

Aménagement des territoires et agricultures

Comment réconcilier l'aménagement des territoires et les agricultures ?

Sommaire

Allocution de bienvenue	2
Hervé NORA, Président du Cercle pour l'aménagement du territoire	
Ouverture du colloque	2
Vincent POURQUERY de BOISSERIN, Directeur adjoint du cabinet du Ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire	
Réflexions sur quelques enjeux agroalimentaires globaux	5
Michel Foucher, Ancien ambassadeur, Professeur à l'École normale supérieure	
Les rapports entre agricultures et développement des territoires : méconnaissance ou nécessité d'innovation ?	10
Claude BOYER, Président de Boyer SAS	
Daniel DESWARTE, Président de la Commission de l'Agriculture, de l'environnement et de la ruralité au Conseil économique et social régional (CESR) d'Ile-de-France	
Michel EHRHART, Adjoint à la Sous-directrice du Développement rural et du cheval, Ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche	
Eliane GIRAUD, Vice-présidente de la Région Rhône-Alpes chargée de l'agriculture et de l'environnement, Vice-présidente de la Fédération des parcs naturels régionaux, Présidente du Parc naturel régional de la Chartreuse	
Nicolas PORTIER, Délégué général de l'Assemblée des communautés de France ;	
Bertrand SCHMITT, Chef du Département économique de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)	
Martin VANIER, Professeur à l'Université de Grenoble, Conseiller scientifique du programme de prospective, DATAR	
Pour un modèle européen d'agriculture durable	20
Stéphane LE FOLL, Député européen, membre de la Commission agriculture du Parlement européen	
Politique agricole et politique d'aménagement du territoire, le choc des enjeux ?	22
Mathieu CALAME, Ingénieur agronome, en charge du dossier de l'évaluation des recherches sur le vivant et de la gestion durable des territoires, Fondation Charles Léopold Mayer	
Antoine HERTH, Député, Vice-président du Conseil régional d'Alsace	
Bertrand HERVIEU, Inspecteur général de l'agriculture, ancien directeur de recherche au CNRS et ancien président de l'INRA	
Vincent PIVETEAU, Ancien directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire	
Patrick SALEZ, Coordinateur de la cohésion territoriale, Direction générale « politique régionale » de la Commission européenne	
Anne-Claire VIAL, Agricultrice, membre du bureau de la Chambre d'agriculture de la Drôme et de l'AGPM	
Une mise en perspective grâce aux travaux prospectifs pilotés par la DATAR	38
Pierre DARTOUT, Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale	

Aménagement des territoires et agricultures

Comment réconcilier l'aménagement des territoires et les agricultures ?

Allocution de bienvenue

Hervé NORA

Président du Cercle pour l'aménagement du territoire

Au nom du Cercle pour l'aménagement du territoire, je vous souhaite la bienvenue à ce colloque qui réunit des participants variés : élus, responsables économiques, représentants du monde agricole, universitaires, hauts fonctionnaires, journalistes... Le Cercle a souvent été précurseur dans les sujets qu'il a traités lors de ses manifestations. Au cours des sept dernières années, il a ainsi abordé, avant qu'ils ne deviennent d'une actualité parfois brûlante, des thèmes tels que la désertification médicale des territoires ruraux, la réforme de la loi littoral, l'étalement périurbain ou encore la crise du logement et ses conséquences sur l'aménagement du territoire.

Au moment où se prépare la politique agricole commune (PAC) qui entrera en vigueur en 2013, le Cercle n'a pu que constater qu'il était peu question des territoires dans ce débat. Un colloque devait contribuer à combler cette lacune et proposer un dialogue avec des élus, des experts et des professionnels autour de la question suivante « comment réconcilier l'aménagement des territoires et les agricultures ? ». L'agriculture forge le territoire dont elle se nourrit, mais une économie agricole qui évolue sous la pression de critères extérieurs ne risque-t-elle pas de dévoyer les territoires ? Le territoire n'est pas un simple réceptacle d'activités ; c'est un lieu de vie sociale, un miroir de la société, une source d'identité, un facteur d'équilibre. C'est une denrée à valoriser. Je souhaite que nous échangions sur ces sujets de façon libre et ouverte.

Ouverture du colloque

Vincent POURQUERY de BOISSERIN

Directeur adjoint du cabinet du Ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire

Le titre de ce colloque mentionne « les agricultures » au pluriel, nuance qui me semble extrêmement importante. Le dossier de présentation de la manifestation cite en outre un texte dans lequel Henri Mendras évoque « la fin des paysans ». Ceci rappelle le pacte social qui s'est établi de longue date entre les paysans et la Nation française, pacte que certains historiens rattachent à la bataille de Bouvines de 1214 durant laquelle les paysans ont aidé le Roi Philippe Auguste à remporter la victoire. Ce pacte a été stable pendant 700 ans, jusqu'à la fin de la première guerre mondiale. Il a fortement évolué depuis 1945, sous l'effet du Plan Monnet entraînant une mécanisation de l'agriculture, mais aussi du fait de l'urbanisation et de

l'exode rural. Il se produit donc aujourd'hui une recomposition du lien entre la Nation et les paysans, désormais appelés « agriculteurs ». Ces derniers ne sont plus les seuls à structurer l'espace et l'activité d'un territoire.

Pourquoi parler *des* agricultures ? Cette pluralité est liée aux fonctionnalités diverses que remplit cette activité. La première est de produire les nourritures terrestres. Mais l'agriculture a aussi pour fonction de valoriser le patrimoine, notamment paysager. Elle doit contribuer à la maîtrise des risques environnementaux et aux efforts de développement durable.

Peut-on affirmer aujourd'hui que les paysans n'existent plus mais qu'il y a des agriculteurs, des cultivateurs ou encore des éleveurs ? Les territoires ruraux sont-ils encore définis par leur activité agricole, ou plutôt par leur caractère non urbanisé ? Ces questions interrogent la recomposition des liens qui est à l'œuvre entre les habitants et leur territoire.

I. Enjeux de l'agriculture aujourd'hui

Les agricultures concourent à l'aménagement du territoire. Or tous les territoires sont touchés par une forme de globalisation. Il faut en tirer les conséquences en termes de coordination des niveaux d'action : local, européen, national et mondial. Les territoires et les agricultures, dans les problématiques qu'ils soulèvent et les politiques qu'ils mobilisent, passent aisément du niveau local aux niveaux européen et mondial. La relation est bouleversée entre l'activité primaire et son environnement au sens large.

Les agricultures constituent par ailleurs un enjeu économique majeur pour l'Europe. La production agricole européenne représente 350 milliards d'euros (soit environ la moitié de la production automobile). Si l'on y ajoute l'industrie agroalimentaire et les 5 millions de personnes qui en vivent, on dépasse 800 milliards d'euros. L'Union européenne est le premier importateur et le deuxième exportateur mondial de produits agricoles. Dans ce contexte, la PAC est une négociation politique qui engage la capacité de l'Europe à peser sur l'agriculture et sur son indépendance, mais aussi sur les affaires du monde. Les principaux enjeux de la PAC sont de préserver l'environnement et de garantir à tous les consommateurs une alimentation sûre et équilibrée. Cela peut paraître une évidence, mais au vu des enjeux financiers et des probables difficultés qu'il y aura à trouver un arbitrage entre les différentes politiques européennes, ces aspects conditionneront la négociation. Les politiques européennes qui se préparent pour l'après 2013 sont de surcroît guidées par les éléments conjoncturels extrêmement fragiles qui prévalent actuellement. Les équilibres financiers qui seront décidés entre la PAC, les politiques de cohésion et les autres politiques seront contraints par les situations budgétaires et financières difficiles des Etats membres.

A l'échelle mondiale, l'enjeu est de nourrir 6 à 9 milliards d'humains dans les quarante ans à venir. Comment faire en sorte que l'agriculture puisse alimenter une telle population dans un environnement de plus en plus contraint - alors qu'aujourd'hui plus d'un milliard d'individus ne bénéficie pas même des quantités alimentaires suffisantes pour survivre ? Différentes agricultures doivent coexister dans un ensemble de territoires dont certains se doivent d'être protégés et d'autres peuvent être utilisés. Or la nécessité de protéger davantage d'espaces introduira une tension croissante dans l'usage des territoires dans le monde.

Comment l'agriculture peut-elle participer du développement durable ? Citons quelques éléments évoqués lors du sommet de Copenhague. Tout d'abord, l'agriculture doit servir à stocker le CO₂. C'est tout le rôle régulateur que jouent les forêts. Ensuite, les territoires peuvent contribuer à atténuer les effets des désastres climatiques, notamment des inondations. Enfin, l'agriculture peut aider à répondre au défi énergétique, notamment grâce aux biocarburants.

II. Agir pour rapprocher les agricultures de leurs territoires

Au vu des enjeux et des difficultés précités, comment rapprocher les agricultures de leurs territoires ? Prenons deux exemples simples qui s'inscrivent dans le droit fil de l'action du Ministre de l'Aménagement du territoire : le soutien aux appellations d'origine contrôlée (AOC) et aux pôles d'excellence rurale.

- **Les AOC**

C'est par le développement d'un savoir-faire humain, enrichi d'une longue expérience sur un territoire, que se produit une fusion entre une production agricole locale et son territoire, se traduisant par une AOC. Les AOC constituent un lien extrêmement fort entre l'agriculture et le territoire et participent de la construction d'une identité locale.

- **Les pôles d'excellence rurale**

Le Ministre a récemment lancé un deuxième appel à projets concernant une nouvelle génération de pôles d'excellence rurale. Les lignes directrices sont d'œuvrer au renforcement de la capacité économique des territoires ruraux et de prendre en compte les besoins des populations en matière de services.

III. Le nouveau visage des territoires ruraux

Les paysans ou les agriculteurs ne sont plus les seuls habitants d'un certain nombre de territoires autrefois essentiellement agricoles ou ruraux. Ils les partagent désormais avec d'autres. Après une période d'exode rural et la création de grandes métropoles, on constate une modification de la répartition des populations dans les territoires. Dans certaines zones rurales (notamment périurbaines et littorales), la population cesse de décroître voire tend à s'accroître. La sociologie de leurs habitants évolue. C'est la raison pour laquelle le Ministre a entrepris l'organisation d'Assises des territoires ruraux, vaste consultation visant à identifier les attentes de cette population. Il apparaît tout d'abord que les demandes des habitants des territoires ruraux ne sont pas excessives. Pour le dire simplement, ils ne demandent pas tout, tout de suite et tout près de chez eux.

En revanche, leurs attentes sont extrêmement fortes dans plusieurs domaines.

- Bénéficier du déploiement du très haut débit numérique.
- Disposer d'une accessibilité aux services (et non pas d'une proximité absolue de ces services) ; savoir où ils sont situés et comment ils sont accessibles.
- Disposer d'un accès facilité aux services de santé, notamment grâce à une meilleure visibilité de l'organisation des soins.

Face à ces attentes, le Ministre a proposé au gouvernement une quarantaine de mesures, déclinées selon les axes suivants.

- Relancer les pôles d'excellence rurale et le développement des grappes d'entreprises.
- Mettre en place un dispositif de pérennisation des « trains d'aménagement du territoire », trains Corail et Intercités qui desservent les villes moyennes.
- Valoriser les productions forestières.
- Favoriser le développement du très haut débit.

Dès sa prise de fonctions il y a environ un an, le Ministre a manifesté la volonté de déployer le très haut débit sur l'ensemble du territoire. Cela prendra bien évidemment du temps, mais un certain nombre de dispositifs sont d'ores et déjà engagés pour commencer un déploiement concomitant dans les zones urbaines denses et les zones rurales, moins rentables aux yeux des opérateurs et qui bénéficieront d'aides publiques. Une loi récente a établi la création d'un

fonds d'aménagement numérique du territoire qui permettra d'équilibrer les délégations de service public ou les partenariats public-privé dans les territoires ruraux, de telle sorte que les attentes de nos concitoyens soient satisfaites sur ces territoires tout comme celles des urbains. Ce fonds sera alimenté dans un premier temps par un milliard d'euros prélevés sur de l'emprunt national lancé récemment.

Tels sont quelques-uns des axes de l'action entreprise depuis un an par Michel Mercier au service des territoires ruraux et de leur développement. C'est une réponse forte aux mutations que connaissent les territoires ruraux depuis plusieurs années du fait de la mobilité des personnes et des biens et de la diffusion de nouveaux modes de vie. Ces évolutions induisent des modèles innovants. Ainsi, pour rapprocher les productions agricoles des territoires, le Ministre a émis un certain nombre de propositions de modification de la loi et du Code des marchés publics pour favoriser les circuits courts. Dans ce contexte, le Ministre a fait la preuve de ce que devait être le double rôle de l'Etat : l'incitation et l'accompagnement.

Réflexions sur quelques enjeux agroalimentaires globaux

Michel FOUCHER

Ancien ambassadeur, Professeur à l'Ecole normale supérieure

J'évoquerai les enjeux qui se posent en matière agroalimentaire à d'autres échelles que celle des territoires français et européens. Nous sommes confrontés à des phénomènes complexes qui ne peuvent pas être abordés sous le seul prisme de l'écologie. Ce serait une réaction légitime au plan scientifique mais trop défensive, qui nous empêcherait d'analyser ces phénomènes en profondeur.

I. Des terres agricoles de plus en plus convoitées

Dans le communiqué issu du récent sommet du G8, un paragraphe est rédigé en ces termes : *« Reflétant la connexion clé entre les investissements internationaux et le développement, constatant le fait que l'assistance officielle au développement n'est pas suffisante pour assurer la sécurité alimentaire, nous, chefs d'Etats et de gouvernements du G8, soulignons l'importance de l'encouragement aux investissements internationaux dans les pays en développement d'une façon responsable et durable. Dans ce contexte, nous soutenons les efforts pour développer les principes d'investissement dans le secteur agricole tels qu'ils sont en voie de définition par la Banque mondiale, les banques régionales de développement, la FAO, la CNUCED, etc. »*. Très récemment encore, le Conseil d'analyse stratégique a présenté à la Secrétaire d'Etat chargée de la Prospective et du développement de l'économie numérique un rapport relatif aux cessions d'actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement. La proposition principale est d'établir un cadre plus transparent pour les transactions foncières et des règles pour s'assurer que ces transactions s'accompagnent de progrès sociaux pour les pays vendeurs. Cela soulève le problème des droits fonciers. En Afrique, environ 90 % des terres situées au sud du Sahara sont régies par des droits coutumiers. Quiconque se dote de bons avocats peut se les approprier, arguant une absence de droit. L'enjeu du statut de ces terres est absolument majeur. Le même rapport indique que l'industrie agroalimentaire européenne prévoit de consacrer une grande partie de ses investissements aux territoires situés en dehors de l'Union dans les années à venir. Le Conseil d'analyse stratégique propose de créer un label « agro-investissement responsable » et d'aider, *via* l'Union européenne et la France, les pays hôtes à négocier avec les investisseurs.

L'ONG Grain vient d'établir une liste de 120 firmes créées depuis 2008 pour effectuer des investissements fonciers, éventuellement agricoles et agroalimentaire. 46 d'entre elles sont basées en Europe. La Suisse en particulier est très active, de même que la Suède, le Royaume-Uni, l'Allemagne ou encore la Bulgarie. C'est un mouvement de fond dont je ne suis pas certain que nous ayons pris la mesure en France.

II. Une globalisation foncière

Le défi de l'agriculture n'est pas nouveau : il s'agit de nourrir les hommes, et plus exactement tous les hommes. Ce défi s'inscrit dans un contexte de croissance démographique, de hausse des niveaux de vie et d'évolution de la diète. Autre élément de contexte, la crise agroalimentaire de 2007-2008 a joué un rôle très important sur les cessions d'actifs. Selon les estimations de la FAO (Food and Agriculture Organization), de la CNUCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement) et de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), les prix des matières agricoles vont se maintenir à des niveaux élevés par rapport aux prix moyens précédant la crise. Les marchés seront de surcroît de plus en plus volatiles. A l'échelle mondiale en effet, il est frappant de constater que l'essentiel de l'activité agricole est hors marché. Seuls 12 % du blé, 4 % du riz et 18 % du maïs produits dans le monde sont commercialisés. Les marchés vont s'emparer des récoltes, causant une forte volatilité des prix - ce qui est incompatible avec le rythme lent de la production agricole. Cela pose un vrai problème de régulation pour les Etats.

1. Un mouvement croissant de location et d'achat de terres cultivables

L'un des effets de la crise alimentaire de 2007-2008, et notamment de la hausse des prix, a été d'accélérer les phénomènes d'acquisition et de location de vastes superficies de terres cultivables en Afrique, en Asie du sud-est, en Amérique latine et en Eurasie par des Etats comme le Japon, la Corée du sud, l'Inde, l'Arabie saoudite, les pays du Golfe, l'Egypte, la Libye, l'Afrique du sud mais aussi des pays européens. On estime que plus de 30 millions d'hectares (soit une fois et demie la superficie arable de la France) ont été loués ou acquis. C'est un mouvement constant.

Cette globalisation foncière trouve plusieurs motivations.

- Assurer la sécurité alimentaire de pays entièrement dépendants des importations ou qui ont lancé des programmes ruineux d'autosuffisance alimentaire. Schématiquement, ceci concerne les pays riches mais dépourvus d'eau.
- Trouver des approvisionnements complémentaires pour des pays très peuplés où la riziculture a presque épuisé ses capacités d'augmentation de productivité. C'est le cas des pays de l'Asie des moussons (Inde, Chine, Corée du sud).
- Spéculer sur un secteur d'avenir. Goldman Sachs investit par exemple dans l'agriculture en Chine, et Morgan Stanley en Ukraine.
- Produire des biocarburants, ce qui intéresse notamment les pays européens.

Les investissements agricoles sont utiles dans les régions qui en étaient auparavant dépourvues ; c'est pourquoi le G8 les encourage. Toutefois, ce sont souvent des investissements peu transparents et qui ne prennent guère en compte les situations locales. On considérera ainsi qu'une terre de pâturage n'est pas cultivée, et par conséquent sans propriétaire ou usager. Cela conduit à des expropriations, parfois violentes comme au Soudan. L'enjeu est donc d'établir un code de conduite, comme l'a évoqué le sommet de la FAO de novembre 2009.

2. Illustration : le cas éthiopien

En Ethiopie, l'entreprise indienne Karuturi Global a loué près d'Addis-Abeba une centaine d'hectares pour produire des roses. Elle vient de se lancer dans le biofuel et se tourne vers la production agricole de masse. Elle a acquis du gouvernement éthiopien une surface de 760 000 hectares dans la région de Gambela, en plusieurs lots, dont 311 000 hectares sont en préparation pour produire des céréales et de l'huile de palme. Les travailleurs sont payés au maximum 50 dollars par mois. Les terres font l'objet d'un loyer de 2,5 dollars l'hectare, avec un délai de grâce de six ans pour démarrer l'activité. Elles sont louées pour 90 ans. On trouve des dizaines de telles firmes indiennes en Afrique de l'est. La Banque indienne d'import-export vient d'ailleurs d'ouvrir un bureau à Addis-Abeba.

Comment expliquer qu'un pays comme l'Ethiopie loue des terres à des groupes étrangers alors qu'il s'apprête à distribuer d'urgence des produits alimentaires à 5 millions de personnes qui souffrent de disette ? A cette question, le Ministre éthiopien de l'Agriculture répond que le pays ne peut pas fermer ses portes à l'économie globale. Les terres étant étatisées, il est facile au Ministre et aux gouverneurs des provinces de passer des contrats directs avec des investisseurs sans tenir compte des anciens droits coutumiers. Le gouvernement éthiopien a l'intention de louer près de 3 millions d'hectares à des entreprises saoudiennes ou indiennes.

Les acteurs de la globalisation présents en Ethiopie sont donc indiens, américains (Ardent Energy Group), britanniques, italiens ou encore allemands (Flora Copower). Mais l'acteur central est le Sheikh Mohammed Al Amoudi, de père yéménite et de mère éthiopienne, première fortune d'Ethiopie et ami du Roi Abdallah d'Arabie saoudite. Il investit dans l'agrobusiness pour produire du riz à destination du marché saoudien, ainsi que de la viande et du poulet. Des projets sont en cours en Ethiopie pour la production de canne à sucre, de biofuel, de céréales, de thé et de café, avec un label « Ethio Agri-CEFT » qui fournit la chaîne de restauration Starbucks. Il s'agit donc d'un système entièrement globalisé, dans un contexte géopolitique marqué par une alliance entre l'Arabie saoudite et le Koweït contre le Qatar et l'Erythrée. Tout ceci se traduit par l'interdiction de pénétrer sur certains territoires éthiopiens gardés par des milices privées, par des détournements d'eau et par une paupérisation des agriculteurs et des pasteurs.

3. L'inéluctable augmentation des superficies cultivées

Au total, ce phénomène d'investissement peut contribuer à modifier la tendance des vingt dernières années, qui était marquée par une progression lente des surfaces cultivées et plantées : +6,5 % sur 20 ans alors que la population a augmenté de 36 % sur la même période. Ces 25 dernières années, la population a donc crû six fois plus vite que les superficies cultivées. Cela indique que l'accroissement des superficies cultivées a joué un rôle secondaire dans la hausse de la production agricole, due en premier lieu à la hausse des rendements à l'hectare. Toutefois, ces rendements ne peuvent pas dépasser certains seuils. Nous allons donc entrer dans une phase où l'augmentation de la production agricole sera d'abord assurée par l'expansion des superficies. Les défrichements se poursuivent dans les terres tropicales (Brésil, Indonésie...), ce qui permet la mise en culture de 13 à 14 millions d'hectares par an. Ces gains en surface sont compensés par des pertes (8 à 10 millions d'hectares chaque année) dues aux phénomènes d'érosion des sols, de salinisation des terres et d'extension des nappes urbaines. Les terres exploitables non mises en culture sont évaluées à 2,7 milliards d'hectares dans le monde, dont la moitié dans les pays tropicaux, subtropicaux ou semi-arides. Les efforts d'investissement à consentir sont estimés à 83 milliards de dollars d'ici à 2050.

III. L'eau, les régions irriguées et les régions asséchées

La question de l'eau est centrale et mérite une réflexion globale. 100 % des cultures sont sous irrigation en Egypte, 33 % en Inde et plus de 40 % en Chine. Certains secteurs ont atteint leurs limites et dépendent directement des disponibilités en eau. Les régions d'agriculture irriguée représentent un cinquième des superficies cultivées et 40 % de la production agricole mondiale. Elles ont été multipliées par cinq en un siècle. C'est notamment le fruit de la révolution verte dans l'Asie des moussons, passant de la culture pluviale à la culture irriguée. Ceci a permis à certains pays de doubler leur rendement de riz. Le Vietnam et la Chine du sud atteignent 120 quintaux de riz à l'hectare. Mais cette logique a des limites : ainsi, le Vietnam achète et loue des terres au Cambodge.

Le tiers des surfaces du proche et du moyen Orient sont sous irrigation. Pendant la guerre d'Irak, les Turcs ont coupé l'accès à l'eau, ce qui empêche l'agriculture irakienne de repartir. L'eau est également une source de tensions très fortes entre l'Ethiopie et l'Egypte, cette dernière s'appropriant 70 % des eaux du Nil.

Une vingtaine de pays (dont l'Egypte, la Mauritanie et le Niger) souffrent de stress hydrique, c'est-à-dire que leurs ressources naturelles en eau douce ne permettent pas de répondre aux besoins vitaux de la population. On estime que 1,4 milliard d'habitants vivent dans des zones où les nappes phréatiques baissent.

Quelle est la relation entre les tensions sur l'eau dans certaines régions et la globalisation foncière ? Un exemple l'illustre de façon frappante. En 2009, le Roi Abdallah a décidé de mettre fin d'ici à 2016 à toute production agricole en Arabie saoudite qui aurait un impact sur l'équilibre hydrologique du pays, et de privilégier les importations. Le Roi a envoyé des missions dans une vingtaine de pays où l'Arabie saoudite était susceptible d'investir dans des productions agricoles (Turquie, Egypte, Soudan, Ethiopie, Algérie, Kazakhstan, Philippines, Vietnam, Pologne...). Le pays fait l'objet d'un stress hydrique en raison d'une concurrence entre les besoins en eau de l'agriculture, de l'industrie et de l'urbanisation. *Via* la création d'une société d'Etat doublée d'une société privée, dotées chacune de 600 à 800 millions d'euros de capital, le Roi a encouragé des systèmes de contrats directs entre des producteurs aux Etats-Unis et des consommateurs finaux en Arabie saoudite. Un restaurateur de Riyad peut ainsi contracter avec un éleveur du Middle West pour se fournir en viande. L'objectif à long terme est de produire ou de faire produire à l'extérieur toutes les consommations en produits agricoles.

Nous nous trouvons donc dans une situation de redistribution profonde des cartes productives dans l'agroalimentaire à l'échelle mondiale.

IV. Les défis de la sécurité alimentaire

Vivons-nous sous la menace d'une nouvelle crise alimentaire ? Le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, constate que les facteurs qui ont entraîné la crise de 2007 sont toujours présents. Les stocks de riz et de maïs sont à un niveau moyen voire bas, et les achats spéculatifs se poursuivent. Les petits agriculteurs manquent encore d'un appui suffisant de la part des Etats, hormis dans quelques pays comme le Mali, le Sénégal ou l'Algérie.

Les Etats peuvent recourir à divers modes d'intervention sur les marchés agricoles : augmenter le prix d'achat aux paysans, subventionner les consommateurs (Egypte), favoriser les importations (Afrique du sud, Kenya), interdire les exportations (Thaïlande, Vietnam, Inde). Dans tous les cas, l'enjeu est d'éviter les émeutes urbaines, bien plus dangereuses pour

le pouvoir que les émeutes rurales. Souvent, les Etats agissent donc davantage sur le prix à la consommation dans les villes que sur le soutien aux agriculteurs.

La FAO estime que début 2010, 31 Etats se trouvent en difficulté alimentaire soit à la suite de catastrophes naturelles, soit en raison de conflits politiques ou de situations de post-conflits. Une dizaine de pays (dont cinq en Afrique) ont des perspectives de récoltes défavorables pour la campagne en cours. Initiative intéressante, une compétence de coordination a été confiée au Comité réformé de la sécurité alimentaire mondiale lors du sommet de la FAO de novembre 2009. Le rapport de la FAO du 15 juin 2010 indique qu'à un horizon de dix ans, les prix vont se maintenir ou augmenter de 15 % à 40 % pour le blé et le riz et de plus de 40 % pour les huiles végétales. Les prix seront néanmoins volatiles, dépendants des cours du pétrole et des intrants.

Le contexte sera marqué par une hausse de la consommation des pays émergents, une modification de la diète (davantage carnée) et des phénomènes spéculatifs. On assistera donc à une extension des superficies cultivées au Brésil, en Argentine, en Indonésie, en Russie, en Ukraine (malgré l'incertitude du droit foncier qui prévaut dans ce pays), au Canada et aux Etats-Unis, ces derniers jouant la carte de la puissance agricole.

V. Changer de perspective

Quelles sont les conséquences de ces phénomènes en France et en Europe ? Tout d'abord, nous devons adopter une approche multiscalair qui tienne compte des territoires dans leur diversité, de l'échelle européenne et de l'échelle planétaire. Il faut aussi prendre conscience que pour un certain nombre d'Etats, l'accès à l'eau et aux matières premières agricoles est devenu un enjeu stratégique vital. Il est essentiel de mener des travaux de prospective dans ce domaine. A cet égard, les analyses d'Agrimonde sont extrêmement intéressantes.

Il importe par ailleurs de promouvoir une approche globale des politiques face aux enjeux de sécurité alimentaire. L'Union européenne n'échappera pas à une refonte de ses politiques et de ses pratiques. Dans un cadre budgétaire qui restera contraint, la PAC et la politique de cohésion pourront malheureusement servir de variables d'ajustement.

Cette redistribution des cartes est une aubaine pour le groupe de Cairns qui attirera de l'investissement saoudien, émirati, indien, etc. Nos compétiteurs dans les processus de régulation se renforcent dans ce contexte de globalisation foncière. Nous avons des intérêts défensifs à protéger (patrimoine, territoires, production, savoir-faire, chaîne agroalimentaire) mais aussi des intérêts offensifs à définir et à promouvoir. Nous devons trouver notre place dans cette nouvelle donne, grâce à une stratégie à long terme.

Les rapports entre agricultures et développement des territoires : méconnaissance ou nécessité d'innovation ?

Participants de la table ronde :

Claude BOYER, Président de Boyer SAS ;

Daniel DESWARTE, Président de la Commission de l'Agriculture, de l'environnement et de la ruralité au Conseil économique et social régional (CESR) d'Ile-de-France ;

Michel EHRHART, Adjoint à la Sous-directrice du Développement rural et du cheval, Ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche ;

Eliane GIRAUD, Vice-présidente de la Région Rhône-Alpes chargée de l'agriculture et de l'environnement, Vice-présidente de la Fédération des parcs naturels régionaux, Présidente du Parc naturel régional de la Chartreuse ;

Nicolas PORTIER, Délégué général de l'Assemblée des communautés de France ;

Bertrand SCHMITT, Chef du Département économique de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA).

Table ronde animée par Martin VANIER, Professeur à l'Université de Grenoble, Conseiller scientifique du programme de prospective de la DATAR.

Martin VANIER

Nous nous efforcerons, durant cette table ronde, d'analyser les relations qui unissent - ou plutôt désunissent - les agricultures et les territoires en France, en insistant sur la pluralité des situations. Les intervenants, issus de milieux variés, nous diront de quelle nature est la disjonction, si tant est qu'il y en ait une, entre la logique économique, la logique de filière, la logique globale, la logique productive et la logique des territoires.

I. Un acteur français dans la globalisation agricole

Claude BOYER

Je suis un acteur de très petite envergure par rapport aux situations que vient d'évoquer Michel Foucher ! J'ai commencé par être producteur dans le Quercy, passionné par la culture des fruits, en particulier du melon mais aussi des prunes et du raisin. Dans les années 60, je me suis installé dans les Antilles françaises. En effet, le marché était soumis à des demandes de plus en plus fortes auxquelles le Quercy ne pouvait répondre qu'en période estivale. Il était donc intéressant de produire dans les Antilles en début d'année. Une autre période restait non couverte, les mois de mai et juin. Pour y répondre, nous avons développé des productions au Maroc et en Espagne. J'ai toujours été animé par le souci de la qualité des produits, mais aussi par le respect du volet humain de l'agriculture. Dans les Antilles, la société Boyer est ainsi associée avec une vingtaine de producteurs. Dans le Quercy, outre notre production, nous sommes engagés dans des programmes communs avec 150 producteurs de melon et avec près de 400 producteurs si l'on ajoute les prunes et le Chasselas.

Martin VANIER

Votre destin vous a conduit du Quercy aux Antilles et à l'Afrique du nord, dans une activité de production et de commercialisation éminemment globale. Au regard de cette expérience, comment percevez-vous le lien ou la disjonction entre l'agriculture et le territoire ?

Claude BOYER

Notre souci majeur est de pouvoir continuer à travailler sur le territoire des Antilles, où nous sommes présents depuis 27 ans et produisons des fruits appréciés par les consommateurs européens. Aujourd'hui, nous sommes menacés par la concurrence de pays comme le Maroc. Certes, la société Boyer est aussi présente au Maroc. Mais nous n'y cultivons pas sous serres comme certains de nos concurrents et respectons la saison naturelle de production. C'est un choix assumé. On pourrait par ailleurs nous reprocher de transporter notre production antillaise sur de longues distances, alors que le Maroc est plus près de l'Europe. Or nos études logistiques ont prouvé que le transport aérien en avion de ligne, auquel nous recourons, était moins onéreux qu'un transport en fret, par cargo ou qu'un transport routier depuis le Maroc. Notons qu'outre la production, nous avons dû investir dans le conditionnement, la logistique et la distribution.

Martin VANIER

Vous tirez parti de différents terroirs locaux et les agencez dans une échelle globale, en tenant compte de critères comme les coûts de transport et la logistique. Vous n'êtes pas seulement un exploitant agricole et un commercialisateur, mais aussi un opérateur de réseau. Voici un bel exemple de l'approche multiscalair qu'évoquait Michel Foucher !

II. Eléments de réflexion issus de la prospective INRA : nouvelles ruralités à l'horizon 2030

Bertrand SCHMITT

La prospective « nouvelles ruralités » de l'INRA se concentre sur les relations villes-campagnes. Elle distingue quatre scénarios d'évolution à l'horizon 2030, précisant pour chacun la place de l'agriculture.

- **Scénario 1 : les campagnes de la diffusion métropolitaine**
Dans ce scénario, les villes continuent à s'étendre et les campagnes à se périurbaniser. L'agriculture présente une organisation en cercles concentriques autour des pôles urbains avec, à proximité des métropoles, une agriculture mitée, pluriactive voire jouant sur des circuits courts. L'enjeu fondamental est d'ordre foncier, opposant agriculture et résidence.
- **Scénario 2 : les campagnes intermittentes des systèmes métropolitains**
Certaines populations font preuve d'un nomadisme accru entre villes et campagnes, ces dernières étant attractives et connectées aux métropoles. L'agriculture s'appuie alors sur le « cachet » des territoires : paysages, mode de vie, produits typés. Elle est plutôt diversifiée. L'enjeu est le maintien du patrimoine paysager, culturel et productif.
- **Scénario 3 : les campagnes au service de la densification urbaine**
Dans un contexte de renchérissement du prix de l'énergie et de réduction afférente des mobilités, les campagnes sont au service d'une densification urbaine. Les villes se reverticalisent et les campagnes retrouvent leur rôle d'approvisionnement des villes. L'agriculture est confrontée au coût de l'énergie et aux questions d'accès au marché. Elle se concentre, pour sa partie la plus productive, aux abords des nœuds logistiques et des ports. L'espace rural devient dual, entre une agriculture très productive et une « réserve de nature ». Une agriculture intra-urbaine émerge à proximité directe des marchés urbains.
- **Scénario 4 : les campagnes dans les mailles des réseaux de villes**
Dans ce dernier scénario, le réseau des petites et moyennes villes se consolide, procurant biens et services aux campagnes environnantes. Celles-ci fournissent les villes, dans un tissu interstitiel riche en alimentation, en énergie et en nature.

On pourrait certes discuter le lien entre chaque scénario et les schémas agricoles qui en découlent. Quoi qu'il en soit, cet exercice prospectif montre que s'il y a distanciation entre l'agriculture et les territoires, cela tient à deux éléments fondamentaux : la concurrence pour l'occupation de l'espace - qui entraîne une segmentation des marchés fonciers, avec des prix très différents entre les secteurs résidentiel et agricole - et le coût du transport - qui pose la question de la relation entre la production agricole et la demande finale.

Malgré la distanciation des liens entre agricultures et territoires au cours du dernier siècle, des liens indirects demeurent. Ainsi, le développement économique local reste tiré par les filières agroalimentaires locales (et non plus par la seule agriculture). Le cas breton en est une bonne illustration. Par ailleurs, les demandes d'aménités rurales restent un enjeu très fort. Il se produit en outre une concurrence pour l'accès à certaines ressources, en particulier à la ressource en eau, en qualité comme en quantité. Cela renforce les liens indirects entre agriculture et résidence, avec un enjeu en termes d'aménagement du territoire et de gestion intégrée des ressources. Citons enfin l'enjeu énergétique et la question du coût relatif du transport des marchandises auprès des populations, qui pourraient donner lieu à un rapprochement entre l'agriculture et la résidence. Toutefois, le développement des bioénergies redistribuera les termes de la concurrence pour l'occupation de l'espace, qui n'interviendra plus uniquement entre l'agriculture et la résidence mais plutôt entre l'agriculture, les prairies et les forêts.

Martin VANIER

Cette prospective n'est-elle pas trop uniscale et nationale ?

Bertrand SCHMITT

Non, car la plupart des mécanismes que j'ai cités sont européens, voire propres à l'ensemble des pays industrialisés. Il est vrai que nous n'avons pas pris en compte les productions à distance ni le rôle importateur ou exportateur des États, question davantage traitée par Agrimonde.

III. Remédier à la méconnaissance du monde agricole et de ses enjeux

Michel EHRHART

En Europe, les consommateurs méconnaissent de plus en plus le monde des producteurs agricoles. Les Français ne savent pas à quoi ressemble leur agriculture. Il est vrai que l'agriculture et l'agroalimentaire tiennent une place modeste dans notre vie économique (3,5 % du PIB). Les activités agricoles occupent de vastes espaces, mais les urbains les traversent de plus en plus vite pour se rendre de ville en ville. Il est essentiel de rappeler que les activités agricoles occupent des terres pour répondre à des besoins vitaux. On évoque souvent la dimension paysagère de l'agriculture. Elle est certes importante, mais elle n'est qu'une conséquence de l'activité agricole.

La diversification des agricultures au travers des types de cultures et des processus de production est un phénomène connu. Ajoutons un autre paramètre de cette diversification : les modes de transformation et de commercialisation. Ce paramètre permet de distinguer trois formes d'agriculture :

- une agriculture de produits agricoles et agro-industriels liée aux circuits mondiaux (sachant que l'Europe est une grande puissance exportatrice, avec à sa tête les Pays-Bas, suivis de l'Allemagne et de la France) ;
- une agriculture de produits identifiés renvoyant à des marchés régionaux ;

- une agriculture locale liée aux circuits de proximité. Mais gardons-nous de penser que les circuits courts sont la seule solution d'avenir !

Ces formes d'agriculture s'inscrivent dans des échelles territoriales variées, dont nous avons une connaissance insuffisante. Plus largement, l'agriculture doit être appréhendée dans une logique multi-niveaux et multi-échelles. Les dimensions territoriales de l'agriculture relèvent de cinq niveaux de gouvernance à articuler : L'OMC (Organisation mondiale du commerce), l'Union européenne, l'Etat, la région et le local.

Il convient également de prendre en compte les relations villes-campagnes. La distinction entre territoires urbains et territoires ruraux est parfois jugée trop caricaturale. Alors qu'il est très souvent question de périurbain, j'avancerai pour ma part la notion de périrural : il me semblerait utile que les citadins européens quittent la ville, ne se contentent pas de traverser les espaces ruraux mais y séjournent pendant leurs vacances pour mieux en connaître l'organisation.

Enfin, comment innover pour répondre aux enjeux auxquels sont confrontées les agricultures ? Cette innovation doit être tout à la fois économique, environnementale, sociale, territoriale et liée à la gouvernance de la politique de développement des territoires ruraux. Au plan européen, les évolutions de la PAC et de la politique de cohésion économique et sociale seront déterminantes pour répondre aux enjeux futurs.

Martin VANIER

Vous travaillez à la Direction du Développement rural et du cheval. Pourquoi le cheval ? Compte tenu de la relation ancestrale que l'homme entretient avec cet animal, n'y a-t-il pas là un élément de réconciliation entre agricultures et territoires ?

Michel EHRHART

Auparavant, une sous-direction était consacrée au cheval. Lorsque la Direction générale des Politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires a été créée, une question s'est posée : fallait-il positionner le cheval dans la Sous-direction des Productions agricoles ? A la différence des ovins, bovins, caprins, porcins et volailles, le cheval n'a pas une destination première alimentaire. Les chevaux sont principalement élevés pour les courses et les loisirs. La Basse-Normandie est depuis longtemps la première région d'élevage du cheval en France, mais d'autres régions comme le Languedoc-Roussillon ont vu cette activité croître très fortement. Autour des villes du Languedoc-Roussillon se développe une géographie nouvelle : un certain nombre de résidences en zone rurale ont des terrains de plusieurs hectares où sont pratiquées des activités équestres.

IV. Comment le territoire peut-il agir pour mieux intégrer la dimension agricole ?

Eliane GIRAUD

Je considère qu'il s'est véritablement produit une disjonction entre les territoires et l'agriculture. En 2004, je faisais le constat qu'il était très peu question d'agriculture dans les problématiques de développement. Mais la situation évolue : chacun fait de plus en plus attention à l'alimentation et à la qualité des produits alimentaires. Les manifestations organisées sur le terrain, comme les fermes ouvertes, sont très fréquentées. Je n'ai jamais pensé que les circuits courts résoudraient en totalité les problèmes économiques agricoles. En revanche, ils peuvent constituer des débouchés et des revenus intéressants. Cela renvoie aux politiques nationales et européennes et au problème des revenus des agriculteurs.

La région Rhône-Alpes s'est emparée des questions territoriales et économiques en 2004, décidant de suivre trois axes majeurs.

- **Développer la formation**

Il semblait essentiel d'investir dans le capital humain.

- **Faire partager des projets agricoles par des acteurs du territoire**

Les élus devaient s'intéresser à nouveau à l'agriculture, question qui était devenue très technique. L'agriculture devait être replacée au cœur de la stratégie de développement du territoire local. Nous avons ainsi 35 projets stratégiques agricoles en Rhône-Alpes.

- **Répondre aux questions économiques soulevées par l'agriculture**

Comment organiser les filières régionalement et inter-régionalement ? Comment trouver de nouvelles approches économiques, avec des relations à l'international ? Quel positionnement adopter vis-à-vis de l'agroalimentaire et de la recherche industrielle ?

Aujourd'hui, il faut poursuivre dans cette voie malgré le manque de moyens dont souffre la région Rhône-Alpes, comme toutes les autres régions. Il serait important de réfléchir à des outils qui permettraient de mieux recalibrer l'ensemble de ces questions.

Venons-en aux parcs naturels régionaux, qui jouent un rôle central dans l'économie du territoire. 50 % de nos parcs naturels sont sous influence urbaine. Nous travaillons en partenariat avec les chambres d'agriculture et les professionnels agricoles. Le réseau des parcs naturels régionaux représente donc bien la diversité nationale. Un important travail est consacré aux chartes des parcs, qui sont extrêmement surveillées et encadrées. Nous devons faire la preuve que nous sommes de bons gestionnaires, sans quoi le statut de parc naturel peut être remis en cause tous les douze ans. Ceci demande des évaluations et plus généralement une gouvernance particulière réunissant des élus ainsi que des acteurs économiques et sociaux du territoire. Or le travail que nous menons sur ces territoires dépend très fortement des politiques européennes et nationales. A cet égard, le plan national que la France a soumis à Bruxelles introduit une remarquable complexité dans sa mise en application, notamment en matière d'octroi de subventions. Quand nous voulons agir sur le territoire, nous devons expliquer aux acteurs, y compris économiques, toutes les contraintes qui entrent en jeu. Cela limite l'action et freine la dynamique.

La forêt couvre 60 % du territoire de la Chartreuse. Nous nous efforçons depuis dix ans de relancer une production locale par le biais d'un projet d'AOC Bois, avec une structuration de l'interprofession et un travail de valorisation et de réflexion scientifique sur la qualité des bois. Nous nous heurtons en cela à un certain nombre de règles, ainsi qu'aux importations de bois du nord. Malheureusement, la politique nationale de la forêt est trop frileuse ; elle manque d'investissement et de recherche. Or les politiques locales ne peuvent pas s'y substituer.

Tout ceci pose la question de l'économie du territoire et de la défense de l'emploi local, dans un contexte démographique de retour vers nos territoires, avec de nouvelles façons d'y habiter. Sur les questions agricoles, nous avons besoin de travailler le croisement entre l'économie et le territoire. Nous ne parviendrons à nous repositionner que si nous sommes portés par une volonté nationale et européenne. Les enjeux internationaux qui ont été évoqués par Michel Foucher nous rappellent par ailleurs la nécessité de considérer l'agriculture comme une activité majeure et comme une problématique qui doit interpeller tous les politiques, notamment au travers des enjeux alimentaires.

Martin VANIER

A vous écouter, il semble que la question soit moins celle de l'éloignement entre les agricultures et les territoires qu'entre certaines agricultures qui ont un dialogue étroit avec les territoires (*via* les parcs naturels régionaux, les AOC, etc.) et d'autres agricultures de marché incluses dans une géopolitique foncière globalisée et qui ont *a priori* peu à dire au territoire.

Eliane GIRAUD

C'est encore plus complexe. La Drôme par exemple est un mélange de cultures bio, de cultures de terroir et de grandes cultures. Le Conseil général s'intéresse à toutes ces formes d'agriculture. Cela implique de traiter des questions variées : l'investissement en agriculture, le maintien de l'unité des exploitations dans un contexte de pression foncière, les conditions de travail des jeunes exploitants, etc. Si nous voulons rester un pays producteur, nous devons réfléchir à de nouveaux modèles économiques. Cette réflexion est indispensable.

V. Les intercommunalités : renouer le dialogue avec le monde agricole

Martin VANIER

Monsieur Portier, comment les intercommunalités en France vivent-elles la pluralité des rapports entre agricultures et territoires ? Quelle place occupe la question agricole dans les stratégies des territoires intercommunaux ?

Nicolas PORTIER

Malheureusement, les actions des intercommunalités en direction du monde agricole restent très faibles. Seules 20 % de communautés conduisent des actions en ce sens, et le plus souvent sur des volets marginaux comme l'agrotourisme ou les circuits courts. L'agriculture que l'on avait tenté de renforcer il y a une dizaine d'année *via* les contrats territoriaux d'exploitation ne s'est guère développée.

Par le passé, des pactes se sont établis entre le local et l'agriculture, se traduisant par l'organisation de la profession agricole ou l'investissement massif des agriculteurs dans la vie locale. Dans les années 70, c'est la profession agricole qui tenait les collectivités et les communes, et c'est elle qui a aménagé le foncier. Or cette génération est sortante, sans qu'il n'y ait de relève. Il devient de plus en plus difficile pour les collectivités de dialoguer avec les agriculteurs, et pour les agriculteurs de trouver leur place localement - d'autant qu'ils sont une population très diversifiée. Des jeux compliqués sont à l'œuvre avec les collectivités locales, en particulier sur le foncier. La profession agricole craint les phénomènes d'extension urbaine et fait pression, dans le cadre de la loi de modernisation agricole notamment, pour protéger la destination agricole des terres. La loi de développement des territoires ruraux de 2003 a constitué un rendez-vous manqué à cet égard. Elle avait prévu des dispositifs départementaux de protection des espaces agricoles naturels périurbains, qui ont mal fonctionné. Un autre dispositif est aujourd'hui lancé, consistant à soumettre à l'avis d'une commission professionnelle départementale toutes les ouvertures à l'urbanisation de terres agricoles. C'est le signe qu'un climat de défiance est en train de s'instaurer. Il faut y prendre garde. Notre association est favorable à l'instauration de lieux de dialogue. Des éléments de planification comme les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) associant les représentants de la profession nous sembleraient plus vertueux que ces commissions départementales qui risquent d'être corporatistes.

Par ailleurs, la loi va modifier la taxation des plus-values liées au changement de destination des terres, ce qui est souhaitable. Une première taxe de ce type avait été introduite en 2005, et il est aujourd'hui prévu une taxe additionnelle. Or au lieu d'être affectée au débat local, aux intercommunalités ou aux collectivités pour dialoguer avec la profession, elle remonte au

niveau national. C'est une erreur, car les collectivités publiques ont besoin des agriculteurs et doivent entretenir avec eux un dialogue permanent. Notons qu'un certain nombre d'initiatives ponctuelles ont été prises en ce sens, comme les contrats territoriaux d'exploitation. Elles mériteraient d'être renforcées. Il est essentiel de préserver des outils vertueux. En effet, pour les collectivités publiques, l'agriculture n'apporte guère de retombée fiscale ni de taxe professionnelle, et offre très peu d'emplois. Les retombées du revenu sont faibles, même dans des zones viticoles, et les dividendes sont parfois destinés à des fonds de pension. Face à ces évolutions de l'agriculture, les collectivités sont guettées par la tentation du divorce.

Notre association a pour but de rebâtir des cadres de dialogue. Il s'agit notamment d'impliquer la profession agricole au niveau local, là où s'élaborent les projets de territoires et où sont planifiés les sols. Il faut aussi trouver des mécanismes fiscaux plus incitatifs. Il existe en outre des expériences intéressantes de protection de l'agriculture périurbaine, souvent à forte valeur ajoutée. Il est possible de trouver des solutions dans des politiques locales pour préserver une agriculture de qualité.

Enfin, le deuxième pilier de la PAC a beaucoup déçu les collectivités locales, accompagné qu'il est par une pesanteur du système de négociation des politiques agricoles. Même le programme expérimental Leader a été d'une mise en œuvre très difficile.

VI. Le nécessaire engagement des élus envers l'agriculture

Martin VANIER

Monsieur Deswarte, vous êtes agriculteur et maire d'une commune. Au sein du CESR, vous promouvez la conciliation entre une agriculture proche du territoire et une agriculture plutôt indifférente au territoire, qui est sans doute assez présente en Seine-et-Marne.

Daniel DESWARTE

Mon premier constat est très pessimiste. En dix ans, l'Ile-de-France a perdu 49 % de ses maraîchers et 45 % de ses horticulteurs. Le cheptel est passé de 17 000 vaches en 1979 à 7 000 vaches en 1998. Le nombre d'exploitations concernées a chuté de 1 258 en 1979 à 275 en 1998 et à près de 120 aujourd'hui. En Ile-de-France, il y a plus de chevaux que de vaches depuis le début des années 2000 ! Quand le milieu agricole diminue dans une telle proportion, le lien entre l'agriculture et la société se distend nécessairement.

Parallèlement, les surfaces moyennes des exploitations ont augmenté de façon phénoménale. Il est courant de voir des exploitations de 200 ou 500 hectares dirigées par un seul agriculteur. Les agriculteurs de ma génération, qui avaient un ou plusieurs salariés, pouvaient libérer du temps pour s'investir dans la collectivité. C'est de moins en moins le cas aujourd'hui. La proportion de maires d'origine agricole est d'ailleurs passée de 50 % il y a vingt ans à moins de 20 % aujourd'hui. L'agriculteur était autrefois celui qui connaissait le cadastre, les chemins, la nature, et pouvait apporter un bénéfice à la commune. Aujourd'hui, son poids et son rôle diminuent. L'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) ne définit d'ailleurs plus les zones rurales comme des territoires agricoles, mais comme des territoires résidentiels où certaines activités ou professions sont prédominantes.

Venons-en à des aspects plus positifs. L'Ile-de-France a retravaillé son schéma directeur. Dans les années 80, ce schéma distinguait grossièrement les zones d'urbanisation et le reste des espaces jugés « disponibles », comme si rien ne s'y passait. Le schéma qui a été déployé par la région depuis 2004-2005 a redonné à l'agriculture un rôle essentiel, considérant que les espaces agricoles devaient être protégés non seulement au regard du paysage et de la nature, mais aussi de la production. Les agriculteurs ne resteront que s'ils gagnent leur vie. Nous

avons constaté une prise de conscience des élus et une volonté de protéger les espaces agricoles pour ce qu'ils sont et pour les services qu'ils peuvent rendre à la société.

De mon expérience des schémas périurbains en Ile-de-France, je tire le constat que la volonté de conserver aux espaces agricoles leur vocation dépend très fortement de l'implication des élus, dans les actes, *via* des plans d'occupation des sols ou un appui aux agriculteurs. Cela ne peut pas se faire au niveau d'une commune mais d'un SCOT, d'une intercommunalité assez grande ou d'une ville nouvelle. Je vois des territoires où les élus sont engagés et où de jeunes agriculteurs s'installent et où se développe la vente directe. Ces agriculteurs se projettent dans l'avenir et souhaitent que leur exploitation soit pérenne. En revanche, tous les schémas qui ont été élaborés sans concertation avec les agriculteurs ont été des échecs. Le binôme agriculteur-élu est indispensable pour monter de vrais projets de territoire.

Autre problème important, la gestion du foncier. La spéculation foncière sert peut-être quelques individus, mais elle dessert globalement l'agriculture. L'Ile-de-France a l'avantage de disposer d'une structure créée par la région, l'Agence des espaces verts, dont la vocation est d'acheter des terres agricoles pour les sanctuariser. Cela permet de pérenniser l'agriculture là où elle est fragilisée. Cette logique est très bien perçue par les agriculteurs.

VII. Débat

1. Ne pas oublier les arbres

Denis ASFAUX, Arbre & paysage 32, Gers

L'arbre représente une solution à nombre des questions qui ont été évoquées ce matin, qu'elles soient environnementales ou industrielles. On croit souvent que c'est la forêt qui piège le carbone, mais c'est en fait l'arbre hors forêt. Le défrichement en soi n'est pas un mal, dès lors qu'on le compense en utilisant la trogne, l'arbre têtard, la haie champêtre, le bocage, le pré-verger, etc. Nous sommes entrés dans une étrange méconnaissance de l'agriculture en pensant qu'elle peut se passer des arbres.

2. Comment préserver l'emploi agricole ?

Sjoerd WARTENA, Association et société d'investissement Terre de liens

Je représente une petite société d'investissement foncier qui possède 2 000 hectares en France et qui aide les agriculteurs à s'installer et à pratiquer une agriculture durable. C'est une logique contraire à la spéculation foncière qui a été décrite ce matin. D'autres pays comme l'Italie, la Belgique, la Pologne, la Roumanie ou les Etats-Unis pratiquent cette formule, qu'il est important de faire connaître.

Par ailleurs, je souhaite souligner le problème de l'emploi agricole. L'agriculture doit fournir du travail. En France, le Ministère dénombre 326 000 exploitations professionnelles et 165 000 exploitations dites « non professionnelles ». Cette distinction n'a pas de sens. Je connais beaucoup d'agriculteurs que l'on qualifierait de « non professionnels », pluriactifs comme l'étaient les paysans autrefois, et qui gagnent bien mieux leur vie que ceux qui mesurent leur professionnalisme à la taille de leur tracteur !

Michel EHRHART

La distinction qui est effectuée dans les statistiques entre les exploitations agricoles professionnelles et non professionnelles ne nous satisfait pas non plus. Dans le prochain recensement général de l'agriculture, il a d'ailleurs été demandé d'analyser les

caractéristiques des exploitations dites non professionnelles, dont le rôle est majeur dans la vie des territoires.

Anne-Claire VIAL, agricultrice, membre du bureau de la Chambre d'agriculture de la Drôme et de l'AGPM

La vision de l'agriculture qui a été décrite jusqu'à présent me semble assez monolithique. Sur l'ensemble du territoire, la situation est plus contrastée. Dans la Drôme, nous comptons ainsi 9 000 équivalents temps plein salariés pour 5 000 exploitants. Le nombre d'exploitants décroît, mais les salariés sont de plus en plus nombreux. Ils relèvent à 83 % de la production et sont indispensables à notre activité économique agricole. Par ailleurs, la profession est majoritairement favorable aux SCOT, qui permettent de réserver les terres à l'agriculture. C'est un facteur de visibilité et d'attractivité. Or le plus souvent, ce sont des élus locaux qui s'opposent au déploiement de politiques foncières de cette importance. Je reconnais qu'elles sont difficiles à mettre en place, mais elles sont nécessaires.

Céline SCHOTT, INRA Mirecourt

On constate une disparition des exploitations d'élevage et de polyculture élevage à l'intérieur du bassin de la Seine, et une concentration de l'élevage en périphérie. Ceci a des conséquences désastreuses. En effet, la séparation entre les cultures et l'élevage entraîne une perte d'autonomie pour les agriculteurs. A l'échelle des territoires, elle est susceptible de causer une augmentation des pollutions. N'y a-t-il aucun espoir de réintroduire l'élevage là où il a disparu, en développant par exemple le salariat agricole. Comment réconcilier les deux piliers de l'agriculture française que sont l'élevage et la culture ?

Jean-Michel BESANCENOT, Association pour le cheval de trait en Ile-de-France

En Ile-de-France, il y a davantage d'agriculteurs qui font de la pension de chevaux à la ferme que de producteurs de lait. Cette activité, en plein développement, est un excellent moyen de recréer un lien entre les citadins et la campagne et de recréer des emplois dans les fermes céréalières. A partir d'une quinzaine de chevaux en pension, une ferme peut en effet assurer un emploi.

3. Le rôle de l'industrie de transformation

André CHAVAROT, Cercle pour l'aménagement du territoire

Je n'ai pas vu apparaître au cours des débats le lien entre les agricultures, les territoires et l'industrie de transformation des produits agricoles.

Daniel DESWARTE

L'industrie de transformation est intimement liée à la localisation des productions. Cette question est prégnante en Ile-de-France où il n'y a par exemple plus de conserverie (donc plus de production de légumes) ni d'abattoirs, ce qui interroge sur l'avenir de l'élevage. Il ne reste qu'une sucrerie en Seine-et-Marne.

4. Impliquer les collectivités et les élus

Jean-Luc OBIN, Cercle pour l'aménagement du territoire

Monsieur Boyer, vous tirez vers le haut la production d'un certain nombre de terroirs et en faites bénéficier des producteurs avec lesquels vous établissez des contrats fidèles. Pourtant, vous m'avez avoué que vous estimiez pouvoir mieux faire. En quoi ? Avez-vous le sentiment que les administrations publiques et les collectivités territoriales vous aident suffisamment ?

Claude BOYER

C'est grâce à la qualité de nos produits et à la marque que nous avons créée que nous avons pu continuer à développer la production de melon. Nous pouvons mieux faire, mais à condition d'être accompagnés par les instances territoriales et nationales. Les élus du conseil général et du conseil régional sont les plus à même de gérer les problèmes fonciers, puisque des milliers d'hectares leur appartiennent collectivement. Au niveau national et européen, la question de la continuité territoriale entre la Métropole et les terres d'Outre-mer devrait également être précisée.

Nicolas PORTIER

Nous avons 550 000 élus en France, et les débats sur l'agriculture émaillent les conseils municipaux. La question est surtout de savoir à quel niveau doivent être positionnés les outils de négociation. L'enjeu foncier en particulier deviendra central pour la profession agricole, et les arbitrages fonciers entre les différents types d'activité seront de plus en plus délicats. A quelle échelle faut-il organiser cette réflexion ? Il me semble essentiel de structurer un vrai dialogue entre les élus locaux, à une échelle de proximité, et une profession agricole qui soit organisée à cette échelle - si tant est qu'elle y parvienne.

Patrice BECQUET, ancien commissaire à l'aménagement du Massif Central

Il y a près de quarante ans, alors que j'étais commissaire à l'aménagement, une réunion se tenait à la préfecture une fois par an avec le président de la chambre d'agriculture, tous les syndicats agricoles, le directeur départemental de l'agriculture, le préfet et le commissaire. Les dossiers demandaient un ou deux mois de préparation, essentiellement avec les syndicats agricoles et la chambre d'agriculture. Cette politique de terrain permettait de raccourcir considérablement les circuits de décision.

5. Comment définir les territoires agricoles et ruraux aujourd'hui ?

Bertrand SCHMITT

La dualité souvent opérée entre une « agriculture des territoires » et une « agriculture marchande » me semble problématique. L'agriculture des territoires ne permettra pas d'alimenter le tout-venant, de répondre aux problèmes nutritionnels des populations les plus défavorisées ou de résoudre l'ensemble des questions environnementales. Je partage les propos qui ont été tenus sur l'échec du second pilier. L'enjeu du second pilier porte moins sur l'agriculture des territoires que sur l'agriculture dite marchande.

Michel EHRHART

Quelle est la pertinence du rural aujourd'hui ? La réponse peut paraître évidente mais est en fait assez complexe. Nous considérons que les territoires ruraux sont des territoires marqués de façon prédominante par la nature – cette dernière étant certes façonnée par l'homme. Ce sont en outre des lieux de production nourricière. Ces territoires sont pénétrés par des modes de vie urbains, ce qui appelle à réfléchir à un phénomène d'hybridation des milieux ruraux par la ville. Enfin ce sont des terres convoitées pour divers usages, de par le monde mais aussi en France.

Pour un modèle européen d'agriculture durable

Stéphane LE FOLL

Député européen, membre de la Commission agriculture du Parlement européen

I. Pour une politique de socialisation des territoires

La dimension sociale des territoires me semble avoir été trop peu évoquée dans nos débats. La notion « d'aménagement des territoires » se rapporte d'ailleurs aux infrastructures et oublie les hommes présents sur les territoires. Je lui préfère la notion de « socialisation des territoires ». En effet, le pire danger qui nous guette, en ville comme en campagne, est la désocialisation des territoires. Le ghetto urbain est un problème, de même que le ghetto rural.

Historiquement, la ville était le lieu privilégié des échanges, le rural étant pour sa part un lieu d'échanges autocentré. Aujourd'hui, la ville est devenue un lieu assez impersonnel. On peut ne pas connaître son voisin en ville, chose impossible dans un village. Le rural comporte donc un facteur de lien entre les individus. L'urbain fait la promotion d'échanges plus multiples et vastes entre territoires. C'est la différence majeure, d'un point de vue social, entre le rural et l'urbain. Réconcilier les territoires, c'est les socialiser. Pour s'emparer de cet enjeu, il faut décliner les outils de la socialisation, parmi lesquels se trouvent les démarches d'aménagement du territoire portant sur les grandes infrastructures et visant à connecter les territoires (les lignes de TGV par exemple). A l'échelle européenne, la politique de cohésion territoriale doit intégrer une grande politique d'infrastructure continentale. On ne peut créer des lignes de TGV entre des villes de France sans envisager leur prolongement et leurs ramifications en Europe. Il en est de même pour la connexion des territoires, y compris ruraux, au haut débit. Dans cette logique, on aborde la socialisation au travers des infrastructures, et non l'inverse.

Autre enjeu majeur de l'aménagement, l'urbanisme. Comment gérer l'espace dans un contexte de conflictualité entre l'urbanisation galopante et l'activité agricole, qui est une activité économique à part entière ? Nous devons prendre conscience que nous ne pourrions plus, comme par le passé, gaspiller de l'espace en France. Nous allons devoir gérer l'espace. Cela renvoie à la politique d'urbanisme, à la « redensification » des espaces urbains et à un travail sur le périurbain voire le périrural.

Comment financer les politiques de socialisation et d'aménagement des territoires, et comment les organiser ? Ces politiques doivent être pensées du local au national jusqu'à l'échelle européenne. Les risques de coupes budgétaires ne concernent pas uniquement l'agriculture, mais aussi la politique de cohésion territoriale. Si ces budgets sont mal négociés ou réduits, c'est le projet européen lui-même et l'ambition collective qui nous porte qui pourraient être mis à mal.

L'activité économique qu'est l'agriculture a un rôle à jouer dans la socialisation des territoires. Il ne faut pas considérer qu'elle est en confrontation avec d'autres enjeux. Je partage ce qui a été évoqué sur les lieux de dialogue à cet égard.

II. Une agriculture performante économiquement, écologiquement et socialement

L'agriculture est la gestion d'une énergie fantastique, la photosynthèse, qui transforme l'énergie solaire en biomasse. Outre les arbres et les végétaux, les sols agricoles sont un enjeu

essentiel dans la lutte contre le réchauffement climatique et dans le piégeage du carbone. 70 milliards de tonnes de matières carbonées organiques se trouvent dans les sols européens aujourd'hui. Si l'on estime à 2 milliards de tonnes les rejets annuels de carbone de l'Europe, c'est 35 ans de stock de carbone, donc de gaz à effet de serre, qui sont dans les sols. Nous pourrions passer de 70 à 100 milliards de tonnes de matières carbonées organiques si les pratiques agricoles intégraient cette dimension du sol. C'est le défi qui se pose à nous pour les années à venir, en particulier pour la PAC 2013.

Au cours de sa modernisation, l'agriculture est allée jusqu'à se concevoir hors sol. Mais elle a continué à participer au développement économique de son territoire. Parallèlement à l'essor d'une production industrielle, de volaille notamment, certains agriculteurs, comme à Loué, ont refusé ces pratiques et ont voulu revenir à des méthodes plus traditionnelles. Ils ont organisé différemment les productions pour relier la production agricole au territoire, au sol et au terroir. Il est d'ailleurs intéressant d'analyser ces différents termes : le sol est un facteur de production, le terroir est une histoire, le territoire est un élément économique et de socialisation. Dans les années à venir, l'enjeu de l'agriculture sera de redécouvrir le fait que le territoire, par conséquent les sols, est un vrai facteur de production. C'est ainsi que l'on pourra réconcilier deux objectifs qui avaient été quelque peu différenciés : la production et la performance économique d'une part, l'écologie et la prise en compte de la dimension environnementale d'autre part. Les agriculteurs redeviendront des agronomes, alors qu'on avait fait d'eux des utilisateurs d'intrants. Ils devront utiliser autant que possible les mécanismes naturels pour être productifs. C'est ce que Michel Griffon appelle « l'écologie intensive ». Je préfère parler « d'agriculture performante économiquement, écologiquement et socialement ». L'écologie n'est pas une contrainte mais un atout sur lequel peut jouer l'agriculture européenne.

Nous devons aussi prendre acte de la variété des agricultures en Europe. Il faut arrêter de considérer que la compétitivité se mesure à la taille de l'exploitation ou à la conquête des marchés internationaux. Une exploitation agricole qui a un débouché et un marché, même locaux, est compétitive. Cela donne une place à l'agriculture de proximité, même si ce n'est évidemment pas une solution générale.

Les agriculteurs vont être placés au cœur du débat citoyen sur le développement durable, les économies d'énergies fossiles, la fixation du carbone, l'utilisation de la photosynthèse et la préservation des ressources. Nous devons créer des lieux de débat et d'échange pour construire un nouveau modèle qui soit performant économiquement et écologiquement, et qui contribue à la socialisation des territoires.

Politique agricole et politique d'aménagement du territoire, le choc des enjeux ?

Participants :

Mathieu CALAME, ingénieur agronome, en charge du dossier de l'évaluation des recherches sur le vivant et de la gestion durable des territoires, Fondation Charles Léopold Mayer ;

Patrick SALEZ, Coordinateur de la cohésion territoriale, Direction générale « politique régionale » de la Commission européenne ;

Anne-Claire VIAL, agricultrice, membre du bureau de la Chambre d'agriculture de la Drôme et de l'AGPM.

Table ronde animée par Vincent PIVETEAU, ancien directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire.

Introduction par Bertrand HERVIEU, Inspecteur général de l'agriculture, ancien directeur de recherche au CNRS et ancien président de l'INRA.

Témoin : Antoine HERTH, Député, Vice-président du Conseil régional d'Alsace.

Vincent PIVETEAU

Nous allons nous concentrer lors de cette seconde table ronde sur les politiques publiques. Quelle dimension doit-on leur donner pour qu'elles arrivent à prendre en compte et à enrichir les relations entre agricultures et territoires ? Où doit se situer l'action publique et quelle forme doit-elle prendre ? Quels éléments essentiels du lien entre agricultures et territoires importe-t-il de préserver et peuvent constituer un facteur de compétitivité et de lien social ? Faut-il une autre forme de territorialisation des politiques agricoles ? Les politiques d'aménagement du territoire doivent-elles réinterroger l'agriculture ? Doit-on réinterroger les politiques de marché, de structure, de formation professionnelle, de transmission d'exploitations ?

Avant de lancer le débat, il paraissait important, lors d'une phase introductive, de dresser un état des lieux des systèmes économiques agricoles dans leur diversité et au regard de leur rapport aux territoires.

I. Introduction

1. Une place de l'agriculture profondément affectée dans nos sociétés

Bertrand HERVIEU

Je commencerai par quatre remarques sur des éléments qui affectent profondément la place de l'agriculture dans nos sociétés et à l'échelle mondiale.

Pour la première fois dans l'histoire de l'Humanité, en ce début de XXI^e siècle, les populations urbaines sont plus nombreuses dans le monde que les populations rurales. C'est un tournant historique absolument majeur. Ainsi, les mondes agricoles ne sont plus la dominante ni la matrice de la construction des relations sociales.

Nous sommes par ailleurs entrés dans des sociétés de mobilité - caractéristique qui est aux antipodes de ce qu'étaient les sociétés paysannes. Les territoires ruraux sont aujourd'hui ébranlés par culture et la pratique de la mobilité, plus encore qu'ils ne l'ont été il y a quelques années par l'exode rural.

Paradoxalement, la croissance démographique fait qu'il n'y a jamais eu autant d'agriculteurs à la surface de la terre, même si notre humanité est devenue majoritairement urbaine. Les paysans sont plus en plus nombreux sur des surfaces de plus en plus petites. C'est par exemple le cas en Egypte. Cela pose une question majeure : comment inventer des modèles de développement pour des paysanneries dont les facteurs de production s'amenuisent - alors qu'en Europe, nous avons construit des modèles de développement fondés sur l'agrandissement des surfaces ?

Enfin, un quatrième phénomène est invisible mais déterminant dans le divorce entre le territoire et l'agriculture : l'émergence de formes abstraites d'organisation du capital et du travail en agriculture, en d'autres termes l'explosion d'une pratique agricole sous la forme d'entreprises. Plus de la moitié de la surface agricole utile (SAU) française est détenue ou cultivée sous des formes sociétaires de plus en plus emboîtées les unes dans les autres. Or l'abstraction qu'entraînent ces formes juridiques dans la relation au capital, au foncier et au travail surgit au moment où la société, en raison de la fonction résidentielle des espaces ruraux, attend du monde agricole une repatrimonialisation de ces mêmes espaces considérés comme un bien public (un paysage, un patrimoine national, etc.).

L'un des éléments centraux de la question posée par ce colloque gît donc dans le mouvement sous-jacent, mais d'une force incroyable, qu'est la financiarisation de l'agriculture. D'une part, le corps social considère les espaces ruraux, la terre, le sol, le sous-sol, l'eau, les paysages comme un bien public. Notre société projette sur ce bien public une approche patrimoniale, espérant qu'il fera l'objet d'un enrichissement. D'autre part, ce « bien public » relève de l'espace de la propriété la plus privée, sous des formes juridiques diverses. Nous avons quitté la vision patrimoniale républicaine de la III^e République où l'idéal paysan était d'être propriétaire et de transmettre sa propriété, pour entrer dans un autre modèle économique. L'une des questions majeures posées par l'articulation entre territoires et agricultures est donc de nature foncière, sous-tendue par une nouvelle articulation entre un bien privé abstrait et un bien public patrimonial. Il faut prendre acte de cette logique et de cette contradiction entre deux rationalités qui s'affrontent autour du sol - et non plus du territoire. A quelle échelle peut-on essayer de construire une réconciliation ? Cette échelle ne peut pas être uniquement locale, car le droit qui régit la propriété privée est national.

2. Les différents modes d'organisation du travail en agriculture

En ce début de XXI^e siècle, les modes d'organisation du travail en agriculture ne sont plus uniquement familiaux. Le débat sur la précédente réforme de la PAC et l'Agenda 2000 ne cessaient d'évoquer un « modèle européen de l'agriculture ». Nous sommes en train de comprendre qu'un tel modèle, qui serait un modèle unique familial et intangible de l'organisation du travail et du capital en agriculture, n'existe plus. Aujourd'hui, nous sommes en face de trois pôles d'organisation du travail en agriculture.

a. Le pôle familial

Le pôle familial reste dominant notamment en Europe, en Amérique du nord ou en Asie. Mais il recouvre un éventail de pratiques, depuis des formes paysannes quasiment autarciques (Carpatés, Pologne, Asie) jusqu'à des formes sociétaires extrêmement complexes emboîtant une société civile foncière, une société civile d'exploitation, une société commerciale, voire une société à responsabilité limitée (SARL) de commercialisation ou une société anonyme de gestion de personnel. Les partenaires de ces sociétés appartiennent aux mêmes rameaux familiaux et distribuent les rentes en fonction des âges et des propriétés de chacun. Entre les deux, on trouve la forme familiale « à la française » selon la loi de 1960 révisée en 1962, deux

unités de travail homme-année, c'est-à-dire un couple sur une exploitation. Ce modèle devient une exception.

Retenons donc que les formes familiales demeurent et sont dominantes, mais qu'elles sont éminemment variées et connaissent des phénomènes de déstructuration et de restructuration rapides. Elles sont en outre entachées d'un processus d'abstraction, sous un effet de judiciarisation et de financiarisation.

b. Les agricultures de firmes

Les agricultures de firmes ont préexisté au processus d'accaparement des terres décrit ce matin par Michel Foucher. Des surfaces correspondant à une fois et demie la SAU française ont fait l'objet de transactions dans le monde ces cinq dernières années. Ces agricultures de firmes répondent à deux logiques principales, l'une financière et l'autre régaliennne. D'une part, en raison des crises spéculatives de ces dernières années, beaucoup de capitaux se sont tournés vers l'investissement foncier et vers la maîtrise de la sécurité alimentaire mondiale. D'autre part, un certain nombre de pays (le plus emblématique étant l'Arabie saoudite) considèrent la sécurité de l'approvisionnement de leur population comme une priorité politique. Or ils ne sont pas en capacité d'atteindre par eux-mêmes cette sécurité. En outre, ils ont définitivement renoncé à s'en remettre à une régulation multilatérale dans la construction de la sécurité des approvisionnements à l'échelle de la planète. Ils considèrent qu'ils doivent reprendre l'initiative d'assurer cette sécurité *via* des baux emphytéotiques et des accords, en s'affranchissant des règles du jeu de l'échange international. Citons l'Egypte, le Soudan, la Libye ou encore l'Ukraine. Ces agricultures ne sont absolument pas familiales. Elles sont au cœur de la redéfinition du projet politique d'un certain nombre de pays sur leur alimentation - et non plus sur leur agriculture. Ce changement de registre n'est pas anodin dans la liaison entre territoires et agricultures.

c. Les situations de survie

Il s'agit là d'organisations familiales, qui ne sont pas des agricultures mais plutôt des situations de survie. Elles concernent 700 à 800 millions de pauvres ruraux, parmi lesquels se trouvent les individus les plus mal nourris de la planète. Certains observateurs s'étonnent régulièrement que des paysans puissent mourir de faim. Or ces populations, même si elles vivent dans des espaces autres que la ville, ne sont pas pour autant paysannes. On y trouve les sans-terre du Brésil, une partie des 10 millions des paysans « flottants » de Chine, un certain nombre d'Africains de pays qui, après les indépendances, se sont trouvés sans terre, sans outil et sans culture agricole. Il est illusoire, dans notre débat sur l'insécurité alimentaire mondiale, d'espérer transformer en paysans, en l'espace de dix ans, ces ruraux issus de trois générations déracinées.

Dans les pays développés par ailleurs, ce troisième pôle prend la forme d'une agriculture de résidence très pluriactive. Des familles possèdent quelques hectares et construisent un revenu à travers une multiplicité de ressources, dont l'agriculture. On peut y voir de la survie, mais aussi un mode de vie assez sécurisant qui permet de faire face à des aléas. Dans ce cas, la famille et le territoire sont déterminants, avant l'agriculture.

Au total, il faut donc se départir de l'idée d'un invariant familial de l'organisation de l'agriculture, y compris dans l'Union européenne. Ce nouveau paysage complexifie les rapports entre agricultures et territoires. Les rapports au territoire d'une agriculture de firmes, d'une agriculture familiale, d'une agriculture de survie ou de résidence ne sont pas de même nature. On ne peut pas les réguler, les gérer ni les rétribuer d'une façon similaire. Les politiques publiques doivent intégrer cette complexité.

3. Quelles missions pour la politique agricole européenne ?

La politique agricole européenne me semble impartie de quatre missions.

- **Etre une politique alimentaire**

Le développement des agricultures de firmes dans le monde témoigne du fait que les politiques agricoles se déplacent vers des politiques alimentaires. N'oublions pas que 16 millions d'Européens ne mangent pas à leur faim chaque jour, et qu'au total 50 millions d'Européens sont mal nourris. Nous devons élaborer, à l'échelle de la solidarité européenne, une politique alimentaire. Ceci est d'autant plus important, d'un point de vue tactique, que ces politiques alimentaires sont compatibles avec les orientations de l'OMC et sont défendues par tous les pays. Les Etats-Unis viennent d'ailleurs de publier un texte consacré à la sécurité alimentaire des Américains.

- **Gérer les territoires européens par l'agriculture**

Ceci soulève une question de territoire, d'environnement et de biodiversité. Je ne vois pas d'autre solution, pour y répondre, que l'éco-conditionnalité du versement des aides ou la contractualisation.

- **Favoriser l'emploi**

Comment la politique agricole et alimentaire européenne peut-elle contribuer à résoudre le problème d'emploi que connaît actuellement l'Europe ? L'emploi devient un élément déterminant dans la réussite de l'Europe à 27 et dans l'intégration des nouveaux Etats membres. Il soulève en filigrane la question du modèle d'agriculture. Si nous voulons être une très grande puissance mondiale agricole, faut-il suivre l'exemple des Länder de l'est de l'Allemagne dont la reconversion florissante s'est faite sur un modèle d'agriculture de firmes ? Comment être tout à la fois une très grande puissance agricole et construire une gestion de l'emploi ?

- **Contribuer à la construction de la sécurité alimentaire mondiale**

La notion de partenariat mondial de la sécurité alimentaire a été avancée lors du sommet de Rome. Comment l'Europe peut-elle y contribuer, de façon régulée et partagée ? Notons que l'Europe a un partenaire naturel, la Méditerranée, dont on sait qu'elle est structurellement déficitaire quant à ses approvisionnements à un horizon de vingt ans.

Face à cette réorganisation du paysage, peut-on espérer résoudre nos problèmes grâce aux deux piliers de la PAC, notamment en matière de sécurité alimentaire ? La sécurité des approvisionnements dans le monde n'a pas été une question déterminante lors de la dernière réforme. La question du territoire et de l'environnement était présente et a trouvé une réponse dans le deuxième pilier. Si ce deuxième pilier devait être maintenu en l'état, il devrait être beaucoup plus contractualisé, régionalisé et construit autour de projets régionaux tissant une relation entre l'agriculture et le territoire. En outre, nous avons sûrement besoin d'un pilier consacré à la régulation des marchés. Il convient aussi que les politiques prennent en compte la diversité des agricultures. En 2013, nous ne pourrions plus faire comme s'il n'y avait qu'un modèle agricole en Europe. Or la multiplicité des modèles sociaux agricoles implique une déclinaison des politiques publiques. Enfin, l'Europe doit se préoccuper du droit à l'alimentation pour les Européens. Cela peut constituer l'un des piliers d'une grande politique européenne.

II. La diversité des modèles agricoles en France et en Europe

Vincent PIVETEAU

Anne-Claire Vial, comment situez-vous votre département, la Drôme, dans le panel des formes d'agriculture évoquées par Bertrand Hervieu ? Ces différents modèles, lorsqu'ils sont présents simultanément dans les territoires, sont-ils en concurrence ou complémentaires ?

Anne-Claire VIAL

Mon mari et moi possédons une exploitation de 52 hectares - modèle dont j'ai bien compris qu'il tendait à disparaître ! Nous employons 17 salariés ponctuellement, correspondant à deux équivalents temps plein sur l'année. Nous avons trois catégories de salariés : un ouvrier agricole spécialisé permanent pendant six mois, logé sur notre exploitation et qui travaille les six autres mois sur une autre exploitation ; des gens du voyage qui font les saisons et qui, grâce à cet accès à une activité économique et salariale, sont intégrés socialement ; et enfin des femmes et des jeunes qui viennent travailler quelques jours en période de pointe pour bénéficier d'un complément de revenu. Dans la Drôme, 75 % des exploitations font moins de 35 hectares. Plus encore que dans l'Europe à 27, la diversité des modèles est donc très grande en France, que ce soit en termes de structures d'exploitation ou de modes de fonctionnement.

Par ailleurs, le groupe social des agriculteurs a fortement évolué. En 1970, 1 Français sur 4 était agriculteur, contre 3 sur 100 en 2005. Mais paradoxalement, 3 % de la population gère 60 % de l'espace en France. Au sein de l'Europe, les agriculteurs gèrent 80 % de l'espace. Un groupe social ultra minoritaire a donc un impact très fort sur le milieu.

Face à la concurrence internationale, nous avons l'avantage d'être situés en zone tempérée. A l'inverse, nos concurrents n'ont pas la garantie de récolter toutes les années.

Une spécificité de l'économie agricole veut que les 13 % à 15 % de productions vendues sur le marché mondial déterminent les prix de 100 % des produits. Y a-t-il une autre activité économique qui fonctionne de la sorte ? Même à l'échelle d'un territoire, le prix est établi par un jeu mondial, ce qui constitue un facteur de fragilité.

Il a été souligné que l'Allemagne était devenue une grande puissance exportatrice. Or le coût de la main-d'œuvre sur une exploitation française est de 13 euros de l'heure contre 6,5 euros en Allemagne et au Royaume-Uni. Il existe donc des distorsions de concurrence considérables au sein du territoire européen. Les nouveaux Etats membres de l'est se développent avec des exploitations de plusieurs milliers d'hectares qui emploient des centaines de salariés permanents, en quelque sorte actionnaires des structures qui les emploient. On imagine l'importance qu'ont ces exploitations pour le territoire. Le paysage est donc extrêmement complexe.

III. Une politique de filière à l'échelle du territoire

Vincent PIVETEAU

Sur quels éléments de la dimension territoriale les politiques publiques devraient-elles porter une attention particulière ?

Anne-Claire VIAL

Ma première interrogation est la suivante : qu'est-ce que le territoire ? On ne peut pas le réduire à la vente directe, aux circuits courts ou aux relations entre un producteur de matière première et un consommateur. Pour illustrer ce propos, j'évoquerai trois exemples en moyenne Vallée du Rhône. Sur le bassin de vie de Montélimar, nous produisons du blé dur de

semence. Il est récolté par une coopérative située à Montélimar qui regroupe huit grandes coopératives du sud de la France. Cette production sert à ensemercer des producteurs français de blé dur de la France méridionale, qui alimentent des marchés français et maghrébins. Notre acheteur principal est italien. Il se fournit en blé dur de qualité dans la Drôme pour fabriquer des pâtes qui se cuisent *al dente*, comme les aime le marché italien. Mais lorsque cet acheteur produit des pâtes pour le marché français, il choisit d'autres variétés de blé dur permettant une cuisson plus longue, correspondant aux habitudes des Français. N'est-ce pas là une économie et un marché de territoire ? Autre exemple, 8 % de notre SAU est consacrée au maïs de consommation. En Rhône-Alpes, il sert à alimenter la filière hors-sol notamment en AOC, en bio, en volailles du Cher avec des signes de qualité. Ce maïs est consommé à 100 % dans un rayon de 300 kilomètres. J'y vois bien une économie de territoire. Enfin, lorsque nous produisons des pêches en Vallée du Rhône pour alimenter les Anglais, ne sommes-nous pas dans une politique de territoire ?

La France produit 64 millions de tonnes de céréales. 60 % sont consommées en France et 23 % sont exportées dans l'Union européenne et le reste est destiné au Maghreb. N'est-ce pas une économie de territoire ?

Nous demandons à nos responsables régionaux et aux fonctionnaires qui élaborent les politiques territoriales et européennes de ne pas confiner la politique du territoire aux circuits courts, au panier fermier ou à l'agrotourisme. La politique de territoire est aussi liée à une vraie politique de filière.

Vincent PIVETEAU

J'en retire qu'il existe une agriculture de territoire « silencieuse » dont les liens au territoire sont mal connus et qui joue parfois à des échelles plus vastes que la proximité immédiate. Parallèlement, il persiste une certaine ambiguïté sur la notion de territoire.

Mathieu Calame, où doit se situer l'action publique en matière de lien entre agricultures et territoires ?

IV. Repenser les territoires en tant qu'écosystèmes et agrosystèmes

Mathieu CALAME

Je prendrai un détour historique pour évoquer l'importance croissante que revêtira notre capacité à maîtriser nos territoires à l'avenir. Dans *La Guerre du Péloponnèse* de Thucydide, au moment où l'Attique est ravagé par les forces de Sparte en 420 avant J.C., les Athéniens et les paysans demandent à Périclès d'affronter les Lacédémoniens et de protéger le territoire de l'Attique. Périclès, qui a fondé sa stratégie sur la flotte, leur répond : « *tant que nous gardons notre flotte, le territoire de l'Attique n'est qu'un jardin d'agrément* ». En d'autres termes, celui qui a la puissance peut capter le territoire des autres et laisser le sien en friche. Mais en 17 de notre ère, Tibère affirme devant le Sénat romain que compte tenu de l'état de l'agriculture italienne - transformée en jardin d'agrément - la survie du peuple est soumise aux tempêtes. Le peuple est en effet nourri par l'Afrique du nord. Ceci me conduit à poser la question suivante : demain, aurons-nous besoin de notre territoire ou pourra-t-il rester un jardin d'agrément ? Les tendances actuelles laissent à penser que nous en aurons véritablement besoin.

L'évolution de notre agriculture a été marquée par une déterritorialisation : au cours du XXe siècle, l'agronomie a tenté de s'affranchir des contraintes du territoire. Ce dernier était considéré comme une surface, un réservoir que l'on vidait et remplissait. L'agronomie a disparu au profit d'une logique industrielle très efficace dans laquelle la fertilité des systèmes

de production est exogène. On utilise du pétrole - excédent de fertilité qui n'est autre que les restes des forêts qui ont été brûlées au néolithique pour gagner en fertilité agricole. Ces pratiques industrielles ont eu des effets délétères sur l'eau, les sols et la biodiversité. Aujourd'hui, alors que le pétrole se raréfie, nous devons retrouver une fertilité endogène et valoriser nos territoires en tant qu'écosystèmes et agrosystèmes. Les politiques publiques ont une grande responsabilité à cet égard. La question de la dépendance énergétique - qui a des conséquences sur la productivité alimentaire - se pose aux Etats avec de plus en plus d'acuité. Y aura-t-il une politique énergétique ? Cette question est fondamentale.

Les grandes lignes de la politique agricole commune ont été définies dans les années 60, dans un contexte agricole donné. Cette politique a évolué en se complexifiant. S'il doit y avoir une politique agricole européenne, j'espère qu'elle sera véritablement agricole - alors que nous n'avons eu jusqu'à présent qu'une politique de régulation du prix de certaines productions. Ni les politiques foncières, ni les politiques de formation, ni les politiques de recherche, ni les politiques de biodiversité n'ont été mises en commun. Or l'agriculture recouvre tous ces volets. Par ailleurs, rien ne me semble plus puissant pour changer une politique que l'outil fiscal.

Enfin, à l'échelle du monde, nous sommes obligés de négocier un certain nombre de politiques génériques. C'est extrêmement complexe, d'abord parce qu'un même acteur peut être présent dans différents pays. Ainsi, une grande coopérative française qui défend ses producteurs locaux de betterave peut parallèlement détenir une holding produisant du sucre au Brésil, avec les paradoxes que cela implique. Ensuite, si la diversité des politiques agricoles est grande en Europe, elle l'est plus encore au niveau mondial. Les politiques agricoles ont en outre des incidences sur l'emploi. Si demain par exemple les pays africains modernisent leur agriculture, la question se posera de l'utilisation de la main-d'œuvre ainsi libérée et de la possibilité pour ces pays de déployer une politique industrielle et manufacturière. De fait, je milite pour que le débat sur les politiques agricoles soit lié à tous les autres débats et non pas isolé. En effet, l'activité agricole est intimement connectée aux autres activités économiques ainsi qu'aux équilibres démographiques et sociaux.

Vincent PIVETEAU

L'action publique sur le territoire doit donc se concentrer, selon vous, sur la question de la fertilité. Doit-on pour autant s'interdire tout échange de fertilité entre territoires ?

Mathieu CALAME

Il faut distinguer la politique que les législateurs peuvent impulser et la réponse des acteurs à ces politiques. Il ne revient pas aux politiques de gérer en détail le flux de la fertilité. Les acteurs vont progressivement construire des optimums en réponse aux politiques. Dès lors que l'échange de fertilité se fait à très longue distance et est extrêmement coûteux en énergie fossile, il est contre-productif agronomiquement et économiquement. Mieux vaut alors capter la fertilité sur place, comme le fait l'agroforesterie.

V. La relation agricultures-territoires du point de vue des politiques européennes

Vincent PIVETEAU

Patrick Salez, peut-on imaginer refonder une politique agricole européenne autour de dimensions territoriales ? Y a-t-il matière à réinterroger les politiques territoriales de l'Union européenne à l'aune de l'agriculture ?

Patrick SALEZ

Le futur de la PAC se prépare actuellement, et les sujets travaillés dans ce cadre correspondent précisément aux quatre défis qu'a évoqués Bertrand Hervieu pour la politique agricole européenne.

Du point de vue des politiques européennes, le lien entre agricultures et territoires se traduit dans le deuxième pilier de la PAC, consacré au développement rural, et dans son articulation avec les politiques de cohésion territoriale. Pour le moment, les autres grandes politiques sectorielles sont exclues du débat. On ne peut que déplorer le manque de cohérence et d'articulation qui prévaut actuellement entre les politiques agricoles et territoriales. Le deuxième pilier a certes évolué vers une fonction plus agri-environnementale et moins sectorielle, mais il reste faible dans le soutien qu'il apporte aux territoires ruraux dans leur globalité. Élément positif néanmoins, le deuxième axe du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) est dédié à l'aménagement de l'espace agricole et notamment au soutien à un certain nombre de territoires présentant des handicaps. Ce qui a été proposé jusqu'alors est un cadre stratégique que chaque Etat membre ou région utilise à sa façon, en réponse à ses priorités. Il existe de très bons exemples de gestion de cette politique agricole en liaison avec les territoires. Ainsi l'Italie s'efforce-t-elle d'intégrer dans une gouvernance régionale une approche territoriale et une approche agricole.

L'instauration d'une cohérence dans les politiques publiques européennes soulève un certain nombre de défis, dont trois méritent d'être abordés plus spécifiquement.

- **Le lien homme-filière-territoire**

Le triptyque que constituent les hommes, les filières et les territoires est indissociable, même si l'on observe une imbrication plus forte que par le passé entre les filières et les territoires à travers les notions de qualité des produits ou de circuits courts.

- **La production des biens publics**

La question fondamentale de l'eau, de la biodiversité et des paysages est posée par la société civile, mais fait aussi partie des réflexions politiques et devrait intégrer le deuxième pilier de la PAC.

- **La multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux**

C'est là que se posent les grands enjeux du lien entre agricultures et territoires ruraux : conflits d'usage des sols, liens entre zones urbaines et rurales, etc.

Cinq pistes font l'objet de réflexions pour améliorer la cohérence des politiques agricoles et territoriales européennes.

Tout d'abord, le projet européen pourrait se centrer sur la stratégie UE 2020, avec en particulier l'ambition d'une croissance plus durable, d'une inclusion sociale et territoriale. Ce cadre stratégique global européen pourrait favoriser la PAC et le soutien aux territoires ruraux. Cela passerait en particulier par une réforme de nos politiques pour qu'elles répondent mieux et de façon plus cohérente aux enjeux des territoires.

Ensuite, il importe de mener une réflexion plus stratégique sur le contenu et le corps des politiques, autour des quatre enjeux précités pour la PAC et, pour la politique de cohésion, autour de deux grands enjeux qui restent difficiles à concilier : d'une part l'équilibrage territorial et la convergence entre les régions, d'autre part le rattachement de cette politique de cohésion à la stratégie de Lisbonne et à l'enjeu de compétitivité. On a ainsi pu considérer que cette politique devait plutôt s'intéresser à des questions de concentration sur les métropoles et les villes, arguant que la compétitivité provenait essentiellement de ces dernières. Cette position s'atténue progressivement mais reste très présente dans les débats. J'estime que nous

devons plutôt nous concentrer sur la convergence des politiques pour aborder un certain nombre de questions communes : la restructuration des économies agricoles et industrielles, la gestion du déclin démographique, etc.

Pour sa part, la politique de cohésion peut évoluer sur trois volets. Elle doit renforcer ses aspects territoriaux, avec l'idée qu'il est possible de quitter la seule échelle régionale d'intervention. Elle doit prendre en compte l'objectif de cohésion territoriale et par conséquent œuvrer à un meilleur équilibre des territoires, en répondant à un certain nombre de priorités comme la connectivité et les services publics. En outre, il est prévu, dans le cadre de la politique de cohésion, de créer un instrument au service du développement local et qui puisse assurer une démarche de type Leader auprès des territoires locaux.

Du point de vue de la PAC, les premières réflexions vont dans le sens d'une politique plus équitable du point de vue des productions et des territoires. Le lobby qu'est le Comité des régions en particulier insiste sur le soutien à la petite agriculture, aux filières courtes et aux marchés de niche. Sans considérer que ce volet deviendra majoritaire dans le futur, il convient de lui apporter le soutien dont il manque aujourd'hui. La PAC doit de surcroît être plus soucieuse de son impact territorial.

Enfin, il faut assurer une articulation plus forte entre les politiques agricoles et territoriales européennes, voire avec d'autres politiques qui leur sont liées au niveau régional comme la politique de l'emploi autour du Fonds social européen. Cette meilleure combinaison de toutes les politiques doit se faire à un niveau équivalent. Se pose par exemple la question, pour un certain nombre d'actions du FEADER, d'intervenir au niveau régional - et non pas seulement national - de manière à s'articuler avec la politique de cohésion qui intervient essentiellement à l'échelle régionale.

VI. Quel contenu pour les politiques publiques ?

Vincent PIVETEAU

Anne-Claire Vial, sur quels éléments les politiques agri-territoriales devraient-elles selon vous se concentrer ?

1. Pour une ingénierie territoriale professionnelle

Anne-Claire VIAL

J'avoue éprouver quelque inquiétude devant le discours très administratif qui vient d'être tenu. La modification des règles du jeu qui semble être à l'œuvre aura des conséquences humaines importantes. Tout le monde ne sera pas en mesure de relever ce défi, et nous ne pourrons pas éviter des plans de sauvetage ou des dispositifs permettant à des hommes de sortir du métier. Les politiques devront y être attentifs. J'attire par ailleurs votre attention sur les distorsions de concurrence que les différentes politiques publiques nationales risquent de créer au sein de l'Union européenne.

Je suis convaincue qu'il faut mettre l'homme au centre de la politique territoriale. Il faut aussi reconnaître que la politique agricole commune ne sert pas uniquement, comme le croient certains, à soutenir les agriculteurs. Elle sert aussi à financer des territoires ruraux. Manifestement, cette tendance va se renforcer. La politique post-2013 en Europe sera donc une politique alimentaire, mais aussi une politique de développement rural.

Nous ne croyons plus à la politique de « la carotte et du bâton ». Certes, il faut de l'éco-conditionnalité et il faut rendre des comptes quand on reçoit de l'argent public. Certes, il faut travailler sur de la contractualisation et sur l'organisation des filières. Mais alors que nous

entrons dans une nouvelle ère de l'agriculture, nous devons abandonner les moyens du passé. A l'échelle du territoire, si nous voulons avancer dans une économie agricole écologiquement responsable, il faut parvenir à dialoguer et à partager un diagnostic commun.

A cet égard, il nous manque une ingénierie territoriale. Par le passé, le rôle de médiateur à l'échelle d'un territoire a trop souvent été confié à des débutants ou à des emplois-jeunes. Nous avons besoin qu'il soit endossé par des professionnels dotés d'expérience et formés à la gestion patrimoniale et territoriale ainsi qu'à la gestion du vivant. Les agriculteurs ont besoin d'être en contact avec de tels interlocuteurs. J'ignore s'il revient aux régions d'y répondre dans le cadre de leur mission de formation ou si la PAC fournira des financements *via* son deuxième pilier. Quoi qu'il en soit, cette ingénierie territoriale professionnelle est indispensable.

Une politique qui se contenterait d'imposer des règlements n'est pas pertinente. A titre d'exemple, nous n'avons pas pu mettre en place en nord Drome et sud Isère une mesure agro-environnementale pour la conduite en agriculture bio des insecticides sur noyers, pour la seule raison que ce cela n'entraîne pas dans les textes existants ! Les dispositifs trop techniques et administratifs ne trouvent pas leur déclinaison sur les territoires et ne permettent pas de déployer des méthodes pourtant très respectueuses de l'environnement. Des initiatives doivent donc pouvoir remonter du terrain, par le biais de médiateurs. Or avec la réforme des collectivités territoriales et des services de l'Etat, nous ne trouverons plus dans nos directions départementales des territoires des agents pour nous accompagner dans ce domaine.

J'en appelle donc à des politiques qui cessent d'opposer différents groupes sociaux. Nous devons trouver une forme de consensus à l'échelle du territoire et une nouvelle gouvernance pacifiée.

2. Miser sur l'outil fiscal

Mathieu CALAME

En tant qu'agronome, il n'est pas de mon ressort de porter un jugement sur les politiques européennes telles qu'elles émergent, dont je sais que le processus d'élaboration est extrêmement complexe. Pour ce qui est de la France, faire évoluer la culture sociopolitique d'affrontement est un réel défi ! A l'inverse, la politique agricole suisse a fait l'objet d'un consensus entre agriculteurs et environnementalistes, à l'issue de négociations parfois dures. La Fondation de France et la Fondation Charles Léopold Mayer ont mené des travaux très intéressants sur la médiation territoriale, auxquels je vous renvoie.

Quelles seraient selon moi les politiques idéales ? Les agriculteurs étant des acteurs économiques, je pense qu'ils réagissent avant tout aux stimuli économiques plutôt qu'à la multiplication de normes. L'enjeu est que l'agriculture produise beaucoup avec peu de facteurs de production et qu'elle utilise son territoire. Pour cela, il faut des prix élevés et taxer les facteurs de production, hormis le travail. L'outil fiscal est fondamental et mériterait d'être européen.

Une véritable politique agricole européenne nécessite des moyens ; or les budgets dont elle dispose actuellement, correspondant à quelque 1 % du PIB communautaire, sont extrêmement limités. Dans la mesure où une régulation du foncier s'avère nécessaire, pourquoi ne pas mettre en place une taxe foncière européenne ? L'histoire montre que c'est le coût des terres qui dissuade les producteurs de concentrer du foncier. On pourrait par exemple généraliser l'impôt foncier allemand qui repose sur un indice de fertilité. On créerait ainsi une ressource propre à l'Union qui permettrait de soutenir les prix agricoles. Ce soutien ne peut pas se faire production par production. Car si l'on soutient la production de blé alors que du maïs

d'importation moins cher arrive sur le marché, ceux qui font de l'alimentation animale achèteront ce maïs. On ne peut donc élaborer une politique de soutien des prix agricoles que par nature d'élément nutritionnel, avec un prix commun des lipides, des protéines, etc. Ainsi, un agriculteur qui produit de la châtaigne plutôt que du blé recevrait la subvention - alors que l'agriculture européenne n'a jamais subventionné la châtaigne. Cela modifie grandement le rapport au territoire : dans ce cas, il redevient intéressant de produire de la châtaigne en Ardèche.

VII. Débat

1. Quelle politique agri-territoriale dans un contexte économique de plus en plus tendu ?

Eliane GIRAUD

La question de l'ingénierie territoriale se pose de façon manifeste mais est pour le moment traitée très marginalement, par le biais de Leader ou de fonds régionaux. Or nous traversons une réforme territoriale profonde et connaissons un contexte économique très difficile. Du fait des nouvelles répartitions de compétences, certains territoires ne pourront plus bénéficier de financements. C'est par exemple le cas des parcs naturels régionaux qui, au-delà de 3 500 habitants, ne pourront pas recevoir de financements de la région ni du département. Comment feront-ils ?

Dans une situation économique aussi tendue, je crains que ce ne soit finalement le lobby territorial des grandes agglomérations qui ne l'emporte, au nom de la masse de population qu'il représente. Le risque est que les questions du territoire rural et de l'interconnexion entre les territoires ruraux et urbains se réduisent comme peau de chagrin. Ma préoccupation est d'autant plus forte que jusqu'à présent, les politiques économiques qui ont été conduites (notamment autour des pôles de compétitivité) ont très peu irrigué le territoire rural. Or aujourd'hui, la population se réinstalle dans les territoires périurbains. Ce mouvement pourrait donner lieu à des relocalisations de l'économie, et pas uniquement de l'activité agricole. Nous devons aujourd'hui imposer une réflexion sur le développement territorial, développement qui serait appuyé sur des économies diverses (forestière, agricole, de services, etc.) et qui serait assorti de budgets permettant de déployer de réelles politiques.

Jean-François DREVET, ancien membre de la DATAR et de la Commission européenne

Le budget de la PAC a toujours été une variable d'ajustement importante par rapport aux autres budgets européens. Cela fait trente ans qu'il est bloqué à quelque 1 % du PIB, sans justification quelconque. Les Etats membres jouent un rôle prépondérant dans ce domaine, puisque jusqu'à présent les grandes décisions budgétaires ont été prises à l'unanimité. Nous verrons ce qu'il en sera dans l'Europe des 27. Dans ce jeu, il y a toujours des perdants et des gagnants. La France a défendu une vision relativement conservatrice fondée sur un taux de retour aussi proche que possible de son taux de contribution. La façon dont était dépensé l'argent lui paraissait secondaire. Certains aspects de la politique agricole peu propices au développement rural ou régional ont été maintenus tout simplement parce que cela rapportait davantage ! Des quotas laitiers ont été mis en place il y a une vingtaine d'années pour des raisons de marché. Ils ont bénéficié à certains territoires défavorisés et permis à des régions de montagne de conserver des parts de marché. Notons que cette mesure n'a pas été prise dans le souci des territoires, mais pour empêcher les excédents laitiers de dévorer le budget communautaire. Aujourd'hui, les quotas vont être supprimés. Il sera intéressant d'en étudier les conséquences sur l'équilibre des territoires. On risque de lancer des politiques de compensation plus onéreuses que le système des quotas, alors que celui-ci ne coûtait rien et permettait de défendre l'activité dans des régions qui n'avaient pas des conditions de

concurrence comparables aux grands élevages industriels hollandais par exemple. De manière générale, ces décisions budgétaires ou intéressées par le seul retour sur investissement ont été peu soucieuses des conséquences sur l'agriculture et les territoires.

Odile PLAN, Biplan

Je regrette qu'il ne soit pas prévu de mener des études d'impact des politiques sur le développement des territoires, comme cela se pratique au Royaume-Uni.

Anne-Claire VIAL

Nous sommes en capacité de mesurer la conséquence de la mise en place de nouvelles politiques en France, mais ce n'est pas pour autant qu'elles sont réorientées. La réforme Barnier a fait perdre 2 millions d'euros à la Drôme, mais le mode de gestion qui lui est appliqué n'a pas changé !

Patrick SALEZ

Nous promovons les analyses d'impact territorial, mais les Etats membres sont très réticents à organiser une telle action au niveau européen.

Nous avons la chance que la négociation budgétaire européenne soit retardée par rapport à la phase de définition des orientations politiques. Malheureusement, les Etats membres n'ont pour le moment fait aucune proposition stratégique et attendent que nous leur soumettions un budget. Un certain nombre d'Etats s'intéressent avant tout à la dimension financière de ces négociations budgétaires, alors qu'elles comportent bien d'autres aspects. C'est d'ailleurs pour des raisons uniquement financières que la France a fait l'erreur de ne pas soutenir l'évolution vers un deuxième pilier de la PAC renforcé.

Léonard CHAMBAUD, Cercle pour l'aménagement du territoire

Le postulat selon lequel la production agricole doit être aidée par des subventions est-il consubstantiel à l'agriculture, ou existe-t-il d'autres solutions ?

Anne-Claire VIAL

Lorsque les agriculteurs reçoivent des aides, je considère qu'ils ne sont que des « boîtes aux lettres ». C'est vrai dans le monde entier. Lorsque le nouveau Farm Bill a été validé aux Etats-Unis, le prix des tracteurs a augmenté de 25 % ! Lorsque l'Europe nous octroie une aide supplémentaire, elle est récupérée par notre acheteur. Néanmoins, les agriculteurs ont besoin de ces aides, en particulier pour gagner en crédibilité face aux banques auprès desquelles ils sollicitent des prêts. Lorsque vous demandez un prêt de court terme et que votre banquier sait que vous toucherez à une échéance donnée des subventions européennes, il vous l'accorde.

2. Quel profil pour les médiateurs territoriaux ?

Odile PLAN, Biplan

Il serait intéressant que les conseillers agricoles participent davantage, dans le cadre de formations de formateurs, à la médiation territoriale. Je pense notamment aux formations des conseils des chambres d'agriculture. Ces conseillers techniques peuvent évoluer en compétences et être très utiles sur le terrain, aux cotés d'agents de développement territorial.

Anne-Claire VIAL

Les conseillers des chambres d'agriculture doivent en effet travailler de plus en plus sur le développement agricole territorial, sachant que ce dernier est multi-facettes (technique, social, etc.). Ils ont fait la preuve par le passé de leur grande utilité pour le monde agricole français.

Mais les médiateurs auxquels j'ai fait référence ont un autre profil : ils ne doivent pas avoir maille à partir avec les acteurs en présence, notamment les lobbies, mais garder du recul et rester indépendants. Ils doivent être dotés d'une expérience et d'une certaine forme de sérénité. Ne croyez pas que les cabinets privés de conseil sont des médiateurs : leur seul objectif est de faire des profits.

Patrick SALEZ

Nous développons l'ingénierie et l'animation territoriales à travers Leader. L'outil de développement local sur lequel nous travaillons dans le cadre de la politique de cohésion devrait renforcer ce volet.

La question des lobbies a par ailleurs été évoquée. Ces derniers ne sont pas étrangers au fait que la PAC et la politique de cohésion évoluent de façon de plus en plus distincte. Les lobbies agricoles s'adressent majoritairement à la Direction générale de l'agriculture, et très rarement à la Direction générale de la politique régionale, n'ayant pas compris que l'on pouvait influencer le soutien de la politique de cohésion aux territoires ruraux. A l'inverse, les représentations des villes et métropoles sont familières de la Direction générale de la politique régionale.

3. La question foncière

Sjoerd WARTENA

On veut aménager les territoires, mais le prix de la terre est totalement déconnecté de l'activité agricole ! Le prix moyen d'un hectare est de 5 000 euros en France mais il atteint 20 000 euros autour de Paris, 30 000 euros dans le Benelux et 60 000 euros dans la plaine du Pô. La « productivité foncière » revient en fait à utiliser le foncier pour des activités autres qu'agricoles.

Mathieu CALAME

Le prix des sols est un problème critique qui nous oblige à remonter très en amont dans l'histoire. Ces trois derniers siècles ont été marqués, schématiquement, par une alliance entre l'Etat et l'individu pour faire disparaître tout bien commun. En 1789, lors d'un débat à la Convention, Mirabeau affirmait qu'il fallait des petites communes, c'est-à-dire les structures les plus faibles possibles face à l'Etat. Le choix était fait en conscience. La France souffre d'une faiblesse de ses communes et de l'absence de puissance municipale. Or dans des pays à forte densité de population, je pense que le sol redeviendra un bien commun.

Par ailleurs, les prix agricoles ont-ils systématiquement besoin d'être aidés ? Dans de nombreux pays, c'est la production agricole qui subventionne l'Etat et non l'inverse. Ainsi, 15 % du budget de l'Argentine provient des taxes sur le soja exporté.

On constate que tous les pays qui ont réussi leur développement ont protégé le prix de leurs produits agricoles. Des prix agricoles et des salaires élevés constituent le cercle vertueux du développement, permettant d'endiguer la misère du monde rural et d'assurer une certaine stabilité sociale. A cet égard, on peut douter que les Etats qui considèrent que les terres n'ayant pas de propriétaire officiel peuvent être louées à leur guise prennent la voie d'un réel développement.

4. Focus sur le cas égyptien

Jean-Luc OBIN

Monsieur Hervieu, vous avez évoqué pour l'Égypte un nombre croissant d'agriculteurs sur des surfaces de plus en plus petites. Ce matin, Monsieur Foucher a parlé d'une utilisation croissante des eaux en amont par l'Égypte. Quelles sont les conséquences de ces phénomènes ?

Bertrand HERVIEU

L'Égypte investit au Soudan avec une double stratégie politique. D'une part, elle tente de garder la main sur la gestion des eaux du Nil. D'autre part, elle sécurise, en les diversifiant, ses sources d'approvisionnement en céréales. Enfin, l'État égyptien est manifestement plus préoccupé d'assurer une paix sociale dans ses villes par des stratégies diplomatiques, commerciales et foncières externes, que par l'invention d'un nouveau modèle de développement pour les *fellahs* du Nil. La production de l'oasis du Fayoum et d'une partie de la vallée du Nil a connu une détérioration phénoménale. En quarante ans, des dispositifs agronomiques vieux de trois millénaires ont été détruits. Les systèmes d'irrigation sont devenus des cloaques, les terres irriguées ont été urbanisées de façon anarchique. Pour un pays dont de l'orgueil et l'identité nationale reposent en partie sur le modèle de céréaliculture de la vallée du Nil, c'est une blessure considérable.

VIII. Témoignage conclusif

Antoine HERTH

En guise de conclusion, j'apporterai mon éclairage sur les différents aspects qui ont été abordés au cours de cette table ronde. Intéressons-nous tout d'abord à la question de l'affrontement rural-urbain. Il me semble que la France « de l'intérieur » est tout à la fois rurale et de culture urbaine, c'est-à-dire attirée par la ville. A l'inverse, je décrirais plutôt les Allemands comme des urbains immergés dans une culture rurale. En 2007 a été élu le premier président de la Ve République qui ne plongeait pas sa culture politique dans une expérience rurale, ce qui témoigne d'un basculement. Le rural est désormais obligé de justifier son existence et de reformuler ses demandes.

Sur la notion d'abstraction et de foncier, peut-être pourrait-on trouver une piste dans la nue-propriété et l'usufruit. Le débat porte en effet bien plus sur l'usufruit que sur la propriété du foncier.

L'aménagement du territoire et la politique agricole se marient sur la défensive. Le plan Barnier vise à protéger les territoires qui sont les plus menacés par les perspectives de refonte complète de la PAC en 2013, dont l'esprit est de produire non plus en fonction de l'amont (du territoire), mais de l'aval (des débouchés). La France affiche donc une position clairement défensive sur le sujet. A l'Assemblée nationale s'ouvre actuellement le débat sur la loi de modernisation agricole. L'objectif n'est pas de prolonger les politiques existantes en les améliorant, mais bien de reformuler la commande pour l'agriculture française afin qu'elle puisse faire face au basculement de perspective entre une politique gérée par l'amont et une politique gérée par l'aval. Le gouvernement français a choisi de tenir un discours fort sur la question de la politique alimentaire en particulier.

La protection des terres est un autre élément important de la loi de modernisation agricole. La disparition des terres fertiles du fait de l'urbanisation se produit certes en Ile-de-France (pensons au terrain occupé par Disneyland), mais aussi dans des zones moins peuplées - et

c'est peut-être là qu'elle a le plus d'impact. En montagne par exemple, c'est sur les terres ayant une pente faible que se développent les zones d'activités et les équipements.

Venons-en aux nouveaux métiers de l'agriculture. Il a notamment été question de l'agroforesterie. Je milite pour que les agriculteurs se réapproprient le métier de la forêt, en intégrant une parcelle forestière sur leur exploitation agricole. En Bavière, toute exploitation compte à la fois des terres, des prés et des forêts. Cela fait partie de l'ensemble du système de production. De nouvelles activités liées à la forêt émergent, comme la fabrication de plaquettes pour chaudières à bois. Dans nombre de territoires ruraux, le tissu des agriculteurs est le seul à pouvoir postuler à ces nouveaux métiers.

Autre sujet majeur, la valorisation de la biomasse dans les activités agricoles. La biomasse ne doit pas être considérée comme un déchet mais doit être réintégrée dans le cycle de production. Il est même envisageable de drainer des biomasses, issues de déchetteries par exemple, vers la fertilisation des terres agricoles.

La question de la contractualisation est essentielle pour essayer d'explorer et de formater la nouvelle relation qui va se dessiner au long de la chaîne alimentaire, avec un client final qui, dès lors qu'il commande et achète, génère une production. Dans l'agriculture, compte tenu des problématiques de cycle de production ou de conservation des produits frais, ce sujet est plus complexe que dans l'industrie manufacturière. Nous souhaitons échafauder une logique de contrat pour aider les acteurs à négocier de la façon la plus équilibrée possible. Il faut aussi permettre aux exploitants agricoles de se regrouper. Bertrand Hervieu évoquait l'agriculture de firmes des pays de l'est. En rassemblant des exploitations anciennement familiales en groupements de producteurs ou en interprofessions, peut-être pourrions-nous bénéficier des effets favorables d'une agriculture de firmes, à savoir un centre de décision plus efficace et la capacité de gérer et de générer des volumes plus importants.

S'agissant de la PAC 2013, je confirme que les Etats adoptent pour le moment une position attentiste et prudente. Un enjeu mérite d'être souligné, la nécessaire simplification des programmes européens. J'ai ainsi fait l'expérience de la grande complexité de mise en œuvre d'un projet Leader en Alsace centrale. Nous sommes en phase d'apprentissage d'un processus d'ingénierie du développement rural, ce qui demande du temps.

Par ailleurs, nous n'avons pas encore mesuré l'impact des deux élargissements de l'Europe - celui de 1989 consécutif à la réunification de l'Allemagne et celui de 2004 - qui ont accru le nombre de paysans en Europe. Nous devons écouter les attentes nouvelles qui s'expriment et identifier les lieux où peuvent se rencontrer ces attentes et se nouer des solidarités.

Quelques mots sur la politique régionale et la réforme des collectivités. Indépendamment des débats sur les restrictions budgétaires, je souhaite souligner que les collectivités accusent un réel retard par rapport à l'Etat en matière d'optimisation de leurs services. En Alsace, nous avons la certitude qu'il faut optimiser les circuits de décision au niveau des collectivités territoriales, à tous les niveaux. Nous devons nous doter d'une capacité de prospective. Nous devons aussi renforcer notre capacité d'arbitrage, en particulier lorsqu'il y a concurrence entre différents acteurs sur l'utilisation des sols. Nous avons besoin de compétitivité et d'attractivité, ce qui passera par une réforme fondamentale de nos collectivités. Le risque est que le projet de réforme crée une grande collectivité, la métropole strasbourgeoise, et une pléiade de petites communautés dotées de faibles compétences. Ce n'est pas souhaitable, notamment au regard de l'équilibre villes-campagnes. Nous espérons réaliser une union des régions et des départements pour créer une collectivité unique. Nous avons besoin d'être considérés comme un interlocuteur de poids, notamment face à notre grand voisin qu'est le Bade Wurtemberg.

Enfin, lorsqu'on parle de développement rural ou de macroéconomie, on tend trop souvent à réduire les hommes à des données statistiques. Le défi, pour développer un territoire, est de travailler avec des hommes et des femmes porteurs de projets. Je souhaite que nos politiques redonnent une place d'acteur aux agriculteurs.

Une mise en perspective grâce aux travaux prospectifs pilotés par la DATAR

Pierre DARTOUT

Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

« Comment réconcilier l'aménagement des territoires et les agricultures ? » s'interroge votre colloque. Tout d'abord, je me réjouis de l'emploi du pluriel dans cette question. En France en effet, il n'existe pas un territoire mais des territoires ; il n'existe pas une agriculture mais des agricultures. Les territoires ne sont pas homogènes, identiques ni égaux. Ils ne présentent pas les mêmes capacités de développement. La distinction souvent établie entre territoires ruraux et urbains est quelque peu caricaturale, car elle recouvre en fait une grande variété de situations. L'agriculture française elle-même n'est pas unique, depuis toujours, de par son histoire et sa géographie : agriculture de montagne, riche agriculture céréalière dans certaines zones de plaine, agriculture plus spéculative aux abords de villes, agriculture extensive qui se développe dans les zones de montagne... En outre, le monde agricole est très varié quant aux revenus qu'il tire de sa production.

I. Deux conflits majeurs entre agricultures et territoires

Je distingue deux principaux types de conflit entre les agricultures et les territoires, l'un d'ordre foncier et l'autre d'ordre social et culturel.

Commençons par le conflit d'ordre foncier. Une certaine forme d'aménagement des territoires, le développement des villes, a prévalu ces cinquante ou soixante dernières années au détriment de zones agricoles. Des métropoles (Paris, Toulouse, Rennes, Nantes) se sont développées sur des surfaces agricoles intéressantes. Dans d'autres cas, ce développement est survenu dans des territoires dont le potentiel agricole était moindre. Ce mouvement d'urbanisation a été corrigé par une augmentation de la productivité de certaines filières agricoles. De fait, les capacités productives n'en ont pas trop souffert. Néanmoins, il a eu de fortes conséquences. Aujourd'hui encore en France, on détruit beaucoup plus de foncier agricole qu'en Allemagne. Comment expliquer cette différence ? J'ose l'hypothèse que la gestion du foncier et de l'urbanisme en République fédérale allemande ne se fait pas au même niveau et est moins éclatée que dans notre pays. Il se pose donc une problématique réelle et qui doit être corrigée en France : la tendance excessive à consommer du foncier agricole.

Venons-en au conflit d'ordre social et culturel. Aujourd'hui, dans beaucoup de communes rurales, les agriculteurs sont minoritaires. Ces communes ont vu arriver de nouveaux habitants n'ayant pas un emploi de nature agricole. Ce phénomène est beaucoup plus net en France que dans d'autres pays, car nous avons une réticence culturelle face à la densification. Des ménages de condition économique modeste ou des classes moyennes ont la volonté d'habiter dans des territoires éloignés des villes, pour des raisons certes économiques mais aussi en espérant y trouver une meilleure qualité de vie et une culture rurale. Le fait que les agriculteurs soient minoritaires dans certaines communes peut changer la donne. Cela peut par exemple contrarier des projets de préservation de la capacité foncière des terres agricoles. Cela peut aussi causer des conflits au quotidien, plus anecdotiques. On a ainsi vu des urbains s'installer dans une commune rurale et se plaindre du bruit causé par les animaux... Ces conflits d'usage devraient à terme s'estomper.

II. Éléments de réconciliation entre les territoires

En termes économiques, la différence de revenus entre deux territoires ne tient pas au fait que l'un soit à vocation agricole et l'autre à vocation non agricole. Certains territoires urbains, comme les territoires ruraux, rencontrent des problèmes sociaux, d'emploi et d'accès aux services publics. Chacun doit prendre conscience que les territoires ne s'opposent pas et qu'ils peuvent surmonter leurs difficultés à condition de travailler ensemble. Ce mouvement est à l'œuvre. Ainsi le mode de vie des Français tend-il à s'unifier, qu'ils habitent en zone urbaine, rurale ou intermédiaire. A titre d'exemple, les deux catégories de territoire où les populations utilisent le plus Internet sont le cœur des métropoles et les zones rurales profondes. Il y a donc dans les campagnes comme dans les villes des aspirations, mais aussi des problèmes de nature comparable. On ne peut plus opposer un mode de vie urbain à un mode de vie rural : les deux tendent à se rapprocher.

Par ailleurs, notre pays prend conscience qu'il faut mettre fin à une consommation excessive de terrains agricoles au profit de l'urbanisation. En effet, dans un monde où les problèmes alimentaires deviennent aigus, il apparaît que l'agriculture joue un rôle économique essentiel.

Elle joue aussi un rôle majeur en matière environnementale - même si les agriculteurs n'apprécient guère d'être considérés comme des « jardiniers » chargés de l'aménagement d'espaces de loisirs pour les citoyens. Il reste que l'attractivité d'un territoire tient en grande partie à la qualité de ses paysages, qui sont façonnés par l'homme et profondément liés à l'agriculture. Une ville est attractive pour la qualité de ses infrastructures, de ses services ou pour le dynamisme de ses entreprises, mais aussi pour la qualité de vie que procurent les territoires qui l'entourent. C'est une raison supplémentaire de ne pas opposer les territoires entre eux.

Nous avons besoin de régions fortes et de métropoles fortes. Rappelons que Paris produit 28 % du PIB français et 22 % du revenu disponible brut des ménages. La capitale participe d'une redistribution au profit de l'ensemble des territoires. A l'inverse, l'agriculture peut occuper une place centrale dans les villes. A Nantes par exemple, la production maraîchère horticole est au cœur de la métropole et constitue une activité économique essentielle, avec également une vertu environnementale et paysagère. Les territoires, y compris les villes, doivent intégrer une dimension agricole. L'agriculture garde une place centrale dans notre pays. Outre qu'elle est un poste essentiel dans notre balance commerciale, elle joue aussi un rôle culturel et social fondamental dans l'identité de nombre de territoires. Cette identité forte constitue un atout pour affronter l'avenir, à condition qu'elle soit synonyme d'ouverture et non de repli.

Plus globalement, le foncier devient un enjeu politique et géopolitique essentiel dans le monde, de même que la maîtrise de la ressource en eau. Nous devons rester vigilants face à ces enjeux du siècle à venir.