



Partie 2

DÉFIS ET COHÉSION DES ESPACES FRANÇAIS

A Les territoires français face aux mutations économiques
et à la crise de 2008

B Défi agricole et alimentaire dans les territoires

C Services à la population, accessibilité et cohésion territoriale

D Evolution des mobilités et processus d'inégalités spatiales

E Interdépendance et cohésion des espaces
à différentes échelles

F Les défis territoriaux des changements climatiques,
de la préservation de la biodiversité et de la maîtrise
de l'énergie

G Potentiel d'innovation et diversité
des schémas de localisation

H La diversité des atouts et trajectoires des territoires

B Défi agricole et alimentaire dans les territoires

L'enjeu d'une production alimentaire adaptée aux demandes futures confronte les différents pays soumis à des aléas économiques et écologiques déstabilisants, et de façon inégale d'un territoire à l'autre, à de nombreux défis. L'agriculture française, comme les industries agroalimentaires, suit depuis plusieurs décennies des évolutions tendanciellelles qui spécifient et différencient les filières comme les régions, les rendant plus ou moins réactives et innovantes pour faire face à des défis. Les changements en cours dans les exploitations agricoles et dans les entreprises de transformation et de distribution sont intenses. Le degré de spécialisation ainsi que les structures de marché constituent les dimensions les plus marquantes de ces mutations économiques et géographiques. L'adéquation de ces caractéristiques structurelles aux enjeux de demain passe par la recherche de nouveaux modes d'organisation des unités économiques, en diversifiant et valorisant les ressources et les interdépendances locales avec un souci de cohérence aux différents échelons d'organisation des filières et des territoires.

110

1 | Concilier les performances économiques et environnementales

La sécurité alimentaire reste une question essentielle pour la communauté internationale comme l'a mis en avant la déclaration ministérielle du G20 de l'Agriculture, les 22 et 23 juin 2011. En effet « la nécessité d'augmenter la production agricole et la productivité dans une approche durable [...] vise à relever trois défis : atteindre les objectifs de sécurité alimentaire, s'adapter au changement climatique, réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture ». Ceci nécessite « des améliorations dans la gestion de l'eau et des sols, des technologies améliorées et un environnement adapté et propice [...], des marchés qui fonctionnent bien et des moyens permettant d'atténuer et de gérer les risques liés à la volatilité excessive des prix des matières premières agricoles » [1]. Si ces défis sont de plus grande ampleur pour les pays en développement en raison de leur situation préoccupante, les pays européens sont, eux aussi, confrontés aux mêmes enjeux. Certes, l'économie alimentaire dans les pays de la zone OCDE ne se réduit pas à l'agriculture en raison du fort développement des produits transformés par les industries agroalimentaires, mais au sein de ces filières complexes le maillon amont, à savoir l'agriculture, occupe une place stratégique.

Tant au plan social, économique qu'environnemental, l'agriculture suit des évolutions tendanciellelles, plus ou moins prévisibles et compatibles avec les modèles de production existants, mais elle est également soumise à des variations plus ponctuelles voire à des ruptures en réponse à des événements soudains (fortes fluctuations des prix, crises sanitaires). Ces instabilités, tout comme la trajectoire tendancielle, sont plus ou moins encadrées et compensées par les interventions publiques dans le domaine agricole. Interventions qui participent, ou non, à la valorisation des facteurs qui définissent la compétitivité agricole française. La pression des pays concurrents rend les exploitations d'autant plus sensibles à l'instabilité des prix des matières premières agricoles que les outils classiques de stabilisation des marchés s'affaiblissent au fil des négociations commerciales internationales. Cette nouvelle situation « renforce les oligopoles bilatéraux (un petit nombre de distributeurs et quelques grands industriels) aux dépens d'un monde agricole atomisé et de tout un tissu de PME régionales [...] et remet à l'ordre du jour la logique contractuelle dans les filières agricoles et alimentaires » [2]. Autre facteur de complexité sur le plan économique, la diversification des

marchés et des circuits de commercialisation de produits alimentaires : grande distribution traditionnelle, circuits courts, augmentation de la restauration hors domicile, avec une attention de plus en plus précise aux conditions de production en raison de l'exigence de sécurité sanitaire et d'impact environnemental.

Compte tenu de l'importance des conditions pédo-climatiques – qualité du sol, relief, climat – parmi les facteurs de productivité, la tendance au réchauffement climatique accroît de manière structurelle et inégale d'un territoire à l'autre, la vulnérabilité de l'agriculture aux épisodes plus ponctuels d'aléas (sécheresse, inondations). Des réglementations environnementales – directive cadre sur l'eau, directives nitrates, directives habitat – tendent à introduire des éléments supplémentaires de cadrage de cette activité et appellent au développement d'une performance environnementale en cohérence avec la compétitivité économique. L'agriculture occupant plus de la moitié de la surface de la France, son évolution conditionne non seulement l'activité des

territoires ruraux mais aussi leur situation environnementale. Son importance en matière de développement durable a été mise en évidence lors du Grenelle de l'Environnement. La certification environnementale des exploitations, en couvrant les domaines de la biodiversité, de la gestion phytosanitaire, de la fertilisation et de l'irrigation, constitue à la fois un élément supplémentaire de cadrage de l'activité agricole et une opportunité pour le secteur.

La nouvelle réforme de la PAC en 2013 prendra en compte ces évolutions, en intégrant la dimension environnementale de plus en plus assignée à l'agriculture en raison de sa couverture géographique. Cependant, l'enjeu majeur réside dans la capacité de l'agriculture à répondre « aux défis corrélés que constituent d'une part, l'augmentation de la production alimentaire pour répondre à la demande future et d'autre part, l'excessive volatilité des prix à court terme » [3]. Par ailleurs, un champ diversifié de compétences des agriculteurs sera déterminant dans leur capacité à appréhender les enjeux de production durable de leur activité [4].

► FONCIER AGRICOLE 2020 : RÉDUIRE DE MOITIÉ SA CONSOMMATION

La progression des sols artificialisés (sols bâtis, sols revêtus ou stabilisés, jardins, chantiers, etc.) se développe principalement aux dépens des espaces agricoles. En 2010, selon l'enquête Teruti-Lucas ces sols occupent 9% du territoire, plus fortement en Ile-de-France (31%) et en Nord-Pas-de-Calais (17%), dans les autres régions, ils oscillent entre 4% en Corse et 13% en Alsace. Au cours des quatre dernières années, les terres agricoles ont perdu 339 000 hectares au profit des sols artificialisés et 570 000 hectares au bénéfice des sols naturels (landes, friches ou espaces boisés). Inversement, l'agriculture récupère 156 000 hectares de sols artificialisés et gagne 427 000 hectares sur les sols naturels. En bilan net, la surface agricole diminue de 327 000 hectares, ce qui correspond à une baisse moyenne annuelle de 82 000 hectares (ou 0,3% par an). En comparaison, les sols artificialisés progressent de 1,7% par an. Le rythme de cette consommation des espaces agricoles semble s'être accéléré depuis une décennie.

C'est la raison pour laquelle la lutte contre la consommation du foncier agricole et la banalisation des paysages est l'un des objectifs de la stratégie nationale de développement durable. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche votée en 2010 trace la vision française de ce que devrait être à terme une consommation mieux maîtrisée de l'espace agricole en la quantifiant et en assignant des objectifs d'évolution. Cette loi prévoit, en particulier, la création dans chaque département, à l'initiative du préfet, d'une commission spécialisée avec les différents acteurs afin d'endiguer toute consommation excessive de foncier agricole, en donnant son avis sur les documents d'urbanisme. Parallèlement, est créé un Observatoire national de la consommation des terres agricoles. L'objectif national est de réduire de moitié la perte de surface agricole d'ici 2020.

JEAN René, MOREL Michel-Paul, 2011. « L'utilisation du territoire en 2010, les paysages agricoles dominent toujours le territoire français », in *Agreste Primeur*, n°260, avril.

2 | Les principales évolutions des vingt dernières années

Une croissance de la production très concentrée sur quatre régions

Depuis 1990, au niveau national, le volume de la production agricole s'est accru en moyenne de + 0,5 % par an, avec une croissance trois fois plus forte pour la production végétale (+ 0,6 %) que pour la production animale (+ 0,2 %). Le nombre d'exploitations de polyculture, polyélevage ou mixtes recule des deux tiers sur la période. Au cours de ces vingt années, l'élevage de bovins laitiers, la viticulture autre que de qualité et le maraîchage-horticulture ont été plutôt délaissés. En revanche, les orientations « grandes cultures » et « bovins viande » progressent sur la période. Les exploitations de grandes cultures sont aujourd'hui les plus nombreuses et représentent une exploitation sur quatre.

Les élevages de bovins pour la viande dépassent en nombre les élevages bovins laitiers alors qu'ils étaient presque moitié moins nombreux en 1988.

Au niveau régional, seules quatre régions ont eu un taux de croissance du volume de la production supérieur à 1 % : Champagne-Ardenne, Picardie, Nord-Pas-de-Calais et Pays de la Loire. A l'inverse, les régions à forte composante viticole ont vu le volume global de leur production régresser (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, PACA, Corse). Il en est de même pour le Limousin dont la production totale diminue tendanciellement comme celle des bovins au niveau national.

La croissance de la production végétale semble ainsi plus résulter d'un lent glissement vers les productions végétales dans les zones de productions animales que d'un renforcement de zones déjà fortement céréalières.

Des territoires agricoles fragiles malgré les aides

Au cours des vingt dernières années, l'évolution de la valeur de la production agricole française a été comprise entre + 1 et + 2 % par an, ce qui, compte tenu de la hausse générale des prix sur la même période, correspond à une quasi stabilité en termes réels dans presque toutes les régions. Deux régions à production viticole importante sortent du lot : Champagne-Ardenne (+ 3,3 %) et Languedoc-Roussillon (+ 0,2 %).

Les plus fortes hausses de revenus agricoles ont concerné les régions à dominante de grandes cultures, surtout en raison des résultats exceptionnellement élevés en 2007. Ces évolutions tendancielles sont toutefois à nuancer selon les périodes. Jusqu'en 2000, l'amélioration du revenu a été générale et en moyenne plus forte dans les zones d'élevage extensif. Après 2000, le phénomène général de stagnation des volumes produits et d'essoufflement de la productivité a eu des effets sur le revenu avec de fortes disparités selon les régions. Le revenu a diminué dans les régions d'élevage bovin, à viande ou laitier, et dans une majorité des régions les plus viticoles. Il a progressé dans les zones de grandes cultures, mais surtout en 2007, après une lente dégradation depuis une dizaine d'années. Les revenus moyens les plus élevés se retrouvent sur les années récentes dans les départements où dominent les grandes

cultures. Les plus faibles concernent les zones d'élevage bovin à viande et ovin, de même que des départements parmi les plus spécialisés en viticulture malgré la présence de productions sous signe d'appellation d'origine protégée (AOP).

En 2010, la réorientation des aides aux exploitations agricoles suite au bilan de santé de la PAC conduit à une diminution des dispositifs traditionnels (aides aux produits ou de maîtrise de l'offre) au profit du régime de paiement unique. En moyenne sur les années 2007 à 2009, la part des aides dans le « chiffre d'affaires » de l'agriculture (valeur de la production + ensemble des aides directes) est de 14 % pour la France métropolitaine.

Ce rapport dépasse 20 % dans 23 départements, essentiellement les départements d'élevage extensif (bovins à viande et ovins) ou dans les zones défavorisées du fait de l'ajout d'aides compensant les handicaps naturels ou socio-économiques. Il est inférieur à 10 % dans les départements viticoles ou comportant des élevages hors sol (porcs et volailles), peu soutenus dès l'origine par la politique agricole commune. Cette part est également importante dans les départements de grandes cultures où elle dépasse la plupart du temps 15 % du chiffre d'affaires.

ZOOM SUR

Exploitations agricoles et industries agroalimentaires

Le noyau dur de l'économie alimentaire intègre l'agriculture et l'industrie alimentaire ; ces deux secteurs ont une importance stratégique qui dépasse leur importance relative dans l'économie (4% du PIB, 6% de l'emploi). Il n'en demeure pas moins que leur contribution économique n'est pas négligeable avec 1,3 million d'emplois en France pour ces deux secteurs. Par ailleurs, la production agricole française (64 milliards d'euros) contribue pour 19% à la production européenne, en tête devant l'Allemagne (41 milliards d'euros) et la France se situe en seconde position pour les industries alimentaires avec un chiffre d'affaires de 144 milliards d'euros (153 milliards d'euros en Allemagne).

En vingt ans, le nombre d'exploitations agricoles a diminué de moitié. On en comptait plus d'un million en 1988, pour un peu plus de 500 000 actuellement avec une baisse annuelle de 3,6% à un rythme à peu près régulier au cours de la période.

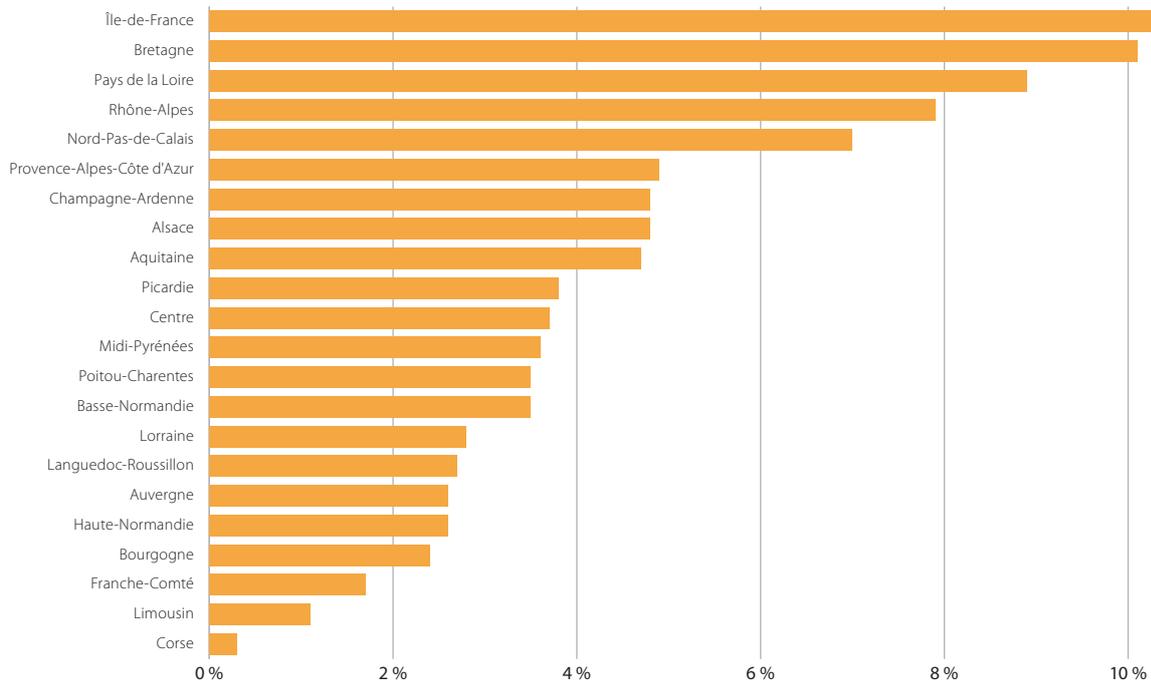
Si leur nombre diminue, la taille moyenne des exploitations française s'accroît, passant de 28 hectares en 1988 à près de 54 en 2007. En dépit d'un

accroissement général, les écarts de dimension entre les grandes exploitations des plaines céréalières du nord de la France et les petites exploitations de polyculture du Sud-Ouest se maintiennent.

Avec l'artisanat commercial de charcuterie et de boulangerie, les industries agroalimentaires disposent d'un tissu étendu d'entreprises (60 000 environ au total) présentes partout en France. En dépit du grand nombre d'acteurs du secteur agroalimentaire, environ 95% du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée des industries agroalimentaires reposent sur 3 000 entreprises employant au moins 20 salariés ou réalisant plus de 5 millions d'euros de chiffre d'affaires.

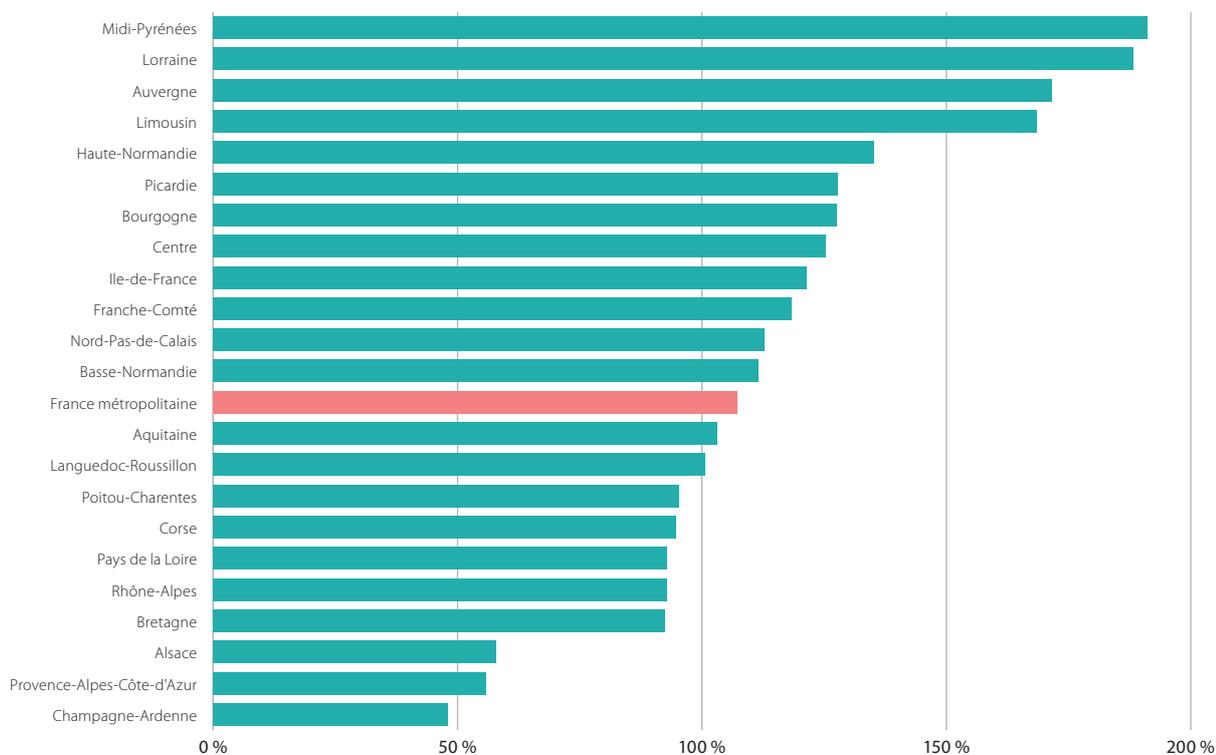
Cinq régions sont à l'origine de près de 45% de la valeur ajoutée produite en 2009 par les IAA : Ile-de-France (10,6%), Bretagne (10,1%), Pays de la Loire (8,9%), Rhône-Alpes (7,9%) et Nord-Pas-de-Calais (7,0%). Les contributions des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Picardie qui au début des années quatre-vingt-dix dépassaient régulièrement les 5% se sont réduites avec l'évolution des lieux de transformation de certaines productions.

Graphique 1 ► Répartition régionale de la valeur ajoutée des IAA (en %)



Source : Insee, Comptes régionaux 2009

Graphique 1 ► Part des aides directes dans le revenu des exploitations par région, moyenne 2008-2009-2010



Source : MAAPRAT, SG-SSP, RICA, Indicateurs de revenus régionaux, moyenne 2008-2009-2010

Depuis l'origine de la PAC, le revenu des exploitations agricoles est fortement conditionné par les soutiens publics. Avant 1992, ce soutien prenait essentiellement la forme d'intervention sur les marchés et son incidence sur les revenus était difficilement mesurable. Après la réforme de la PAC de 1992, il a pris la forme d'aides directes qui, après 2006, sont devenues de plus en plus indépendantes de la production (aides « découplées »). Les aides directes de la PAC aux exploitations jouent ainsi, désormais, un rôle déterminant dans la formation du revenu agricole. En moyenne, de 2007 à 2009, les aides directes représentent plus de 100 % du résultat

courant avant impôts des exploitations professionnelles au niveau national. Cette part est particulièrement élevée dans les régions de grandes cultures et d'élevage bovin extensif, notamment du fait de la redistribution assurée par certaines aides du deuxième pilier. Elle dépasse 150 % en Limousin et en Auvergne, elle est supérieure à 120 % dans les régions de grandes cultures (Ile-de-France, Centre, Picardie), mais elle est la plupart du temps inférieure à 100 % dans les régions comportant une production viticole, légumière ou fruitière importante, ou dans celles qui hébergent des élevages hors sol (porcs ou volailles).

Industries agroalimentaires : un ancrage dépendant de l'approvisionnement local

Le noyau dur de l'économie alimentaire associe aux exploitations agricoles les entreprises des industries agroalimentaires. A la différence des autres domaines industriels généralement implantés sur quelques sites, les IAA se distinguent par un maillage plus régulier du territoire national.

Toutefois, ce sont principalement les fonctions de transformation et de conservation des produits de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche en aliments et boissons pour l'homme ou l'animal, qui expliquent cette présence sur une grande partie du territoire.

► PAC ET CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE

Compatibilité avec les accords commerciaux internationaux : découplage entre les aides et la production agricole

Les concours publics à l'agriculture qui recouvrent les dépenses inscrites au budget de l'État, les dépenses européennes versées dans le cadre de la PAC, s'élèvent à 16,1 milliards d'euros (hors celles des collectivités locales) en 2009. Parmi elles, les concours publics à l'agriculture et aux territoires ruraux s'élèvent à 12 milliards d'euros. Ce montant comprend les dépenses de soutien des marchés et des revenus agricoles – 1^{er} pilier PAC (10 milliards), pour le développement rural – 2^{ème} pilier PAC (1,5 milliard) et pour la sécurité sanitaire des végétaux et des animaux (0,4 milliard). Les financements communautaires en représentent environ 80%. Après la forte progression liée à la mise en œuvre de la réforme de la PAC en 1992, le montant total des concours publics à l'agriculture n'a que progressé et a tendance à se réduire depuis 2006.

Cependant, la structure des dépenses de soutien des marchés et des revenus a beaucoup évolué avec les réformes de la PAC de 1992 puis de 2000. Les dépenses de régulation des marchés représentaient 73% du total en 1990 ; elles sont tombées à moins de 5% en 2009. Jusqu'en 2005, l'essentiel était constitué par les aides directes aux produits ou à la maîtrise de l'offre.

A partir de 2006, les paiements uniques à l'exploitation (montant forfaitaire par hectare sur une base historique), découplés de la production, en repré-

sentent 60%. Les aides agroenvironnementales progressent régulièrement et représentent en 2009 plus du quart des aides au développement rural.

Montée en puissance des aides en faveur du développement rural

Alors qu'ils déclinaient depuis 2006, les concours publics au développement rural augmentent en 2010 passant de 1,486 milliard en 2009 à 1,601 milliard en 2010, soit une hausse de 7,7% avec la montée en régime des dispositifs du plan de développement rural de la période 2007-2013. Le financement national diminue de 4,8% (-39,2 millions) alors que le financement européen augmente de 23,1% (+154 millions). Cette augmentation est la conséquence du bilan de santé de la PAC en 2010, mais aussi du plan européen de relance économique (abondement du développement rural décidé dans un paquet mi-2009 pour relancer l'économie). L'année 2010 a également connu une montée en puissance du Plan de développement rural dans les DOM avec les premiers paiements sur un certain nombre de mesures. La hausse des concours publics au développement rural est essentiellement due à l'augmentation des enveloppes allouées aux aides participant à un processus de redistribution spatiale : Prime Herbagère Agro Environnementale : + 70 millions ; mesures de compensation de handicaps naturels : + 40 millions ; et aux mesures agro-environnementales : + 12 millions.

Partout, sous l'effet des évolutions démographiques et de la tertiarisation des économies, la contribution des industries agroalimentaires à la formation des valeurs ajoutées régionales s'est amenuisée en vingt ans. Les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Poitou-Charentes, Picardie, mais aussi Nord-Pas-de-Calais et Lorraine sont plus particulièrement touchées par l'effacement des activités agroalimentaires. En revanche ce secteur renforce sa part relative en Champagne-Ardenne sous l'effet du développement des activités de fabrication de boissons, alors que dans d'autres régions on assiste plutôt à un maintien de la contribution des IAA dans l'économie régionale, comme en Alsace, Corse, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon.

A la différence d'autres industries, le déclin des IAA sur le territoire reste cependant toujours mesuré. Ces dernières, qui sont des entreprises de taille plutôt petite et moyenne, ont pour un quart d'entre elles une activité principale de transformation de la viande. Très implantées en Bretagne, Pays de la Loire et Rhône-Alpes, les unités concernées sont à l'origine de près de 20% de la

valeur ajoutée considérée. La fabrication d'autres produits alimentaires (sucre, chocolat, thé, café, confiserie, aliments pour l'enfant, plats cuisinés, etc.) et celle de boissons rassemblent chacune environ 15% des unités et constituent 21% de la valeur ajoutée. Les régions de l'Ouest (Bretagne, Pays de la Loire et Basse-Normandie) renforcent leur position dans les IAA avec une augmentation de leur valeur ajoutée respective de l'ordre de 15% en 10 ans grâce à des activités de transformation des produits agricoles locaux alors que de grandes régions urbaines voient la part de leur valeur ajoutée dans les IAA régresser (Paca, Ile-de-France).

Globalement, le critère de proximité des approvisionnements agricoles est plus déterminant pour l'implantation des entreprises agroalimentaires que celui d'une intégration dans un bassin de consommation. Les coûts de transport, en valeur réelle, ont permis une telle répartition pour les productions alimentaires de masse, mais si la prise en compte de l'empreinte environnementale des produits, y compris alimentaires, se développe, cette situation pourrait être remise en cause, ou tout au moins infléchie.

3 | Vulnérabilité et nouvelle gouvernance

Un équilibre délicat entre filières et territoires dans lequel l'exploitation agricole joue un rôle charnière

L'analyse de la spécialisation/diversification de l'agriculture au sein des territoires fait apparaître des situations régionales très contrastées.

Certaines régions présentent un profil relativement homogène comme la Bretagne, le Centre ou la Picardie, tandis que d'autres comme Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées ou l'Auvergne laissent apparaître une mosaïque de productions. Cette analyse peut être en partie reproduite à d'autres niveaux géographiques. Si la diversification des productions à l'échelle locale permet aux territoires de mieux résister en cas de crise conjoncturelle dans une filière particulière, elle peut néanmoins compliquer le regroupement de producteurs autour d'un même type de produit ou induire un désengagement de l'aval de la filière vis-à-vis de la production primaire si la collecte est trop éparse. Un haut niveau de spécialisation n'est toutefois pas toujours synonyme de vulnérabilité. En effet, certains territoires font l'objet d'une production agricole à forte valeur ajoutée – produits transformés ou sous label de qualité – et bénéficient d'une meilleure situation économique. Un lien géographique étroit entre l'agriculture et la transformation en aval permet d'ancrer localement des emplois et de capter une partie de la valeur ajoutée. La création de signes officiels d'origine et de qualité faisant référence à l'origine géographique ou à la qualité intrinsèque des produits contribue à conforter une forme d'autonomie des territoires qui les portent. L'exemple de la mise en place de l'AOC Rocamadour, analysée dans une étude conduite pour le compte de l'Institut régional de la qualité alimentaire Midi-Pyrénées [5] est un bon exemple de récupération de valeur ajoutée et de réimplantation locale d'emplois liés à la transformation, auparavant délocalisée dans une autre région. Mais ce système n'est pas généralisable à l'ensemble de la France sans une remise en cause du lien avec l'aval.

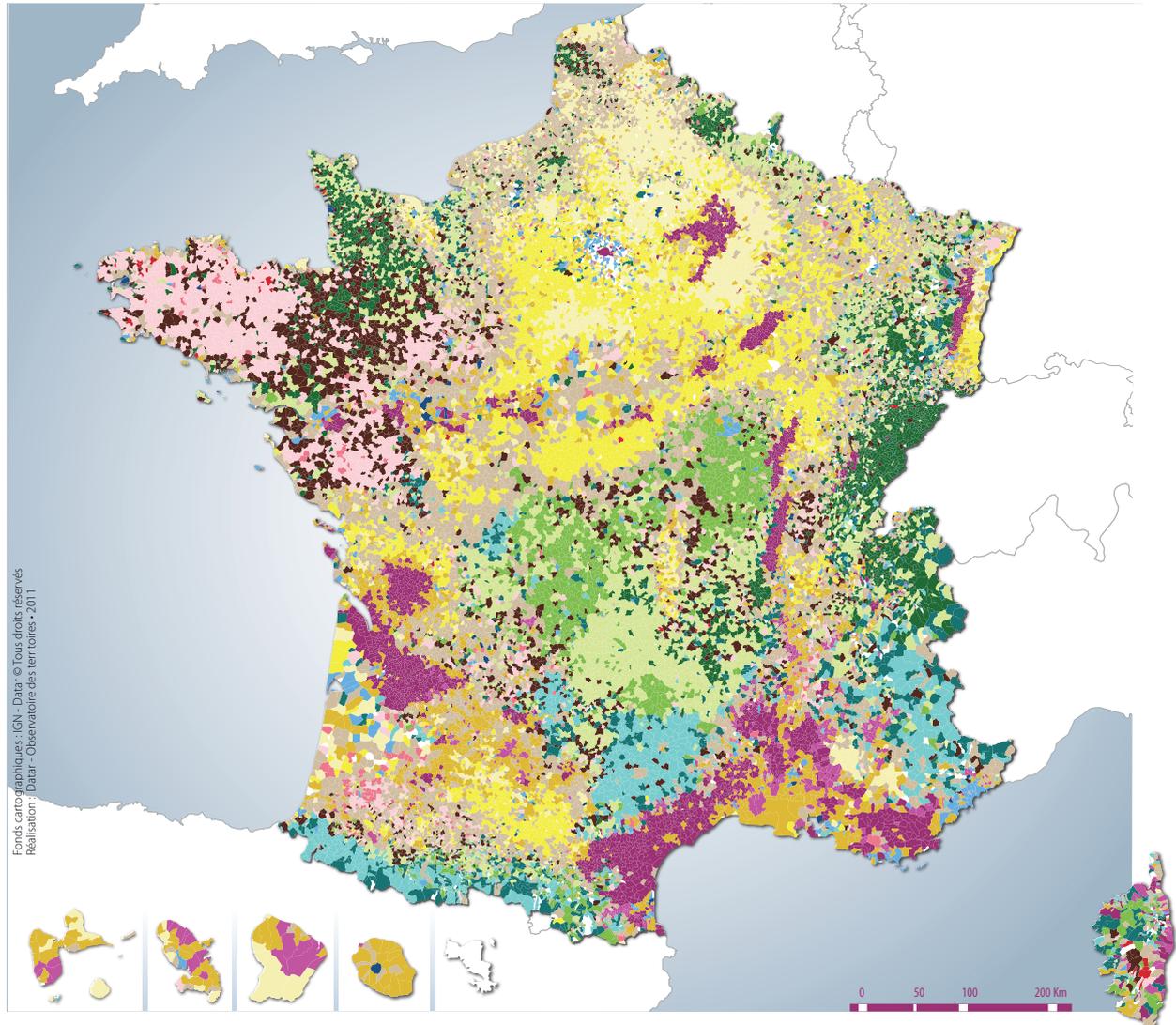
Les échelles d'organisation de la production, de la transformation et de la commercialisation ne sont pas les mêmes. L'analyse de la production arboricole en moyenne vallée du Rhône réalisée par Cécile Praly [6] montre que les territoires sont soumis à des forces contradictoires, centripètes et centrifuges. Les premières poussent les producteurs à se regrouper et à s'organiser à des

échelles locales plus ou moins fines tandis que les secondes tendent à repousser les frontières des territoires pour sécuriser les approvisionnements en élargissant les bassins de collecte. L'articulation au sein des filières entre production, transformation et commercialisation résulte d'une recherche d'équilibres à chaque étape entre maîtrise des approvisionnements et des débouchés, en prix et en volumes.

Les travaux cités précédemment ont montré que, dans cette recherche d'articulation entre filières et territoires et de valorisation des ressources territoriales, le rôle joué par les agriculteurs au travers de leurs projets d'exploitation est déterminant. Qu'elle réponde à un souhait de mieux valoriser la diversité de leur production en matière de qualité ou qu'elle vise à une meilleure gestion du risque lié aux fluctuations des volumes produits et des prix de vente, la diversification des modes de valorisation et de commercialisation de la production, via des circuits courts ou des circuits plus classiques, sous label de qualité ou sous forme de produits « génériques », et la diversification des sources de revenus qu'elle implique restent des éléments d'une stratégie pilotée par l'exploitant agricole qui se trouve régulièrement en situation d'arbitrage. En effet, un agriculteur souhaitant valoriser au mieux sa production, avec ou sans référence au territoire sur lequel il exploite, peut rapidement se trouver en tension entre une logique collective de filière qui tend à normaliser les volumes et la qualité des produits, au travers de la contractualisation, et sa volonté de conserver une souplesse dans la maîtrise de son outil de production, pour mieux s'adapter aux variations de productions, subies ou choisies.

Le développement des modes complémentaires de valorisation et de commercialisation des produits agricoles s'étend aujourd'hui à des productions qui étaient traditionnellement destinées à l'exportation. Des initiatives de regroupement de céréaliers du bassin parisien en vue de transformer et de commercialiser directement leur production sous forme de pain, notamment auprès de la restauration collective privée ou publique, voient le jour et montrent que des démarches collectives à caractère territorial peuvent se mettre en place dans pratiquement tous les contextes régionaux.

Carte 1 ► Orientation technico-économique agricole par commune en 2010



Fonds cartographiques : IGN - Datar © Tous droits réservés
 Réalisation : Datar - Observatoire des territoires - 2011

Orientation technico-économique
 (par commune)

- | | | |
|---|--|---|
|  Céréales et oléoprotagineux |  Bovins lait |  Polyculture dominante |
|  Autres grandes cultures |  Bovins viande |  Polyélevage dominant |
|  Légumes et champignons |  Bovins mixtes |  Polyculture et polyélevage |
|  Fleurs et horticulture diverse |  Ovins, caprins |  Exploitations non classées |
|  Viticulture |  Polyélevage d'herbivores |  Communes sans exploitation |
|  Fruits et autres cultures permanentes |  Porcins | |
| |  Aviculture | |
| |  Autre polyélevage | |

Source : Recensement agricole 2010

Nouveaux enjeux, nouvelles formes de gouvernance

Du point de vue de l'approvisionnement alimentaire local, la forte spécialisation de certains espaces de production agricole rend difficile l'approvisionnement diversifié des espaces de consommation avoisinants, tandis que d'autres jouissent d'une grande diversité interne. L'emboîtement des échelles est donc bien une réalité des systèmes alimentaires français : il concerne l'agriculture, les secteurs de la transformation et de la distribution ainsi que la consommation. L'échelle optimale d'organisation de circuits courts de distribution n'est par conséquent pas unique et différentes formes de complémentarités, entre filières et entre territoires, sont à trouver en vue de répondre à la préférence des consommateurs pour la diversité de l'offre alimentaire. Ce phénomène peut constituer une véritable force pour ce secteur, à condition de trouver les modes de gouvernance capables d'articuler au mieux et de manière flexible les différents échelons de la filière et les différentes échelles géographiques concernées. Pour des territoires fortement diversifiés en termes de productions, les complémentarités entre différentes filières à des échelles fines constituent certainement une piste à explorer en matière de développement local. La multiplication des points collectifs de vente directe observée le long des axes de communication et aux abords des villes en constitue une illustration concrète. Ce mode de regroupement offre un aspect pratique au consommateur qui peut s'approvisionner de manière complète et diversifiée sur un seul point de vente. En revanche, pour des territoires plus spécialisés dans leurs productions, il reste indispensable de jouer la carte de la relation entre territoires.

Un autre aspect souvent mis en avant est le besoin d'établir une relation de confiance entre acteurs de la chaîne reliant la production et la consommation. Le succès de la notion de circuit de proximité est emblématique de cette attente. Les deux études citées précédemment mettent en avant le fait que ces relations de confiance servent souvent de garant de la qualité des produits échangés lorsque ceux-ci ne font pas l'objet d'une labellisation particulière. Ce phénomène constitue une traduction concrète et peu coûteuse du principe de traçabilité. La référence à un signe de qualité – label rouge, agriculture biologique – ou à une origine géographique prend le relais en matière de garantie

de la qualité lorsque le rapport de confiance ne peut pas s'établir sur des relations directes entre personnes.

De nouvelles catégories d'acteurs interviennent de plus en plus dans la gouvernance locale des questions agricoles. La définition territorialisée de certaines mesures agroenvironnementales depuis la réforme de la PAC de 1992 témoigne de ce phénomène, tout comme l'intervention croissante des collectivités locales dans la structuration de l'approvisionnement local de la restauration collective [7]. Certaines de ces démarches témoignent d'une réelle capacité d'intégration des différents intérêts parfois initialement perçus comme divergents. La ville de Lons-le-Saunier, par exemple, s'est lancée dans une démarche d'incitation à la conversion des agriculteurs à l'agriculture biologique en leur proposant de participer à l'approvisionnement de la restauration collective gérée par la ville. Cette démarche s'inscrit à la suite d'un accompagnement des agriculteurs situés sur la zone de captage d'eau potable en vue de l'adoption de pratiques protégeant la ressource en eau. Cette initiative visait au départ à limiter les coûts de traitement par la municipalité de l'eau destinée à la consommation humaine. Ces approches intégratrices de la gestion de l'activité agricole et de ses impacts à l'échelle territoriale font également intervenir des structures privées, comme le montre l'exemple de la gestion des captages de Vittel et Contrex, ou encore des associations telles que Terres de lien ou Terres en villes. Le champ des actions conduites s'élargit également de manière significative avec le compostage des déchets ménagers alimentaires, le contrôle de la consommation de foncier agricole ou encore l'aide à la création de petites unités de transformation et à la mise en place de circuits courts. Ainsi on assiste à une réelle évolution des modes de production pour prendre en compte d'autres enjeux tels que la qualité de l'environnement et les conséquences sociales et économiques qui en découlent – qualité de vie préservée, coûts de traitement de l'eau potable évités, sécurité sanitaire et traçabilité améliorées, etc. Cette évolution des pratiques passe par une meilleure articulation des différentes échelles auxquelles s'expriment les problématiques agricoles, alimentaires, sociales et environnementales et par un renforcement et un élargissement des liens entre agriculture et société, tant par des partenariats institutionnels que par des voies plus informelles. ■

Bibliographie

- [1], [3] MAAPRAT, FranceAgriMer, 2011. « Construction de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires », Rapport au Parlement, Juin.
- [2] Déclaration ministérielle G20 Agriculture, 2011. « Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture », juin.
- [4] LANCIANO Emilie, SALEILLES Séverine, 2010. « Le développement des circuits courts alimentaires : un nouveau souffle entrepreneurial dans l'agriculture ? » PSDR INRA -Université de Lyon, Liproco, octobre.
- [5] FRAYSSIGNES Julien, 2009. « L'impact économique et territorial des signes d'identification de la qualité et de l'origine », rapports d'étude IRQUALIM Midi-Pyrénées, septembre.
- [6] PRALY Cécile, 2010. *Nouvelles formes de valorisation territoriale en agriculture, le cas de l'arboriculture de la moyenne vallée du Rhône*, thèse de doctorat en géographie, aménagement, urbanisme. Université Lyon 2.
- [7] MILLOT Guillaume, SOYEUX Annie. MAAPRAT-SSP-CEP, 2011. *Agriculture biologique et circuits courts en restauration collective*.