations en matière de politique relative aux pollutions agricoles, aux consommateurs et aux associations de protection de l'environnement.

Concrètement, l'application du principe de participation du public aux contrats dont nous traitons ici, devrait conduire à l'instauration de mesures de publicité destinées à informer les tiers, à l'intervention systématique de représentants de l'environnement, notamment dans la phase d'élaboration des contrats, et enfin à la possibilité pour les tiers de saisir un juge ou toute instance d'arbitrage compétente pour connaître de ces contrats.

Par ailleurs, rappelons que le principe de participation est indissociable du respect du droit à l'information relative à l'environnement, droit dont chacun est

<sup>16</sup> L'intérêt pratique de cette question réside dans la détermination du juge compétent pour connaître du contrat, le juge administratif ou le juge civil. Il est à noter, à propos du régime juridique applicable aux CTE, que l'article 7 de la loi (L 341-1-III du code rural), dispose que les litiges les concernant seront portés devant les tribunaux administratifs.

<sup>17</sup> Sans doute faut-il voir dans ce constat l'origine de la réticence de certains auteurs, et parfois du juge administratif, à reconnaître la qualification contractuelle aux actes, de plus en plus nombreux, passés par l'administration et qui présentent une incontestable « apparence » contractuelle. Voir par exemple, l'arrêt *Les amis de la terre* CE 8 mars 1985, AJDA, 1985, p. 383. Lire également Hernandez-Zakine, 1998.

<sup>18</sup> Rappelons que les principes du droit de l'environnement figurent à l'article L 200-1 du Code rural ; il s'agit du principe de précaution, du principe d'action préventive, du principe pollueur-payeur et du principe de participation.

<sup>19</sup> Il s'agit de la recommandation n° 96/733/CE du 27 novembre 1996 de la Commission européenne concernant les accords environnementaux mettant en œuvre des directives communautaires (JOCE n° L 333/60 du 21 décembre 1996) et de l'avis du Comité économique et social concernant les accords dans le domaine de l'environnement, avis n° 97/C287 du 28 mai 1997 (JOCE C 287/1 du 22 septembre 1997).



titulaire<sup>20</sup>. Incontestablement, la publicité facilite l'exercice de ce droit. S'agissant des contrats étudiés, il conviendrait de préciser non seulement les modalités de la publicité, mais également les informations devant faire l'objet de ces mesures.

La question des modalités ne présente pas de difficultés particulières ; de nombreux actes de droit public ou privé font déjà l'objet de mesures de publicité (journal officiel, publication aux hypothèques, affichage en mairie, etc.). On doit simplement faire remarquer, effectivement, les contrats de droit public

(accords sectoriels), les catégories socioéconomiques (partenaires sociaux, organisations environnementales, représentants des consommateurs) devraient y être associés ». Il est important de souligner que l'accent est mis sur le fait que la représentation des intérêts environnementaux ne constitue pas le monopole des pouvoirs et institutions publiques<sup>21</sup>.

Quant au droit de recours des tiers, ce même avis recommande aux États membres de prévoir la possibilité pour les tiers aux contrats de saisir une instance juridictionnelle. Différentes personnes peuvent être



médiaire de l'exploitant agricole, lequel est engagé personnellement auprès des représentants de l'État. Le constat peut surprendre, tant les caractéristiques environnementales de la parcelle, ou à tout le moins de la zone (cf. ci-dessus) dans laquelle elle est située, justifient véritablement dans la pratique le contrat lui-même.

Mais surtout les « obligations environnementales » de l'agriculteur à propos de cette ou ces parcelle(s) n'existent qu'en fonction de la durée de la relation contractuelle. La réalité de ces obligations est dépendante de la volonté des parties de renouveler le contrat, mais également de l'existence et de la durée du droit d'exploiter de l'agriculteur comme nous l'avons souligné plus haut. Parce qu'il ne permet pas d'engager de façon permanente le bien lui-même, le contrat juridique fragilise ainsi la politique agri-environnementale et, partant, le contrat agriculture-société qu'il a pour mission de mettre en œuvre.

Dans une perspective pérenne, qui semble inhérente à une gestion significative de l'environnement, on pourrait songer à grever les terres agricoles elles-mêmes d'une « affectation écologique », qui aurait pour effet de modifier le droit de propriété lui-même, en interdisant certaines pratiques ou, au contraire en imposant des actes d'entretien. Actuellement, seule la technique des servitudes administratives permettrait d'affecter de façon permanente les propriétés agricoles concernées<sup>23</sup>. Toutefois, la création de servitude ne saurait se substituer totalement au contrat juridique dans la mise en œuvre du contrat agriculture-société. Non seulement, l'établissement d'une servitude ne procède pas d'un accord de volonté entre la puissance publique et le particulier assujéti, mais elle ne donne pas lieu au versement d'une contre-partie financière<sup>24</sup>. Or, il s'agit là d'éléments déterminants de la politique agri-environnementale actuelle.

Mais il est un autre aspect du caractère provisoire du contrat qui peut d'ailleurs paraître contradictoire avec le premier. Pour que la protection de l'environnement soit pérenne, il semble que le contrat lui-même devrait être limité dans le temps. C'est déjà le cas en ce qui concerne les contrats du PMPOA et pour certains contrats du règlement du 30 juin 1992, comme les contrats relatifs à la conversion à l'agriculture biologique, pour lesquels il n'est pas prévu de renouvellement. En revanche, pour les autres contrats du règlement communautaire, il est expressément prévu, au plan national, qu'ils puissent faire l'objet d'un renouvellement dans la mesure où ils sont considérés comme « permettant de compenser (...) des contraintes environnementales permanentes »<sup>25</sup>. On peut supposer qu'il en ira de même pour les CTE. Or, nous avons vu que l'identification d'un réel service environnemental justifiant une rémunération permanente est une solution qui n'est pas sans soulever certaines questions. On pourrait alors suggérer qu'à l'issue du contrat d'autres techniques prennent le relais.

Mais surtout les « obligations environnementales » de l'agriculteur à propos de cette ou ces parcelle(s) n'existent qu'en fonction de la durée de la relation contractuelle. La réalité de ces obligations est dépendante de la volonté des parties de renouveler le contrat, mais également de l'existence et de la durée du droit d'exploiter de l'agriculteur comme nous l'avons souligné plus haut. Parce qu'il ne permet pas d'engager de façon permanente le bien lui-même, le contrat juridique fragilise ainsi la politique agri-environnementale et, partant, le contrat agriculture-société qu'il a pour mission de mettre en œuvre.

Mais il est un autre aspect du caractère provisoire du contrat qui peut d'ailleurs paraître contradictoire avec le premier. Pour que la protection de l'environnement soit pérenne, il semble que le contrat lui-même devrait être limité dans le temps. C'est déjà le cas en ce qui concerne les contrats du PMPOA et pour certains contrats du règlement du 30 juin 1992, comme les contrats relatifs à la conversion à l'agriculture biologique, pour lesquels il n'est pas prévu de renouvellement. En revanche, pour les autres contrats du règlement communautaire, il est expressément prévu, au plan national, qu'ils puissent faire l'objet d'un renouvellement dans la mesure où ils sont considérés comme « permettant de compenser (...) des contraintes environnementales permanentes »<sup>25</sup>. On peut supposer qu'il en ira de même pour les CTE. Or, nous avons vu que l'identification d'un réel service environnemental justifiant une rémunération permanente est une solution qui n'est pas sans soulever certaines questions. On pourrait alors suggérer qu'à l'issue du contrat d'autres techniques prennent le relais.

Mais il est un autre aspect du caractère provisoire du contrat qui peut d'ailleurs paraître contradictoire avec le premier. Pour que la protection de l'environnement soit pérenne, il semble que le contrat lui-même devrait être limité dans le temps. C'est déjà le cas en ce qui concerne les contrats du PMPOA et pour certains contrats du règlement du 30 juin 1992, comme les contrats relatifs à la conversion à l'agriculture biologique, pour lesquels il n'est pas prévu de renouvellement. En revanche, pour les autres contrats du règlement communautaire, il est expressément prévu, au plan national, qu'ils puissent faire l'objet d'un renouvellement dans la mesure où ils sont considérés comme « permettant de compenser (...) des contraintes environnementales permanentes »<sup>25</sup>. On peut supposer qu'il en ira de même pour les CTE. Or, nous avons vu que l'identification d'un réel service environnemental justifiant une rémunération permanente est une solution qui n'est pas sans soulever certaines questions. On pourrait alors suggérer qu'à l'issue du contrat d'autres techniques prennent le relais.

Mais il est un autre aspect du caractère provisoire du contrat qui peut d'ailleurs paraître contradictoire avec le premier. Pour que la protection de l'environnement soit pérenne, il semble que le contrat lui-même devrait être limité dans le temps. C'est déjà le cas en ce qui concerne les contrats du PMPOA et pour certains contrats du règlement du 30 juin 1992, comme les contrats relatifs à la conversion à l'agriculture biologique, pour lesquels il n'est pas prévu de renouvellement. En revanche, pour les autres contrats du règlement communautaire, il est expressément prévu, au plan national, qu'ils puissent faire l'objet d'un renouvellement dans la mesure où ils sont considérés comme « permettant de compenser (...) des contraintes environnementales permanentes »<sup>25</sup>. On peut supposer qu'il en ira de même pour les CTE. Or, nous avons vu que l'identification d'un réel service environnemental justifiant une rémunération permanente est une solution qui n'est pas sans soulever certaines questions. On pourrait alors suggérer qu'à l'issue du contrat d'autres techniques prennent le relais.

Mais il est un autre aspect du caractère provisoire du contrat qui peut d'ailleurs paraître contradictoire avec le premier. Pour que la protection de l'environnement soit pérenne, il semble que le contrat lui-même devrait être limité dans le temps. C'est déjà le cas en ce qui concerne les contrats du PMPOA et pour certains contrats du règlement du 30 juin 1992, comme les contrats relatifs à la conversion à l'agriculture biologique, pour lesquels il n'est pas prévu de renouvellement. En revanche, pour les autres contrats du règlement communautaire, il est expressément prévu, au plan national, qu'ils puissent faire l'objet d'un renouvellement dans la mesure où ils sont considérés comme « permettant de compenser (...) des contraintes environnementales permanentes »<sup>25</sup>. On peut supposer qu'il en ira de même pour les CTE. Or, nous avons vu que l'identification d'un réel service environnemental justifiant une rémunération permanente est une solution qui n'est pas sans soulever certaines questions. On pourrait alors suggérer qu'à l'issue du contrat d'autres techniques prennent le relais.

## Le contrat, une technique juridique accessoire

Le contrat est déjà clairement utilisé comme une technique juridique accessoire dans le cadre du PMPOA (Doussan, 1997). Rappelons qu'à la suite de la directive sur les nitrates du 12 décembre 1991<sup>26</sup>, un accord national a été conclu au 8 octobre 1993 (non publié) entre les représentants de la profession agricole et les ministres de l'environnement et de l'agriculture, définissant ce PMPOA (cf. ci-dessus). Or, au sein de ce dispositif, le contrat est la technique juridique qui permet tout à la fois l'octroi des aides aux agriculteurs et le contrôle, par les pouvoirs publics, de leur affectation<sup>27</sup>. Par ailleurs, le recours au contrat permet d'assurer l'effectivité de la réglementation en évitant l'échec certain d'une politique répressive<sup>28</sup>.

Concrètement, la combinaison de la règle de police et du contrat s'organise de la manière suivante. D'une part, on peut observer une identité parfaite entre les obligations de l'éleveur contractant et les prescriptions réglementaires édictées au titre de la police des installations classées, les premières étant calquées sur les secondes. D'autre part, l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions prises dans le cadre de cette police spéciale a été fixée au 31 décembre 1999, soit à l'issue du PMPOA<sup>29</sup>. Le fait que la loi nouvelle prévoit un délai d'entrée en vigueur est chose courante ; on pourrait dire qu'en règle générale, il s'agit d'un temps mort destiné à permettre aux personnes assujetties de se conformer aux contraintes nouvelles. Mais ici, le temps n'est pas mort. Il est occupé par le contrat, qui s'inscrit en quelque sorte dans l'espace temps laissé vacant par la règle de police. Les deux techniques juridiques sont ainsi clairement utilisées afin d'agir, non pas simultanément, mais successivement.

Sous réserve d'en prévoir un encadrement juridique plus strict, afin notamment d'assurer une plus grande transparence des pratiques administratives, la combinaison ainsi réalisée peut se révéler d'une plus grande effectivité, au regard de la protection de l'environnement, que chacune des deux techniques juridiques prises isolément, réglementation ou contrat. En ce sens, le contrat pourrait se présenter comme une technique juridique « préparatoire » à l'application de règles de police. Le recours, provisoire et contrôlé, au contrat pourrait dès lors conduire à une règle de police « consentie » par la profession et, partant, d'une effectivité plus grande. En étant en quelque sorte « annoncée » par la technique contractuelle, la règle de police ne serait pas ainsi en totale contradiction avec le concept de contrat agriculture-société.

Mais on peut également envisager de recourir à d'autres techniques juridiques en complément des contrats conclus avec des agriculteurs. Le contrat pourrait « annoncer » l'institution d'une servitude administrative ou bien encore l'instauration de redevances-pollution pour les agriculteurs mettant en œuvre des techniques de production intensives<sup>30</sup>. Dans la gamme des instruments juridiques « volontaires », la normalisation écologique des entreprises – la norme ISO 14001 – et les techniques de labellisation des produits pourraient également constituer un complément utile au contrat.

L'idée qui consiste à aider provisoirement un agriculteur à modifier ses pratiques de production afin d'intégrer progressivement le coût des contraintes environnementales apparaît extrêmement intéressante. Toutefois, même si une généralisation de ce système serait tout à fait souhaitable, force est de constater que les techniques actuelles de labélisation ne sont pas adaptées à cet objectif. Rappelons en effet que les produits agro-alimentaires sont exclus du label écologique communautaire ainsi que de la marque française NF Environnement, sans que pour autant les différentes techniques d'identification des produits agricoles soient à même de jouer ce rôle (Thiébaud, 1995). Il est toutefois permis de penser que les labels écologiques, français et communautaire, voient leur champ d'application élargi aux produits agricoles.

Il apparaît ainsi que la formalisation juridique du contrat entre l'agriculture et la société à propos de l'environnement appelle certains aménagements de notre ordre juridique, comme l'application des principes du droit de l'environnement et le recours complémentaire à d'autres techniques juridiques. En retour, la recherche d'une effectivité accrue des contrats agriculture-environnement permettrait de souligner davantage les deux facettes du terme de contrat comme un accord générateur d'obligations pour les parties.

**Résumé – L'environnement, objet de contrat entre l'agriculture et la société ?**

Un contrat entre l'agriculture et la société à propos de l'environnement ? Le slogan des années quatre-vingt, destiné à refaire de l'agriculture une cause soutenable, a donné lieu à des engagements contractuels concrets entre les agriculteurs et l'État, qu'il s'agisse des contrats conclus dans le cadre des mesures agri-environnementales, dans celui du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) ou plus récemment encore des CTE (Contrats territoriaux d'exploitation). Toutefois, l'articulation entre ce nouveau contrat social et les contrats effectivement conclus demandait à être soumise à une analyse économique et juridique. Assurément de nombreux aspects des contrats étudiés mettent en œuvre les objectifs environnementaux d'un contrat entre les agriculteurs et la société ; des propositions d'aménagement peuvent, toutefois, être formulées afin qu'ils y répondent plus efficacement. De manière plus générale, en cherchant une plus grande adéquation entre les contrats conclus et le contrat social, on se donne les moyens de remplir ce dernier, et de le concrétiser au-delà même, sans doute, de la simple question environnementale. © 2000 Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS. Tous droits réservés

**interdisciplinaire / droit / économie / contrat / mesures agri-environnementales / pollutions agricoles**

**Conclusion**

Les politiques, de plus en plus, se construisent sous le signe du contrat social. On assiste en parallèle au développement du recours au contrat comme mode d'intervention des pouvoirs publics en agriculture, notamment sur la question d'environnement.

L'analyse du recours à l'instrument contractuel met en évidence les particularités de son élaboration, ainsi que de sa mise en œuvre, en fonction des « attendus » du contrat social qu'il est censé rendre opératoire. Elle permet de voir que le contexte large (contrat social) du contrat-instrument joue sur l'évolution de ce dernier, sur les modalités de son application (choix d'agriculteurs contractants en cas d'enveloppe budgétaire limitée) et du contrôle (les clauses les plus surveillées sont celles que le débat social, à l'époque du contrôle, met en avant) : le contrat agriculture-environnement poursuit dans son esprit un accord plus large que les clauses contractuelles, et donc bien le contrat social. Ce contrat comme outil d'intervention des politiques renforce le contrat social liant agriculture et société, car il opère un changement de mentalité, tant de la part des agriculteurs que de la profession : c'est bien après l'expérience des contrats agriculture-environnement (OLAE et PDD) que le concept plus général de CTE a pu germer.

Cependant, tel qu'il est conçu actuellement, le contrat n'est pas suffisant pour atteindre les objectifs de la politique agri-environnementale. En effet, le manque de clarté de ces objectifs et les limites propres à l'outil contractuel, ses contradictions entre un objectif de mise en œuvre d'une politique et la technique du contrat, nuisent à une utilisation de l'outil

juridique dans la mise en œuvre de cette politique. La participation du public, aujourd'hui tiers exclu des contrats agriculture-environnement, peut contribuer à renforcer le contrat social ; c'est ce que pourrait permettre l'évolution du droit communautaire. C'est ce que doit prendre en compte le Contrat territorial d'exploitation si on veut en faire un instrument au service du contrat social entre l'agriculture et la société, notamment à propos de l'environnement.

**RÉFÉRENCES**

Cadiet L. (dir.) 1987. *Le droit contemporain des contrats. Bilan et perspectives*. Economica, Paris.

Coase R.H. (1937) 1987. La nature de la firme. *Revue Française d'Economie*, 2 (1), 133-161.

Colson F., Stenger-Letheux A. 1995. *Évaluation monétaire des avantages environnementaux de l'agriculture : une analyse coût-bénéfice appliquée à la gestion des espaces et des paysages agricoles dans le cadre de la nouvelle PAC*. Rapport d'étude, septembre 1995, C.G.Plan, Direction de la prévision, Inra ESR Nantes, 115 p.

Doussan I. 1997. *Activité agricole et droit de l'environnement : l'impossible conciliation ?* Thèse, Université de Nice, France. 410 p.

ENESAD., 1998. *Évaluation des mesures agri-environnementales : programme régional Bourgogne*. Rapport définitif pour la Préfecture de Région, 179 p.

Facchini F. 1997. Politique agricole en France et prix de la terre. *Politiques et management public*, 15 (4), 27-46.

Favereau O., Picard P. 1996. L'approche économique des contrats : unité ou diversité ? *Sociologie du Travail*, 3, 441-464.

Gauduchon V. 1998. Réflexions autour des CTE. *Agri-Environnement Infos*, 9, 3-4.

- Henin S. (dir.) 1980. *Activités agricoles et qualité des eaux*. Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Environnement, Paris, tome II, 294 p.
- Hernandez-Zakine C. 1998. De l'affichage au droit : l'analyse juridique des contrats agri-environnementaux. *Revue de Droit Rural*, 263, 275 sq.
- Larrère C. 1997. La crise environnementale : le savant et le politique, in Larrère C. et R. : *La crise environnementale*. Inra Editions, Paris.
- Lascoumes P. 1990. *Un droit de l'environnement négocié, volet discret d'une politique publique*. Piren-CNRS, 152 p.
- Polanyi K. (1944) 1983. *La grande transformation*. Gallimard, Paris. 419 p.
- Rousseau J.J. (1762) 1966. *Du contrat social*. Flammarion, Paris, 187 p.
- Serres M., 1990. *Le contrat naturel*. Bourin, Paris, 191 p.
- Thanberger-Gaillarde E. 1997. *Contrat agri-environnemental et production de bien commun : une méthodologie d'analyse de l'intégration du contrat agri-environnemental au fonctionnement des exploitations agricoles*. Thèse, Ensa, Montpellier, 520 p.
- Thanberger-Gaillarde E., Trommetter M. 1998. Les formes d'incitation dans les contrats agri-environnementaux. *Étud. Rech. Syst. Agraires Dév.* (Inra SAD, Paris), 31, 221-237.
- Thiébaud L. 1994. Sol, agriculture et environnement : une rencontre à ménager. *Natures, Sciences, Sociétés*, 2 (2), 129-142.
- Thiébaud L. 1995. Environnement, agroalimentaire et qualité, in Nicolas F., Valceschini E., *Agroalimentaire : une économie de la qualité*. Inra/Economica, Paris, 125-135.
- Thiébaud L. 1996. Les fonctions environnementales de l'agriculture périurbaine. *Cahiers Agricultures*, 5 (3), 171-177.
- Thiébaud L., à paraître. Genèse des problèmes et des politiques d'environnement en agriculture, in Fromageau (éd.), *Genèse du droit de l'environnement*. L'Harmattan, Paris.
- Thomson M. 1993. La démarche paysagère en milieu rural. *Économie du paysage et agriculture (Bulletin Technique d'Informations, Ministère de l'Agriculture)*, 11-12 (janvier-avril), 68-75.
- Vasseur M. 1964. Un nouvel essor du concept contractuel, les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle. *Revue trimestrielle de Droit civil*, p. 5.