

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires



Source : UE – SOeS, CORINE Land Cover, 2006

Rapport de prospective du CGAAER Guillaume Benoit, coordinateur

Préface de Bertrand Hervieu

Avec la contribution de :



La France et ses campagnes 2025-2050, regards croisés filières et territoires, est un rapport de prospective du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER), instance d'inspection générale et d'appui à la définition et à l'évaluation des politiques publiques du Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et des forêts (MAAF). L'INRA, l'IRSTEA, FranceAgriMer et la DATAR, ainsi que plusieurs experts indépendants, ont apporté leurs contributions au rapport.

Comité de pilotage

- Membres du CGAAER : *Sophie Villers (présidente de la section prospective, société et international), Catherine de Menthière, Marie-Laurence Madignier, Hélène Lecoer, Guillaume Benoit (coordinateur du projet), Philippe Balny, Yves Marchal, Bernard Welcome, Jacques Bourdreux, Jean-Yves Ollivier, Michel de Galbert, Olivier Martin de Lagarde, Yves Riou, Denis Baudequin, Alain Moulinier (président de la section économique)*
- Autres membres du comité de pilotage : *Hervé Bichat, François Lerat, Gérard Viatte, Olivier Mora (INRA), Dominique Vollet (IRSTEA), Patrick Aigrain et Françoise Bruguière (FranceAgriMer), Florian Muzard (DATAR)*
- Contributions : *Michel Ehrhart (MAAF/Direction générale des politiques agricoles et agro-alimentaires), Bruno Hérault (MAAF/Centre d'études et de prospective)*

Auteur du rapport

- *Guillaume Benoit, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts*

Relecture du rapport : *Hervé Bichat, Sophie Villers, Alain Moulinier, Dominique Vollet*

Mise en page du rapport : *Fanny Estel (AgroParisTech)*

Appui cartographique et illustrations : *Nadia Guiffant (Irstea), Geneviève Bretière (Irstea)*

Documentation des études de cas (août 2011 à février 2013), auteurs des documents annexés

- **Document annexe 1. L'île de La Réunion : la canne et le foncier, les Hauts et l'élevage.** *Guillaume Benoit, Marie-Laurence Madignier, avec l'appui de Luc Domergue*
- **Document annexe 2. Le Pays de Rennes.** *Sophie Villers, Philippe Balny, Dominique Repiquet*
- **Document annexe 3. Le Grand Pic Saint Loup.** *Sophie Villers, Jean-Yves Ollivier, avec l'appui de Jacques Lefort*
- **Document annexe 4. L'Adour-Amont.** *Roland Commandré, Patrick Hurand*
- **Document annexe 5. Le massif des Landes de Gascogne.** *Olivier Mora (INRA) avec Banos V., Carnus J.-M., Regolini M. (INRA)*
- **Document annexe 6. L'intensification écologique ; Aube, Poitou et Rhône-Alpes.** *Marie-Laurence Madignier*
 - **Aube** (grandes cultures): *Marie-Laurence Madignier, Emmanuelle Bour Poitrinal*
 - **Poitou** (systèmes herbagers): *Marie-Laurence Madignier, Yves Marchal*
 - **Rhône-Alpes** (agriculture biologique) : *Yves Marchal, Marie-Laurence Madignier*
- **Document annexe 7. Le Queyras.** *Guillaume Benoit, avec l'appui de Didier Genin, Mohamed Naciri et Gregori Lazarev*
- **Document annexe 8. Les Bauges.** *Catherine de Menthière, Philippe Quainon*
- **Document annexe 9. Le Beaufortain.** *Hervé Bichat, Bernard Welcome*
- **Document annexe 10. Le Massif central.** *Jacques Bourdreux, avec l'appui de Dominique Vollet (Irstea) et la contribution du Commissariat à l'aménagement du Massif central (DATAR)*
 - **Aubrac** : *Jean-Christophe Tosi, Claudine Schost, Eric Fouquet*
 - **Cézallier** : *Pierre Fouillade, Claudine Schost, Georges Gosset*
 - **Haute Corrèze** : *Michel de Galbert, Jacques Bourdreux*
 - **Livradois-Forez** : *Olivier Martin de Lagarde, Michel de Galbert*

L'analyse sur le Massif central s'appuie également sur les rapports du CGAAER relatifs à la filière lait (*E. Bour Poitrinal, J.-C. Tosi*) et à la filière viande (*P. Fouillade, J. Berthomeau, D Richard, F. Roussel*)

Mots Clefs :

Prospective, filières, territoires, durabilité, compétitivité, France, Europe, Méditerranée, Ile de La Réunion, Pays de Rennes, Le Grand Pic Saint Loup, Adour, Landes de Gascogne, Aube, Poitou, Rhône Alpes, Alpes, Queyras, Beaufortain, Bauges, Massif central, Aubrac, Cézallier, Haute-Corrèze, Livradois-Forez, agriculture, herbe, forêt, eau, terre, climat, environnement, ressources naturelles, développement local, gouvernance, terroir, ville, agro-écologie, montagne, sécurité alimentaire, tourisme, politiques publiques

SOMMAIRE

PREFACE..... 5

I. UNE PROSPECTIVE FILIERES ET TERRITOIRES A L’HORIZON 2025-2050 : POURQUOI ET COMMENT ?..... 7

II. CINQ GRANDS DEFIS, 15 ETUDES DE CAS 13

1. Etalement urbain ou villes et agricultures durables ? Scénarios pour l’île de La Réunion, Rennes et Le Grand Pic Saint Loup (Montpellier)..... 13

- L'étalement urbain : une question d'importance cruciale 14
- L'analyse rétrospective comparée des 3 territoires...15
- Des scénarios contrastés 19
- Fixer des objectifs de protection des terres, se donner de nouveaux outils d'observation et de maîtrise foncière et construire des partenariats ville/campagne ..21

2. Climat et eau (ressource) : quelle adaptation ? Scénarios pour le Bassin de l’Adour amont et pour la forêt landaise 23

- Le défi du climat et de l'eau (ressource) 24
- Quels scénarios pour l'Adour amont ?..... 25
- Quels scénarios pour le Massif forestier des Landes de Gascogne ? 30
- Stratégies d'adaptation, défense du rural et partenariats entre niveaux de territoires 32

3. L’intensification écologique : Aube (grandes cultures), Poitou (élevage), Rhône-Alpes (agriculture biologique) et île de La Réunion 33

- Succès, limites et remise en cause des systèmes conventionnels « modernes »..... 34
- Le changement par la contrainte ou par l'engagement volontaire des territoires et filières ? 35
- Des groupes qui inventent une nouvelle agriculture durable 37
- Pour une nouvelle politique et une nouvelle ingénierie de développement agricole 40

4. La montagne alpine : quels scénarios pour le Queyras, les Bauges et le Beaufortain ?..... 42

- Un milieu difficile, un enjeu d'identité, un fossé croissant entre Alpes du nord et Alpes du sud 43
- Queyras, Bauges et Beaufortain : les points communs et les divergences 44
- Quels avenir dans les 3 territoires et pour la montagne alpine ? 47
- Former des leaders économiques et du capital social, régler le problème juridique du foncier en montagne, installer des jeunes 48

5. La moyenne montagne, l’herbe et la forêt ; Aubrac, Cézallier, Livradois-Forez et Haute-Corrèze : déclin ou renouveau du Massif central ? 50

- Un grand espace rural à la croisée des chemins ... 51
- L'herbe et les filières lait et viande : quels scénarios ? 51
- La forêt et la filière bois : scénarios pour le Livradois et le Massif central 54
- L'Aubrac et le Cézallier : « panier de biens et services » ou déclin démographique ? 55
- Faire émerger une nouvelle vision économique, mobiliser et valoriser les ressources rurales 59

III. SYNTHÈSE STRATÉGIQUE : ATOUTS ET MENACES ; FACTEURS DE RÉUSSITE ET LEVIERS D’ACTION 61

- Les facteurs des réussites et des difficultés 62
- Un scénario au fil de l'eau inacceptable
Des atouts et opportunités remarquables pour un autre scénario 66
- Trois axes et sept leviers d'action pour un scénario de durabilité : visions partagées, résolution des problèmes fonciers, gouvernance territoires/filières en « W »..... 69

QUELQUES ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES 75

LISTE DES SIGLES..... 76

PREFACE

Afin d'étayer sa mission d'anticipation et de conseil en appui aux politiques publiques, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux a entrepris un travail prospectif comparatif sur quinze territoires.

Cette prospective s'est donnée pour ambition d'appréhender les territoires dans leurs relations aux filières, en cherchant à comprendre dans chaque cas, comment les acteurs parvenaient à conjuguer la compétitivité et la durabilité.

Sur chacun de ces territoires se sont déroulées des missions d'enquête et d'observation en même temps qu'ont été rassemblées les données scientifiques et collectés les éléments des études et des rapports administratifs antérieurs.

Je veux remercier ici tous les interlocuteurs, plus de deux cent cinquante, qui ont bien voulu, sans réserve, nous accompagner dans ce travail d'investigation. Nous leur savons gré de leur disponibilité et de leur engagement. Nous espérons qu'ils trouveront en retour, dans ce rapport, matière à soutenir et à poursuivre leur action.

L'étude porte sur le temps long : 1950/2025-2050, soit près d'un siècle, afin de mieux comprendre les mutations survenues dans le monde rural et de permettre des comparaisons utiles entre territoires. Elle interroge les leviers d'action porteurs des évolutions les plus souhaitables. Nous recherchons ici à cerner et à qualifier ce qui, dans l'action collective, permet de transformer des ressources rurales en biens et services de qualité, pertinents dans un contexte élargi à l'Europe, à la Méditerranée, au monde.

Cinq grands enjeux de portée nationale ont été distingués :

- L'étalement urbain et la préservation des terres agricoles. Trois cas : Île de la Réunion, pays de Rennes, Grand Pic St Loup.
- Le climat et l'eau : quelle adaptation pour l'agriculture et la forêt ? deux cas : Bassin de l'Adour amont et Massif des Landes de Gascogne.
- L'intensification écologique de l'agriculture. Quatre cas : Île de la Réunion (polyculture des Hauts, relations agriculture-élevage), Aube (agriculture de conservation), Poitou (pâturages tournants dynamiques), Rhône-Alpes (agriculture biologique).
- La montagne alpine et l'identité montagnarde. Trois cas : Beaufortain, Bauges, Queyras.
- La moyenne montagne, l'herbe et la forêt : quel avenir pour le Massif central ? Quatre cas : Aubrac, Cézallier, Livradois-Forez, Hte Corrèze.

Le comité de pilotage, rassemblant des experts du CGAAER, de l'INRA, de l'Irstea, de FranceAgriMer, de la DATAR, s'est réuni à un rythme soutenu pendant deux ans.

Les analyses ont permis de rassembler un ensemble important de documentation et d'explorer une diversité de scénarios ainsi que de produire une synthèse comparative, de type systémique et prospectif. L'étude peut ainsi se lire à 3 niveaux :

- L'introduction et la synthèse stratégique permettent de comprendre l'approche suivie et d'aller à l'essentiel des résultats obtenus.
- La lecture des 5 chapitres thématiques, qui forment la 2^{ème} partie du présent document, permet d'aller plus en détail dans la compréhension des défis à relever et de la diversité des situations observées en France.
- Les 10 documents annexes donnent des informations plus précises sur les 15 études de cas.

Au moins trois séries de résultats peuvent être relevées :

1. L'analyse comparative permet de souligner les évolutions contrastées de territoires encore proches dans leur économie et leur dynamisme il y a cinquante ans. Cette même comparaison fait ressortir les facteurs de réussite, les signaux d'innovation et les perspectives possibles.
2. Ce faisant, l'étude montre l'importance décisive de l'engagement local, du bon positionnement des filières et du capital social dont disposent ou ne disposent pas ces territoires, pour comprendre les réussites et les échecs. D'autres facteurs tels que la question fondamentale du foncier, l'adéquation des politiques publiques et les divergences de vision sur l'agriculture ou sur la gestion des ressources naturelles sont aussi des facteurs souvent déterminants.
3. La comparaison permet de voir surgir, au creux de ces territoires, des évolutions en forme de scénarios de l'inacceptable tandis qu'apparaissent des opportunités à saisir et des atouts à valoriser. L'étude montre ainsi le rôle stratégique de l'agriculture et de la forêt et la nécessité de changements importants dans nos visions et dans l'action.

Grâce à ces analyses et à ces regards, une approche fine des politiques publiques et des rôles à tenir par les différentes instances, à des échelles appropriées, sont désormais concevables.

Bertrand Hervieu

Vice-Président

Conseil Général de l'Alimentation,
de l'Agriculture et des Espaces Ruraux

I. UNE PROSPECTIVE FILIERES ET TERRITOIRES A L'HORIZON 2025-2050 : POURQUOI ET COMMENT ?

→ Une prospective articulant filières et territoires

Les prospectives intéressant le monde rural ou l'agriculture se réduisent souvent soit à des analyses « filières », soit à des analyses « territoriales », les unes et les autres tendant à s'ignorer, voire à s'opposer. Pourtant, la question de la bonne articulation des filières et des territoires est fondamentale de la réussite du développement et notamment du développement « durable ». Il est aisé, en effet, de constater que :

- les territoires ruraux dont le développement n'est pas soutenu par celui de filières sont peu dynamiques et fragiles ;
- certaines filières contribuent à protéger et valoriser les ressources territoriales, alors que d'autres, au contraire, à consommation équivalente de ressources, sont peu créatrices de valeur ajoutée ou d'emplois ou peuvent conduire à la dégradation des systèmes agro-sylvo-pastoraux, voire entraîner les territoires dans des impasses économiques, sociales et environnementales ;
- certains territoires ont réussi à structurer des « paniers¹ » économiques créateurs de synergies positives entre filières et entre économie et environnement, alors que d'autres connaissent des évolutions, comme l'emprise croissante et non réversible sur les terres, mettant en péril des filières entières. L'effet en retour, socio-économique et environnemental, peut être dramatique pour les territoires concernés.

Cette nouvelle étude prospective du CGAAER, par son ambition de croiser dans l'analyse filières et territoires, y trouve à la fois son originalité et, nous l'espérons, sa pertinence et son intérêt.

→ Une prospective s'intéressant aux « systèmes » et à l'articulation entre compétitivité et durabilité

Croiser dans l'analyse la question des territoires et des filières permet d'interroger, dans sa nécessaire complexité, la dynamique des « systèmes » ruraux et celle de la *compétitivité* et de la *durabilité*, (consubstantielle et entrecroisée, de la précédente).

La question de la « durabilité » est fondamentale pour l'agriculture comme pour la forêt. Activités de « *gestion de la biosphère* », l'agriculture et la forêt ne sont pas en effet des « secteurs » parmi d'autres. Par la *photosynthèse et l'évapo-transpiration*, elles permettent de mobiliser l'eau et une part de l'énergie solaire² pour transformer les nutriments en aliments, en fibres, en chimie « verte » et en énergie. En mettant ainsi à disposition de l'humanité de nombreux produits essentiels, l'agriculture, l'élevage et la forêt créent en même temps des richesses et des emplois, directs et indirects (industries d'amont et d'aval, services...), ainsi que des sols et des civilisations, des paysages, de la biodiversité. Parfois pourtant, la gestion du vivant aboutit à dégrader ce qui constitue la base même de la production. C'est pourquoi les ruraux et les autorités agricoles et forestières n'ont pas attendu la conférence de Rio de 1992 pour se préoccuper de « durabilité ». Le code rural fait ainsi de longue date mention de la nécessaire gestion en « *bon père de famille* ». Quant aux forêts, l'« *ordonnance de Brunoy* » de Philippe VI de Valois de 1346, puis celle de Colbert de 1669, ont pris des dispositions depuis plusieurs siècles pour une gestion durable³.

La question de la durabilité a aussi une dimension économique et sociale, directe et indirecte :

- indirecte car l'activité agricole, comme les autres activités, peut dégrader des ressources et des milieux et ainsi pénaliser d'autres utilisateurs, imposant des dépenses nouvelles (ex : traitement de l'eau),

¹ Par « panier », on entend ici une production dans un territoire donné de plusieurs biens et services complémentaires (dans les processus de production ou de valorisation), conférant ainsi à chacun une valeur ajoutée supplémentaire. La notion de « panier » fait donc référence à un système économique territorialisé pouvant intéresser plusieurs filières (agricoles, artisanales, touristiques).

² Si notre planète est un système « fini » dont, avec 7 milliards d'habitants, nous mesurons chaque jour davantage les limites, elle ne l'est heureusement pas du point de vue de la thermodynamique ! Grâce à la photosynthèse, une part de l'énergie solaire qui nous entoure est en effet captée par les écosystèmes dont la transformation par l'activité agricole et forestière permet de produire des biens et des services essentiels. La part d'énergie captée est faible (environ 1%) mais elle peut être accrue par une bonne gestion écosystémique.

³ L'ordonnance de Brunoy énonce que « *les maîtres des eaux et forêts feront les ventes en regard de ce que les forêts se puissent perpétuellement soustenir en bon estat* ».

▪ directe car, avec les changements en cours, de nombreuses exploitations, de nombreux territoires et sociétés rurales, ainsi que des filières entières, se retrouvent aujourd’hui en difficulté ou menacées. Les raisons de ces difficultés sont plurielles : ouverture commerciale et mise en concurrence avec d’autres régions de production moins contraintes par la nature ou par la réglementation, extension urbaine non maîtrisée, imposition de normes environnementales créant des coûts élevés ou limitant l’accès aux ressources, inadéquation des politiques et de la gouvernance, manque de capacité des acteurs des territoires et des filières à se repositionner, à anticiper les risques, et à s’organiser de façon collective.

La question de la « durabilité » interroge ainsi celle de la « compétitivité », c’est-à-dire l’aptitude pour une entreprise à faire face à la concurrence et celle, plus globale, du secteur productif d’un territoire, national ou plus local, à satisfaire la demande intérieure et étrangère, et à permettre ainsi une progression du niveau de vie de ses habitants. Pour un territoire donné, l’important n’est pas forcément la compétitivité de telle filière, sachant que le monde changeant, il peut être nécessaire pour les entreprises de changer d’orientation en construisant de nouvelles filières. Le concept de la compétitivité, dans cet exercice, doit donc être compris dans sa dimension « systémique », c’est à dire sous son double visage croisé, des territoires, d’une part, et des entreprises/filières, d’autre part.

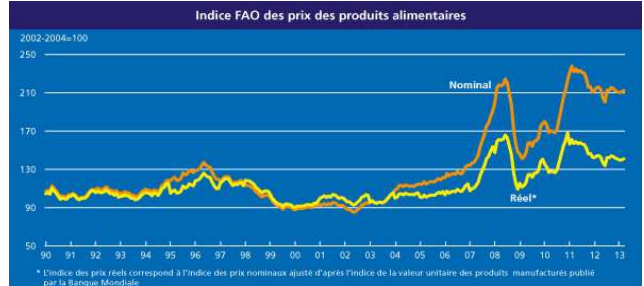
→ **Une époque de changements ou un changement d’époque ? Une prospective portant sur notre capacité collective à transformer nos ressources rurales en biens et services de qualité**

Le monde est entré depuis 2007 dans une crise systémique (énergétique, écologique, alimentaire, financière, économique,...), inédite et de grande ampleur. La crise a conduit à des « émeutes de la faim » dans 37 pays, notamment dans le sud et l’est méditerranéens ; puis à des *stratégies d’accaparement des ressources* par des états et des firmes de pays riches en argent mais pauvres en terres et/ou en eau, en Afrique et ailleurs, pour la production énergétique et/ou alimentaire. Elle est donc venue nous rappeler l’importance stratégique, décisive, car d’ordre *existentiel*, de l’agriculture et des ressources naturelles.

Cette crise doit être considérée comme une « alerte précoce », la spéculation sur les marchés n’ayant joué qu’un rôle d’amplification. La forte montée des prix alimentaires (figure 1) s’explique en effet d’abord par la difficulté croissante de l’offre à répondre à une demande mondiale en progression vertigineuse.

Il ne s’agit donc pas seulement d’une époque de changements, mais bien d’un *changement d’époque*.

Fig 1. Evolution depuis 1990 des prix des produits alimentaires



Source FAO

Cette crise systémique est aussi une crise pour l’Europe et pour son « projet » : difficulté à s’accorder pour gérer le bien commun élargi, défaut de compétitivité et déséquilibre des finances publiques dans nombre de pays membres, crise de l’euro, chômage des jeunes.

Les changements annoncés d’ici 2025 et 2050 pourraient être encore bien plus considérables. En effet, une majorité d’experts converge pour affirmer que le « *pic pétrolier* » a déjà été franchi ou le sera prochainement. Or, d’ici seulement 15 ans (2027), le monde aura encore gagné 1 milliard d’habitants. Ceci signifie que même dans l’hypothèse (plus qu’improbable) de non modification des modes de consommation, le disponible alimentaire céréalier devra s’accroître d’au moins l’équivalent de la production actuelle des Etats Unis ! Le besoin pourrait être en réalité beaucoup plus élevé car la seule classe aisée chinoise et indienne pourrait avoir dépassé le milliard de personnes dès 2020. En outre, on doit s’attendre à une forte péjoration du changement climatique et de ses impacts environnementaux et socio-économiques. La longue période du pétrole et de l’alimentation abondants et peu chers est donc très probablement arrivée à son terme.

Dans ce nouveau contexte mondial et européen, il devient crucial pour les territoires, pour les pays européens et pour le monde dans son ensemble de reprendre conscience de l’importance stratégique des ressources rurales et de réfléchir au « comment » mieux les préserver et les valoriser, pour créer plus d’emplois et de richesses durables, s’adapter au changement climatique, assurer la sécurité alimentaire et énergétique et maintenir la stabilité sociale et politique. La planète se doit en effet impérativement de mieux préserver, mobiliser et valoriser ses ressources, de réduire les pertes et mauvaises utilisations et de produire *plus et mieux* (et plus ou moins *partout*), y compris des services environnementaux.

Si la France est a priori en position bien meilleure que d'autres pays plus vulnérables et moins bien dotés en ressources, notamment ceux du sud et de l'est de la Méditerranée, elle sera aussi affectée lourdement par le changement global. Notre pays prendra-t-il alors pleinement conscience de l'importance et de la valeur de ses ressources rurales et des fragilités et interdépendances régionales (Méditerranée) ? Saura-t-il prendre à temps les mesures nécessaires à la bonne pérennisation et valorisation de ses terres et de son eau ? Comment évolueront les relations entre les villes et les campagnes ? Les territoires ruraux, l'agriculture, la forêt et les filières pourront-ils s'adapter à temps au changement climatique et à la nouvelle donne énergétique ? L'agriculture saura-t-elle faire plus (de revenus, de biens, de services environnementaux...) avec moins (moins d'énergie importée, moins d'engrais chimiques, moins de pesticides) ? Comment évolueront les territoires ruraux fragiles et dépendants des transferts monétaires et de l'économie résidentielle si ces transferts se voient remis en cause par la crise de la dette ou si la facture énergétique s'envole (dépendance des ruraux et autres « rurbains » aux transports motorisés) ? Nos campagnes et nos filières sauront-elles mettre à profit les nouvelles opportunités offertes par la mondialisation et par la forte croissance de la demande régionale (Méditerranée) et internationale ? Les territoires ruraux, qui ont pour eux une certaine capacité de liberté et d'action collective, sauront-ils innover pour inventer la France de demain comme ils ont, hier, su innover pour permettre la France d'aujourd'hui ?

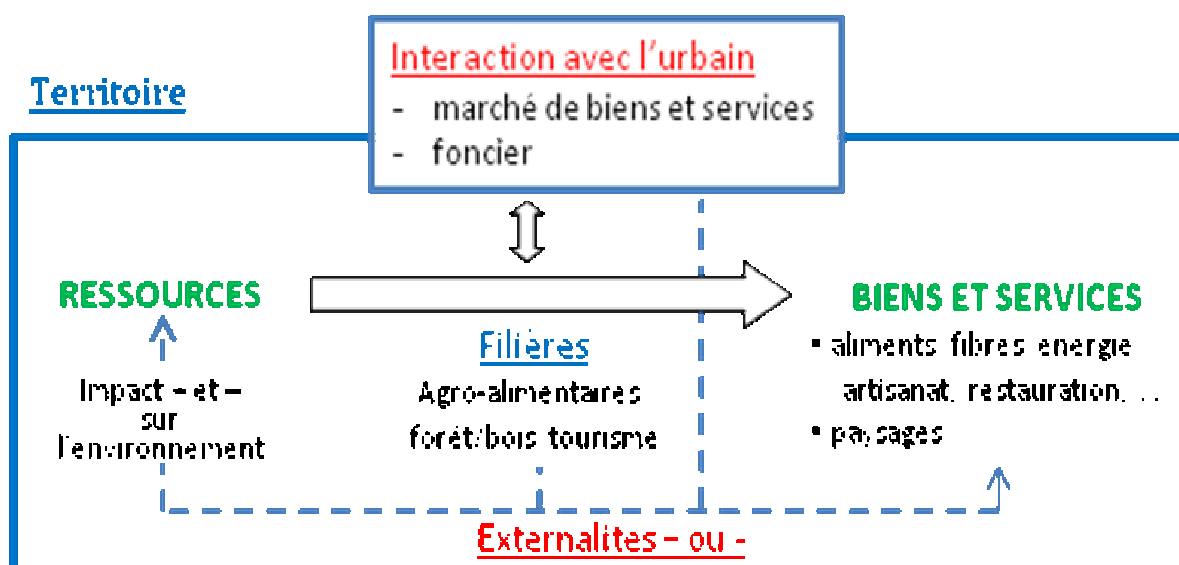
La présente étude s'est donc donnée comme objectif, en croisant filières et territoires, compétitivité et durabilité, d'interroger notre capacité collective (acteurs et politiques) à transformer ces ressources en *biens et services de qualité*. La notion de *ressources* et celle de *biens et services* doivent être ici comprises dans une acception assez large.

Les *ressources rurales* à considérer sont en effet à la fois naturelles (la terre, l'eau et les sols), biologiques, humaines et immatérielles. Les « savoir-faire » dans la gestion des ressources, dans la production, la transformation et l'alimentation sont par exemple une composante essentielle de la ruralité.

Les « *biens et services* » que l'agriculture, l'élevage et la forêt/sylviculture et leurs filières peuvent produire, à partir des ressources territoriales, ne se limitent pas aux seuls valeurs ajoutées et emplois, directs ou indirects, créés. Il faut en effet aussi considérer la production d'« externalités » positives, c'est à dire la production de services environnementaux et territoriaux (ex : qualité des paysages, ressources en eau, prévention des feux, équilibre urbain/rural...), ou négatives.

Si l'analyse rétrospective et prospective porte d'abord sur l'agriculture et/ou sur la forêt, elle ne peut faire abstraction des autres « secteurs » avec lesquels la production rurale est en concurrence ou en synergie directe dans le territoire concerné. La question se pose notamment de sa relation avec la ville et avec le tourisme.

Figure 2. Des ressources aux biens et services



Source : G.Benoît

→ Une analyse, rétrospective et prospective, portant sur le temps long

La prospective n'est pas un exercice de « divination ». Il ne s'agit en aucune façon de prédire ce qui va se passer. Son grand intérêt consiste, par l'analyse du *temps long*, à mieux comprendre les réalités d'aujourd'hui, les évolutions en cours et les « signaux faibles » et facteurs possibles de changement. Ce faisant, la prospective peut montrer l'importance de l'anticipation et de réponses adaptées aux défis de la compétitivité et de la durabilité, contribuer à nourrir le débat contradictoire et, le cas échéant, aider à se donner l'ambition d'anticiper pour éviter des avenir « subis ».

L'agriculture et la sylviculture sont, par bien des côtés, des « industries lourdes ». L'état actuel des territoires et des filières est en effet le résultat de décisions et d'investissements importants et cumulés sur la longue durée. Le temps à considérer se doit donc, par nécessité, d'être assez « long », notamment pour la forêt. Les changements à l'œuvre (climatiques et énergétiques), imposent également de réfléchir à des horizons de temps longs, l'horizon 2050 étant généralement proposé.

En même temps, raisonner seulement à 2050, ce peut être une invitation de fait à l'inaction tant nos sociétés sont aujourd'hui soumises à la « dictature du court terme ». Des horizons plus courts, de moyen terme, ont, pour les acteurs, plus de « réalité perceptible » et ils peuvent davantage inviter à l'action. La présente étude a donc fait le choix du double horizon de 2025 et 2050 (selon les études de cas et selon les problématiques examinées) ; avec un regard sur le passé qui, dans certains cas, sera de 50 à 60 ans (1950 et 1960), voire davantage, afin de rendre compte des mutations rurales survenues.

→ Une prospective interrogeant les risques de scénarios « au fil de l'eau » ainsi que les leviers d'action possibles pour réussir de nécessaires changements de trajectoires

La prospective, en interrogeant le temps long et la relation filières/territoires/compétitivité et durabilité, peut ouvrir la discussion d'une façon argumentée, à la fois rigoureuse et imaginative, sur les risques des tendances observées, sur des diversités d'avenir possibles et sur les leviers d'action dont l'activation pourrait permettre de nécessaires changements de trajectoires.

Comme le CGAAER a notamment pour mission d'apporter sa contribution à la réflexion sur les politiques publiques, la réflexion sur ces *leviers d'action* a été autant que possible intégrée dans l'exercice. La présente étude ne se substitue cependant en rien à un exercice d'évaluation des politiques qu'elle ne saurait être. Les questions posées et les pistes de progrès suggérées en conclusions ne s'appuient que sur l'analyse comparée et dynamique, sur le *temps long*, des territoires/filières dans leurs relations avec les politiques, les institutions et les « process ».

→ Une prospective portant sur 5 grands défis et sur 15 territoires de France métropolitaine et d'outre mer

La France et ses campagnes 2025-2050 s'est donnée pour ambition de fonder son analyse à partir de la documentation d'une diversité d'études de cas territoriaux. Le constat que des territoires très comparables il y a 50 ans avaient évolué de façon fort différente, a en effet imposé le parti d'une analyse partant d'abord du terrain. Chaque étude de cas a été abordée avec une certaine liberté d'analyse, les variables à considérer, les scénarios possibles, la réflexion sur les leviers d'action dépendant de chaque cas, même si une méthodologie commune a été définie.

Le temps et les moyens disponibles pour cette étude étant limités, il était naturellement nécessaire de cibler la réflexion sur *un nombre limité de cas concrets dont l'analyse comparée permettrait de tirer des leçons utiles pour relever quelques grands défis d'intérêt national*. Le comité de pilotage a par suite fait le choix de centrer la réflexion sur *5 grands défis* en l'appuyant sur *15 études de cas* choisies pour leur intérêt respectif et comparé (tableau 1)

Tableau 1. Le choix des études de cas en fonction des défis identifiés.

5 grands défis	1. Etalement urbain ou ville et agriculture durables ?	2. Climat et eau (ressource) : quelle adaptation ?	3. L'intensification écologique	4. La montagne alpine	5. La moyenne montagne, l'herbe et la forêt : renouveau ou déclin du Massif central ?
15 études de cas	1. Île de La Réunion 2. Le Grand Pic St Loup (Montpellier) 3. Pays de Rennes	4. Bassin Adour-amont 5. Massif forestier des Landes de Gascogne	Île de La Réunion (1.) + 6. Aube (grandes cultures) 7. Poitou (élevage) 8. Rhône Alpes (agri. biologique)	9. Queyras 10. Bauges 11. Beaufortain	12. Aubrac 13. Livradois-Forez 14. Cézallier 15. Haute Corrèze

L'étude ne prétend donc pas couvrir tous les cas de figure et les différentes problématiques importantes que l'analyse de l'articulation entre filières et territoires en France, peut permettre ; loin s'en faut ! L'ambition du présent exercice se limite, comme son titre l'indique, à porter des « regards » sur nos campagnes et sur l'agriculture et la forêt, dans un monde et une France en changements rapides. D'autres études de cas et d'autres défis et regroupements de cas auraient certainement mérité d'être analysés.

Le choix des 5 grands défis et des 15 études de cas par le comité de pilotage a été justifié par les raisons suivantes :

1. *Etalement urbain ou villes et agricultures durables ?* Les villes ont autant besoin de la campagne que celle-ci ne peut se développer sans la ville. Mais la terre, ressource fondamentale pour la production agricole, est menacée et gaspillée parce que sa valeur n'est pas suffisamment prise en compte, dans de nombreux cas. Les taux actuels de pertes de terres agricoles, très élevés, sont préoccupants par leurs impacts négatifs multiples, alors que les campagnes, au delà de l'alimentation, peuvent produire de nombreuses aménités rurales utiles aux urbains. La question de la capacité collective des acteurs et des politiques à protéger durablement l'agriculture péri-urbaine et à produire de nouvelles synergies positives entre villes et campagnes est donc posée. L'analyse comparée des 3 cas montre l'importance de l'articulation filières/territoires ainsi que les difficultés et des voies possibles d'un scénario de durabilité.

2. *Climat et eau (ressource) : quelle adaptation ?* L'eau et le climat sont, avec la terre, des facteurs fondamentaux de la production agricole et forestière. Or, le changement climatique va affecter de plein fouet la forêt, le bilan hydrique et l'agriculture, notamment dans le sud du pays. Les 2 études de cas proposées concernent la région du Sud Ouest. Elles sont révélatrices, à la fois, de l'ampleur des changements annoncés, de la nécessité de l'adaptation et de la possibilité d'avenirs fort contrastés selon l'évolution qui sera donnée ou non à nos visions et

à la gouvernance des ressources et des territoires.

3. *L'intensification écologique.* Les systèmes agricoles modernes ont permis des progrès déterminants mais ils sont fragilisés par le changement global et souvent fort consommateurs de pétrole, d'engrais minéraux et de produits phytosanitaires, ressources qui vont toutes se raréfier. Ils peuvent être aussi à l'origine d'impacts négatifs sur la santé et sur l'environnement et ils se heurtent aujourd'hui à des limites croissantes. La transition vers des systèmes d'intensification écologique à bas intrants, amorcée dans certains territoires, peut être une condition de survie des entreprises agricoles. Les 4 exemples documentés montrent l'émergence de groupes d'acteurs volontaires et innovants engagés dans une véritable révolution agronomique ainsi que la possibilité de gains qui peuvent être à la fois économiques, sociaux et environnementaux. L'analyse proposée souligne les difficultés d'un changement imposé par la réglementation et elle interroge les conditions d'une accélération de la transition agro-écologique.

4. *La montagne alpine et l'identité rurale montagnarde.* Dans les territoires ruraux alpins vivant d'abord de l'économie touristique, l'agriculture est bien plus qu'un simple secteur de production d'importance marginale. Les 3 études de cas montrent en effet l'importance décisive du bon positionnement des filières et de l'action collective dans la gestion et la valorisation des ressources agricoles comme forestières. La préservation de l'environnement et des paysages montagnards est primordiale pour maintenir une dynamique de développement territorial. L'analyse comparée permet aussi d'alerter sur les risques d'effondrement systémique au sud et d'interroger les leviers possibles pour la production de biens publics.

5. *La moyenne montagne, l'herbe et la forêt : déclin ou renouveau du Massif central ?* Le Massif central, qui partage une communauté d'enjeux avec les autres espaces de la diagonale du centre de la France qui va

jusqu'aux plateaux de l'Est et les Ardennes, s'est largement enfermé dans une logique du handicap, un handicap générateur de surcoût que la puissance publique se devrait de compenser. Comme le montrent les 4 études de territoires retenues ici, ces logiques peuvent conduire à des impasses alors que d'autres logiques de création de ressources spécifiques et valorisées sur les marchés paraissent possibles, y compris le cas échéant par la structuration de combinaisons originales entre économies résidentielle, touristique et productive des différentes filières (lait, viande, forêt/bois, fromages...). L'analyse comparative et prospective alerte sur les risques et confirme la nécessité d'affirmation de nouvelles visions.

Toutes ces études de cas, sauf celle du Massif des Landes de Gascogne, ont fait l'objet de missions sur le terrain de membres du CGAAER, missions menées en général avec l'appui de collègues scientifiques et d'administrations localement compétents. Celle des Landes de Gascogne est une reprise de l'étude récemment conduite par l'INRA pour le Conseil régional d'Aquitaine.

Les missions ont permis de réunir de la documentation et de rencontrer une diversité d'acteurs locaux et régionaux (agriculteurs, forestiers, industriels, techniciens, élus, ONG, administrations)⁴.

La démarche suivie a consisté à se mettre à l'écoute de ces acteurs pour faire ressortir les évolutions constatées sur le territoire et à recueillir leurs points de vue sur ses avenir possibles. Des analyses SWOT⁵/AFOM (atouts, faiblesses, opportunités, menaces) ont été élaborées ainsi que de 2 à 4 scénarios différenciés, dont les hypothèses ont été explicitées. Des rapports, par étude de cas ou par problématique (pour les défis 3 « *intensification écologique* » et 5 « *l'herbe et la forêt : déclin ou renouveau du Massif central ?* »), ont été produits et forment des annexes au présent document. Toutes les études de cas ainsi que le présent rapport ont été présentés et discutés en comité de pilotage.

Fête de la transhumance



Source : Tourisme Aveyron

⁴ Pour le cas de l'Adour Amont, d'autres missions récentes du CGAAER ayant déjà permis de rencontrer de nombreux acteurs locaux, la mission consacrée à l'étude prospective s'est seulement centrée sur des contacts avec des organismes de recherche, l'administration de l'agriculture et l'agence de l'eau.

⁵ SWOT : Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

II. CINQ GRANDS DEFIS, 15 ETUDES DE CAS

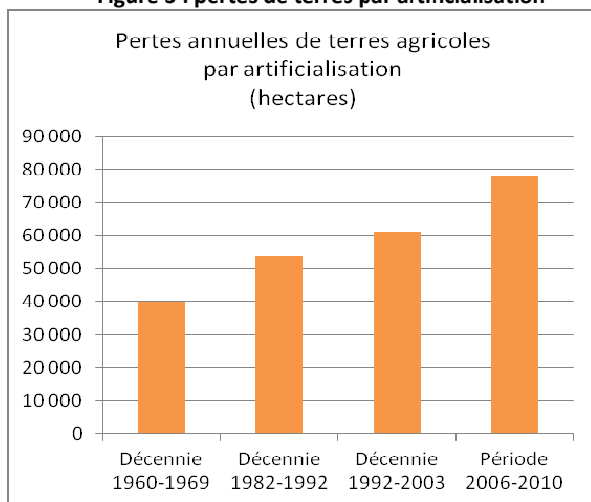
1. Etalement urbain ou villes et agricultures durables ? Scénarios pour l'île de La Réunion, Rennes et Le Grand Pic Saint Loup (Montpellier)



→ L'étalement urbain : une question d'importance cruciale

Alors que la croissance de la population française reste relativement modérée⁶, la *perte de terres agricoles par artificialisation* ne cesse de s'accroître. Elle est en effet passée de 40.000 ha/an dans la décennie 1960, à 54.000 ha dans la décennie 1982-1992, à 61.000 ha dans la décennie 1992-2003 et à 78 000 ha sur la période 2006-2010 (figure 3), soit aujourd'hui l'équivalent d'un département en surface agricole toutes les 7 années ! Les chiffres de consommation en terres sont cependant donnés avec une certaine incertitude et ils peuvent différer selon les sources⁷.

Figure 3 : pertes de terres par artificialisation



Source : Agreste n°213, 2010 (enquête Teruti-Lucas)

Les terres agricoles sont en effet considérées le plus souvent comme de simples réserves foncières que la ville peut utiliser pour son développement. Cette vision dominante et le gaspillage pratiquement irréversible de l'espace qui en résulte sont pourtant lourds de graves conséquences locales et globales :

- Les villes, qui ont, à l'origine, été des filles de l'agriculture, sont souvent placées au centre des meilleurs bassins de production et les terres perdues sont donc en général d'excellente qualité.

- Le cumul des pertes au niveau mondial contribue à la montée de la crise alimentaire et il doit être compensé par la mise en culture d'espaces beaucoup plus fragiles et moins productifs, notamment des forêts tropicales. Le changement planétaire d'affectation des sols est une cause majeure de la perte de biodiversité et du changement climatique. La poursuite des tendances actuelles (étalement urbain, érosion des sols, croissance des besoins alimentaires et énergétiques) annonce des risques sérieux de sortie d'un « espace sûr pour l'humanité » d'ici quelques décennies⁸.

- L'étalement conduit localement à des modèles urbains « non durables » : dépendance des ménages aux transports automobiles et consommation accrue d'énergie (alors que leurs coûts ne vont cesser de s'accroître), coûts des infrastructures, imperméabilisation des sols et croissance des risques d'inondations, pertes de biodiversité et de capacité de stockage du carbone, émissions de gaz à effet de serres et autres pollutions, perte de mixité sociale, destruction des paysages, ...

- La perte de terres peut aboutir à l'effondrement de filières agricoles entraînant une destruction irréversible de nombreux emplois productifs et ouvrant la porte à un étalement urbain généralisé.

- La France, pays riche en ressources, consacre 5 à 7 millions d'hectares à des productions exportées. Elle joue un rôle stratégique pour le maintien de la sécurité alimentaire chez nos voisins en déficit structurel croissant (Méditerranée). La perte cumulée d'espaces agricoles réduit sa capacité d'exportation d'autant, contribuant à accroître son déficit commercial et à accentuer les risques.

Si la campagne est largement tributaire des villes, celles-ci le sont de la campagne pour leur alimentation et pour

⁶ La population de la France pourrait passer de 63,4 millions d'habitants en 2012 à 67,7 millions en 2027, soit + 7% en 15 ans. Dans le même temps, la population mondiale devrait gagner 1 milliard d'habitants (+14%).

⁷ L'enquête statistique Teruti-Lucas (source Agreste n° 213, août 2010, page 43) précise pour la période 2006-2009 les catégories concernées : les sols bâtis se sont accrus de 59.500 ha, les sols revêtus ou stabilisés de 146. 900 ha et les autres sols artificialisés de 52.400 ha. Au total, les sols artificialisés auraient ainsi gagné 258.800 ha, soit 86.000 ha/an. Pour un intervalle de confiance de 95%, la borne inférieure donnée est de 67.353 ha/an et la borne supérieure de 105.156 ha/an. Avec la crise financière, la consommation d'espace a ralenti en 2009 et 2010 et elle se chiffre à 78.000 ha/an en moyenne sur les 4 ans. L'intérêt de l'enquête Teruti est la méthode utilisée (photographies aériennes) et sa reconduction depuis 1982, les marges d'erreurs possibles devant se compenser dans la durée. Les données du cadastre peuvent donner des chiffres moindres. Une des raisons possibles de l'écart constaté est que les changements de nature cadastrale se font d'abord sur déclaration. Pour plus d'information sur la perte de terres agricoles en France, se reporter au livre de René Levesque, directeur de la SCAFR (le bureau d'études et de statistiques de la FNSAFER), « Terre nourricière : halte au gaspillage des biens communs », publié chez l'Harmattan.

⁸ Alors qu'il faudra nourrir 2 milliards d'habitants en plus d'ici 40 ans, le scénario au fil de l'eau annonce une perte mondiale de terres par artificialisation de 107 à 129 millions ha, et une perte par érosion de 90 à 225 millions. Les gains de rendements ne suffiront pas à compenser ces pertes et à satisfaire les nouveaux besoins. Il faudra donc prendre sur les forêts et savanes de 71 à 300 millions ha auxquels s'ajouteront les mises en cultures annoncées pour les productions non alimentaires – énergie et chimie verte – soit de 68 à 219 millions ha. La perte de forêts et savanes atteindrait donc de 336 à 873 millions alors qu'elle ne devrait pas dépasser 130 millions ha si l'on veut réduire de moitié les taux actuels de perte de biodiversité et 400 millions si l'on veut maintenir un espace sûr pour l'humanité. (Source : Bringezu, International Resource Panel ; conférence post Rio ; UE ; Bruxelles, 16 nov 2012).

les diverses aménités rurales procurées par l'agriculture et par la forêt comme les paysages culturels et naturels, les possibilités de ressourcement dans la nature agricole, le stockage de carbone, le retour aux sols des déchets urbains, la qualité des eaux. Pourtant, les villes ont tendance à perdre le sens de leur dépendance de l'espace rural qui les nourrit. L'absence ou la faiblesse de partenariat entre ville et agriculture ne permet pas d'associer cette dernière comme un élément structurant de l'espace dans le projet de territoire pour y produire les biens et aménités attendus par la société. La question posée en prospective est donc celle de notre capacité collective à associer l'agriculture comme un élément structurant de l'espace et donc à protéger durablement les terres et l'agriculture tout en valorisant les biens et services qu'elles peuvent produire. En d'autres termes la question posée est donc celle de notre *capacité à concilier espaces à vivre et espaces à produire*.

Si des dispositions législatives récentes ont été prises afin de protéger les terres⁹ et d'encadrer plus fortement les décisions des élus locaux¹⁰, le combat n'est nullement gagné d'avance et des scénarios très différenciés peuvent être imaginés.

Pour illustrer les risques de scénarios « au fil de l'eau » et débattre des leviers d'action qui pourraient permettre de passer d'une relation où l'agriculture est une simple « variable d'ajustement » (des décisions urbaines et environnementales) à une relation rééquilibrée et gagnante, l'analyse rétrospective et prospective du CGAAER a porté sur 3 territoires : l'île de La Réunion, le pays de Rennes, et « Le Grand Pic Saint Loup », intercommunalité bordant en son nord l'agglomération de Montpellier. Ces 3 territoires, confrontés à une forte pression démographique et urbaine, présentent une palette de situations géographiques, agricoles et politiques différenciées et leur analyse comparée est intéressante. Rennes et La Réunion sont notamment en pointe en France dans l'action pour limiter l'étalement urbain.

Les aires d'influence urbaines de Rennes et de Montpellier et l'île de La Réunion ont une population respective de 460.000, 550.000 et 830.000 habitants et elles continuent à enregistrer une forte croissance démographique :

- Le Grand Pic St Loup (33 communes) est passé de 6.900 habitants en 1962 à 42.000.

Sa population pourrait atteindre 58.000 en 2025 (croissance de 1,6%/an ; 38% en 15 ans !).

- Le pays de Rennes (65 communes) devrait gagner 80.000 habitants d'ici 2020 (+17% en 10 ans) et 120.000 d'ici 2030 (+ 25% en 20 ans).
- La fécondité, encore forte de La Réunion, annonce le million d'habitants vers 2035 (+ 21% en 25 ans).

→ *L'analyse rétrospective comparée des 3 territoires*

Le pays de Rennes

Le pays de Rennes est un pays de bocage qui, avec tout l'Ouest, a réussi une formidable révolution sociale, économique et politique par le progrès agricole. Pays pauvre qui n'arrivait pas à nourrir ses enfants, la Bretagne est maintenant la première région française en matière de production et de transformation agro-alimentaire. Le progrès agricole et industriel a résulté pour une grande part de celui du *capital social* (syndicalisme, coopération, crédit), donc du dialogue et de l'action collective. L'agriculture a aussi fourni la main d'œuvre permettant l'industrialisation, à l'exemple de l'usine Citroën.

Rennes, grâce à cette culture du dialogue et à un leadership politique reconnu (action notamment d'Edmond Hervé), a toujours été à la pointe de l'action intercommunale, mettant en place dès 1974 un schéma directeur de l'agglomération et s'engageant dans la politique de « pays » pour former un ensemble de 65 communes (Rennes métropole et 4 communautés de communes), doté dès 1984 d'un *conseil de développement associant élus locaux et responsables de la société civile*. Le pays rennais a fait, par suite, le choix d'un projet urbain de type « *ville archipel* » (en valorisant le réseau de TER et métros qui relie la métropole et les centres secondaires), dont le SCOT, adopté fin 2007, a fixé les conditions de réglementation. L'objectif est de densifier l'existant et de protéger les terres agricoles. Le SCOT a ainsi interdit l'urbanisation entre les taches urbaines, fixé le potentiel d'urbanisation nouvelle sur chaque tache et proposé des densités minimales (45 logements à l'ha en cœur de métropole, 25 ailleurs). Il a également délimité 17 « champs urbains¹¹ » (6.500 ha de SAU) dont la fonction est de « fixer » les fronts urbains.

⁹ Création par les dernières lois agricoles des outils ZAP -zones agricoles protégées-, PAEN -périmètres de protection des espaces agricoles et naturels- et CDCEA -commissions départementales de consommation des espaces agricoles.

¹⁰ Couverture totale du territoire par des SCOT (schémas de cohérence territoriale) d'ici 2017, PLU (plans locaux d'urbanisme) devant dorénavant fixer des objectifs chiffrés de limitation de la consommation des espaces agricoles et les justifier par référence à la consommation observées sur les 10 années.

¹¹ Espaces agricoles devant faire l'objet d'une protection renforcée.

Une politique foncière active a eu pour effet de maintenir des prix fonciers bas, malgré la pression spéculative. Enfin, un *programme local de l'agriculture* a été établi entre la chambre d'agriculture et les 5 intercommunalités. Il prévoit : suivi du SCOT et pilotage d'une politique d'anticipation foncière pour réduire les impacts de l'urbanisation, préservation du bocage et renforcement des liens villes-agriculture par l'ouverture au public des fermes et par la promotion des circuits courts.

Le dynamisme agricole et la gouvernance territoriale ont jusqu'à présent permis à l'Ille et Vilaine (entièrement couverte par 7 pays/SCOT) de rester le premier département laitier de France et, au *pays de Rennes*, de voir ses principales productions (lait, porc, œufs, lait de chèvre, cultures de maïs) s'intensifier encore ; l'agriculture résistant donc à la pression urbaine. La croissance de l'agriculture biologique (5% du total) et de la vente directe (10%), soutenue par les collectivités, est par ailleurs significative.

Pour une SAU de 61.000 ha (50% du territoire), la consommation de terres est cependant encore de 375 ha/an, soit 0,7% (contre 0,2% au niveau national mais avec une croissance démographique de 1,7%). L'objectif fixé par le SCOT de réduction de la perte à 285 ha/an pourra paraître modeste. Le SCOT, révisé tous les 10 ans, reste par ailleurs un document fragile. La réduction du nombre d'exploitations conduit en outre à libérer des bâtiments entourés de terrains, rachetés pour y promouvoir une « agriculture de loisir » (chevaux, parcs, jardins...). Elle induit une perte de foncier productif d'un niveau comparable à celle due à l'artificialisation des terres. La perte réelle de la base productive est donc presque doublée. Enfin, une part croissante de la société locale, qui, comme partout, perd ses racines rurales, rêve d'un modèle agricole « idéalisé » (production biologique, circuits courts) sans prendre en compte la situation réelle de l'agriculture, les difficultés engendrées et les enjeux des interdépendances planétaires.

Le Grand Pic Saint Loup

L'évolution agricole et sociologique du Grand Pic Saint Loup (GPSL) est très différente. De nombreuses communes de l'aire urbaine montpelliéraine ont refusé de s'associer à l'agglomération, et aucune structuration de « pays », reliant la ville et la campagne, n'a vu le jour. Le GPSL est par ailleurs un pays de garrigues et de vignes dont le modèle de gestion agropastorale, inventé par les romains et qui s'était maintenu plus de 20 siècles, s'est quasiment effondré : disparition de l'élevage (ovins, vers à soie), de l'oléiculture professionnelle et des petits métiers de la garrigue (verriers, charbonniers, bûcherons), crise viticole, mitage et fermeture des paysages mettant en péril les *paysages méditerranéens* et favorisant les incendies de forêts. Le pays des garrigues, situé entre ville et campagne, ni rural, ni urbain, devenu à la fois les deux, est aujourd'hui au cœur des problématiques d'aménagement du territoire : plusieurs avènements, subis ou choisis, sont possibles.

Les garrigues, qui ne sont plus gérées, occupent aujourd'hui 27.000 ha (50% du territoire) et le recul continu de l'élevage, comme le réchauffement climatique déjà très perceptible (+2,3°C en moyenne estivale en 30 ans), y accentuent gravement les risques de grands feux. La fermeture du paysage dans des propriétés restées privées¹² entrave par ailleurs l'organisation de la randonnée et menace gravement une biodiversité exceptionnelle (54% du territoire du GPSL est classé *Natura 2000*). Plus au Sud, en limite de l'agglomération montpelliéraine et appartenant pour une bonne part à l'aire urbaine de Montpellier, la vigne se maintient mais elle est menacée par l'étalement. Le recul de la SAU est considérable : - 65% en 30 ans pour les 8 communes mitoyennes de l'agglomération (3.200 ha contre 8.900 en 1979) et - 28% pour les autres (9.800 contre 13.800). La production de vin a d'ailleurs chuté de 20% en 6 ans.

Ville et agriculture : le pays de Rennes



Source : Rennes Métropole

¹² Le système agropastoral de la garrigue est « 1 mas, 300 ha et 300 brebis ».

Est surtout en cause le mode d'urbanisation. Un habitant du GPSL qui consommait en moyenne 400 m² en 1970, en mobilisait 1.260 en 2005 ! La « tâche urbaine » est par suite passée de 326 ha à 3.465 ha sur la période, soit une multiplication par plus de 10 en 35 ans. On peut donc bien parler d'« étalement ».

Pourtant, un renouveau agricole et rural se fait jour. Un groupe de vigneron, initié en 1955 en « syndicat du Pic St Loup », fort de sa cohésion et de la mixité salubre créée entre vigneron locaux et venus de l'extérieur, est aujourd'hui sur la voie de l'excellence.

L'emploi agricole sur la zone a été multiplié par 2 à 3 pour une production de plus de 26.000 hl vendue par 54 caves particulières et 3 coopératives. La bouteille peut se vendre jusqu'à 30 € et le terroir obtiendra d'ici peu sa reconnaissance d'AOC « *Pic Saint Loup* » à part entière¹³. L'avenir est plus incertain pour les vins IGP¹⁴ (l'essentiel du vignoble local), comme l'a montré la prospective de la filière vitivinicole du Languedoc récemment finalisée (encadré).

Perspectives d'évolution de la filière vitivinicole dans la région Languedoc-Roussillon à l'horizon 2025

Le Languedoc-Roussillon reste le premier vignoble (246.000 ha, 25.000 exploitations) et la première région française exportatrice de vin. La filière vitivinicole y est en difficulté : en 10 ans, la production est passée de 20 à 11,3 Mhl et le vignoble a perdu 46.000 ha. Représentant plus de 100.000 emplois directs et indirects, la question de son devenir est déterminante. A la demande de la DRAAF, associée à FranceAgriMer, 4 scénarios ont été élaborés avec l'appui de Montpellier SupAgro et de l'INRA.

- Dans le 1^{er} scénario, « *la filière plurielle* », les territoires sont défendus par les pouvoirs publics dans 2 logiques complémentaires (terroirs AOP et coût/volume/export) tout en tenant compte des attentes sociétales : la bonne gouvernance régionale permet, en 2025, de maintenir 230.000 ha de vignes produisant 13 à 15 Mhl.
- Dans le 2^{ème} scénario, la « *filiale paysagère* », la consommation de vin recule et l'appui public, réorienté d'abord sur les questions de santé et d'environnement, est centré sur les approches de type terroirs et parc régional avec œnotourisme. La région, en 2025, ne compte plus que 120.000 ha de vigne pour une production de 4 à 6 Mhl.
- Le 3^{ème} scénario, la « *filiale déclinante* », est celui du déclin doux et d'une organisation faible, « sans âme ni projet », dans un contexte de marché ouvert, de manque de productivité et de coûts environnementaux accrus. Le Languedoc ne compte plus que 150.000 ha de vignes en 2025 qui produisent 7 à 9 Mhl.
- Dans le 4^{ème} scénario, la « *filiale libérale* », des industriels investissent dans un environnement de faible régulation (ex : l'aromatisation du vin est autorisée), un marché mondial porteur et une faible gouvernance régionale. Le vignoble est sauvé (180.000 ha, 12 à 14 Mhl en 2025), mais pas les petites exploitations.

Les professionnels, réunis en *Conseil de Bassin* ont fait le choix du 1^{er} scénario. Sa mise en œuvre suppose de mobiliser plusieurs outils : interprofession, SCOT, politique viticole, 2^{ème} Pilier PAC, projet AquaDomitia,

Source : FranceAgriMer

La prise de conscience de l'importance multi-fonctionnelle du pastoralisme s'accroît parallèlement. Suite à l'incendie de l'été 2010 qui a ravagé 3.000 ha¹⁵, la communauté de communes du GPSL a pris une délibération en faveur du soutien au pastoralisme. Des viticulteurs, conscients des enjeux environnementaux (biodiversité, feux, paysages, randonnée), réouvrent les milieux en y introduisant des vaches Aubrac. L'UNESCO vient de son côté de classer les Causses et Cévennes au patrimoine mondial de l'humanité comme « *paysage culturel de l'agro-pastoralisme méditerranéen* » (2 communes du GPSL sont concernées). Ceci ne peut qu'encourager la mobilisation locale,

régionale et nationale. Le tourisme, lui aussi peu soutenu jusqu'à présent, dispose également d'un grand potentiel de progrès durable s'il est conduit en synergie et non en opposition avec l'agriculture (œnotourisme, paniers de biens et de services territorialisés...).

Mais quelle sera la stratégie du territoire ? Le projet de SCOT couvrant le territoire du Grand Pic Saint Loup, a été refusé fin 2012 par certaines communes qui le trouvaient trop contraignant pour l'extension urbaine alors que, à l'inverse, les services de l'Etat et de l'agglomération de Montpellier donnaient un avis réservé car ils le considéraient comme trop favorable à l'étalement urbain.

¹³ Distincte de l'AOC Coteaux du Languedoc

¹⁴ AOC = appellation d'origine contrôlée ; IGP = indication géographique protégée

¹⁵ Rappelons que les feux de forêts sont le signe d'une sous-exploitation des biomasses végétales. Autrefois par exemple, le Portugal rural ou les Cévennes qui étaient beaucoup plus peuplés qu'aujourd'hui, ne « brûlaient » pas, comme c'est le cas actuellement des forêts de l'Atlas marocain.

**Le Pic st Loup : garrigue et vignoble.
Vers un vin de haute qualité**



Photo J Lefort

L'île de La Réunion

L'île de La Réunion est un véritable « laboratoire » du développement (non) durable. La région, qui est aussi un département, comprend 24 communes réparties en 4 intercommunalités et 4 SCOT. *Terre à sucre* très productive mais aussi *haute montagne*, La Réunion est confrontée à des défis sociaux, environnementaux et économiques considérables. Depuis plus de 50 ans, elle a montré une *intelligence collective exceptionnelle* pour réussir sa réforme foncière agricole, le développement rural de ses « Hauts » (zone d'élevage, de maraîchage et de tourisme rural et grand espace naturel aujourd'hui classé parc national) et structurer ses filières et ses interprofessions agricoles. Cette brillante réussite lui a permis de maintenir une forte population rurale, aujourd'hui beaucoup mieux formée, de développer le tourisme rural et de structurer l'aval agricole au service des producteurs, des consommateurs urbains et du développement équilibré de l'île. Le nombre d'emplois agricoles directs, 11.700 en 2010, n'a baissé que de seulement 4,5% en 10 ans contre 22% en métropole et 21% dans les autres DOM.

Le développement urbain et celui des transports ont par contre été peu anticipés et mal maîtrisés. Contrairement à Rennes, La Réunion n'a pas d'infrastructures de mobilité durable (ni trains, ni trams, ni bus en sites propres) et elle n'a pas su organiser sa densification urbaine. Or, le recours généralisé à l'automobile a ouvert les espaces ruraux à un étalement urbain que seul le dynamisme agricole est venu limiter. Cet étalement, qui n'avait d'abord touché que la zone littorale, affecte aussi, depuis la construction récente de routes rapides à 4 voies, une grande part de la zone des Hauts. Depuis 1990, la tache urbaine s'est ainsi accrue en moyenne de 2%/an dans les Bas et de 2,4%/an dans les Hauts. Ce développement est lourd de conséquences et de menaces. Dans les Hauts, qui sont l'âme et l'originalité de La Réunion, l'étalement met en péril le maintien de l'élevage dans plusieurs zones et il menace la qualité et l'identité créoles du pays. Dans les Bas, de nouvelles réductions de la sole cannière (actuellement 24.000 ha au total soit 57% de la SAU) mettraient directement en péril le maintien de la filière (rupture d'équilibre économique des usines en dessous d'un seuil de production) et tous les biens et services produits, soit :

- 12.000 emplois directs et indirects,
- 83 millions € exportés,
- le recyclage des effluents d'élevage et la prévention de l'érosion des sols,
- les paysages culturels des Bas,
- un stockage du carbone équivalent aux émissions annuelles de GES du parc automobile,
- la production de 11% du total de l'électricité réunionnaise,
- un potentiel important de chimie verte et la place de La Réunion dans la recherche et développement, celle-ci étant pour la canne à sucre, dans le *top 5* mondial.

La région littorale de Saint André (île de La Réunion) : étalement urbain et perte de sole cannière



Photo: Th Simon 2006

Face à la montée des risques, l'île mobilise aujourd'hui un certain nombre d'outils innovants pour mieux protéger son foncier agricole. Le nouveau *schéma d'aménagement régional* (SAR), un document opposable, impose de densifier les « dents creuses » et fixe des quotas maximum d'extension urbaine par commune. Un *comité technique de coordination foncière*, animé par la SAFER, a été créé par le Conseil général pour mettre en commun les connaissances, suivre la consommation d'espaces agricoles et engager des travaux communs pour atteindre les objectifs fonciers fixés par les « cahiers de l'agriculture »¹⁶. La nouvelle *Commission départementale de consommation des espaces agricoles* (CDCEA), créée en novembre 2012 par l'Etat, a un pouvoir d'avis réputé conforme sur les décisions d'urbanisme (SCOT, PLU, permis de construire...), ce qui n'est pas le cas en métropole.

Si les objectifs de l'ancien SAR n'ont pas été atteints, la perte de terres agricoles aurait cependant commencé à décroître significativement : elle serait en effet passée de 700 ha/an dans les années 1990 à 500 ha/an dans les années 2000 et à 200 ha/an aujourd'hui¹⁷.

La Réunion va donc peut-être éviter un scénario catastrophe et montrer la voie à bien d'autres territoires de métropole et d'outre-mer.

→ *Des scénarios contrastés*

Dans les 3 territoires, des *scénarios tendanciels de poursuite d'un étalement urbain non maîtrisé* sont tout à fait possibles.

A La Réunion, l'échec de la densification urbaine aurait des conséquences catastrophiques du fait de l'*effet cliquet* sur la filière canne à sucre et de l'absence d'alternatives agricoles crédibles à la canne. Elle aurait des coûts économiques, sociaux et environnementaux majeurs et ouvrirait la voie à toutes les instabilités. L'agriculture des Hauts, elle-même confrontée à des contraintes environnementales croissantes du fait du SAR (contraintes des ZNIEFF¹⁸), en serait aussi très affectée.

¹⁶ Un document du Conseil général élaboré avec l'appui de la profession agricole et de la DDAF, document qui fixe notamment les besoins fonciers des différentes filières de production.

¹⁷ Estimation transmise par le syndicat du sucre., à confirmer. L'AGORAH, Observatoire de l'urbain à La Réunion, confirme la tendance engagée à la densification urbaine. Se reporter au chapitre annexe 1 sur l'île de La Réunion.

¹⁸ ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

Pour le pays de Rennes, où les objectifs et outils de protection de l'agriculture sont encore limités et fragiles, un scénario « *ville parsemée d'îlots agricoles* », où la campagne deviendrait donc elle-même un archipel dans l'espace urbain (au lieu de l'inverse), ne peut être exclu. Une politique inadaptée de métropoles (Rennes donnant priorité d'abord à sa compétition avec Nantes), l'arrivée massive de nouveaux habitants non liés par l'histoire locale, une nouvelle vision de politique alimentaire locale, dans laquelle l'agriculture ne serait préservée et soutenue que pour satisfaire les nouvelles attentes urbaines locales telles que produits bio, circuits courts, jardins familiaux et agriculture sur toits, ..., pourraient facilement y conduire.

Un scénario de fort étalement et de marginalisation agricole et rurale est encore bien plus à craindre dans le GPSL. La faiblesse des filières, la faible protection actuelle des terres, des visions peu coordonnées avec celles de l'agglomération et la baisse de la consommation de vin au sein des nouvelles générations y conduisent en effet. Dans un tel scénario, l'insuffisance des soutiens de la PAC et l'absence de capacités d'ingénierie rurale pourraient bloquer le renouveau de garrigues qui resteraient donc livrées au risques croissants de grands feux ; le retour du pastoralisme supposant une politique volontariste avec innovations foncières et paiements pour services environnementaux élevés.

Des scénarios de développement durable sont cependant possibles.

Dans le scénario de « *La Réunion des filières* », la mobilisation des acteurs économiques et la bonne utilisation des nouveaux outils fonciers (notamment la CDCEA) sont complétées de mesures d'incitations financières à la densification (mobilisation du FEDER¹⁹, réorientation de la défiscalisation) et de lutte contre l'habitat illégal. Les terres sont donc durablement protégées. Le scénario du « *développement articulé des filières et des territoires* », qui voit notamment une réactivation d'une animation multi-partenariale (Etat, région, département, intercommunalités...) pour les Hauts et une alliance s'opérer entre parc national, agriculteurs des Hauts et intercommunalités, permet d'y ajouter la pleine réussite du développement durable des Hauts dans une logique de terroirs diversifiés et producteurs de biens et services territorialisés ; l'agriculture étant reconnue et mobilisée, y compris pour son rôle de lutte contre l'étalement urbain et contre les pestes végétales.

Dans le *pays de Rennes*, le scénario du devenir souhaitable est celui du « *partenariat ville-campagne protecteur des terres agricoles* », le choix étant fait de maintenir une agriculture plurielle, diversifiée et compétitive, ainsi qu'une industrie agro-alimentaire performante et source d'emplois. Les contraintes de l'élevage laitier sont prises en compte, les champs urbains sont étendus à une grande part de la SAU péri-urbaine, des outils de protection renforcée et durable des terres (ZAP, PAEN) sont introduits et le rythme de consommation des espaces est réduit fortement (facteur 2, voire 4 comme l'ont proposé plusieurs länder d'Allemagne), l'ensemble permettant d'assurer la pérennité de l'industrie aval.

Dans Le *Grand Pic Saint Loup*, un scénario favorable verrait l'agriculture, reconsidérée, redevenir un moteur du développement économique et un grand producteur d'aménités rurales (biodiversité et paysages méditerranéens, prévention des risques de feux et d'inondations). Le vignoble est préservé (Cf. scénario de la *filière plurielle*) ou remplacé partiellement par de nouvelles cultures (blé dur et oléiculture professionnelle)²⁰. Enfin, l'agro-sylvo-pastoralisme méditerranéen est « réinventé » avec l'appui des collectivités. Dans le cadre de nouvelles associations foncières, forestières et pastorales, mobilisant les propriétaires et exploitants, les espaces boisés sont donc gérés pour le bois énergie et pâturés, et les troupeaux réinvestissent les parcours. Les paiements pour services environnementaux nécessaires au retour du pastoralisme méditerranéen, et donc à la production des aménités rurales, sont assurés en partie par le marché (ex : production biologique de porcs de très haute qualité sous chênes verts à l'exemple du *jambon de Jabugo* de Huelva en Espagne) et en partie par les collectivités et par une PAC dont les aides ont été rééquilibrées en faveur de pratiques pastorales (élevage ovin, caprin et bovin) à haute valeur environnementale. Le changement de scénario a notamment été permis, d'une part, par l'élaboration participative d'un grand projet territorial d'agriculture durable par la communauté de communes, laquelle s'est donnée des objectifs chiffrés suivis par des indicateurs, et, d'autre part, par le partenariat établi avec l'agglomération de Montpellier pour une définition partagée des orientations en matière d'urbanisme et de développement à l'échelle de l'ensemble de la « cité », au sens qu'en avait les grecs de l'antiquité, soit l'ensemble de l'aire urbaine de Montpellier et de sa couronne agricole et rurale.

¹⁹ FEDER : Fonds européen de développement régional

²⁰ Ce qui devrait nécessiter une politique foncière adaptée.

→ **Fixer des objectifs de protection des terres, se donner de nouveaux outils d'observation et de maîtrise foncière et construire des partenariats ville/campagne**

L'analyse des 3 cas montre que de nombreuses régions de France sont et seront soumises à une pression démographique et urbaine forte et que l'étalement urbain peut avoir des conséquences catastrophiques par ses effets sur les filières, sur l'emploi productif et sur l'environnement local et global. Elle révèle aussi que, malgré les nombreuses décisions législatives et réglementaires récentes, la lutte contre l'étalement n'est pas encore devenue la grande cause nationale qu'elle devrait être. Elle témoigne également de la responsabilité directe, dans l'étalement, de politiques et projets de transports inadaptés.

L'exemple de l'île de La Réunion montre cependant qu'un *découplage* de grande ampleur entre croissance urbaine et consommation de terres est possible, sous réserve d'une volonté forte et de la mise en place d'outils adaptés. Il témoigne aussi du rôle déterminant possible des filières et des outils de protection agricoles pour la défense du foncier. De son côté, l'exemple du pays de Rennes montre que l'agriculture peut être associée comme élément structurant de l'espace et du projet urbain/territorial. Son « *plan local de l'agriculture* », pourrait préfigurer la mise en place de politiques agricoles locales permettant la prise en compte des spécificités territoriales. L'exemple du Grand Pic Saint Loup laisse penser que de tels plans ne devraient pas se limiter à la seule défense des terres agricoles, mais bien prendre en compte l'agriculture comme un producteur de biens et services territorialisés diversifiés, sans oublier les aspects forestiers. L'analyse de son territoire montre notamment l'existence d'un potentiel productif, agricole, forestier et rural, important, sous-estimé et sous-valorisé. Il représente pourtant un enjeu lourd en termes d'emplois et de richesses marchandes possibles et surtout d'aménités non marchandes : préservation de la biodiversité et des paysages méditerranéens, image et attractivité du territoire, prévention des risques naturels (feux, inondation), randonnée...

Dans de nombreux cas, les nouveaux *partenariats villes/campagnes* doivent pouvoir permettre de consolider les filières d'approvisionnement local, en particulier dans les productions maraîchères et fruitières, y compris biologiques. Les 3 études de cas montrent cependant le risque potentiel de visions et de politiques environnementales et alimentaires réductrices dans lesquelles l'agriculture serait de plus en plus contrainte et

préservée seulement pour satisfaire les circuits courts et la production biologique, alors que les enjeux en termes d'emplois, de commerce extérieur et de sécurité alimentaire, et donc de stabilité macro-régionale, sont considérables. De telles visions ne sauraient aboutir qu'à un étalement urbain et à un recul productif accentués.

En termes de politiques et de *leviers d'action*, l'analyse comparée laisse penser que le passage à des scénarios souhaitables nécessitera de faire de la lutte contre l'étalement urbain une véritable cause d'intérêt national, et donc de se doter de capacités d'observation et de fixer des *objectifs nationaux de réduction de l'étalement*, à la fois ambitieux et réalistes, déclinés régionalement et localement (intercommunalités), tout en réinsérant l'agriculture comme élément structurant de l'espace et du projet de territoire. La mise en place de SCOT ne sera efficace que si elle est cadrée par de tels objectifs et accompagnée d'outils permettant de chiffrer les pertes de façon consolidée (mise en place d'observatoires) et d'éviter toute dérive (CDCEA, ZAP, PAEN) à court et à long termes. Les nouveaux PRAD (projets régionaux de l'agriculture durable) peuvent être l'occasion de fixer des objectifs de découplage au niveau régional et départemental. Celui du Languedoc Roussillon, adopté en mars 2012, a fixé un objectif de réduction de moitié du rythme de consommation des terres dans chaque département ainsi qu'un objectif de préservation des meilleures terres. La CDCEA sera saisie en amont de l'élaboration des documents d'urbanismes et des PADD²¹.

Les DOM, et l'île de La Réunion notamment, montrent la voie possible d'innovations dans les leviers d'action puisque, outre la fixation de quotas par commune, *un avis conforme est demandé à la CDCEA, cette commission devenant ainsi un point d'appui nouveau et déterminant pour prévenir l'étalement urbain*. Il conviendra de suivre et d'évaluer son action et de réfléchir à la possibilité d'une éventuelle extension ou adaptation de ce dispositif dans les zones de métropole où :

- les terres nécessitent d'être protégées,
- la pression foncière et les conflits d'usage sont particulièrement tendus,
- les objectifs de réduction des rythmes de consommation ne sont pas respectés.

Par ailleurs, une réflexion plus approfondie sur le financement des mesures de compensation visant à maintenir, voire augmenter, le potentiel agricole pourrait être justifiée et conduire, par exemple, à la mobilisation de fonds Européens (FEDER) et de financements privés, générés par exemple sur les plus values des déclassements.

²¹ Le PADD, projet d'aménagement et de développement durable, est un document politique exprimant les objectifs et projets d'une collectivité locale en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme à l'horizon de 10 à 20 ans.

Enfin, l'Etat, en cas de nécessité, devrait pouvoir user de moyens dissuasifs, voire répressifs, pour faire respecter les orientations fixées par les PRAD et les SCOT.

La reconstruction d'une relation doublement gagnante entre ville et agriculture pourrait aussi justifier de *plans de développement agricoles* locaux débordant le seul aspect foncier tout en l'incluant. De tels plans ne peuvent être élaborés de façon pertinente que s'ils associent en amont et tout au long du processus les acteurs du développement agricole. Il s'agit au fond de reprendre conscience des interdépendances et de faire converger

les visions urbaines et agricoles, bref de renouer les liens entre villes et campagnes en tenant compte des nouveaux enjeux tels que la raréfaction des ressources naturelles et la sécurité alimentaire euro-méditerranéenne et globale, le changement climatique et l'économie des filières. L'engagement dans des scénarios souhaitables nécessitera en général des appuis financiers agricoles réadaptés aux objectifs définis. L'élaboration de visions et de projets territorialisés, soutenue par des financements innovants des collectivités territoriales, devrait permettre une réorientation positive du second pilier de la PAC.

La campagne aux portes de Rennes



Photo : Caroline Ablain

2. Climat et eau (ressource) : quelle adaptation ? Scénarios pour le Bassin de l'Adour amont et pour la forêt landaise



→ Le défi du climat et de l'eau (ressource)

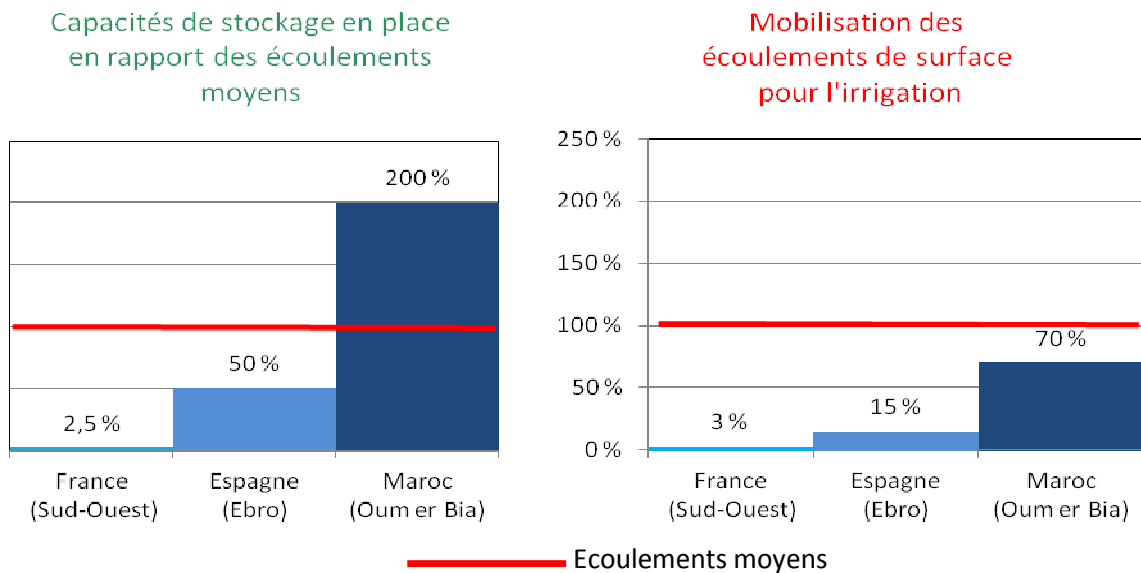
L'évolution du climat réinterroge l'agriculture, la gestion de l'eau et l'avenir de la forêt, notamment dans le Sud-Ouest, espace de forte identité et vie rurales.

Deux tempêtes majeures, *Martin* en 1999 et *Klaus* en 2009, ont en effet décimé la forêt landaise, remettant en question un parti d'aménagement vieux de plus de 150 ans.

L'avenir de l'agriculture est aussi questionné : l'eau, déterminante de la production, agricole et forestière, manque l'été alors que le changement climatique annonce une forte baisse des écoulements, en particulier

pendant cette période. Une voie d'adaptation consisterait à davantage stocker l'eau en hiver pour l'utiliser l'été quand elle fait défaut, au bénéfice notamment de l'agriculture et de la nature (soutien des débits d'étiage). L'eau est en effet une ressource abondante dans la région et la part prélevée et stockée est encore très limitée (figure 4) en comparaison par exemple de ce qui est observé sur l'Ebre (Espagne) ou sur l'Oum er Rbia (Maroc). Cependant, la gestion de la ressource fait actuellement l'objet de confrontations idéologiques, d'interprétations réglementaires et de recours contentieux qui conduisent à bloquer les projets de créations de retenues. Dans ce contexte plusieurs scénarios différenciés peuvent être imaginés.

Figure 4. Prélèvements et stockage de l'eau dans le Sud Ouest de la France, l'Ebre et l'Oum er Rbia : une comparaison



Estimation CGAAER à partir diverses sources nationales

Tableau 2. Principales caractéristiques hydrologiques du Sud Ouest de la France, l'Ebre et l'Oum er Rbia

Bassin versant	Superficie (km ²)	Lame écoulee	Lame stockée	L. stockée/L. écoulee
Adour (Audon)	4 100	400	10,0	2,5%
Charente (Vindelle)	3 750	250	5,4	2,1%
Rivières gasconnes	7 500	190	13,3	7,0%
Ebre	85 550	140	70,0	50,0%
Oum er Rbia	30 000	80	160,0	200,0%

N.B. Pour faciliter la comparaison, les valeurs sont données en mm, après division par la surface du bassin versant. Calculs P Hurand, CGAAER

Les analyses de l'INRA sur le massif des Landes de Gascogne et celles du CGAAER sur l'Adour amont montrent la possibilité d'avenirs contrastés où s'entremêlent les questions de filières et celles de territoires. Celles du CGAAER sur la problématique mondiale et méditerranéenne de l'eau et de la sécurité alimentaire montrent de leur côté que la question de

l'eau et du climat ne peut plus être dissociée de celle de la sécurité alimentaire et que la réflexion prospective doit prendre en compte la question des asymétries nord/sud et des interdépendances croissantes et nouvelles solidarités à construire entre pays riches et pauvres en eau si l'on veut préserver notre stabilité collective.

→ Quels scénarios pour l'Adour amont ?

Un territoire d'élevage converti au maïs irrigué

Sur le bassin de l'Adour amont, du Pic du Midi du Bigorre à la limite du département des Landes, les pluies sont abondantes (plus de 1000 mm/an) mais les étiages d'été marqués. Le bassin est à cheval sur deux départements : les Hautes Pyrénées sont peu contraintes par la ressource en eau alors que le Gers, en aval, l'est fortement. Les possibilités de création de retenues sont également mal partagées aux dépens du Gers. Un conflit amont/aval s'est par suite instauré.

La population du bassin, mi urbaine (agglomération tarbaise), mi rurale, est d'environ 200.000 habitants. L'activité touristique est importante surtout en amont. L'industrie, hors secteur agro-alimentaire, est par contre en plein déclin. L'agriculture, qui représente 9% d'emplois directs (contre 4% au niveau national), a donc une importance vitale. Jadis zone d'élevage (prairies irriguées), la région s'est convertie dans les années 1960 aux productions maïsicoles et légumières. Le maïs représente aujourd'hui plus de 50% de la SAU, avec un fort recours à l'irrigation (60% de la surface). La filière, structurée par quelques grandes coopératives, fonctionne bien, assurant leur viabilité à des exploitations de 50 ha en moyenne, donc de taille restée assez modeste, ce qui explique la part élevée d'emplois agricoles. La culture du maïs, sans irrigation, serait impossible ou nécessiterait des structures agricoles beaucoup plus grandes.

Son arrêt dessinerait les contours d'une véritable impasse économique. Des essais de diversification vers d'autres cultures (colza, sorgho, blé, soja) ont été faits mais leur généralisation se heurte à de nombreux freins dont les cours élevés du maïs et, bien sûr, la difficulté de structurer de nouvelles filières.

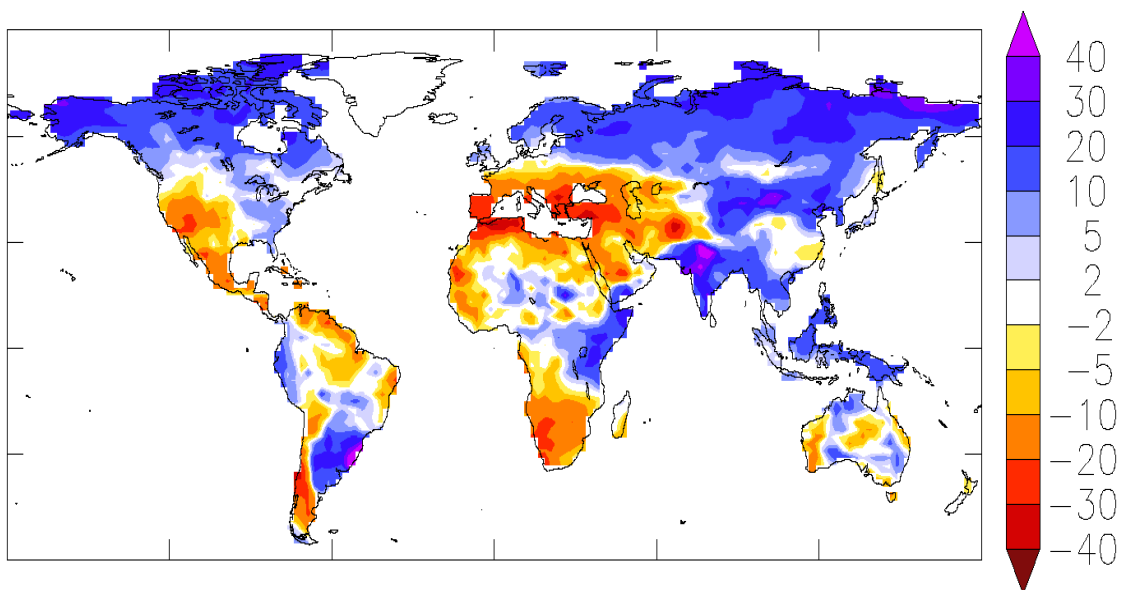
Le changement climatique : quels impacts ?

Un des effets les plus problématiques du changement climatique va être l'aggravation du bilan hydrique dans les pays de climat méditerranéen, avec des baisses d'écoulement qui pourraient dépasser 30% (figure 5).

Les baisses de pluviométrie et d'écoulement à un horizon assez proche (2020-2050) sont précisées par le rapport CLIMATOR pour la France (figures 6)²². La France du sud se rapprocherait donc de la situation climatique actuelle de l'Andalousie, la ressource deviendrait plus rare et plus précieuse, les besoins agricoles s'accroîtraient et l'agriculture devrait s'adapter à la nouvelle donne climatique.

Figure 5. Effets du changement climatique sur les écoulements (2041-2060 par rapport à la période 1900-1970)

Source: Global warming and water availability, P.C.D., Milly, United States geological survey (USGS).



²² Données présentées au CGAAER par Bernard d'Itier, INRA, 2011

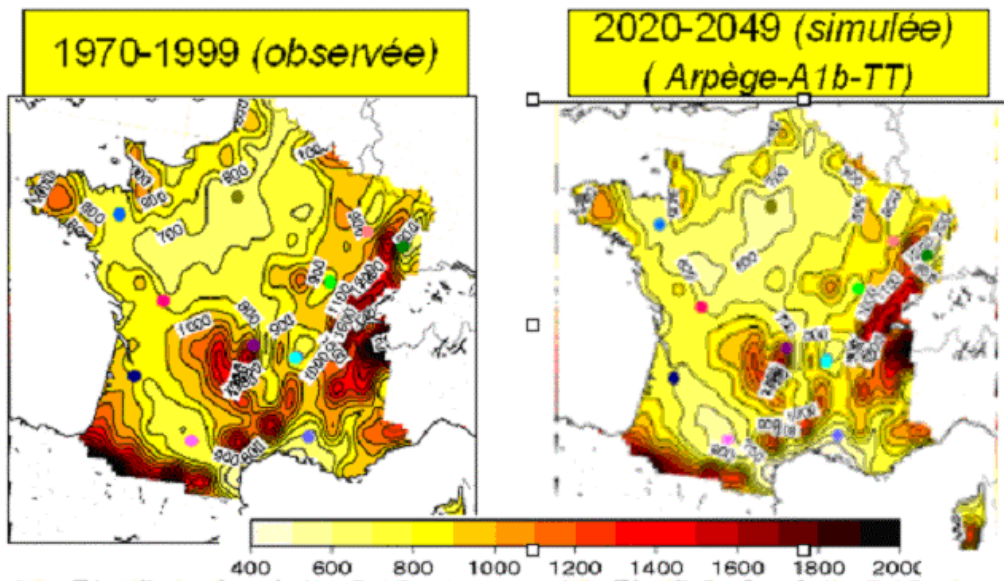
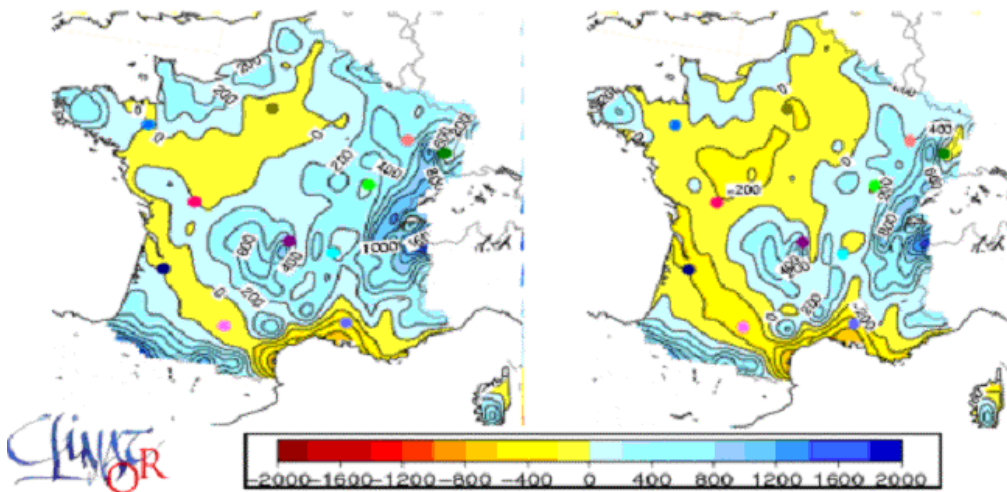


Figure 6. Baisse de la pluviométrie selon Climator dans un scénario climatique plutôt optimiste

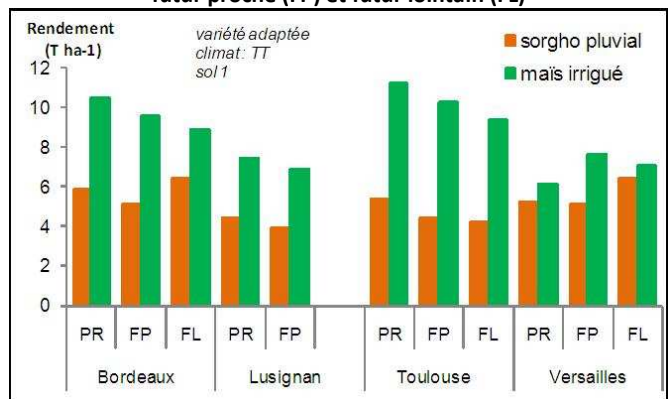
Evolution du bilan hydrique P-ETP selon Climator



Les hausses de température renforceraient l'évapotranspiration et pénaliseraient encore davantage le bilan hydrique (figure 6). Sur la partie amont (Hautes Pyrénées), la baisse de pluviométrie de 100 mm devrait ainsi entraîner une baisse des écoulements de 20 à 25%, alors que sur la partie aval, moins arrosée (Gers), la réduction de l'écoulement serait de 37 à 45%. La disparité amont/aval serait donc fortement accentuée.

L'augmentation de la température provoquerait aussi un raccourcissement du cycle végétatif et donc une baisse des rendements (figure 7) malgré des besoins en eau encore en augmentation (+ 70 mm déjà entre 1985 et aujourd'hui). Avec un démarrage plus précoce, la sensibilité aux gelées printanières devrait en outre augmenter.

Figure 7. Evolution des rendements : situation présente (PR), futur proche (FP) et futur lointain (FL)



Selon Arvalis (l'Institut du végétal), le changement climatique pourrait interroger le choix des cultures et des variétés. Les contraintes sur la ressource en eau pourraient pousser vers des variétés de maïs précoce mais dont le rendement diminue avec le réchauffement (raccourcissement du cycle). Avec les variétés tardives, la baisse de rendements serait limitée (en l'absence de contrainte sur la ressource hydrique) mais le besoin en eau accru. Le soja pourrait être une alternative au maïs car les charges opérationnelles sont inférieures de moitié et le besoin en eau réduit (un ou deux tours en moins, soit 30 à 90 mm de moins). Le sorgho pourrait être une autre alternative car les charges opérationnelles sont réduites de 30 à 50% par rapport au maïs. Cependant, le potentiel de rendement est inférieur de 30 à 40 quintaux et peu de recherches sont conduites au niveau mondial, ce qui ne permet pas d'espérer d'importants progrès génétiques rapides pour cette culture.

4 scénarios pour l'Adour amont

Notre analyse a permis d'esquisser 4 scénarios fortement différenciés.

Le premier, au fil de l'eau, est un « scénario de continuité ». Dans une approche qui reste d'abord de type réglementariste, la gestion de l'eau demeure une gestion administrative de crise. La fonction publique de l'Etat continue à perdre en technicité et en influence sans que les collectivités prennent le relais malgré la présence de nombreux chargés de missions locaux (SAGE, intercommunalités). Les projets d'aménagement s'enlisent : seuls quelques projets de retenues « alibis » sont réalisés dans le cadre d'une gestion au coup par coup. Le prix de l'eau reste faible. Les agriculteurs ne sont jamais sûrs de leurs ressources en eau. Le monde agricole est découragé et le nombre d'exploitations se réduit considérablement. La demande en eau agricole baisse fortement suite à la réduction de la surface irriguée et à la poursuite de l'amélioration de l'efficacité en eau. L'environnement est aussi très perdant car du fait du changement climatique et faute d'ouvrages de réalimentation, les apports baissent plus vite que les prélèvements : les DOE²³ sont donc rarement assurés et les objectifs de restauration écologique ne peuvent être atteints. Ce scénario, n'étant pas durable, bascule au bout de quelques années dans l'un des 3 scénarios suivants.

Le second scénario est un « scénario de ranching ». L'échec du scénario 1 et la crise des finances publiques conduisent à passer de l'excès de zèle réglementaire au laxisme généralisé.

L'accès à l'eau est libéralisé alors que les débits d'étiage baissent. La DCE (directive européenne cadre sur l'eau), pensée surtout selon une vision nord-européenne, est abandonnée et la politique environnementale mise en sommeil. Les retenues les moins chères et les plus dommageables à l'environnement se réalisent. Faute de vision et de fonds publics, les projets structurants sont par contre abandonnés. De grandes entreprises s'accaparent les ressources naturelles avec une forte concentration des investissements. Ailleurs dominent des systèmes de « ranching » extensifs. Aucune gestion collective des retenues n'est assurée. L'eau est quasiment gratuite et de moins en moins gérée de façon collective. L'institution Adour disparaît. Dans ces conditions, les prélèvements s'accroissent fortement au détriment de l'environnement (baisse des débits d'étiage) et de l'équité amont-aval, les prélèvements en amont ne laissant rien au Gers. Le nombre d'exploitations agricoles s'effondre, le monde rural est déstructuré et les paysages et des modes de vie associés détruits. L'environnement aquatique se retrouve aussi sacrifié avec des assèchs de plus en plus fréquents sur la partie gersoise, une forte augmentation de la température en amont de l'Adour et une dégradation considérable de la qualité des eaux. La limite des eaux de 1^{ère} catégorie remonte en amont de Tarbes.

Le troisième scénario est qualifié d'« utopie raisonnable ». L'Etat redevient un Etat stratège tout en laissant les régions, qui se renforcent, jouer pleinement leur rôle de planificateur, d'aménageur et de régulateur. La société prend conscience de l'importance stratégique de l'eau et de l'agriculture pour l'emploi et pour la stabilité euro-méditerranéenne ainsi que de la nécessité de l'adaptation au changement climatique. Le volume des stockages est donc adapté aux conditions climatiques dans le respect de l'environnement sans pour autant atteindre, de loin, le niveau constaté sur l'Ebre, les conditions géographiques du Sud Ouest de la France ne pouvant le permettre. La conception et l'importance des ouvrages (barrages, retenues) dépendent des caractéristiques des sites d'implantation et non de quelque à priori. Le financement des investissements génère une forte hausse du prix de l'eau, ainsi que des redevances pour l'Agence de l'eau Adour-Garonne, laquelle a subventionné pour une part les investissements. L'eau est facturée à sa valeur et une gestion efficace de la ressource est donc mise en œuvre. L'Etat fait faire et contrôler (peu de moyen mais de haut niveau). A l'échelle européenne, la sécurité alimentaire devient un objectif fort de la DCE.

²³ Le Débit d'Objectif d'Étiage (DOE) est le débit fixé par l'administration comme pouvant permettre l'atteinte du bon état des eaux et au-dessus duquel est satisfait l'ensemble des usages en moyenne 8 années sur 10. C'est aussi le débit à partir duquel de premières mesures de restriction sont imposées par le préfet pour certaines activités, en liaison avec une cellule de crise et conformément à un plan de crise.

L'irrigation peut ainsi se maintenir. Rassurés sur l'accès à la ressource, les agriculteurs innovent et l'agriculture se développe grâce à une optimisation des assolements, à l'amélioration des techniques d'irrigation, à l'évolution des systèmes (agronomie) et à la génétique. Ceci permet le maintien d'un grand nombre d'exploitations et l'augmentation de la production.

Le quatrième et dernier scénario, « *scénario du développement local* », est un scénario de « croissance verte » décentralisée à l'échelle de petits territoires ; chacun d'entre eux devant assurer une part de sa consommation, notamment énergétique, par la production locale. L'Etat est dépourvu de plus en plus de moyens et on assiste à une prolifération encore plus importante de chargés de mission plus ou moins compétents dans de petites structures. De petits ouvrages sont construits pour satisfaire les besoins locaux sans coordination à l'échelle du bassin.

S'y ajoute un recours accru aux eaux non conventionnelles. Les agriculteurs, devenus très minoritaires parmi les élus, ne parviennent pas à faire aboutir des projets structurants. Le prix de l'eau augmente en raison de l'importance du personnel affecté à sa gestion. Le rapport qualité/prix du service de l'eau est donc bas. Une forte progressivité du prix est cependant mise en place pour freiner la consommation. On assiste par suite à une baisse sensible de la demande en eau et en énergie des ménages et des entreprises. La SAU se réduit ou non selon l'importance de l'étalement urbain. La production s'intensifie mais l'agriculture progresse bien moins que dans le scénario 3. La disparité amont/aval se creuse fortement : l'inéquité d'accès à la ressource devient de moins en moins supportable aux habitants, entreprises et responsables du Gers car résultant de contraintes d'abord politiques.

L'Adour en crue



Source : Guy Bop

D'autres prospectives et rapports sur le climat, l'eau, l'agriculture et les stratégies d'adaptation en France

D'autres prospectives, planifications et rapports, récents ou en cours, interrogent les futurs de l'eau, les besoins croissants de l'agriculture et le contenu des stratégies d'adaptation dans le nouveau contexte du changement climatique.

Le projet de recherche *CLIMATOR* (2007-2010) conduit par l'INRA en 2011, annonce une augmentation de l'ETP (évapotranspiration potentielle) de 60-80 mm/an dans un futur proche (2020-2050), et de 150-200 mm dans un futur lointain. Cette évolution induira à court terme un besoin accru en irrigation, de l'ordre de 40 mm soit 400 m³/ha/an pour le maïs, chiffre à comparer au niveau actuel (1.500 à 2.000 m³/ha/an). Une relocalisation géographique de la culture du maïs dans les zones situées plus au nord est possible. Une augmentation de 20% est aussi prévisible pour le sorgho. De nouveaux besoins en irrigation vont aussi apparaître pour la vigne, pour la prairie et pour les cultures annuelles (colza, tournesol).

Les PRAD (*projet régional de l'agriculture durable*) ont pour objectifs de fixer les grandes orientations de la politique agricole de l'Etat en région en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Celui du Languedoc Roussillon, approuvé par le préfet de région en mars 2012, met en avant la spécificité du climat méditerranéen qui justifie le stockage d'excédents de pluviométrie hivernale et leur report au printemps pour une utilisation agricole, les besoins de reports se voyant fortement amplifiés par le changement climatique. Il constate, qu'en 30 ans, la température moyenne estivale à Montpellier s'est accrue de 2,3°C (la région est passée en zone « semi-aride ») et l'évapotranspiration de 240 mm en plaine, soit de + 20 à 30%, représentant une perte équivalente de production agricole de 11%. Le PRAD, pour réussir l'adaptation, se donne pour priorités d'intégrer l'indice d'aridité dans les critères de zonage des handicaps naturels, de soutenir l'effort d'adaptation du matériel végétal et de disposer d'une ressource en eau accessible, ce qui, outre la promotion de pratiques culturales économes en eau, suppose la réalisation du projet *AquaDomitia* (transfert d'eau depuis le Rhône) et celle de 50 retenues par an.

L'étude «*Explore 2070*», élaborée par le ministère en charge de l'écologie et présentée en mai 2013, porte sur les impacts du changement climatique sur l'eau en France et sur les stratégies d'adaptation. Sur la base du scénario A1B du GIEC, *Explore 2070* annonce : une forte augmentation des températures, des étés très chauds, voire torrides et très secs au sud, une augmentation généralisée de l'ETP, des débits en fort recul, jusqu'à - 50%, et des étiages très sévères avec des baisses de - 40 à - 60% selon les régions, y compris dans le nord et l'est. Le scénario tendanciel, sans conversion des cultures et progrès d'efficience, annonce une croissance des besoins en eau agricole de 42 à 66%. Une stratégie, dite de sobriété, retient comme hypothèse la conversion de tout le maïs irrigué pour moitié en céréales sèches et pour moitié en autres cultures irriguées (céréales, soja) : elle réduirait la demande en eau en deçà de la demande actuelle mais elle aurait des impacts considérables (non évalués par l'étude) en termes d'emplois et de sécurité alimentaire. Une stratégie d'adaptation par augmentation des besoins nécessiterait une croissance supplémentaire des allocations en eau agricole de 24 à 59% par rapport au tendanciel. Une stratégie intermédiaire propose une conversion de 50% du maïs irrigué pour moitié en céréales sèches ainsi qu'une conversion de 20% du blé pluvial en blé irrigué au nord de la Loire : elle nécessiterait des besoins en eau de l'ordre de 5.000 millions m³ contre 3.800 aujourd'hui. L'étude ne prend pas en compte, parmi ses hypothèses, la création d'aménagements pour une gestion inter-saisonnière de la ressource (barrages, réservoirs, retenues collinaires, stockage dans les nappes par recharge artificielle, transferts...), ni celle d'une révision à la baisse des débits minimum à respecter en étiage. Elle conclut par suite que, dans tous les cas, une part importante des besoins totaux en eau ne sera pas satisfaite et qu'aucune des stratégies d'adaptation envisagées ne pourra compenser les impacts du changement climatique.

L'étude prospective *Garonne 2050*, pilotée par l'Agence de l'eau Adour Garonne, a démarré fin 2010 et elle devrait être finalisée fin 2013. Sur la base du scénario médian du GIEC (A1B), elle annonce une augmentation de température de 1.8 à 2.5°, une légère baisse du total de précipitations (de l'ordre de 10%), des étés plus secs et souvent caniculaires, des étiages plus sévères, plus longs et plus précoces. Les 5 scénarios différenciés (*tendanciel, stockage, sobriété, local, libéral*) explorés annoncent de lourdes conséquences possibles sur l'agriculture selon les choix qui seront faits ou non. Le nombre d'exploitations agricoles pourrait en effet passer de 65.000 à 25.000 dans le scénario *tendanciel* et à 9.100 dans le scénario *sobriété*. Il se maintiendrait au contraire à 61.000 dans les scénarios *stockage* et *local*. Après consultation, le scénario « tendanciel » et le scénario « libéral » (le marché comme régulateur de la ressource) ont été considérés comme inacceptables et la commission de planification de l'Agence a invité *Garonne 2050* à faire des tests de sensibilité avec plusieurs options de débits minimum à respecter en étiage, ainsi que de volumes disponibles pour l'usage agricole. Les DOE (débits d'objectifs d'étiage) pourraient en effet être révisés à la baisse, puisque les débits naturels d'étiage seront eux-mêmes réduits de 50%, et les allocations à l'agriculture pourraient augmenter pour tenir compte de la demande climatique supérieure et de la nécessité de l'adaptation. A moins qu'elles ne soient au contraire réduites, comme le suggérerait, d'une façon générale pour tous les usages de l'eau, le plan national d'adaptation au changement climatique. L'étude, considérant que c'est aux seuls agriculteurs de décider de ce qu'ils font et feront de l'eau mise à leur disposition, ne fait pas d'hypothèses en termes de conversions de cultures.

Le rapport du député Philippe Martin, rendu au Premier Ministre le 6 juin 2013, a souligné l'importance fondamentale de l'eau pour la sécurisation de la production agricole, pour la sécurité alimentaire et pour l'emploi, ainsi que la grande diversité des situations territoriales. Il plaide pour une gestion déconcentrée et concertée devant conduire à la mise en place de projets de territoires.

→ Quels scénarios pour le Massif forestier des Landes de Gascogne ?²⁴

Un écosystème et un modèle industriel remis en question

Les Landes de Gascogne, encadrées par l'Atlantique à l'ouest et par les aires urbaines de Bordeaux au nord et de Bayonne au sud, regroupent 386 communes relevant de 3 départements (Landes, Gironde, Lot et Garonne). Elles forment un espace de 1,5 millions ha, caractérisé par la présence d'une nappe phréatique affleurante et de sols sableux. Premier massif forestier cultivé d'Europe, la forêt landaise appartient à 90% à des petits propriétaires privés et elle occupe 2/3 du territoire. L'agriculture représente 18% des terres et les sols artificialisés 7%. Le système sylvicole est dominé par des peuplements mono-spécifiques de pins maritimes (800.000 ha) à rotations de 40-50 ans. Le fort couplage entre la sylviculture et le tissu de première et deuxième transformation du bois, avec une bonne complémentarité entre industries du bois d'œuvre et du bois de trituration, caractérise le « *modèle industriel gascon* ».

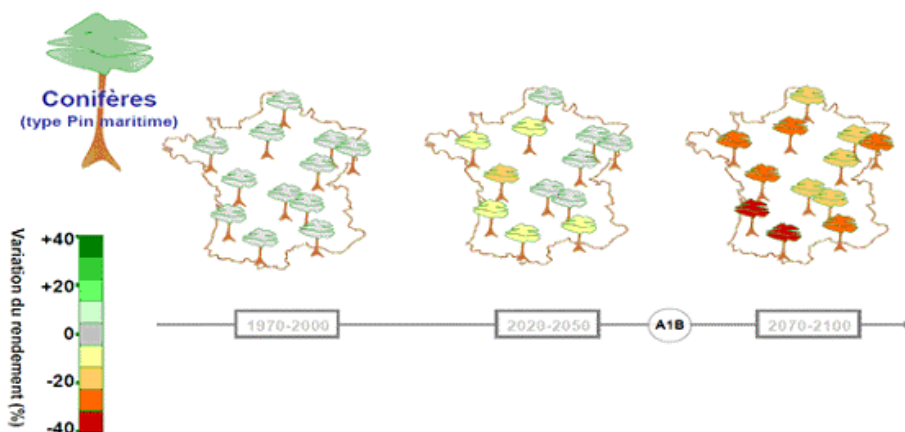
Ce système et ce modèle industriel sont aujourd'hui questionnés pour plusieurs raisons :

- Les tempêtes *Martin* et *Klaus* (1999 et 2009) ont diminué d'environ 50% le capital forestier sur pied.
- Le massif est confronté à des attaques sanitaires récurrentes (scolytes après tempêtes, chenilles, ...).
- Selon *Climator*, le scénario médian (A1B) du GIEC annonce pour 2050 une diminution des précipitations de 10% et une hausse des températures de 1,5°C.

▪ La forêt landaise devrait ainsi devenir aussi sensible au feu que celle du sud-est de la France et le rendement du pin maritime devrait baisser de 10 à 40% d'ici 2030/2070 (figure 8). Des déficits hydriques estivaux, des engorgements hivernaux et une plus grande sensibilité aux parasites opportunistes (arrivée probable du nématode.) sont annoncés. La multiplication des tempêtes est probable, bien que le lien avec le changement climatique reste à démontrer.

▪ Le système industriel est en voie de reconfiguration. Soutenue par la politique européenne et française d'énergie renouvelable (objectif 20% à 2020), la biomasse, autrefois sous-produit destiné à la pâte à papier, tend en effet à devenir la ressource principale des acteurs industriels pour la production d'énergie et de chimie alors que le secteur de l'ameublement, constitué de petites entreprises, est en crise et que les entreprises d'écoconstruction ont des difficultés à s'implanter malgré la demande, car elles peinent à desserrer les interdépendances existantes pour se garantir un approvisionnement stable en bois de qualité. Les industries de la pâte à papier et de panneaux, qui tendent à devenir des acteurs mondialisés multi-produits, s'inscrivent ainsi progressivement dans le nouveau « *paradigme des bio-raffineries* ». Ayant pu profiter de l'afflux de matière première généré par les 2 tempêtes, elles récupèrent les billons de sciage de 2^{ème} qualité, jusqu'alors destinés à l'industrie du bois d'œuvre, et créent des centrales de cogénération pour produire chaleur et électricité.

Figure 8. Evolution du rendement du pin maritime en France : modèle GRAECO ; scénario climatique A1B

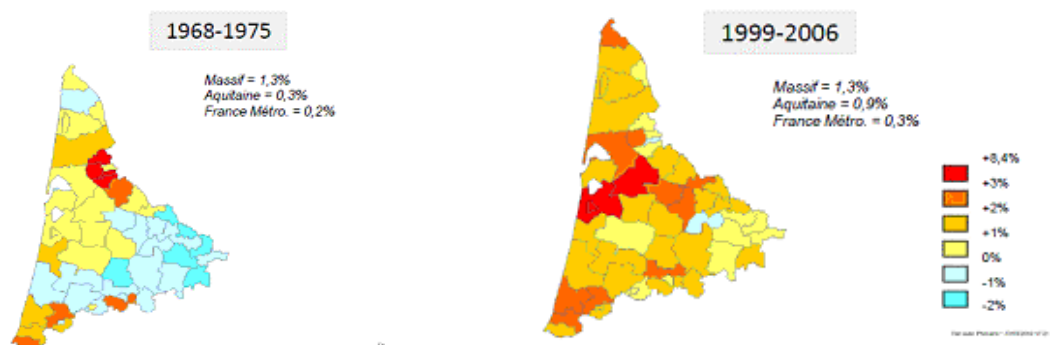


²⁴ La prospective *Massif des Landes de Gascogne à l'horizon 2050* a été lancée conjointement par la région Aquitaine et par l'INRA. Le texte qui suit est un résumé réalisé par le CGAAER de la synthèse réalisée par O Mora, V Banos, J-M Carnus et M Rigolini pour notre étude, synthèse figurant en annexe du présent rapport.

Cette mutation de la filière conduit les petits propriétaires à s'interroger sur la viabilité d'une gestion patrimoniale de la forêt et sur la pérennité de leur investissement individuel. Le pilotage économique par des entreprises mondialisées conduit en outre à une déconnexion progressive du secteur d'avec les dynamiques territoriales visant la qualité de vie et l'emploi local car l'industrie du bois n'offre que 2,3% des emplois du territoire ; soit encore moins que l'agro-alimentaire local (3,6%), et elle menace de bouleverser un espace de nature et un cadre de vie de plus en plus recherchés et convoités.

La population des Landes de Gascogne s'est en effet accrue de 60% en 40 ans (contre 24% en France) et la croissance démographique s'accélère encore (+10,5% de 1999 à 2006), sous l'effet de l'étalement des agglomérations périphériques ainsi que de la nouvelle attractivité du rétro-littoral et du rural profond (figure 9). S'y ajoute une importante fréquentation (chasse, promenades, pêche,...), 8 aquitains sur 10 déclarant se rendre en forêt. La sphère résidentielle et touristique représente ainsi aujourd'hui 63% des revenus du territoire contre seulement 13% pour la sphère productive.

Figure 9. Taux de variations migratoires dans les cantons des Landes de Gascogne



Comment raisonner dès lors, en prospective, cette complexité d'évolutions biophysiques, sectorielles et territoriales entremêlées ? Quels scénarios filières/territoires peuvent être imaginés ?

4 Scénarios pour les Landes de Gascogne

L'exercice prospectif Aquitaine/INRA, conduit de façon participative dans le cadre de groupes de travail, a exploré 4 scénarios contrastés.

Dans le scénario 1 au fil de l'eau « *poursuite de la périurbanisation et absence de coordination entre acteurs* », le retrait accru de l'action publique laisse la gouvernance des Landes de Gascogne aux seules forces marchandes : la dynamique dominante est celle de l'étalement urbain et des grands opérateurs sectoriels. Les industries en 2050 sont devenues des bio-raffineries orientées par les marchés mondiaux ; la sylviculture s'est axée sur des systèmes de taillis à rotation plus courte (robinier, eucalyptus, séquoia) se juxtaposant avec des logements pavillonnaires, des zones d'activités et des infrastructures de transports. L'intensification de la sylviculture provoque des conflits autour des changements paysagers et des usages de l'eau.

Dans le scénario 2, « *attractivité des espaces littoraux/ruraux et qualité des produits et des espaces* », les espaces littoraux et leurs arrière-pays ruraux, aidés par les politiques publiques, valorisent l'océan, la forêt et

la ruralité, deviennent attractifs pour les jeunes entrepreneurs et salariés qualifiés et enregistrent une forte croissance démographique tout en limitant l'étalement urbain. Cette nouvelle dynamique a créé en 2050 un tissu de PME qui, en s'appuyant sur une forêt qui reste à rotation longue, sur une interprofession performante et sur des contractualisations intersectorielles, transforme les produits de la filière à travers notamment le développement de l'écoconstruction et de produits labellisés.

Dans le scénario 3, « *grande région européenne et autosuffisance alimentaire et énergétique* », le massif, composante d'une euro-région structurée par un réseau transnational de métropoles (Bordeaux, Bayonne, Bilbao, San Sébastien) qui ont réussi à densifier leurs zones péri-urbaines, est mis à contribution pour répondre à des objectifs alimentaires, énergétiques et environnementaux. Des politiques de zonage orientent les usages des sols en séparant : i) les zones de production de biomasse (près des nœuds de transport), ii) les forêts mélangées et ceintures vertes agricoles (à proximité des métropoles) et iii) les forêts de pins à révolution longue pour fournir bois d'œuvre et services environnementaux (plus éloignées des villes).

Dans le scénario 4, « *mosaïque des territoires et diversité des filières bois* », des réseaux de bourgs et petites villes se sont développés ainsi que des forêts mélangées alliant

feuillus et résineux, et une agriculture ou une agroforesterie de qualité. La biodiversité et la résilience des systèmes et territoires face aux changements globaux (climatiques, risques sanitaires...) sont donc accrues. Le passage au scénario a été permis par l'action de forums territoriaux promus par des politiques de coopération territoriale, de renforcement des complémentarités urbain/rural et de décentralisation avancée. Ces forums regroupent de façon équilibrée les acteurs privés et publics des territoires, permettent l'échange et le partage de connaissances, appuient l'innovation, co-construisent les normes environnementales et orientent les usages des sols. La filière bois s'est par suite fortement recomposée en valorisant une pluralité de services (carbone, loisirs, biodiversité) et de produits allant du bois d'œuvre à la chimie verte et à la production de chaleur.

→ **Stratégies d'adaptation, défense du rural et partenariats entre niveaux de territoires**

Les 2 exemples de l'Adour amont et des Landes de Gascogne sont révélateurs des transformations que le changement climatique va imposer à un horizon proche à l'agriculture, à la forêt, et aux filières et territoires.

Alors que les territoires ruraux vont devoir produire plus de biens et de services pour contribuer notamment à la sécurité alimentaire et énergétique, des stratégies d'adaptation seront nécessaires.

- Dans le cas de la forêt landaise, la stratégie de réduction du risque aux dommages des tempêtes et des insectes, aux sécheresses, canicules et pertes de rendements associées, passe par une réduction de la durée de la rotation (passage de la futaie au taillis, voire à la production irriguée de biocarburants), ou/et par une diversification / complexification des systèmes forestiers en interaction avec les systèmes agricoles²⁵.

- Dans le cas de l'Adour, la solution de gestion du risque, bien connue des pays soumis à des sécheresses récurrentes, est le stockage de l'eau (gestion inter-saisonnière), accompagné d'une gestion plus efficiente de la ressource et d'une évolution des systèmes.

Dans les 2 cas, l'eau, qui restera malgré tout une ressource relativement très abondante si on sait la gérer, apparaît, à la fois, comme une contrainte lourde et comme un atout majeur pour la région.

L'analyse prospective montre cependant que les avenir des 2 territoires pourraient être fort différenciés selon l'évolution de la gouvernance territoriale. Quelle sera l'évolution du rôle et du poids respectif des opérateurs des filières, de l'Etat, de la région et des territoires ? L'analyse comparée montre l'émergence d'industries en voie de mondialisation et la nécessité de mieux faire converger logiques de filières et de territoires, ainsi qu'acteurs publics et privés. Un scénario au fil de l'eau, avec défaut de vision partagée et excès de zèle réglementaire (blocage de la création de retenues), ou au contraire laxisme généralisé, aurait des impacts graves sur l'environnement, sur l'équité territoriale (amont-aval et littoral/arrière-pays), sur la qualité de vie rurale, sur l'emploi et sur la sécurité alimentaire.

Une plus forte décentralisation, encadrée par un *Etat stratège* permettrait d'autres évolutions. L'espace rural du Sud Ouest, espace de production forestière et agricole, est aussi un lieu de vie recherché et un lieu d'innovation économique et sociétale : de nouvelles classes créatives²⁶ pourraient s'y épanouir, inventer les PME de demain et contribuer, avec les autres acteurs territoriaux, à la production locale de normes environnementales. Et une nouvelle planification, de niveau régional, pourrait mieux promouvoir et concilier, dans un ensemble territorial cohérent, la structuration des filières industrielles ; la créativité et la gouvernance locale des territoires ruraux ; ainsi que la pérennisation, la mise en valeur et le partage équitable des ressources productives naturelles rares (terres et eau).

²⁵ Des scénarios plus « agricoles » ou plus « irrigation », y compris pour la forêt, que ceux envisagés par l'étude mériteraient d'ailleurs d'être explorés. Au delà de la question de la baisse de rendement forestier annoncée et de la montée des risques et des coûts publics, laquelle peut plaider pour un raccourcissement des cycles, des exemples de réussites locales montrent en effet la possibilité d'une importante production de valeur et d'emplois par l'agriculture, à condition de bien gérer l'eau par un drainage et une irrigation raisonnés; une ressource dont l'abondance (nappe affleurante, profonde et peu mobilisée) est incontestablement un atout fort pour l'avenir du territoire.

²⁶ Le concept de « classe créative » a été initié par un auteur nord-américain (Richard Florida). Il désigne une partie de la population, plutôt qualifiée et connectée, dont la créativité est un vecteur majeur du développement économique des territoires, l'exemple de la Silicon Valley pouvant être donné.

3. L'intensification écologique : Aube (grandes cultures), Poitou (élevage), Rhône-Alpes (agriculture biologique) et île de La Réunion



→ Succès, limites et remise en cause des systèmes conventionnels « modernes »

La réussite d'une révolution agricole

Pour assurer la sécurité alimentaire à un prix acceptable, permettre aux agriculteurs des niveaux de revenus comparables à ceux des autres actifs, améliorer la compétitivité des filières agro-alimentaires et ouvrir de nouveaux marchés, l'agriculture française et européenne a connu depuis plus de 50 ans une formidable révolution technique, sociale et culturelle.

Cette révolution a su tirer le meilleur parti des nouvelles possibilités offertes par le recours à une énergie peu chère, à la chimie et à l'amélioration génétique. Les agriculteurs, dont le nombre n'a cessé de se réduire, se sont professionnalisés et une nouvelle agriculture mécanisée et très performante s'est imposée. Le métier d'agriculteur, autrefois très dur, a totalement changé et des bras ont pu être libérés pour le développement de l'industrie et des services. Par le miracle de la chimie et de l'énergie, des régions pauvres comme la Champagne pouilleuse, mais facilement mécanisables, sont devenues prospères. Avec le recours à une énergie bon marché, les transports se sont modernisés et mondialisés et les agriculteurs ont pu s'affranchir de la production locale d'énergie (animaux de trait) ou accéder à des produits importés d'autres continents, comme le tourteau de soja. L'agriculture s'est ainsi spécialisée, les productions animales se dissociant des productions végétales. Des régions très pauvres et aux ressources limitées, comme la Bretagne, ont réussi un développement remarquable.

Cette mutation vers une agriculture moderne a mobilisé tout l'appareil de recherche, de formation et de conseil et nécessité l'engagement résolu des jeunes agriculteurs. Les *politiques de structures* et de crédit ainsi que les *politiques d'orientation et de régulation des marchés* ont joué un rôle déterminant. Les premières ont permis d'installer des agriculteurs mieux formés sur des exploitations modernisées et les secondes de sécuriser les revenus, ce qui a stimulé l'investissement.

Les résultats escomptés sont là : les agriculteurs ne sont pas restés en marge du progrès social, les rendements n'ont cessé de croître, l'agro-alimentaire est devenu un secteur industriel d'importance stratégique et les consommateurs européens ont aujourd'hui accès à des produits variés, de qualité et à bas prix. La part du budget des ménages consacrée à l'alimentation n'a donc cessé de baisser, ce qui a suscité un formidable essor de la consommation non alimentaire, donc de l'industrie et des services. Cette révolution a aussi permis à la France, autrefois importatrice des blés et vins d'Afrique du nord, de devenir largement exportatrice pour l'équivalent

d'environ 5 à 7 millions d'hectares (soit à peu près la surface autrefois consacrée par notre pays à la production d'animaux de trait/énergie). Ces exportations contribuent aujourd'hui à une stabilité euro-méditerranéenne très menacée par la pénurie d'eau et par une dépendance alimentaire, doublement croissante sur les rives Sud et Est. Or, avec la crise alimentaire mondiale, ce coût de la dépendance sera de moins en moins soutenable et la question de la sécurisation des approvisionnements en céréales de l'Afrique du nord, dont une partie non négligeable est assurée grâce à notre capacité exportatrice, va donc devenir d'une importance géopolitique majeure.

Les limites d'un système, la nécessité d'un changement de paradigme

Le recours à l'énergie fossile et à la chimie a permis à l'agriculture moderne de s'affranchir pour une bonne part des caractéristiques agronomiques des territoires. La logique de production résultant de la première « révolution verte » trouve cependant aujourd'hui ses limites car elle conduit à un certain nombre d'impasses :

- Les systèmes issus de cette première révolution verte sont très consommateurs d'intrants externes (chimie, énergie fossile) alors que les gisements d'hydrocarbures et de minéraux potassiques et phosphatés s'épuisent progressivement et que la recherche de nouvelles molécules chimiques pour faire face aux ravageurs et maladies demande des investissements très élevés et des durées longues. Les procédures d'homologation deviennent de plus en plus sévères alors qu'en même temps apparaissent de nombreux phénomènes de résistance. Le coût croissant des intrants alourdit les charges financières et accroît la vulnérabilité économique des exploitations. Avec la montée des prix mondiaux, les éleveurs dépendant d'achats de céréales et tourteaux pour nourrir leur cheptel peuvent se retrouver dans des situations intenable.
- La spécialisation agricole, la simplification des systèmes, l'uniformisation des paysages et la disparition d'espaces refuges pour les auxiliaires des cultures ont conduit à des pertes de biodiversité et de résilience des systèmes, et, dans certains cas à la dégradation et perte de vitalité des sols. Or, ceux-ci constituent la « pellicule de vie » qui constitue la biosphère. Cette dégradation du vivant conduit aujourd'hui à une stagnation, voire à un recul des rendements. L'eau, facteur d'érosion, peut être elle-même dégradée dans sa qualité du fait des nitrates, des phosphates et des pesticides, avec des conséquences en matière d'eau potable et d'eutrophisation.
- L'utilisation des pesticides provoque des problèmes de santé, les agriculteurs et leurs familles étant les premiers touchés.

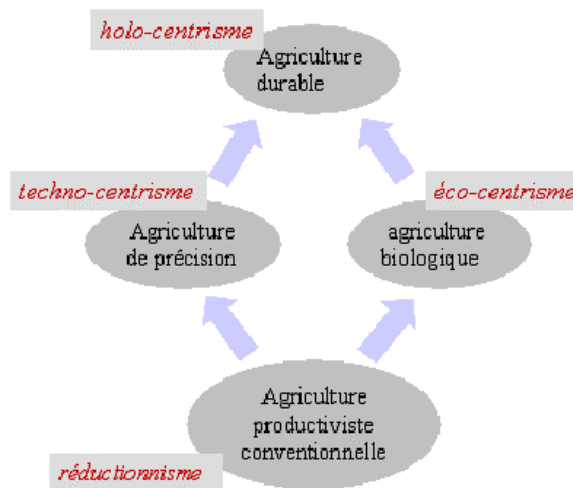
- Les exploitations agrandies et mécanisées nécessitent un capital très élevé et leur transmission aux jeunes s'avère difficile.

Enfin, le défi du changement climatique impose des évolutions radicales dans nos modes de production et de consommation. L'agriculture est en première ligne car, par définition « activité de gestion de biosphère », elle peut contribuer à son atténuation en stockant le carbone dans les sols et en réduisant ses consommations d'intrants émettrices de gaz à effet de serre. Elle doit aussi s'adapter aux changements et chocs climatiques annoncés.

Cette nécessaire adaptation plaide pour la promotion de systèmes plus résilients, adaptés à chaque agro-écosystème et non à des systèmes standardisés.

Dans ce contexte, et alors que le monde va devoir nourrir 1 milliard d'habitants en plus d'ici 15 ans, de nombreux travaux internationaux et nationaux concluent à la nécessité d'un « *changement de paradigme* ». Le passage à des agricultures « durables » suppose en effet le passage d'une vision *réductionniste du progrès* (celle de l'agriculture conventionnelle standardisée) à une vision *holistique* et pas seulement *techniciste* (agriculture de « précision ») ou *écocentriste* (agriculture biologique).

Figure 10. Changement de paradigme d'une vision réductionniste à une vision holistique



Il s'agit pour l'humanité de tirer le meilleur parti de l'énergie solaire et des ressources du vivant pour produire « *plus et mieux* ». Les systèmes de demain, devront donc être plus intensifs en connaissances qu'en intrants, réinventer l'agronomie et l'association agriculture-élevage (le cas échéant par transports de la matière organique en excès des zones d'élevage vers les zones de culture), développer de nouvelles rencontres entre savoirs locaux et savoirs formels, concilier productivité et conservation/gestion durable des ressources et valoriser la diversité biologique et culturelle pour une plus grande résilience et adaptation. C'est pourquoi il est justifié de parler d'une révolution « doublement verte » ou encore d'une nouvelle agriculture « écologiquement intensive ».

→ Le changement par la contrainte ou par l'engagement volontaire des territoires et filières ?

Confronté à des exigences multiples et souvent contradictoires, renvoyé à une image tantôt positive,

tantôt coupable par la société, l'agriculteur se voit imposer des règles environnementales toujours plus nombreuses alors qu'il fonctionne dans un cadre technique et économique contraint. Or, pour la grande majorité des agriculteurs, le maintien d'un certain niveau de revenus apparaît comme contradictoire avec les exigences environnementales imposées. En outre, les itinéraires de référence pour promouvoir les nouvelles pratiques proposées ne sont pas forcément sécurisés ni adaptés à chaque territoire. Si, de son côté, le consommateur exige une qualité de produit qui doit être aussi environnementale, il n'est pas souvent prêt à en payer le coût ou d'en supporter les conséquences.

Si les politiques publiques ont tracé un certain cap (directive cadre sur l'eau, directive nitrates, directive natura 2000, plan ecophyto, plan d'action nitrates, plan de performance énergétique, certification environnementale, démarche « produisons autrement »), il apparaît que l'approche réglementaire atteint vite ses limites.

Des missions conjointes du CGAAER et du CGEDD ont, par exemple, montré que définir, à partir des exigences de la directive cadre sur l'eau (DCE), des pratiques à mettre en œuvre obligatoirement, quitte à les compenser par des mesures agri-environnementales transitoires, ne permettait pas en général d'arriver au résultat escompté. La raison première est le manque d'appropriation collective par les premiers intéressés : les agriculteurs du territoire concerné. On constate par suite des dénis de réalité et l'absence de participation à des mesures vécues uniquement comme des contraintes nouvelles et insupportables. Loin d'être perçue comme un projet de territoire porté par ses agriculteurs, la situation se limite alors trop souvent à un jeu de contraintes et d'opportunités d'indemnités, où se confrontent collectivités et chambres d'agriculture, sans porter de résultats fructueux.

Pourtant, et dans le même temps, des groupes d'agriculteurs et des acteurs des filières prennent eux-mêmes des initiatives et inventent de nouveaux modes d'agriculture à valeur écologique ajoutée, conciliant durablement la productivité, ou le revenu, et la bonne gestion et la restauration des ressources naturelles. Ces groupes et acteurs sont encore peu nombreux mais leurs résultats, encourageants, montrent la possibilité d'un changement de scénario selon un chemin bien plus efficace que celui de la seule imposition réglementaire. Dans certains cas aussi, des villes et des groupes d'agriculteurs innovants se rencontrent pour produire, à très bas coûts, de l'eau potable, comme le montre l'exemple remarquable de Lons le Saunier (encadré).

Agriculture biologique ou agriculture de conservation pour produire de la « durabilité » et de l'eau potable ? Cas de la ville de Lons le Saunier

En termes d'emplois, une exploitation en agriculture biologique permet en moyenne 2,4 unités de travail annuel (UTA) contre 1,5 pour une exploitation conventionnelle. Elle peut avoir cependant l'inconvénient d'amener à une baisse de rendement et à une hausse du coût de l'alimentation. La baisse de rendement est en effet de l'ordre de 20%, ce qui peut interroger sur la place souhaitable de cette forme d'agriculture sachant que le monde doit produire en plus, dans les 15 ans, l'équivalent de la production céréalière actuelle des Etats Unis tout en évitant une trop forte déforestation. Ce chiffre de 20% est cependant à prendre avec précaution tant la variabilité est grande selon les productions, le climat et la maîtrise des techniques utilisées. En outre, l'amélioration variétale est assez peu intervenue par le passé et des progrès sont possibles. Une première variété de blé tendre, spécifiquement biologique, a été inscrite au catalogue en 2012 et permet de meilleurs rendements.

L'intérêt environnemental de l'agriculture biologique pour certaines zones sensibles comme les *aires d'alimentation de captage* est souvent mis en avant. Cependant, le partenariat entre la ville de Lons le Saunier et l'agriculture locale montre que d'autres formes d'agriculture à bas intrants, comme l'agriculture de « conservation » (amélioration), peuvent être des solutions adaptées pour produire de l'eau potable, à bas coûts et sans forte réduction des rendements.

En 1989, la ville, inquiète de l'augmentation des taux de nitrates et d'atrazine dans l'eau, rencontre les agriculteurs pour mettre en place une politique volontariste préventive. Quatre périmètres sont définis avec des objectifs différenciés, dont la suppression du maïs dans le périmètre « immédiat » (seulement 8 ha pour un bassin versant de 5.400 ha). Des conventions de 5 ans renouvelables sont passées avec les agriculteurs volontaires. Si seulement 2 exploitations à ce jour sont passées à l'agriculture biologique, la majorité a par contre adopté les principes de l'agriculture de conservation. La transition, plus aisée qu'en agriculture biologique, permet le maintien de rendements plus élevés. Elle a été facilitée par l'engagement et par la capacité d'entraînement d'agriculteurs locaux. L'Earl Chalumeau par exemple avait introduit les techniques culturales simplifiées (TCS) dès 1966, fait des essais d'agroforesterie en 1975 et de semis sous couvert végétal dès 1982. Les TCS avaient été généralisés en 1986 avant la signature en 1992 de la convention de captage. Dès 1996, les semis sous couvert végétal, les inter-cultures et les traitements bas volumes étaient généralisés.

Les couverts végétaux piègent les nitrates et permettent l'amélioration de la structure du sol et de l'activité biologique tout en contribuant à la réduction de la flore adventice. L'allongement des rotations (jusqu'à 16 années) contribue également à la baisse de pression adventice et donc à la diminution du besoin en pesticides. Le sol, jamais nu, est à minima couvert par les pailles de maïs, et par du mulch lorsque la météo le permet.

Grâce à l'engagement d'une majorité d'agriculteurs, la teneur en nitrates, qui atteignait jusqu'à 30 mg/litre en 1989 (norme OMS : 50 mg), est passée à environ 17 mg en 2011 (mesurée sur la source de Villemeux). Et celle en atrazine qui pouvait dépasser 0,50µg/l en 1992, est tombée à moins de 0,10µg/l à tout moment en 2000. Pour la ville, le coût de préservation de la ressource par des actions préventives n'est que de 0,01€/m³ alors que le prix de l'eau est de 2,50 €/m³, assainissement compris, soit moitié moins que la moyenne nationale.

Sources : J Pelissard, député maire, et N Chalumeau, agriculteur : interventions à la SAF (Société des agriculteurs de France), 2013.

L'analyse prospective doit par conséquent se mettre à l'écoute de ces innovateurs, « signaux faibles » des changements possibles, en comprendre les motivations et les avantages, s'interroger sur les causes de la lente diffusion de leurs travaux, et mettre en débat les conditions d'une accélération et généralisation de ces nouveaux progrès.

→ Des groupes qui inventent une nouvelle agriculture durable

Pâturage tournant dynamique en haut bocage poitevin (Vendée, Poitou)

La gestion intensive de l'herbe en pâturage tournant dynamique est un système d'intensification écologique d'inspiration néo-zélandaise et bretonne (expérimenté à l'origine par M. André Pochon). Le système est fondé sur la segmentation en petits paddocks bien chargés en animaux, pâturés 1 à 2 jours, puis laissés au repos une vingtaine de jours, temps nécessaire à la repousse. Le pâturage est pratiqué sur la période la plus étendue possible de l'année. Une fauche en mai, période de flambée de croissance de l'herbe, permet un stockage pour l'hiver. Avec ce système, l'exploitation gagne fortement en autonomie (elle minimise la mécanisation et devient économe en intrants), la production d'herbe double et « *la vache qui pâture fait le travail toute seule : elle a la barre de coupe devant, l'épandeur à l'arrière et elle fait tout cela avec plaisir* » (A Pochon).

Dans le haut bocage poitevin (Vendée, Poitou), 3 groupes d'agriculteurs visités par le CGAAER se sont engagés dans ces nouveaux systèmes :

- Le premier appartient au CIVAM du Haut Poitou. C'est la crise du lait et la faiblesse du revenu qui l'a amené à aller s'informer en Bretagne. Le climat moins humide que celui de la Bretagne a obligé le groupe à adapter la méthode au contexte poitevin : association de graminées et de protéagineux, augmentation du stockage...
- Le second est une association d'éleveurs bovins, caprins et ovins et de négociants des Deux Sèvres. Les techniciens de l'association se sont formés en Nouvelle Zélande et, en 2012, 40 producteurs (10% du total de l'association) pratiquaient le pâturage tournant dynamique. La motivation d'origine était économique car les éleveurs perdaient de l'argent et voulaient trouver une solution à leurs problèmes.
- Le troisième groupe, le GDA Optipature du Confolentais est encadré par la chambre d'agriculture de Charente. Il est né à partir de 1998 en s'inspirant des mêmes 2 références.

Dans les 3 cas, la motivation était d'abord le revenu puis l'amélioration de la qualité de vie. L'engagement des groupes n'allait cependant pas de soi car il signifiait d'aller à l'inverse des signaux politiques d'alors (aides de

la PAC, peu de recherche agronomique et de formation sur les techniques à l'herbe,...). Une thèse de recherche a démontré les gains multiples possibles de ces nouveaux systèmes (encadré).

A l'échelle de la région Poitou Charente, la tendance générale demeure cependant à l'agrandissement des exploitations (+30% en 10 ans avec une moyenne de 68 ha) et au glissement vers les grandes cultures dans les zones de polyculture-élevage avec décapitalisation des cheptels et cessation de la production laitière. Un tiers des exploitations de polyculture-élevage de cette région a ainsi disparu en 10 ans.

Systèmes herbagers économes : un triplé gagnant

La thèse de recherche de Mme Garambois (AgroParisTech) a montré, à partir de l'analyse de 105 exploitations du bocage poitevin, que les nouveaux systèmes herbagers économes permettent un triplé gagnant :

- la valeur ajoutée nette passe de 70€/1.000 litres à 200 € (avec 9 mois de pâturage) et le revenu par actif est supérieur avec une bien moindre dépendance aux subventions,
- la charge de travail passe de 58 heures/semaine à 48,
- le système a moins besoin d'être subventionné.

Si la productivité laitière baisse pour passer de 9.500 à environ 7.000 litres, la plus forte autonomie vis à vis des intrants alimentaires libère une production utilisable ailleurs. Si le passage aux nouveaux systèmes favorise fortement l'éleveur et la collectivité, il pénalise par contre l'amont (intrants, banque) et l'aval industriel.

Itinéraires agronomiques à bas intrants en grandes cultures dans l'Aube

L'idée fondamentale est de faire davantage avec la nature pour réduire les factures et la dépendance aux intrants, redonner vitalité aux sols et atteindre l'optimum de productivité agronomique par une meilleure transformation de l'énergie solaire (valorisation de la photosynthèse). La première modification culturelle, c'est donc le *non labour* et le maintien du champ en *végétation toute l'année*. Le non labour, qui réduit très significativement la facture énergétique, est d'un intérêt économique direct. Assez facile à mettre en œuvre, il concerne aujourd'hui 30% de la SAU des grandes cultures en France. Au bout d'un certain temps, peuvent cependant se poser des difficultés de désherbage, obligeant, soit au recours à des désherbants, soit à la charrue, soit à une diversification des rotations. L'introduction des légumineuses a l'avantage de faire aussi office de fertilisation naturelle. Une étape supplémentaire est le passage au *semis sous couvert végétal*. C'est donc toute une *nouvelle agronomie* avec recours à un nouveau machinisme agricole (semoirs) qui vient prendre corps.

La coopérative *Nouricia*, devenue en avril 2012 *Vivescia* suite à sa fusion avec *Champagne Céréales*, a été une des premières grandes coopératives françaises à s'engager en 2006 dans une démarche de « développement durable » avec la volonté d'aller jusqu'à une notation extra-financière. Les grandes cultures (blé, orge, betterave sucrière, luzerne) dans cette région de l'Aube sont récentes car elles résultent des défrichements opérés après la seconde guerre mondiale dans des sols de rendzine peu épais. Après une augmentation formidable des rendements qui ont atteint 80 qtx de blé/ha dans les années 1990, ceux-ci ont commencé à stagner, puis à décroître, et les écarts d'une année à l'autre se sont fortement accrus. Dans le même temps, les taux de matière organique des sols, déjà faibles à l'origine, avaient baissé des 2/3 alors que le prix du phosphore et de l'azote subissaient des variations allant jusqu'à 1 à 3. En outre, pour les responsables de la coopérative, la garantie d'approvisionnement à long terme de ces intrants n'est pas sûre, l'Inde et la Chine ayant acquis une position d'acheteurs dominants. Ces responsables en ont donc conclu en 1997 qu'il fallait « *revoir totalement les fondamentaux de l'agriculture* ». Ils ont été confortés dans leurs démarches par leur connaissance de la nouvelle « *agriculture de conservation* » au Brésil.

Le conseil de proximité (embauche de jeunes agronomes) est fondamental pour accompagner et sécuriser la transformation des systèmes. La démarche a conduit d'abord à la création d'un club « *Nouricia-agro-sol* » regroupant 70 agriculteurs dont 30% n'adhèrent pas à la coopérative. Quelques années après, un groupe d'une centaine d'agriculteurs s'est engagé sur un nouveau cahier des charges d'agriculture durable maintenant le niveau de rendement. Une aide solidaire de la coopérative d'un montant de 100 €/ha converti a permis d'initier la dynamique la première année et la plupart des agriculteurs sont restés engagés au delà. Le cahier des charges impose une baisse de la consommation de pesticides d'au moins 30%, la couverture permanente des sols par un mélange de deux ou trois cultures comprenant une légumineuse et la réduction de 10% des GES conduisant à la réduction des engrais azotés. *Vivescia* a entrepris en 2012, pour prendre le relais de la subvention de la première année, le dépôt d'une marque « *Respect'in* » afin de pouvoir valoriser sur le marché son nouveau « blé durable ». Des chercheurs de l'INRA accompagnent la démarche.

D'autres groupes d'agriculteurs aubois se sont également engagés dans cette mutation vers une « agriculture durable », démarche progressive depuis 20 ans. La chambre d'agriculture a ainsi mis en place des GDA orientés sur les parcours techniques bas intrants et la mise au point de nouveaux systèmes de culture innovants.

Ces groupes rassemblent des centaines d'agriculteurs motivés, accompagnés sur le plan agronomique, lesquels adoptent une démarche progressive combinant diversité de cultures et d'assolements, introduction de cultures de printemps, non labour... avec notamment pour objectifs la baisse des applications de pesticides.

Le groupe Soufflet, doutant de la possibilité d'engager le plus grand nombre des agriculteurs dans des techniques d'agriculture durable jugées trop complexe et à risques, a, de son côté, suivi une autre approche. Le groupe recherche des débouchés et des marchés rémunérateurs pour de nouvelles cultures (lentille, œillette...) permettant aux agriculteurs d'allonger et de diversifier leurs rotations. Il s'agit donc de construire de nouvelles filières, afin de contrer le schéma naturel qui tend vers la simplification, et de valoriser les rotations par un programme de certification « *pavé pré vert* ».

A l'échelle départementale, « *Ferme Aube* » est un réseau qui permet de regrouper les différents organismes relatifs aux grandes cultures autour de questions communes, comme l'eau, les nouveaux itinéraires agronomiques, la communication..., afin de partager des références et de transférer l'innovation vers les agriculteurs. L'objectif final est d'augmenter la valeur ajoutée, de relever le défi de la durabilité et de dynamiser le développement régional.

Une des difficultés de la production à bas intrants est la variabilité du résultat. Pour certains, c'est une nécessité pour maintenir la capacité productive des sols, pour d'autres « *cela va quand on reste sur des secteurs sensibles comme les aires d'alimentation de captages, mais c'est plus difficile à grande échelle par manque de technicité ou besoin de stabiliser la qualité du produit* ».

L'agriculture biologique en Rhône Alpes

Dans la région Rhône-Alpes, une diversité d'acteurs œuvrent au développement de la production biologique et des filières associées.

La Drôme est le département français le mieux pourvu en surface certifiée « agriculture biologique ». Terre difficile où se sont développées des cultures d'herbes aromatiques, des vergers et des céréales à faible rendements et où les circuits courts sont en relation avec le tourisme de nature et la qualité des paysages, la vallée de la Drôme est devenue une « bio vallée ». Les groupes de producteurs pionniers ont été en effet rejoints et appuyés par les communautés de communes, le département et la région qui y ont vu un marqueur territorial.

La région compte 4 autres groupements d'agriculture biologique.

Leur développement s'appuie sur la demande croissante des consommateurs des agglomérations. Ainsi, Saint Etienne privilégie le « bio local » dans ses cantines scolaires : la part des produits biologiques devrait y atteindre 80% cette année (dont plus de 30% de produits locaux). Structurée à l'amont (CORABIO pour les producteurs) et à l'aval (BIOCONVERGENCE pour les transformateurs et les distributeurs), la filière agriculture biologique dispose d'une interprofession régionale, APPUIBIO, qui fédère les actions coordonnées de développement de ses différents maillons pour gagner en sécurité et en efficacité.

L'ajustement entre demande et offre ne va pas forcément de soi. En 2009, pour répondre à une demande en forte croissance de lait biologique, les transformateurs doivent importer. Un groupe d'une dizaine d'éleveurs du nord Ardèche constitué en GIE « DAD » (développement d'agriculture durable), engagé depuis plusieurs années dans une démarche de mise aux normes phytosanitaires et qui s'est formé au désherbage mécanique, se dit prêt à se convertir à l'agriculture biologique. Il y voit en effet un moyen d'améliorer ses revenus mis en péril par la crise laitière. Il propose par suite à Danone d'organiser une collecte de lait bio dans son secteur pour un volume de 5 millions de litres. L'industriel répond positivement et met en place une prime pour le lait biologique et pour celui des exploitations en conversion afin d'alimenter une unité de production de 10 millions de litres. Aujourd'hui, la dizaine d'agriculteurs s'est convertie mais le volume collecté sur le secteur n'a pas augmenté ce qui fait que les éleveurs sont inquiets pour la pérennité de valorisation de leur lait.

Si la conjonction d'une demande urbaine croissante, de groupes de producteurs engagés et d'une filière de collecte et de transformation active, a permis le décollage de l'agriculture biologique en Rhône Alpes, son développement demeure très inégal selon les territoires. Fort dans les ceintures péri-urbaines et vallées de proximité, le développement reste limité dans les régions montagneuses, où le marché est plus réduit et où les produits d'origine (AOC, IGP) suffisent à créer la valeur ajoutée.

L'agriculture des Hauts de La Réunion

L'île de La Réunion, avec ses précipitations cycloniques sur un relief très pentu, connaît des niveaux d'érosion catastrophiques. Si la culture de la canne à sucre permet de protéger les sols des Bas, la zone des Hauts est en revanche vulnérable : la perte annuelle en sols peut être de 30 tonnes/ha et un seul épisode pluvieux peut entraîner un décapage de près de 20 cm !

Inversement, en saison fraîche, l'eau fait défaut. Une conséquence de l'érosion des sols dans les années 1970-80 était la baisse continue des rendements en huile de géranium, mettant en péril de nombreuses exploitations. Le recours à l'emprunt et à l'achat d'engrais ne faisait alors qu'ajouter à leurs difficultés financières. La conversion vers des systèmes d'agriculture durable apparaissait comme une nécessité.

La transformation des systèmes des Hauts à partir des années 1970 fut fortement appuyée par les pouvoirs publics. Une partie des anciennes terres à géranium fut convertie en zone d'élevage bovin avec une forte structuration des filières viande et lait, lesquelles ont pu bénéficier de la mise en place d'une filière porcine et d'une interprofession de l'élevage exemplaires.²⁷

D'autres terres à géranium devinrent des terres de production maraîchère et fruitière. Pour ces terres que, ni l'herbe, ni la canne, ni la forêt ne protégeaient de l'érosion, des solutions innovantes et « sur mesure » devaient être trouvées. Des groupes d'agriculteurs locaux furent ainsi fortement appuyés pour se structurer en associations syndicales libres (ASL) et restructurer leurs « terroirs » (encadré). La Réunion, comme le Brésil à l'époque, contribua ainsi à l'invention d'une nouvelle agriculture de « conservation ». Le passage à une agriculture durable à l'échelle globale de l'île a par ailleurs nécessité d'organiser la complémentarité Hauts/Bas. La canne permet en effet de recycler et de valoriser les effluents d'élevage des Hauts : la complémentarité agriculture/élevage s'organise donc par transfert de la matière organique excédentaire, évitant ainsi un recours important à l'azote minéral.

Les progrès de l'agriculture réunionnaise n'ont cependant pas empêché la « crise du lait » des années 2000. La production a en effet reculé de 5 millions de litres et le nombre de producteurs laitiers s'est effondré de moitié. Parmi les raisons évoquées, plusieurs éleveurs et pastoralistes convergent pour affirmer que « *la logique économique de la filière, sous la pression de l'industrie, a promu un système d'alimentation hors sol non maîtrisé alors que le potentiel pastoral était largement sous-utilisé. En choisissant ainsi la facilité, le système a conduit à un endettement excessif lié à l'achat d'aliments, faisant prendre des risques financiers inconsidérés à un nombre croissant d'éleveurs* ». L'enjeu aujourd'hui, pour la filière et pour le territoire, est de revenir au message basique du fourrage sans tracteur et d'une utilisation beaucoup mieux raisonnée des ressources pastorales. Ce nécessaire « changement culturel » nécessite de revenir au territoire et à la bonne gestion de ses ressources : la politique agricole ne peut être seulement une politique de filières.

²⁷ Se reporter au chapitre annexe sur le cas de La Réunion.

Les OLAT : des groupes d'agriculteurs innovants appuyés pour une transition vers une agriculture durable

En 2011, 23 groupes concernant 370 agriculteurs et 2510 ha avaient bénéficié du dispositif « OLAT » (opérations locales d'aménagement de terroirs) pour un coût total de 3,5 millions € se répartissant en travaux de voirie et de gestion des eaux (création de retenues, gestion de l'eau pluviale) et travaux de lutte contre l'érosion, de restauration de la fertilité des sols et défrichements prudents.

Les résultats après 22 années s'avèrent très positifs :

- l'approche proposée a fait ses preuves dans la diversité des contextes pédo-climatiques des Hauts,
- la dynamique créée par l'animation, par le renforcement du capital social et par le financement des projets a permis le passage à des systèmes agronomiques durables,
- des techniques innovantes (agroforesterie, cultures sous couvert végétal, plantations en lignes de niveaux, compostage et paillage...) ont été mises en place avec succès avec l'appui du CIRAD,
- les exploitations des périmètres bénéficiaires se sont maintenues contrairement à ce qui a été observé sur l'ensemble de l'île où la baisse a été sensible,
- l'entretien des ouvrages s'est avéré très satisfaisant et les groupes sont demeurés actifs.

Hauts de La Réunion : couverture vivante sous artichaut et plantations en courbe de niveau



Photo AD2R

→ **Pour une nouvelle politique et une nouvelle ingénierie de développement agricole**

Motivation des groupes, difficulté de la transition

Il y a donc, en alternative au système agricole dominant que représente l'agriculture de la première révolution verte, différentes pistes de solutions expérimentées par des groupes d'agriculteurs aux motivations diverses. Ces groupes montrent la possibilité de systèmes « gagnant - gagnant », à la fois économiques (revenus), sociaux (bien être des familles, santé) et environnementaux. La transition vers ces systèmes innovants est d'un intérêt et d'une importance inégaux selon les territoires et les systèmes de productions. Dans certains territoires et pour certains systèmes fragiles (ex : perte de vitalité des sols, faible compétitivité...), elle peut permettre de sauver les exploitations. Ailleurs, la nécessité du changement peut être moins forte.

La première motivation des groupes est en général *l'amélioration du revenu*. La *préservation de la santé* et la fierté et le plaisir, voire *la « passion » d'innover*, sont aussi des motifs forts, même si le *« retour à l'agronomie »*, pour ces pionniers, n'est pas chose simple : la transition des systèmes est en effet une aventure forte, exigeante et souvent risquée ! La *préservation de l'environnement*, même si certains pionniers affichent aussi des valeurs éthiques fortes, ne vient donc souvent qu'en seconde ou troisième ligne.

Malgré les avantages amplement démontrés des systèmes innovants, la transition d'un mode d'agriculture à l'autre n'est pas facile et elle s'avère lente, notamment en grande culture. Le Brésil fait un peu figure d'exception à cet égard mais son climat et la fragilité de ses sols lui en faisaient une ardente obligation.

Alors pourquoi cette lenteur ? L'INRA s'est notamment interrogé sur les freins et leviers à la diversification en grande culture.²⁸ Il apparaît, selon ces travaux, qu'un système dominant, fut-il justifié par des raisons aujourd'hui obsolètes, fait l'objet de mécanismes d'auto-renforcement par des acteurs dans les filières, dont les modes d'interaction vont contribuer à renforcer ou à lever ce verrouillage.

Les risques d'un scénario au fil de l'eau

L'évolution des systèmes sera fonction, à la fois, de celle des prix mondiaux, de la concurrence économique, des jeux d'acteurs et des politiques commerciales, agricoles, environnementales et territoriales. La forte montée probable du prix de l'énergie et des intrants chimiques devrait conduire à favoriser une utilisation plus efficace de ces facteurs de production.

Dans un scénario au fil de l'eau, les innovations dans les territoires, les filières, les jeux d'acteurs et les politiques resteraient assez limitées. La conversion à l'agriculture biologique en Rhône Alpes, soutenue par les collectivités et les consommateurs, se poursuivrait. Les groupes d'éleveurs du Poitou et de céréaliculteurs de l'Aube en conversion vers une agriculture durable progresseraient aussi mais trop lentement pour déverrouiller les jeux des acteurs dominants. On assisterait parallèlement à l'addition de nouvelles réglementations toujours plus contraignantes et de mesures agri-environnementales d'une efficacité relative. Dans ce contexte, les prix mondiaux élevés des céréales devraient rester le facteur le plus déterminant des changements. Ceci ne devrait pas aider à une remise en cause des systèmes, et, au contraire, conduire à un important recul de l'élevage. Dans le cas du Poitou-Charentes, ce scénario verrait, par exemple, la disparition accélérée des élevages n'ayant pas su se convertir et des systèmes de polyculture-élevage encore existants, au profit de la seule production céréalière sur des exploitations très agrandies. Le scénario au fil de l'eau pourrait donc être un scénario de « course en avant » avec une nouvelle concentration des exploitations, une simplification accrue des systèmes agronomiques et un renforcement des capitaux, rendant par conséquent encore de plus en plus difficile la transmission des exploitations.

Les conditions du passage à un scénario alternatif d'agriculture durable

Tous les exemples cités plus haut montrent que l'innovation passe par des dynamiques de groupes. Les transitions vers de nouveaux systèmes sont en effet toujours difficiles et risquées puisque l'agriculture est une activité de gestion du vivant. Le groupe, en permettant l'échange permanent d'expériences, conforte chacun et le protège contre la démotivation et la solitude face à la

disparité des avis extérieurs. Le passage à un scénario de transition accélérée (rupture agro-écologique) supposerait en conséquence une reconnaissance et un appui structuré plus directement ciblés vers des groupes d'agriculteurs innovants. Rappelons-nous que la modernisation de l'agriculture française, après la seconde guerre mondiale, a d'abord été une aventure collective.

L'exemple des Hauts de La Réunion montre à cet égard l'importance décisive que peut représenter l'impulsion et le soutien des pouvoirs publics, la mise en place d'une ingénierie d'appui territorial / animation locale et l'assistance de la recherche agronomique.

Les consommateurs et les acteurs des filières économiques sont d'autres acteurs clés de la transformation vers une intensification écologique de l'agriculture. La structuration engagée des filières biologiques, les initiatives récentes prises par *Vivescia* et le groupe *Soufflet* montrent des voies possibles pour déverrouiller un système agricole dominant en conjuguant le développement de nouvelles niches de marché et un encadrement économique facilitant ce développement.

Pour aller plus loin et plus vite, les agriculteurs des territoires, qui ne sont pas encore dans une dynamique de changement, devraient bénéficier d'un soutien au titre du développement agricole pour leur permettre de se repositionner comme des forces d'innovation. Ceci supposerait des changements de politique plus importants et une sorte de remise en cause de nos visions de politiques environnementales et agricoles. Plutôt que de superposer des logiques économiques et un système de réglementation et de contrôle antagoniste qui entrave l'innovation plutôt qu'il ne l'encourage tout en étant défavorable aux petites exploitations, il s'agirait en effet de remettre de l'ingénierie territoriale sur le terrain pour aider à définir et mettre en œuvre des projets « sur mesure » adaptés à chaque contexte local.

L'innovation en agriculture vers des systèmes à plus bas intrants comme l'agriculture de précision et l'agriculture d'amélioration (« conservation ») nécessite en outre des connaissances plus fines et accessibles aux agriculteurs (« économie du savoir »), permettant aux acteurs économiques d'optimiser leurs pratiques et de prendre le risque des changements de systèmes.

L'évolution de la politique agricole commune (PAC) sera décisive pour réussir un scénario alternatif favorisant l'innovation dans les territoires, dans les filières et dans leurs articulations positives.

²⁸ Freins et leviers à la diversification des cultures. INRA ; Janvier 2013

4. La montagne alpine : quels scénarios pour le Queyras, les Bauges et le Beaufortain ?



→ **Un milieu difficile, un enjeu d'identité, un fossé croissant entre Alpes du nord et Alpes du sud**

Les Alpes sont soumises depuis la seconde guerre mondiale à une évolution accélérée de leurs économies. Le contraste est de plus en plus grand entre des cantons très touristiques ou d'économie résidentielle, et d'autres, qui, victimes d'un déclin de plus en plus prononcé, voient leurs activités traditionnelles s'étioler et leurs paysages voués à l'abandon. Ainsi, la déprise et le mitage urbain sont les 2 menaces qui pèsent le plus sur l'agriculture des Alpes.

Le mitage peut être localement important dans certaines zones touristiques, résidentielles et sous influence urbaine : vallées alpines, massifs pré-alpins, petites régions touristiques.

La déprise peut être de grande ampleur car en haute montagne, la vie et l'activité agricole sont rendues difficiles par l'altitude, le froid et la longue saison d'hiver (saison de végétation courte), par l'isolement et la difficulté des transports, par la pente, la localisation et

l'exiguïté du foncier, et par la permanence des risques naturels (avalanches, coulées de boue). L'écart de productivité avec l'agriculture de plaine est donc naturellement élevé. Pour donner un exemple, le prix de la collecte du lait est de 9€/1000 litres en Bretagne, 21€ pour le lait Sodiaal dans les Hautes Alpes, 60€ dans le Beaufortain et 70€ pour la nouvelle fromagerie du Queyras.

Face à ces contraintes partagées, des territoires trouvent des solutions, d'autres sont en difficulté. Si les Alpes du nord ont dans l'ensemble trouvé leurs voies, tel n'est pas le cas des Alpes du sud. La comparaison des chiffres de 2000 et 2007 le montre (encadré). Le recul au sud est d'autant plus préoccupant que la densité d'exploitations y est déjà 2 fois moindre qu'au nord : des *ruptures territoriales* (effets de seuils) sont par suite possibles. Pourtant, il y a 50 ans, de nombreux territoires du Sud (notamment des Hautes Alpes) et du nord étaient comparables.

Paysage en phase déprise dans le Queyras



Photo : Didier Génin

Réussite agricole dans les Alpes du Nord, recul et déprise dans les Alpes du Sud

L'agriculture du Massif alpin est composée pour l'essentiel (80%) de surfaces en herbe. La SAU est de 738.000 ha, total auquel il faut ajouter plus de 300.000 ha d'alpages, lesquels se retrouvent tant au nord qu'au sud. Les Alpes du nord sont plus spécialisées dans l'élevage bovin laitier et celles du sud plus dans l'ovin allaitant.

Les évolutions constatées depuis 50 ans montrent un fort contraste entre un nord qui réussit et un sud en fort recul, avec un écart qui ne cesse de se creuser. En effet, de 2000 à 2007 :

- La SAU des Alpes du sud a baissé de 10% alors qu'elle s'est maintenue au nord. (N.B. Le recensement 2010 montre cependant une relative stabilisation dans les Hautes Alpes).
- Les surfaces toujours en herbe peu productives du sud (165.000 ha) ont baissé de 15% alors qu'au nord (133.000 ha), la baisse n'a été que de 6%.
- Les prairies permanentes au nord (176.000 ha) ont augmenté de 11% alors qu'au sud (34.000 ha), elles ont baissé de 14%.
- Le troupeau laitier des Alpes du Sud (6.500 vaches) a diminué de 22% alors que la baisse pour l'ensemble du massif n'a été que de 6% (9% pour l'ensemble du troupeau français)
- Le troupeau ovins du sud (567.000 têtes) a baissé de 7% alors que celui du nord (182.000) seulement de 1%.

Source : Agreste, hors série 'Massif Alpin', juin 2010

Dans les deux cas, mitage ou déprise, ce qui est ici en cause n'est pas seulement l'avenir du secteur agricole, avec les productions et les emplois, directs et surtout indirects, qui y sont liés. L'agriculture est en effet un facteur décisif de l'identité et de l'environnement montagnards, autant par ses savoir-faire et produits que par la qualité des paysages dont elle assure la gestion et le maintien. Sans les troupeaux, les alpages et leur flore alpine se réduiraient à presque rien dans ces trois territoires car ils seraient à plus ou moins longue échéance recouverts de forêts. De même, sans troupeaux et sans gestion sylvicole, le célèbre mélézin du Queyras, qui a besoin de lumière pour continuer d'exister, deviendrait à terme une sapinière et une cembraie.

La question de l'avenir de l'agriculture alpine interpelle par conséquent la société dans son ensemble et pas seulement le monde agricole. Elle interroge les causes et conséquences possibles du recul ainsi que les innovations qui émergent ou pourraient être introduites pour promouvoir une agriculture durable, condition d'une identité et d'une économie montagnardes renouvelées. Quelles filières, quels modes de gestion de l'espace et du foncier, quels outils, quelles visions et politiques ?

→ *Queyras, Bauges et Beaufortain : les points communs et les divergences*

Les points communs

Les 3 territoires analysés pour illustrer la problématique alpine, le massif pré-alpin des Bauges (Savoie), le Beaufortain (Savoie), et le Queyras (Hautes Alpes) ont beaucoup de points en commun :

▪ Les 3 petites régions, longtemps difficiles d'accès, ont une forte identité rurale / montagnarde façonnée autant par la géographie que par l'économie pastorale et forestière. L'économie touristique et/ou résidentielle y est aujourd'hui très dominante, puisqu'elle représente plus de 75% du « PIB » local. Le Queyras est classé parc naturel régional depuis 1977 et les Bauges depuis 1995. Le pays du Beaufort (plus large que le seul Beaufortain) pourrait aussi facilement y prétendre.

▪ Alpages de haute altitude, forêts résineuses et villages entourés de prés de fauche et parcours d'intersaison forment l'ossature de paysages façonnés autant par la géographie que par les savoir-faire montagnards de l'économie agricole et forestière : gestion de l'herbe et des troupeaux, sciage et art de construire en bois, production de fromages. S'y ajoutent, dans les Bauges, territoire d'altitude moins élevée, quelques vignobles et vergers en partie basse, une arboriculture que l'on retrouvera peut être dans le bas du Queyras d'ici 50 ans, suite au changement climatique.

▪ Les 3 territoires, soucieux de concilier tourisme et cadre de vie montagnard, ont aussi fait le choix d'un développement de type « stations villages ».

▪ Les 3 territoires connaissent aussi, depuis les années 1970, un net regain démographique, plus fort dans les Bauges, massif situé à proximité de plusieurs grandes villes, que dans le Queyras et le Beaufortain.

Le Beaufortain et le Queyras, territoires de haute montagne frontaliers de l'Italie, ont notamment beaucoup en commun. Le Beaufortain est cependant moins isolé car la Savoie, à laquelle il appartient, représente un bassin de population urbaine et de consommation de proximité dynamique alors que la seule ville importante proche du Queyras est Turin à plus de 2H30 de route (Briançon ne compte que 15.000 habitants et Gap 30.000) et que les moyens de communications dans les Hautes Alpes sont nettement plus difficiles.

Face à ce handicap, le Queyras a cependant su s'ouvrir sur le monde et innover de longue date : ouverture par des queyrassins, dès le début du 20^{ème} siècle, de magasins réputés de vente de beurre et fromage à Lyon, Aix et Marseille, création du 2^{ème} télési des Alpes, engagement collectif dès les années 1960, autour de Philippe Lamour, grand homme de l'aménagement du territoire, dans une stratégie de renouveau territorial.

La divergence agricole

Sur ce fond relativement commun, les évolutions de ces 50 dernières années, ont, dans le domaine agricole, été pourtant très divergentes : le Queyras, en effet, est aujourd'hui en grande difficulté au contraire des Bauges et surtout du Beaufortain (tableau 3 et figure 11).

Pour 8 communes, le Queyras n'a donc plus aujourd'hui que 37 exploitations, alors que pour 4 communes, le Beaufortain en compte 121. Cet écart a, en outre, toutes chances de se creuser encore fortement. Malgré de nombreux candidats à l'installation, le Queyras pourrait en effet perdre la moitié de ses fermes d'ici 10 ans, du fait des problèmes de transmission des bâtiments d'élevage, de foncier et bâtiments d'habitation. L'exode agricole et rural depuis 50 ans a en effet conduit à une atomisation foncière, chaque exploitation du Queyras représentant aujourd'hui 500 parcelles appartenant à 50 propriétaires différents et absentéistes. Dans le Beaufortain, une politique active d'installation et de formation des jeunes (la moitié des exploitants a moins de 40 ans et 18 jeunes formés au lycée agricole voisin se sont installés en 10 ans avec DJA) est organisée, ce qui n'empêche pas, là aussi, des problèmes de bâtiments.

Figure 11. Comparaison Beaufortain/Queyras

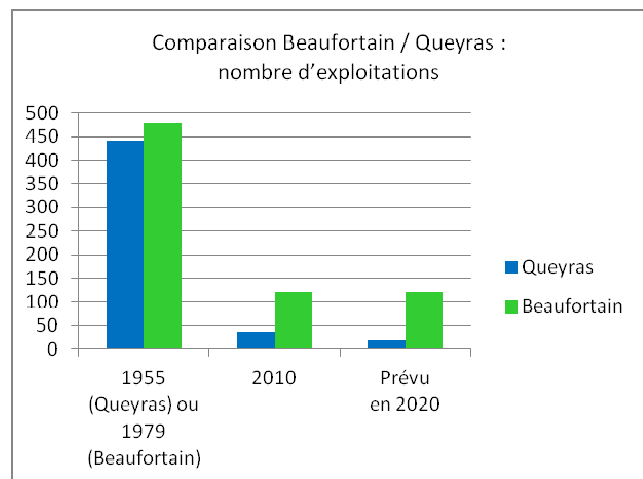
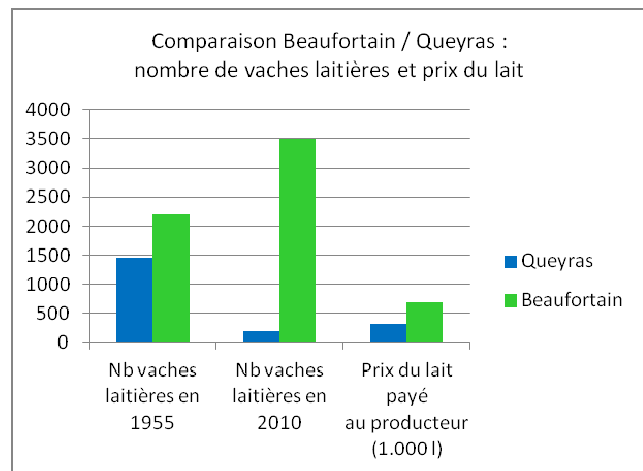


Tableau 3. Principales caractéristiques agricoles du Queyras, des Bauges et du Beaufortain

	Queyras	Bauges	Beaufortain
Communes et superficie	8 communes, 533 km ²	64 communes, 856 km ²	4 communes, 270 km ²
SAU et alpages	3.600 et 32.000 ha	25.350 et 6.500	8.400 et 9.700
Population	2.414 en 2.010 (1.882 en 1970; 8.400 en 1830)	70.355 en 2008 (39.671 en 1975)	4.700 en 2010 (4.100 en 1970)
Nombre exploitations il y a 30 à 50 ans	441 (en 1955)	350 laitières (en 1970)	479 (en 1979)
Nombre exploitations en 2010	37 (19 en 2020: -50% ?)	750 (dont 217 laitières)	121 (stabilisé)
Age des exploitants	30% ont moins de 50 ans	66% ont moins de 55 ans	66% ont moins de 50 ans
Nombre vaches laitières en 1955	1.450		2.200
Nombre vaches laitières en 2010	200		3.500
Prix du lait payé producteurs (1.000 l)	280 à 360 €	450 €	700 €

Source : Recensements agricoles et informations données localement

Les raisons de la divergence

Les raisons de la divergence sont plurielles. Une des raisons majeures tient à l'organisation des filières. Alors que le Beaufortain, puis les Bauges, faisaient le choix de valoriser les savoir-faire traditionnels pour mettre sur le marché des produits typiques à haute valeur ajoutée (beaufort, tome des Bauges, reblochon..), le Queyras, avec tout le département des Hautes Alpes, restait dans la voie impulsée par Nestlé dès les années 1930 : la vente de lait non transformé (usine à Gap) pour satisfaire, à l'origine, le marché provençal et azuréen. En outre, la « transhumance inverse » que René Dumont appelait de ses vœux pour le Queyras vers 1960 ne s'est pas organisée, sauf à la marge.

La réussite exceptionnelle du Beaufortain doit aussi tout à l'engagement de M. Maxime Viallet, agriculteur local qui sut, avec l'appui d'un chercheur de l'INRA (M Mocquot),

entraîner dès les années 1960 le territoire et ses agriculteurs et fédérer les énergies dans le cadre de la coopérative du Beaufortain. La qualité de la gouvernance collective demeure le principal point fort du pays. La société et les élus locaux reconnaissent d'ailleurs l'importance de l'agriculture pour l'environnement et l'identité montagnarde, pour l'image et l'attractivité du territoire et pour l'économie locale. C'est aussi le cas dans les Bauges, où le parc naturel régional joue un rôle essentiel d'animation et de développement territorial. Dans le Queyras, par contre, les forces ne se sont rassemblées (autour de M. Lamour) que pour développer la randonnée, le ski et les stations. Le parc n'a pas pu jouer ici le même rôle que celui des Bauges, d'autant que les visions demeurent souvent divergentes, opposant agriculture et tourisme, notamment en matière de foncier et d'urbanisme.

La coopérative laitière du Beaufortain, outil du renouveau territorial



Les conséquences de la divergence

La réussite beaufortaine et celle des Bauges, à un degré moindre, et, a contrario les difficultés du Queyras, sont lourdes de conséquences en termes de « durabilité », puisque :

- La déprise est bien plus faible dans le Beaufortain que dans les Bauges et bien plus encore que dans le Queyras où le recul de l'élevage local ne peut être compensé par la location des alpages à des transhumants (élevage ovin). Celle-ci rapporte d'ailleurs peu au pays et, bien qu'essentielle en soi pour le maintien des alpages, elle ne permet plus comme autrefois leur bonne gestion. Les signes de sous ou de sur-pâturage sont en effet nombreux. L'augmentation continue de la taille des

troupeaux, leur arrivée plus précoce et le retour du loup sont notamment en cause. Avec le sous-pâturage, le genévrier sabine et le queyrel (fétuque paniculée) envahissent donc les alpages, les parcours et les prairies. Le pays a déjà perdu 20% de prés de fauche sur 10 ans (conséquence aussi du mitage) et 3500 ha de SAU sont devenus des forêts non gérées (de statut privé)²⁹.

- Les paysages, l'identité et l'environnement montagnard du Beaufortain sont entretenus et préservés. La montagne y est donc « belle et propre » comme l'était celle du Queyras en 1960.

²⁹ Chiffres communiqués par le parc naturel.

▪ L'abattoir local du Beaufortain, propriété à 50% de la coopérative et qui transforme 250 tonnes/an, est bénéficiaire, contrairement à celui de Guillestre dont dépend le Queyras.

▪ La synergie agriculture-tourisme des 2 territoires savoyards est forte et à double gagnant. Les stations de ski du Beaufortain sont bénéficiaires, à l'exception de celle d'Arêches, alors que le déficit serait de l'ordre de 500.000 € et croissant pour la régie des remontées mécaniques du Queyras.

Le taux d'occupation des meublés est aussi plus bas dans le Queyras.

Par contre les 3 territoires sont également touchés par le problème du « mitage », lequel conduit à un recul de ce qui est le plus précieux pour les 3 territoires, à savoir les prés de fauche. L'existence des 2 PNR dans les Bauges et le Queyras est un avantage pour une meilleure maîtrise.

→ **Quels avenir dans les 3 territoires et pour la montagne alpine ?**

Pour le Beaufortain et les Bauges, la réussite agricole et la bonne synergie entre agriculture, tourisme et environnement n'annoncent pas a priori de risques de scénarios noirs. Il n'y a pas de divergences majeures de visions entre acteurs et l'agriculture garde toute sa place dans le projet de territoire. En outre, la région Rhône-Alpes a compris l'importance stratégique de l'agriculture pour la montagne et elle est à même de développer et mettre en œuvre des politiques dynamiques. Le parc des Bauges et la coopérative du Beaufortain sont, dans les 2 petits territoires, des acteurs fédérateurs et porteurs forts. La tome des Bauges AOC³⁰, suivant l'exemple de l'AOC Beaufort, connaît d'ailleurs une croissance continue

et gagne encore en réputation, ce qui est de bon augure. On peut, dans ce contexte, imaginer des scénarios conduisant les 2 territoires « sur les cimes » (scénario de « *la coopérative du 21^{ème} siècle* » dans le Beaufortain). Des scénarios plus pessimistes ne sont cependant pas exclus si le Beaufortain devait arrêter d'innover et se contenter de ses acquis (scénario du « *fromage qui vieillit mal* ») et si la dynamique collective des Bauges, agricole et territoriale, devait s'enliser (scénario de « *l'atavisme autarcique* »).

L'avenir est plus incertain et plus problématique dans le cas du Queyras. L'activité agricole n'a pas été une préoccupation forte en termes de développement depuis 50 ans et, aujourd'hui, les visions sont divergentes et les tendances observées préoccupantes. Le scénario tendanciel (« *déprise et crise* ») est ainsi un scénario noir qui verrait une rupture agricole du fait de la baisse du nombre d'exploitations en dessous du seuil permettant l'organisation d'une dynamique collective de valorisation économique et de bonne gestion des ressources ou le maintien de la pluri-activité agriculture/tourisme. On peut en deviner facilement les conséquences : fermeture du paysage avec dégradation des alpages et de leur flore, des parcours et des prés de fauche, recul du mélèzin qui se transformerait en sapinière et en cembraie faute de pâturage et/ou de gestion sylvicole³¹, incapacité du pays à valoriser son potentiel forestier et agricole, dégradation profonde du paysage et perte d'identité irréversible, risques d'effondrement du tourisme (le tourisme d'hiver étant aussi menacé par le réchauffement climatique) ; risques de grands feux (comme on le constate par exemple aujourd'hui au Portugal).

Pâturage en Queyras. Y aura-t-il encore des alpagistes en 2050 ?



Photo : D Genin

³⁰ Les AOC françaises – appellations d'origine contrôlée- sont les équivalents des AOP –appellations d'origine protégées- de l'UE.

³¹ Une étude de l'ONF publiée en 2001 a montré que si on laissait les dynamiques naturelles opérer, seuls 8% de mélèzin du Queyras se maintiendraient. Le mélèzin se transformerait en effet en sapinière sur l'ensemble des ubacs jusqu'à 1900 m, et en cembraie au-dessus de la sapinière, se maintenant dans la seule partie supérieure et sur les zones régulièrement rajeunies (couloirs d'avalanche, éboulis actifs). Cf Bonnassieux, Forêts méditerranéennes, Nov 2001.

D'autres scénarios sont heureusement possibles car le Queyras ne manque pas d'atouts : son nom, sa vie sociale active, des entrepreneurs innovants dans le domaine agricole et forestier, la réputation ancienne du « Bleu du Queyras », l'avantage d'une économie touristique et pluri-active offrant des possibilités d'emplois diversifiés.

On observe aussi, depuis quelques années, une nouvelle alliance qui commence à s'opérer entre agriculteurs et naturalistes pour faire du parc un outil de défense de l'agriculture et de renouveau territorial. Une commune, celle d'Abriès, a innové en créant, ce qui fut un combat, une AFP « élargie » à l'ensemble de l'espace agraire. Celle-ci permet une gestion rationnelle de l'espace et un accès facilité aux aides de la PAC. Elle s'est aussi donné un objectif de création d'une ZAP et d'installation d'un jeune agriculteur par création et mise en location d'un bâtiment d'élevage. Depuis, le parc naturel a repris à son compte de tels objectifs dans sa nouvelle charte.

Le Queyras pourrait donc devenir un véritable laboratoire d'innovation et de renouveau territorial montrant ainsi la voie à bien d'autres territoires des Alpes du Sud en déprise et en risques de crise. Un scénario optimiste (« *le renouveau queyrassin par le terroir* ») n'est donc pas impossible. Un tel scénario supposerait de redonner toute sa place à la ressource agricole et forestière et aux savoir-faire locaux (fromage, artisanat, architecture...) et à repenser en même temps le projet touristique et économique du pays pour viser une nouvelle synergie positive entre agriculture, forêt, tourisme, culture, environnement et artisanat. Des travaux récents de l'INRA (nouvelles ruralités 2030), d'IRSTEA (pour le cas de l'Aubrac) et du réseau « Planète terroirs » ont en effet montré le bien-fondé des stratégies de « terroirs », c'est à dire de fortes synergies possibles par la création de « paniers de biens et services territorialisés ». L'exemple du Beaufortain en est une démonstration vivante.

Un tel scénario supposerait des progrès au moins dans trois grandes directions, à savoir :

- L'émergence d'une nouvelle vision partagée de l'avenir du Queyras, construite notamment en identifiant le « cahier de ressources » du territoire.
- La valorisation économique des ressources locales de l'agriculture et de la forêt par l'affirmation de produits « phares » et par la structuration de filières, ce qui nécessiterait une meilleure gouvernance collective, avec la création ou la consolidation d'outils industriels et commerciaux comparables à ceux de la coopérative du Beaufortain.
- Le règlement du problème du foncier, des bâtiments (d'élevage et d'habitation) et de l'installation des jeunes par la création d'AFP « élargies » à l'ensemble de l'espace agraire (pour surmonter le problème de l'atomisation foncière) et par l'installation volontariste de jeunes en locatif.

Cette dernière direction concerne aussi les deux territoires des Alpes du Nord où les questions foncières (raréfaction des prairies de fauche, coût des bâtiments d'élevage de plus en plus sophistiqués...) peuvent ralentir, voire annuler, la dynamique observée.

Une ressource forêt/bois à mieux valoriser

Si les chaufferies individuelles ou collectives se développent, une analyse rapide montre que l'organisation de la filière bois, dans les 3 territoires, est faible et qu'un important potentiel d'emplois et de création de richesses existe par conséquent. Le Queyras a notamment pour lui, avec le pin cembro et surtout avec le mélèze, une ressource de haute qualité et qui contribue fortement à son identité (paysages et produits : chalets, meubles, bardeaux, jouets...).

Malgré une tradition artisanale déjà ancienne et la présence d'au moins un entrepreneur très dynamique (scieur et producteur de chalets), permettant un nombre non négligeable d'emplois, la ressource est très sous-valorisée. Sur les 13.000 m³ de grumes issus du Queyras chaque année (8 communes + Guillestre), 9.000 m³ sont en effet exportés à l'état brut en Italie, le Queyras perdant donc toute la plus value et les emplois associés.

→ **Former des leaders économiques et du capital social, régler le problème juridique du foncier en montagne, installer des jeunes**

Trois leçons de portée nationale peuvent au moins être tirées de notre analyse comparée.

La première est que notre environnement, y compris la haute montagne, sauf à quelques très rares exceptions (glaciers, tourbières, pente trop escarpées, pelouses de très haute altitude,..), est profondément anthropisé ; c'est une évidence mais qui nécessite d'être rappelée, tant les nouvelles générations urbaines n'en ont plus conscience. Le maintien et le développement des activités agricoles et forestières sont donc la condition du maintien de la qualité des paysages, de l'environnement et de l'identité montagnarde, et donc aussi de l'attractivité des territoires. A cet égard, l'analyse comparée montre qu'un outil industriel de production, transformation et commercialisation bien conçu peut être beaucoup plus important et efficace qu'un parc pour la préservation de l'environnement. La production de services environnementaux et la création d'un bien-être durable, économique et social, suppose cependant des filières adaptées, c'est -à-dire qui permettent à la fois de créer la plus forte valeur ajoutée possible tout en garantissant la bonne gestion et la valorisation des écosystèmes et des ressources.

C'est le mauvais positionnement de la filière lait dans les Alpes du Sud qui est à l'origine des risques d'impasses actuels. Inversement, c'est le bon positionnement stratégique du Beaufortain et des Bauges pour la conquête valorisante de marchés même éloignés qui en font la réussite.

La seconde est que dans les territoires en déprise comme les Alpes du sud, voire en risques d'effondrements socio-économiques, écologiques et culturels, il y a une certaine urgence à reconstruire de nouvelles alliances entre agriculteurs, défenseurs de la nature et acteurs du développement local et territorial car les risques de ruptures proches et peut être irréversibles sont réels. Ce qui pose la question de l'émergence et de la formation de nouveaux leaders susceptibles de fédérer toutes les énergies. Il est réconfortant de constater à cet égard le rapprochement qui tend à s'engager entre des institutions telles que Chambres d'agriculture, SAFER, Parcs et CREN. Encore faut-il que les acteurs du développement local et territorial (les collectivités et leurs élus), dont le rôle est essentiel, en soient aussi pleinement parties prenantes. L'agriculture et la forêt/filière bois ont en effet besoin de trouver toute leur place dans les projets de territoires et elles pourront ainsi contribuer, par là même, au nécessaire renouveau territorial. L'analyse de ces 3 territoires (y compris le Beaufortain pour la ressource bois et les Bauges pour le bois énergie) montre en effet qu'un important potentiel de valeur ajoutée et de création d'emplois est actuellement non valorisé.

Nos territoires de montagne peuvent-ils se le permettre longtemps alors que le coût de l'énergie et des transports ne peut qu'augmenter ? Ceci devrait aboutir à des projets agricoles (et forestiers) territorialisés comprenant des objectifs chiffrés et suivis par des indicateurs. Quels objectifs de réduction du mitage et la déprise ? Quels outils industriels soutenir ? Combien d'agriculteurs installer en locatif ?

La troisième est que de nouveaux outils d'action doivent être mobilisés ou créés. Si les politiques agricoles sont essentielles pour la montagne, la preuve est cependant faite qu'il ne suffit pas de soutenir les revenus par les financements de la PAC (1^{er} et 2^{ème} Piliers) pour garantir la durabilité de l'agriculture et de l'environnement alpin. La durabilité suppose aujourd'hui de mobiliser de nouveaux outils : pour prévenir le mitage (création de ZAP, urbanisme visant la valorisation des « dents creuses »), pour améliorer la qualité des produits et les conditions de transformation et de commercialisation et pour permettre l'accès au foncier et l'installation des jeunes : création d'AFP « élargies », mesures réglementaires favorisant la valorisation des ressources territoriales locales que sont l'herbe et le bois, formation de bergers et installation volontaristes de jeunes agriculteurs en « locatif ». Si des actions d'installations de jeunes en locatif ont été engagées par certaines collectivités locales comme par la nouvelle ONG « Terres de liens », la question posée pourrait être celle de la véritable mise en place d'une politique de conservation de la nature agricole. Les institutions compétentes en matière de foncier devront se mobiliser pour relever ces nouveaux défis.

Paysage des Bauges



5. La moyenne montagne, l'herbe et la forêt ; Aubrac, Cézallier, Livradois-Forez et Haute-Corrèze : déclin ou renouveau du Massif central ?



→ **Un grand espace rural à la croisée des chemins**

Le Massif central, principal château d'eau et premier "panier de fromages" de la France, constitue le grand espace rural/naturel de production herbagère et forestière du pays ; un espace de moyenne montagne (700 m d'altitude en moyenne) aux hivers souvent rudes. Le massif regroupe pour tout ou partie 6 régions et 22 départements mais il ne compte que 3 agglomérations relativement importantes : Limoges (200.000 hab), Clermont-Ferrand (286.000) et Saint Etienne (374.000). Les grandes aires métropolitaines d'influence - Lyon, Toulouse et Montpellier- sont externes et la difficulté des transports intra-massifs demeure prégnante³², ce qui ne facilite pas la mobilité et la coopération économique.

Le territoire, qui compte aujourd'hui 4,3 millions d'habitants avec une densité de population trois fois moindre que la moyenne française (44 hab/km² contre 117), demeure donc un espace essentiellement rural, structuré par de nombreux bourgs et petites villes. On y compte 56 pôles d'emploi rural jouant un rôle majeur et offrant chacun plus de 1500 emplois.

Si ce grand espace a connu depuis 30 ans une forte érosion démographique, le solde migratoire positif conduit aujourd'hui à une inversion de tendance. Cependant, 4 des 7 départements français qui perdent toujours de leur population appartiennent au Massif central.

Malgré la présence de 23 stations thermales (villes d'eau), de 10 parcs naturels régionaux et d'un parc national, le tourisme n'occupe qu'une place modeste : il ne représente que 44.000 emplois, soit 3,8% des actifs. L'industrie, dont une bonne part repose sur les ressources agricoles et forestières locales (filières forêt/bois et agroalimentaires) mais pas seulement (ex : Michelin), occupe par contre une place déterminante avec 23.500 entreprises et 300.000 salariés.

L'activité agricole (73.600 exploitations), c'est-à-dire d'abord et essentiellement l'élevage bovin et les filières viande et lait/fromages associées, ainsi que la forêt/filière bois (40.000 emplois et un chiffre d'affaires de 9 milliards €), restent donc les piliers de l'économie et de l'aménagement de l'espace.

Cependant :

- la ressource bois demeure sous-mobilisée,
- les produits agricoles et forestiers sont mal valorisés,

- si certains territoires ruraux enregistrent de brillants succès, d'autres, plus nombreux, sont en difficulté, dépendent pour une large part de transferts sociaux et apparaissent vulnérables : le recul productif et démographique, la crise des finances publiques et l'augmentation probable des coûts de transports pourraient ainsi aggraver leurs difficultés,
- les évolutions en cours ou annoncées dans les filières lait et viande suscitent des inquiétudes légitimes.

Des ruptures sont donc possibles, sinon probables. Si un scénario assez noir ne peut donc être exclu, il n'est nullement écrit d'avance car le Massif pourrait mieux valoriser son potentiel territorial, repositionner ses filières, conquérir de nouveaux marchés internationaux et gagner en compétitivité.

L'avenir se construira à l'échelle du Massif mais aussi à celle de chacune des petites régions dont il est l'addition. Pour explorer les évolutions possibles, notre analyse rétrospective et prospective a ainsi porté, à la fois, sur les filières lait, viande et forêt-bois et sur quelques études de cas locales : le Livradois-Forez (comme illustration de la problématique de la filière forêt/bois), la Haute-Corrèze (comme illustration des filières élevage lait et viande), ainsi que l'Aubrac et le Cézallier, deux « pays » comparables, il y a 50 ans, mais qui ont évolué fort différemment. Les différences de situation entre territoires et les changements en cours imposeront l'émergence de solutions, elles mêmes différenciées et innovantes, si l'on veut éviter les écueils de scénarios subis.

→ **L'herbe et les filières lait et viande : quels scénarios ?**

Dans le Massif central, l'herbe représente 80% de la SAU et l'élevage 86% du territoire agricole. Cette herbe, productrice de paysages culturels et d'une biodiversité de valeur, est une usine à stocker du carbone et à infiltrer et à « produire » de l'eau pour l'aval.

Elle permet au Massif d'élever 1,5 millions de vaches allaitantes sur 24.000 exploitations, et d'exporter sur l'Italie 550.000 animaux maigres (broutards) par an. Ceux-ci sont cependant vendus sans valorisation de l'origine et sans contrôle des ateliers d'engraissement italiens. Le lait n'est pas mieux valorisé : plus du tiers des volumes sort du massif non transformé et sans marquage « montagne » et le prix du lait, même pour les producteurs de fromages AOP à quelques exceptions (dont le Laguiole), reste bas si on le compare à celui des Alpes du nord ou du Jura.

³² Si l'ouverture récente des autoroutes A75 (Clermont-Montpellier) et A89 (Lyon-Bordeaux via Clermont et Brive) modifie quelque peu la donne, les transports entre les villes du Massif restent globalement difficiles notamment du fait du manque de bonnes liaisons ferroviaires.

Le Massif central fonctionne donc comme un pays sous développé : les produits sont exportés sans valorisation, la valeur ajoutée échappe au territoire et les revenus sont bas. La *filière lait* se caractérise aussi par une faible densité laitière et par des coûts de production élevés. La montée structurelle du prix mondial des céréales est un autre facteur de fragilité pour l'élevage.

Les scénarios pour la filière lait

Pour des territoires dont les coûts de production sont élevés et les produits sous valorisés, la suppression annoncée du régime des quotas laitiers (évolution de la PAC), va imposer une forte restructuration industrielle et des cessations importantes d'activités au profit de zones plus compétitives (ouest...). Le scénario tendanciel retenu par l'interprofession pour 2021 est par suite celui d'une chute de 50% des élevages laitiers (12.200 exploitations) et de 30% des volumes de lait.

Le comité des régions de l'UE a d'ailleurs exprimé dans son avis du 30 Mai 2013 sa vive préoccupation, critiqué la suppression des quotas sans mise en place d'autres mesures de régulation des marchés et formulé plusieurs demandes (encadré). Une *stratégie de différenciation positive du lait* (création d'une marque « montagne », valorisation du lait « bio ») soutenue par les consommateurs, la seule valorisation fromagère ne pouvant apporter une réponse à la hauteur des volumes produits ; l'action conjuguée de l'Etat et de la nouvelle association des producteurs de lait en montagne, la contractualisation et des mesures d'appui adaptées et renforcées (revalorisation conjointe des primes de la PAC pour l'élevage à l'herbe et pour la montagne), pourraient permettre de réduire quelque peu les impacts annoncés. Dans ce cas, la baisse de production et du nombre d'exploitations pourrait être réduite peut-être de moitié. Elle resterait cependant forte.

La critique du Comité des régions sur la fin des quotas laitiers sans mise en place d'autres mesures de régulation

Dans un avis adopté le 30 Mai 2013, le Comité des régions (CdR) de l'UE a formulé de fortes réserves quant à la suppression des quotas laitiers sans mise en place d'autres mesures de régulation.

Le CdR constate que l'analyse de la Commission européenne, favorable à la dérégulation, reste macroéconomique et ne prend pas en compte les impacts territoriaux de la fin des quotas alors que les 2/3 des élevages laitiers de l'UE sont situés en zones défavorisée et que la majorité des exploitations sont de petites structures familiales. Il demande des études complémentaires urgentes pour évaluer ces impacts, au plan économique, social et environnemental.

Le CdR estime que les arguments avancés depuis 2003 par la commission pour libéraliser le marché sont de moins en moins crédibles et il relève que la plupart des autres grands producteurs laitiers (Inde, Chine, Japon, Corée du Sud, Etats Unis, Canada) ont maintenu ou renforcé leurs protections. Il demande une analyse comparative des politiques laitières des grands pays producteurs et une évaluation précise de l'expérience suisse, pays où la suppression des quotas a entraîné de graves difficultés pour ne pas dire un échec. Cette expérience montre que les outils du 'paquet lait' (contractualisation, organisations de producteurs, interprofessions et transparence) proposés par la commission sont insuffisants et ne donnent pas de garanties de maîtrise des volumes, des prix et des revenus pour les éleveurs. Il demande de rendre la limitation de production obligatoire en cas de crise en s'inspirant du projet de loi américain pour le prochain Farm Bill 2013-2017 et il suggère d'étendre au lait de montagne la possibilité de gestion des volumes, prévue actuellement que pour les fromages AOP.

Le CdR demande en conclusion à la Commission de donner la priorité à la sécurisation et à la pérennisation des marchés internes de l'UE et de redéfinir un projet cohérent de développement rural et laitier pour les régions défavorisées à « vocation laitière ». Il suggère en outre des partenariats solides et novateurs avec les pays du sud et de l'est de la Méditerranée qui ne disposent pas de terres et d'eau en quantité suffisante.

Le rapport technique, annexé à l'avis, donne des indications utiles sur la situation observée au niveau mondial et dans plusieurs pays. Il interroge l'évolution possible et souhaitable des modes et des structures de production. Il considère que la fin des quotas conduit au risque de la disparition dans l'UE de plus de 1 million de petits élevages (c'est-à-dire autant de familles sans ressources), de désertification des zones herbagères et de suppression des activités touristiques et sociales associées, au profit d'une concentration de la collecte sur quelques dizaines de milliers de gros troupeaux de plusieurs centaines de vaches nourries à l'auge toute l'année, situés dans les zones de cultures fourragères intensives. Pourtant le modèle « Holstein-maïs-soja » a un fort impact environnemental, dépend des cours des grains et se révèle vulnérable et très fragile dans la nouvelle donne mondiale. Au Danemark, modèle mis en avant pour préparer l'après quotas, la concentration de la production a permis une très forte productivité du travail mais elle s'est aussi traduite par un endettement considérable (20.000 €/vache) et par un revenu moyen, sur les 5 dernières années, de 3 fois à 6 fois inférieur à celui des éleveurs français, irlandais et allemands. A l'inverse, les systèmes laitiers herbagers produisent de nombreux services environnementaux et territoriaux et ils ont montré, en Irlande, leur résilience aux variations des prix. Favoriser ces modes de production nécessiterait un prix du lait ajusté aux coûts de production et une plus juste rémunération des biens publics coproduits par les élevages valorisant des prairies.

Les scénarios pour la filière viande

La baisse de la production laitière devrait logiquement conduire à accentuer la spécialisation « viande » du Massif central. Cependant, la *filiale viande* connaît aussi des difficultés, suite à une divergence croissante entre offre régionale et besoins des marchés français et italiens. Les jeunes européens consomment en effet moins de viande (la consommation de viande bovine a baissé de 3% en France de 1990 à 2010) et ils préfèrent la *viande hachée*. Les industriels privilégient donc l'achat de vaches de réforme laitière moins chères (de 8%) que les vaches de réforme du troupeau allaitant (races limousine et autres). Le marché italien devient en outre perméable à des viandes moins chères importées d'autres pays, notamment du Brésil. Les volumes d'exportation de broutards français sont d'ailleurs en recul depuis 2005.

Dans ce contexte, le scénario au fil de l'eau annonce une baisse de 11% de la production de viande issu du troupeau allaitant, en même temps qu'une hausse de 13% des importations françaises !

Eviter ce scénario nécessiterait de *conquérir de nouveaux marchés*, ce qui est parfaitement possible. En effet, les prix sur le marché brésilien ont atteint en décembre 2010 le niveau européen et la demande de viande des pays émergents est en très forte croissance. L'avenir du Massif se jouera en l'occurrence d'abord dans le sud et l'est de la *Méditerranée*. La population et la demande alimentaire du Maghreb, d'Egypte et de Turquie sont en effet en forte croissance alors que la pénurie d'eau limite de façon structurelle la production locale.

De plus, le port de Sète constitue, pour le Massif central voisin, une porte d'accès privilégiée. La reprise, en novembre 2010, des importations turques depuis la France a d'ailleurs permis en seulement 2 mois d'écouler 3.000 tonnes équivalent carcasse. Un objectif de vente de 40.000 tonnes de jeunes bovins paraît donc réaliste³³. Le Massif pourrait aussi se positionner sur un marché chinois demandeur de viandes de luxe, en s'appuyant sur la notoriété de la gastronomie française : une exportation de 20.000 tonnes de génisses « haut de gamme » en 2020 paraît un objectif possible.

Un tel scénario supposerait cependant de :

- se démarquer des viandes concurrentes en créant une image d'excellence en jouant des cartes « viande bovine naturelle produite à l'herbe », « montagne », races à forte identité territoriale montagnarde (limousine, salers), « sans OGM », et gastronomie française,
- s'organiser de façon collective pour mettre en œuvre cette stratégie avec efficacité : coordination par un comité mixte Etat-profession de haut niveau, définition d'objectifs à atteindre par pays, soutien au développement des entreprises d'exportation, communication produits/territoires avec mobilisation de chefs cuisiniers.

L'exemple de la Haute-Corrèze (encadré) permet d'illustrer les difficultés actuelles de l'élevage et la possibilité d'une nouvelle réorientation économique.

La Haute-Corrèze : l'exemple d'un territoire d'élevage en mutation

Malgré une réduction de 40% du nombre d'exploitations en 10 ans et la crise du lait qui a favorisé un recentrage vers la production de fromages AOC, la moyenne de production laitière par exploitation est encore très faible (100.000 litres/an) et le lait produit en Haute Corrèze est, pour 70% du total, toujours commercialisé sous forme de lait UHT. Les coûts de collecte sont élevés : la laiterie GLAC collecte en effet en moyenne 100 litres de lait/km parcouru contre 500 en Bretagne. Pour le lait bio, la laiterie, qui refuse de collecter dans la région faute de production suffisante, importe d'ailleurs son lait d'Angleterre ! La majoration du prix de vente du lait local destiné aux fromages AOC reste en outre limitée puisque allant de 6€/1000 litres pour le Bleu d'Auvergne à 25€ pour le Saint-Nectaire.

Pour la production bovin viande, l'engraissement local reste marginal et les broutards sont vendus sur le marché italien. Le contexte économique est rendu difficile par la réduction de la demande transalpine et par le coût élevé des céréales achetées.

Cependant, de nouvelles demandes se font jour notamment depuis le Maghreb puisque 30.000 bovins partent actuellement chaque semaine du port de Sète. Ce nouveau marché qui entraîne une hausse des cours est considéré comme « *une chance à ne pas rater* » par les responsables du marché au cadran d'Ussel. Il nécessite cependant l'engraissement des animaux sur place. Si l'engraissement à l'herbe est techniquement possible, il se heurte cependant à des blocages culturels. Seuls les groupes CIVAM, minoritaires dans la profession, le promeuvent comme ils militent aussi pour la production locale de céréales dans les zones basses.

³³ Estimation CGAAER.

D'autres conditions pour un scénario alternatif : mieux gérer l'herbe, accroître la compétitivité

Améliorer la compétitivité de l'élevage pour l'armer dans la compétition internationale est la seconde condition du scénario alternatif. Les revenus actuels des éleveurs sont en effet insuffisants pour permettre d'investir alors que des marges de progrès importantes (gains de compétitivité et de revenus d'au moins 15%) sont possibles par :

- adoption de nouvelles techniques de *génomique* ;
- *méthanisation* collective des lisiers ;
- *rationalisation de la collecte* des animaux en ferme et des structures d'abattage ;
- et surtout *meilleure maîtrise de la culture de l'herbe, réduction des intrants et renforcement de l'autonomie des exploitations.*

Les expériences conduites par les CIVAM, leur réseau « agriculture durable de moyenne montagne » (ADMM), et le groupe technique permanent (GTP) « herbe » du Massif central, telles que les nouvelles techniques de gestion de l'herbe, la gestion des prairies en sortie d'hiver et en période de déficit hydrique, la production locale de céréales... ont en effet démontré, depuis plusieurs années, la possibilité de gains élevés de revenus. Faire évoluer les aides de la PAC en faveur de l'herbe et reconnaître et appuyer ces initiatives innovantes, aujourd'hui encore marginales et peu soutenues, permettrait d'accélérer le passage à un scénario alternatif ; un scénario de production de *biens publics*.

→ La forêt et la filière bois : scénarios pour le Livradois et le Massif central

L'étude prospective de l'articulation filière / territoire sur le Livradois-Foréz

A l'est du Puy de Dôme et débordant sur les départements de la Loire et de l'Allier, le Livradois-Foréz est un territoire pauvre et en déclin agricole, industriel (couteau de Thiers) et démographique, malgré la présence d'un parc naturel régional. La déprise agricole a conduit à une extension du couvert forestier et la forêt représente aujourd'hui 167.000 ha sur un total de près de 300.000. La propriété est très morcelée (85.000 comptes cadastraux, 200.000 propriétaires et 1 million de parcelles) et seulement 15% de la surface forestière sont dotés de documents de gestion durable. Les propriétaires s'occupent peu de leurs forêts et les élus locaux semblent peu sensibilisés au potentiel forestier de leur territoire, pourtant considérable.

Les 60 scieries locales répondent d'abord à une demande locale. Si les PDM (plans de développement des massifs), financés par le Conseil régional d'Auvergne, permettent une mobilisation effective de bois supplémentaires,

celle-ci reste relative et la solidarité entre acteurs de l'amont et de l'aval demeure faible. L'échec, au début des années 1990, de la scierie industrielle de La Dore, faute de sécurisation de l'approvisionnement, reste présent dans les esprits et le territoire, malgré sa ressource potentielle, n'a pas su attirer les projets d'entreprises étrangères à l'Auvergne. Malgré ce contexte peu dynamique, les scieries locales, au rayon d'approvisionnement restreint (moins de 50 km), bénéficient de leurs marchés de niche et se portent plutôt bien. Des innovations prennent jour : projet local de production de BMR (bois massif reconstitué) pluri-partenaires porté par une scierie, pôle bois à Noirétable.

Le scénario « *tendanciel* » annonce un « *développement forestier local prudent* ». La croissance du secteur, soutenue par le PDM, resterait faible mais non nulle, permettant le maintien des entreprises. Le Livradois continuant à avoir l'image d'un « réservoir » où il est facile de puiser pour compléter ses besoins à bon compte, on ne peut cependant exclure le risque d'exportation importante de grumes à l'initiative d'entreprises plus ou moins lointaines.

Un scénario « *dynamique* » est aussi possible. Dans ce scénario, le Livradois réussirait le regroupement de la gestion dans des associations syndicales forestières permettant au territoire d'exploiter sa ressource de façon rationnelle et de créer de nombreux biens et services. Ces associations, mises en place aux échelles pertinentes pour une « gestion en bien commun » (communales ou intercommunales), regrouperaient tous les propriétaires d'une zone donnée. Elles deviendraient ainsi des interlocuteurs à même de représenter le *bien commun* de la petite et moyenne forêt privée, permettant de résorber l'écart entre la ressource disponible et la récolte du bois, tout en assurant une exploitation plus soignée des forêts et un équipement rationnel en infrastructures secondaires (pistes...). Le potentiel de récolte physique de l'accroissement est estimé à environ 1 million de m³ supplémentaires.

Les conditions seraient alors réunies pour dynamiser toute la filière locale, ce qui permettrait de :

- *installer une unité industrielle de forte capacité* (500.000 m³ de grumes/an) financée par des capitaux français ou étrangers, et de créer ainsi de 1.000 à 1.600 emplois, tout en contribuant à la substitution d'importation de sciages résineux et en améliorant notre bilan carbone,
- *dynamiser la filière biomasse issue des houppiers, purges et autres bois impropres au sciage* au bénéfice des ménages et collectivités locales. Au total, 200.000 m³ pourraient ainsi être destinés au chauffage, soit une économie de 50.000 tonnes équivalent pétrole,

- soutenir à partir des peuplements feuillus une filière de bois bûches à même de fournir les inserts et de valoriser le site du pôle bois de Noirétable,
- soutenir le développement des entreprises actuelles de la filière bois en confortant une politique de spécialisation- valeur et de valorisation du surcroît de production,
- enclencher un fonctionnement d'entreprises en grappes (en s'inspirant de la démarche promue par l'association Vivier Bois Massif Central) où une entreprise leader de première transformation entraîne le développement de plusieurs unités de transformation secondaire (habitat, ameublement...), l'objectif central de la nouvelle vision étant de privilégier le marché régional pour créer localement des biens et services tout en évitant au maximum les circuits de transports longs.

La forêt privée / filière bois : quels scénarios pour le Massif central ?

Les scénarios explorés pour le Livradois-Forez valent aussi, à une autre échelle, pour le Massif central, lequel serait très bénéficiaire d'un scénario volontariste. La forêt y occupe 2,8 millions ha (35% de sa superficie totale) dont 2,7 millions d'ha à vocation de production et 2,4 millions ha (88% du total) relevant de la forêt privée. Or, sur ces 2,4 millions ha, 73% sont constitués de propriétés de moins de 25 ha, donc non soumises à des plans de gestion obligatoire et dont la taille est de toute façon insuffisante pour assurer une gestion rationnelle. La ressource disponible, dont le stock sur pied n'a cessé de s'accroître (1/5^{ème} du total français), est en outre considérable et vieillissante. Elle est faite pour 60% de feuillus (chênes) et pour 40% de résineux (pins, sapins, douglas) issus de l'effort de reboisement de la fin du 19^{ème} siècle et arrivant aujourd'hui à maturité. Une mission du CGAAER³⁴ a permis de montrer que la production brute annuelle du Massif, aujourd'hui d'environ 20 millions m³/an, pourrait s'accroître d'au moins 4 millions m³. Quant à la valeur ajoutée créée et captée par le territoire, elle pourrait s'accroître dans une proportion encore bien supérieure.

L'enjeu pour le Massif central ne se limite pas en effet seulement à mieux mobiliser sa ressource : il consiste aussi à déplacer le positionnement des activités davantage vers l'aval du processus de production, et par conséquent à concurrencer les autres zones géographiques (à l'étranger et en France) où s'effectuent actuellement ces étapes du process. A ces conditions, le Massif pourrait pleinement tirer profit du potentiel du marché du bois face à d'autres matériaux, et donc s'inscrire dans une logique vertueuse de croissance du marché local³⁵.

→ L'Aubrac et le Cézallier : « panier de biens et services » ou déclin démographique ?

Les évolutions des filières se font, ou ne se font pas, à des échelles qui sont d'abord de *niveau intercommunal* (« pays »). C'est en effet à ces échelles que peuvent se structurer ou non des organisations collectives pertinentes à même de rassembler les acteurs dans une dynamique de progrès territorial. La réussite des territoires passe aussi par leurs capacités à promouvoir des *synergies positives entre les biens et les services* créés et mis à disposition par les acteurs à partir des ressources locales. L'analyse comparée de l'Aubrac et du Cézallier, deux territoires à l'origine très comparables, est à cet égard, riche d'enseignements. L'érosion démographique du Cézallier, résultant de son déficit d'organisation économique collective, fait aujourd'hui craindre un scénario assez noir. Elle invite à des innovations dans l'organisation des services au public.

Deux territoires comparables, une forte divergence démographique

L'Aubrac comme le Cézallier sont, à très petite échelle et en bien plus rude, des *Massif central en réduction* :

- Les 2 territoires sont à cheval sur plusieurs départements : Cantal et Puy de Dôme pour le premier ; Lozère, Cantal et Aveyron pour le second,
- les villes d'influence – Rodez, Saint-Flour et Mende pour l'Aubrac, Issoire et Saint-Flour (et plus loin Clermont Ferrand) pour le Cézallier - sont externes,
- les transports et la vie locale sont rendus difficiles par l'enclavement, l'altitude (1000 à 1470 m) et un climat rude où vents violents et neige (« tourmente ») se conjuguent l'hiver.

Alors que de 1910 à 1970, le Cézallier a connu une période économique et sociale active avec la valorisation du fromage d'estive et un essor précoce du tourisme (hôtellerie, maisons bourgeoises de clermontois) et que l'Aubrac, en 1960, était encore resté dans son économie d'autrefois, c'est bien ce dernier, dont on disait pourtant alors qu'il n'avait « aucun avenir », qui a réussi sa mutation, au contraire de son voisin auvergnat.

Les évolutions démographiques récentes témoignent de cette forte divergence :

- Dans le Cézallier, où le fatalisme et la résignation semblent aujourd'hui dominer, la population a été divisée par 2 en 40 ans. Le territoire ne compte aujourd'hui que 7.705 habitants (densité de 7,7) avec seulement 9% de diplômés de niveau Bac + 2 et une proportion de retraités passée de 34% en 1999 à 41%.

³⁴ Mission de l'ingénieur général Yves Poss

³⁵ Le chapitre annexe consacré au Massif central établit des recommandations dans cette direction.

▪ Dans l'Aubrac, la population s'est au contraire accrue de 0,8% de 1999 à 2008, quand la France dans son ensemble n'en gagnait que 0,3%. Le plateau avec 54.163 habitants, (18 hab/km2) a ainsi pratiquement retrouvé sa population de 1968 (61.121 hab).

▪ L'Aubrac a créé 1.593 emplois supplémentaires depuis 1999 quand le Cézallier, sur la même période, en perdait 292.

Mais comment expliquer une telle divergence alors qu'il s'agit de 2 territoires d'élevage comparables par leur géographie, par leurs troupeaux (Salers et Aubrac) et par le bénéfice de plusieurs AOP ?

La réussite de l'Aubrac et l'évolution possible du territoire

L'analyse comparée montre que la réussite de l'Aubrac s'est construite, à l'origine, sur la *qualité d'un leadership agricole*³⁶ qui a permis, avec le temps, d'initier un « panier de biens et services territorialisés », la qualité de la gouvernance locale (y compris entre secteurs public et privé) ayant pérennisé les complémentarités dans les productions et les valorisations des biens et services

agricoles, artisanaux, touristiques, paysagers et environnementaux, assurant ainsi au plateau un avantage comparatif dans la compétitivité inter-territoriale.

La création et le développement de la coopérative "*Jeune Montagne*" sont en effet à l'origine de ce succès. Ayant permis d'entraîner un premier groupe d'acteurs vers une économie de « *terroir* », elle a en effet créé une haute valeur ajoutée et de nombreux emplois industriels et commerciaux, ainsi que montré la voie d'un nouveau type de développement territorial.

Cette nouvelle vision de progrès venait pourtant alors en opposition complète avec celle véhiculée par tous les organismes de développement agricole, c'est-à-dire une vision d'intensification standardisée avec introduction de vaches charolaises et de pie noire et recours à la mécanisation, au maïs, à l'ensilage et à la pasteurisation.

Estive sur le plateau de l'Aubrac



Photo J D Auguy

³⁶ Le *leadership* fut celui de M. André Valadier, agriculteur du pays et fondateur dans les années 1970 de la coopérative « *Jeune montagne* ».

Fête de la transhumance en Aubrac



Photo Association d'émergence du PNR / J D Auguy

La compréhension, à la fois, de la nouvelle réalité internationale³⁷ et des acquis des travaux de recherche multidisciplinaires conduits dans les années 1960 sur la petite région, en permit l'expression. Les travaux du CNRS avaient en effet révélé la grande cohérence, la spécificité et la qualité de la relation établie entre la société locale et son milieu. *Jeune montagne* sut ainsi faire le choix de l'authenticité en faisant renaître le fromage de Laguiole au lait cru (devenu une AOP), le foin et les races adaptées aux zones de montagne qu'elles soient d'origine locale (rameau laitier Aubrac) ou externe (Simmental). L'innovation fait également partie intégrante de la stratégie. Par exemple, l'aligot de l'Aubrac, spécialité locale fabriquée à partir de tome d'Aubrac et de pommes de terre, est aujourd'hui conditionné en surgelé et en barquettes sous vide pour être vendu sur tout le territoire national. Son marché et sa production connaissent un essor étonnant.

Le renouveau territorial, économique et social, initié par « *Jeune montagne* » grâce au double choix de l'authenticité et de l'innovation trouva son prolongement avec :

- un élargissement de la démarche aux produits de la filière viande (« Fleur d'Aubrac », Bœuf fermier Aubrac.), le renouveau de l'élevage assurant le maintien d'un environnement et d'un paysage de haute qualité³⁸,
- le développement d'un savoir-faire culinaire, d'un tourisme et d'un artisanat s'inscrivant dans la cohérence territoriale et en synergie positive avec l'agriculture. Ainsi la production de couteaux de Laguiole représente aujourd'hui 190 emplois contre 3 en 1980,
- le fort renforcement de la notoriété et de l'attractivité du territoire. Par exemple, l'aligot sert aujourd'hui de support à des fêtes régionales réputées et la coopérative reçoit 50.000 visiteurs par an.

Le panier de biens et services territorialisé ainsi créé a en outre permis, malgré des achats séparés, de mieux valoriser chaque produit ou service commercialisé.

Cette réussite souvent qualifiée d'exemplaire, ne laisse pas craindre, a priori, un risque de scénario noir. Pourtant, elle n'est pas forcément exempte de fragilités. Le territoire, lui aussi producteur et exportateur de broutards vers l'Italie, pourrait par exemple être menacé

³⁷ L'Aubrac ne pouvait en effet être compétitif avec les Pays Bas pour une production intensive de lait ou de viande « générique » et il ne pouvait qu'échouer à vouloir les imiter.

³⁸ Sans le maintien de l'élevage, l'exceptionnelle flore et les paysages d'Aubrac (on peut y trouver plus de 120 plantes différentes au m²) ne seraient pas en mesure de se maintenir.

comme tout le Massif central par les évolutions du marché. Plusieurs avenir sont donc possibles, le jeu des principales composantes à l'œuvre dans les espaces de faible densité (mobilités ville-campagne, dynamiques économiques, gouvernance, gestion des ressources naturelles) nous ayant conduit à esquisser 3 scénarios.

Le premier est celui de « *la consolidation du panier* ». Le territoire devient un territoire exemplaire de mise en œuvre du « *scénario dynamique* » exploré plus haut pour la filière viande : meilleure gestion de l'herbe, méthanisation, engraissement local des brouillards, structuration pour se positionner avantageusement dans les nouveaux marchés méditerranéen et asiatique. Ayant su plaider avec d'autres territoires qui le justifient pour l'élargissement du système de reconnaissance officielle des IG (indications géographiques) aux produits de l'artisanat, il réussit parallèlement à mieux protéger et valoriser le « *couteau de Laguiole* ». Mettant à profit sa qualité gastronomique (produits de qualité avec notamment un restaurant réputé, classé 3* par Michelin, Laguiole - site remarquable du goût), touristique et paysagère, il est aussi devenu une vitrine inter-régionale du Massif central, faisant connaître aux nouveaux consommateurs des pays émergents la qualité des produits naturels et culturels du Massif et des paysages qui en sont le reflet. Pouvant témoigner du comment réussir le développement rural en région de montagne, l'Aubrac devient en outre un centre de ressources et un acteur engagé dans la coopération avec d'autres territoires du massif comme dans la coopération décentralisée.

Dans le second scénario, « *érosion du panier* », l'Aubrac est victime de la non émergence d'une nouvelle génération de leaders capables de reprendre le flambeau. La génération qui a fait hier l'Aubrac d'aujourd'hui était issue du mouvement jacobin des années 1960. Mais en émergera-t-il une nouvelle capable de relever les nouveaux défis de l'innovation agro-écologique et du repositionnement dans la mondialisation? Ce scénario verrait, par suite, l'incapacité de l'Aubrac à structurer une interprofession du couteau capable de s'opposer à une concurrence internationale usurpant le nom de Laguiole, une fragilisation de la filière viande et une érosion progressive des avantages compétitifs de la filière fromagère, les consommateurs urbains devenant plus sensibles aux arguments « santé » que « terroir ». Le territoire pourrait ainsi à terme se replier sur une économie spécialisée dans la réserve de nature avec, à la clef, un fort recul démographique, économique et culturel.

Dans le troisième scénario « *économie résidentielle et créative* », comme dans le précédent, la faiblesse de la gouvernance locale, couplée à une crise du secteur industriel, empêche le renouvellement du modèle du panier de biens. Cependant, des initiatives variées portées par des nouveaux-venus apparaissent pour valoriser les espaces sanctuarisés au cœur du plateau toujours très attractif. Le territoire évolue par suite vers une économie résidentielle (mobilités intermittentes fortes depuis les métropoles voisines) avec une forte segmentation spatiale entre espaces « naturels » et agricoles. Celle-ci conduit cependant à la déprise et à une forte perte de la qualité paysagère.

L'avenir du territoire pourrait au fond dépendre pour une bonne part de la capacité du futur parc naturel régional (sa décision de création a été un long combat car l'Aubrac relève de 3 régions) à s'affirmer comme un véritable outil de développement durable, capable donc de placer la question agricole au cœur de son projet.

Les difficultés du Cézallier : quels scénarios à 15 ans ?

Si le Cézallier, malgré les 5 AOP dont il peut bénéficier, est aujourd'hui en difficulté et n'a pu enregistrer la même réussite que l'Aubrac, il le doit d'abord au déficit d'une gouvernance collective comparable. C'est ainsi que ce territoire a connu la fin du fromage d'estive et des petites laiteries. S'y ajouta un recul du tourisme accru par la fermeture de la ligne ferroviaire.

Comme pour l'Aubrac, le jeu des principales composantes permet d'envisager trois scénarios différenciés.

Le premier scénario, celui de la « *désertification subie* », scénario « au fil de l'eau », annonce une accentuation du déclin avec disparition de nombreuses exploitations agricoles et poursuite de la forte érosion démographique. Il conduit donc à la fermeture probable des collèges d'Allanche et de Condat et à un nouveau recul des services de santé. La disparition des exploitations ne devrait toutefois pas se traduire par une déprise importante car la demande de foncier reste forte. Le Cézallier évoluerait ainsi vers un élevage extensif sur des exploitations très agrandies ; la production laitière se limitant à quelques producteurs de fromages en vente directe, probablement surtout en production de *St Nectaire*, l'une des rares avec le *Laguiole*, à parvenir à maintenir une production différenciée et rémunératrice dans un contexte de disparition des quotas laitiers ; les autres AOP n'y parvenant pas car trop proche des produits génériques et insuffisamment organisées.



Le second scénario, « *le renouveau productif par le panier* » voit au contraire des innovations dans plusieurs directions : action volontariste sur le foncier (portage des terres avec location-vente par la SAFER et les collectivités pour l'installation de jeunes), émergence d'un élevage à forte valeur ajoutée (veaux sous la mère, porcs charcutiers...), culture de l'herbe couplée avec production de céréales en zones plus basses, forte valorisation et conquête commerciale du *St Nectaire*, promotion du télétravail... La clef pourrait en être, comme en Aubrac dans les années 1960, un travail scientifique et d'ingénierie territoriale et une action de formation et de soutien à des leaders locaux. Des nouvelles complémentarités entre activités agricoles et touristiques pourraient alors apparaître et faire émerger un modèle de développement du type *panier de biens* entre des productions différenciées de *St Nectaire* et de tourisme pleine nature, portées par des porteurs de projet extérieurs attirés par la typicité des plateaux d'altitude.

Le troisième scénario, celui de « *la désertification organisée* », repose sur une autre option. La perte d'emplois agricoles par passage à de grandes exploitations de « ranching » se voit en effet anticipée et accompagnée de la mise en place d'un "bouclier" rural pour l'accès aux services publics avec création d'un point visio et l'organisation des déplacements vers les villes voisines (Issoire, Saint-Flour) pour l'accès aux services urbains (collèges, hôpitaux).

D'autres territoires à très faible densité de population (comme c'est le cas des Causses), sont d'ailleurs obligés de longue date de se relier ainsi aux villes voisines. Ceci supposerait cependant un seul schéma de développement pensé à la bonne échelle territoriale.

La combinaison du troisième scénario (pour le cœur du plateau devenu inhabité) et du second pour sa périphérie dessine un autre avenir possible.

→ **Faire émerger une nouvelle vision économique, mobiliser et valoriser les ressources rurales**

Notre analyse prospective sur les filières lait, viande et bois et sur nos 4 territoires nous conduit en conclusion à faire ressortir quatre grandes leçons.

La première est l'importance de notre potentiel productif, un potentiel largement sous-estimé et sous-valorisé.

La seconde est le risque clair d'un scénario au fil de l'eau jugé inacceptable par une majorité d'acteurs locaux. Dans ce scénario, l'élevage, sous l'effet conjugué de la fin du régime des quotas laitiers, de l'évolution des modes de consommation en France et en Italie, du prix croissant des céréales achetées et de la concurrence d'autres régions, connaît une double crise – lait et viande –

conduisant à une perte très sensible d'emplois et de valeur ajoutée produite. Une gestion agricole très extensive (ranching) et la déprise s'imposent, la production laitière ne se maintenant que localement, pour la vente directe en circuits courts et quelques productions de fromages AOC.

Le Massif central devient donc plus forestier (par défaut) mais il continue à ne pas bien mobiliser et valoriser sa ressource bois. Les nombreux territoires ruraux, qui n'ont pas su, comme l'Aubrac, structurer des paniers de biens et services territorialisés efficaces, connaissent une crise économique et sociale amplifiée par la réduction des transferts sociaux imposée par la crise des finances publiques et par la montée du prix de l'énergie et donc du coût des transports.

L'érosion démographique et économique impose la fermeture de nombreux services publics ou au public (collèges, hôpitaux, postes, médecins généralistes,...). Les paysages et la biodiversité, qui devaient beaucoup de leur qualité à l'équilibre herbe / forêt et à la présence humaine, sont mis à mal et dégradés. La sous-gestion se traduit par une perte importante de stockage de carbone et par la montée des risques, notamment le risque d'incendies de forêts dans la partie sud du Massif en voie de « méditerranéisation » rapide du fait du changement climatique.

La *troisième leçon*, qui découle de la première, est la *possibilité d'un scénario alternatif dynamique*. Dans ce scénario, le Massif central, et avec lui les différents territoires qui le composent, prennent conscience du potentiel productif territorial et de l'importance stratégique de l'agriculture et de la forêt comme producteurs de biens publics : emplois directs et indirects, services environnementaux et territoriaux, émergence de paniers de biens et services. Les ressources locales sont mobilisées et valorisées en mettant à profit les nouvelles opportunités de la bio-économie et de la mondialisation. L'herbe et la forêt sont gérées de façon écologiquement intensive aux échelles territoriales appropriées (exploitations, communes...), ce qui accroît l'emploi et les revenus. Le Massif central valorise ses autres atouts (image de production naturelle de lait et viande à l'herbe et sans OGM, races rustiques, produits de qualité, ...) et les nouvelles opportunités des marchés. Il développe et structure ses entreprises, par des « grappes » reliant l'amont et l'aval, et conquiert de nouveaux marchés. Des unités industrielles de transformation du bois sont créées évitant des transports à longue distance et leurs externalités négatives sur l'environnement. Le lait est valorisé sous label et les animaux maigres sont engraisés localement à partir d'herbe et en cultivant des céréales en zones basses, voire localement dans certaines zones.

Le Massif prend une position de pointe sur le marché méditerranéen de viande naturelle et le port de Sète en tire bénéfice. Dans les territoires difficiles, le renouveau économique met un terme à l'érosion démographique et, suivant l'exemple de l'Aubrac, de nombreux autres territoires ruraux prennent conscience de leur « cahier de ressources » pour s'engager dans une économie de terroir créatrice de paniers territorialisés, reliant l'agriculture, la gastronomie, la forêt, l'artisanat, le tourisme et l'architecture. L'environnement et les paysages retrouvent une haute qualité. Les services publics peuvent être maintenus voire restaurés. Des formules innovantes d'accès aux services sont mises au point dans les espaces à très faible densité.

La *quatrième leçon* est la *nécessité d'innover au plan juridique et des politiques à plusieurs niveaux de territoire*. Le scénario dynamique suppose en effet l'émergence d'une nouvelle vision partagée et une bien meilleure cohérence des interventions. Le Ministère en charge de l'agriculture et de la forêt et le Comité de massif (qui réunit Etat, collectivités, entreprises, et autres acteurs qualifiés) ont un rôle particulier à jouer pour faire émerger, partager et mettre en œuvre la nouvelle vision. Les mesures sont prises au niveau national pour réorienter la politique agricole et forestière, notamment en créant de nouveaux outils fonciers, et renforcer la capacité d'agir au plan local (structuration indispensable de la petite et moyenne forêt privé par la création d'associations de gestion forestière en bien commun, innovations agronomiques...), régional, et du grand bassin de production (le massif). Des contractualisations et mesures d'appui innovantes sont définies et mises en œuvre. Une attention toute particulière est consacrée à la formation et à l'émergence d'une nouvelle génération de leaders. Des campagnes de communications permettent d'expliquer au plan national l'importance stratégique de l'herbe, de l'élevage, des agriculteurs et de la gestion durable de la forêt pour la production de biens publics en montagne. Le Comité de massif et le Commissariat de la DATAR sont réactivés. Des documents de cadrages pour l'action régionale sont élaborés ainsi que des projets pilotes qui viennent montrer la voie des innovations à promouvoir dans les territoires. Les communautés de communes sont mobilisées pour valoriser toutes les ressources de leurs territoires. Le niveau régional voit son rôle amplifié par sa responsabilité nouvelle dans la gestion coordonnée des fonds européens. La vision « Massif » est déclinée et mise en œuvre en tenant compte des spécificités régionales.

III. SYNTHÈSE STRATÉGIQUE : ATOUS ET MENACES ; FACTEURS DE RÉUSSITE ET LEVIERS D'ACTION

Notre analyse rétrospective et prospective sur 15 études de cas a rassemblé une masse non négligeable d'informations. Face aux changements rapides en cours, elle montre l'importance décisive de pouvoir nouer et renouer de bonnes articulations entre filières et territoires. Faute d'avoir réagi, anticipé et innové, des territoires et des filières subissent aujourd'hui des évolutions problématiques en chaîne (économiques, sociales et environnementales). D'autres, au contraire, ont su s'adapter aux temps nouveaux, avec souvent de grands bénéfices. Alors que des filières et territoires s'attachent à trouver de nouvelles solutions, beaucoup apparaissent vulnérables, voire menacés.

L'analyse a aussi révélé une certaine complexité française. Face à la diversité, quelles conclusions d'ensemble, utiles à la réflexion et à l'action collective, peut-on retirer ?

Le tableau suivant, dérivé d'une analyse de type « SWOT » (Strengths / forces, Weaknesses / faiblesses, Opportunities / opportunités, Threats / menaces), permet une lecture ramassée des principaux facteurs de réussites et de difficultés, des risques et leviers d'actions, tels qu'ils ressortent des 15 études de cas et des 5 défis analysés dans la 2^{ème} partie.

Tableau 4. Analyse Forces Faiblesses Opportunités Menaces tirée des quinze études de cas

<p style="text-align: center;">Facteurs de réussites</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hommes, innovations, capital social et capital humain • Filières et paniers économiques • Politiques publiques, appui aux initiatives, recherche, conseil et développement • Gouvernance territoriale (bassin, intercommunalité,...) 	<p style="text-align: center;">Facteurs de difficultés</p> <ul style="list-style-type: none"> • Divergences de visions (environnement), postures idéologiques, agriculture « variable d'ajustement », monde agricole en défensive • Individualisme, défaut d'organisations collectives (filières), faible valorisation • Isolement, manque de compétitivité, déclin et faible densité démographique • Atomisation foncière et déshérence • Déficit de « policy mix ». Millefeuille administratif, défaut de maîtrise d'ouvrage 	<p style="text-align: center;">Scénario de progrès : leviers d'action</p> <p>Prise de conscience, nouvelles visions partagées</p> <p>Foncier / gestion des biens communs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objectifs et outils de protection des terres • Gestion de l'herbe en montagne, installation de jeunes en locatif • Gestion de la forêt privée <p>Gouvernance :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Acteurs économiques :</i> groupes d'agriculteurs, filières, formation de leaders ruraux, investissements d'avenir • <i>Développement local :</i> projets agricoles de territoires • <i>Politiques et mobilisations croisées :</i> gouvernance en « W », partenariats public-privé, émergence de maîtres d'ouvrage (responsabilité), ingénierie
<p style="text-align: center;">Atouts et opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grand potentiel rural • Crise redonnant sa dimension stratégique à l'agriculture ; nouvelles alliances agriculture et environnement • « Retour » de l'agronomie, intensification écologique • Nouvelle bioéconomie • Nouvelles demandes, nouveaux marchés (Méditerranée Sud, Chine, circuits courts, bio...) • Décentralisation, évolution PAC 	<p style="text-align: center;">Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Non prise en compte sécurité alimentaire. Visions malthusiennes ou restrictives (ex : eau, bio, circuits courts) • Changement climatique si défaut d'adaptation (systèmes de production, stockage de l'eau) • Evolution des modes de consommation • Prix mondiaux et bioéconomie favorisant la spécialisation / simplification systèmes • Poursuite recul technicité Etat sans relais par les collectivités territoriales. Crise dette publique, recul solidarité • Evolution PAC + approche « réglementariste » • Crise mondiale, Méditerranée et UE 	
<p style="text-align: center;">Scénarios « au fil de l'eau » à risques</p> <p style="text-align: center;">Effondrements (élevage, exploitations, territoires et filières, paysages...) Montée des risques : inégalités, sécheresses, feux, instabilités...</p>		

→ Les facteurs des réussites et des difficultés

Hommes de leadership et capital social

Le premier facteur de réussite ressortant des 15 études de cas, c'est assurément la qualité des *hommes*, et celle du « *capital social* », c'est à dire la capacité à coopérer et à tisser des réseaux internes et externes au territoire.

La *Réunion*, le *Beaufortain* et l'*Aubrac* sont 3 exemples de réussites rurales. Dans les 3 pays, des coopératives de valeur exceptionnelle, initiées par des hommes remarquables, issus et au service des territoires ruraux, se sont constituées, ouvrant à de nouvelles perspectives et à un véritable renouveau économique et territorial. L'*Aube* donne, en grandes cultures, un autre exemple d'action collective assez remarquable par sa coopérative et ses industriels qui encouragent l'innovation, ses groupes d'agriculteurs engagés dans la nouvelle agriculture de conservation et sa « *ferme Aube* ». Dans le *pays de Rennes*, l'action collective, qui a fait le succès agricole de la Bretagne, imprègne la gouvernance politique du territoire en associant ville et campagne. Les *Bauges*, dont les coopératives sont moins structurées que celle du *Beaufortain*, ont cependant pour elles un parc régional qui leur donne une certaine unité de vision et d'action.

Dans les autres territoires visités, la capacité à agir « *collectif* » n'est pas de même ordre même si l'esprit d'entreprise est souvent bien présent. Les entrepreneurs innovants de la filière bois en *Queyras* ou en *Livradois*, les éleveurs du *Queyras*, du *Cézallier* ou de *Haute-Corrèze* et les viticulteurs du *Grand Pic Saint-Loup* méritent le respect : leurs initiatives dessinent des avenir possibles. Cependant, les initiatives restent éparpillées et l'impact territorial global est encore bien limité. Même la très belle réussite du vin AOC « *Pic Saint-Loup* », en qualité, en revenus, en emplois créés et en notoriété acquise, demeure un fait encore surtout local. Dans le *Haut-Poitou* et le *Massif central*, la réussite, pourtant assez exemplaire, des groupes d'éleveurs engagés dans les nouveaux systèmes de « *pâturages tournants dynamiques* » reste confidentielle. La dynamique collective est plus nette pour l'agriculture biologique en *Rhône Alpes* qui bénéficie d'une politique de soutien filière/territoire. Plus divisés apparaissent par contre l'*Adour amont* et le *Queyras*. Ce dernier a pourtant bénéficié dans les années 1960-70 du fort engagement de M. Ph Lamour, grand acteur national de l'aménagement du territoire. Si son leadership a permis de rassembler les 8 communes, il n'a cependant pas suffi à assurer la réussite territoriale car il y faut aussi un bon positionnement de l'économie productive, agricole et forestière.

Des filières et des « paniers » économiques adaptés aux territoires pour prévenir les cercles vicieux et impulser des spirales vertueuses

Sans « filières » et, le cas échéant, sans « paniers³⁹ » économiques, bien pensés, la réussite n'est pas non plus au rendez-vous. Les difficultés par exemple du *Queyras*, de la *Haute Corrèze*, du *Cézallier* ou du *Livradois* en témoignent. Les 4 territoires n'ont pas encore su valoriser comme ils le pourraient leurs savoir-faire montagnards et leurs ressources agricoles et forestières. La faible valorisation du lait et de la viande ne permet pas d'y compenser les surcoûts imposés par le relief, par le climat et par la difficulté des transports.

Les stratégies industrielles nées de l'extérieur ont une part de responsabilité dans les difficultés actuelles. Les cahiers des charges peu exigeants de plusieurs AOP fromagères du Massif central n'ont pas permis d'assurer aux éleveurs du *Cézallier* un prix et un revenu suffisants. Dans le *Queyras* et les Alpes du Sud, c'est la stratégie « *Nestlé* », née dans les années 30 pour approvisionner la Côte d'Azur en lait à partir des Hautes Alpes, qui est en cause. Ce qui paraissait alors comme un progrès vers une modernité, un progrès bien commode pour les éleveurs, le conditionnement industriel du lait, est devenu avec le temps une impasse. Le marché, élargi à d'autres régions de production moins contraintes par la nature, ne peut rémunérer le surcoût de la haute montagne. Les savoirs fromagers ont été marginalisés et la collecte laitière est menacée.

Les conséquences directes et indirectes du défaut de valorisation industrielle et commerciale sont considérables : faiblesses des revenus et faillites d'exploitations, déprise agricole et fermeture des paysages, pertes de biodiversité et d'identité rurale. L'environnement comme la vie locale et le tourisme en sont profondément affectés. Des territoires ruraux vulnérables ont ainsi connu un grave déclin démographique, lequel contribue par ricochet au fort recul des services au public (santé, éducation, transports...), ajoutant encore aux difficultés. Or, un territoire entré en situation de forte sous-densité a bien du mal à remonter la pente : les effets de seuils rendent très difficile le renouveau territorial. Le défaut de compétitivité conduit donc à des cercles vicieux. A contrario, les territoires dotés de bonnes stratégies industrielles et commerciales créent valeur ajoutée, emplois et services environnementaux et territoriaux. Ils peuvent alors entrer dans des spirales vertueuses. Seul le prix élevé du fromage de *Beaufort* garanti par exemple le bon entretien des paysages et de l'environnement montagnards au bénéfice de tous, y compris des touristes et de la biodiversité.

³⁹ Paniers : paniers de biens et services territorialisés

Les comparaisons entre territoires de montagne très comparables il y a 40 ans sont édifiantes. Face au *Queyras* qui ne compte plus que 37 exploitations sur 8 communes, dont la moitié pourrait disparaître d'ici 10 ans, le *Beaufortain*, sur seulement 4 communes, en compte 121, chiffre stabilisé. Face au *Cézallier* dont la population a été divisée par 2 en 40 ans (densité actuelle 7,7), l'Aubrac a, au contraire maintenu la sienne (18 hab/km²). Grâce à ses filières et à un « panier » associant efficacement agriculture, tourisme, artisanat et environnement, ce haut plateau, dont on disait pourtant dans les années 1960 qu'il n'avait « aucun avenir », a encore créé 1.593 emplois supplémentaires depuis 10 ans.

Des filières bien structurées sont tout aussi importantes pour les zones moins contraintes par le relief. Le *Pays de Rennes* qui comme toute la Bretagne, ne nourrissait pas ses enfants, est devenu un pays prospère. Et que serait aujourd'hui l'*Aube* sans ses grandes coopératives et les emplois d'amont et d'aval permis par la production agricole ? Les filières produisent aussi des services environnementaux. Le « modèle économique gascon » entretient les paysages forestiers du *Massif des Landes de Gascogne*, aujourd'hui recherchés pour les loisirs et pour l'économie résidentielle. La filière canne à sucre de La *Réunion* permet de nombreux emplois, préserve les terres du mitage et les sols de l'érosion, recycle et valorise les effluents d'élevage, stocke du carbone et produit de l'électricité. A contrario, le recul du vignoble et l'effondrement du sylvo-pastoralisme méditerranéen sur Le *Grand Pic Saint Loup* ouvrent encore davantage la porte au gaspillage de l'espace et à la montée des risques d'inondations et de grands feux.

Atomisation foncière

La faible compétitivité conduit à l'atomisation foncière, voire à la déshérence, sources de nouvelles difficultés pour les filières et les territoires. Le *Livradois*, le *Cézallier* et le *Queyras* en sont de bonnes illustrations.

Dans le *Queyras*, la faible valorisation des produits a détourné les jeunes locaux de l'agriculture et contribué à l'exode rural. Si les exploitations se sont par suite beaucoup agrandies, le foncier est resté aux mains de propriétaires dont la grande majorité n'habite plus sur place. Une exploitation queyrassine nécessite aujourd'hui de réunir en moyenne 500 parcelles appartenant à 50 propriétaires ! Comment dans ces conditions assurer une gestion rationnelle de l'espace agricole et installer des jeunes ? Le problème d'accès au foncier se double du problème d'accès aux bâtiments (d'élevage et d'habitation).

Alors que de nombreux jeunes sont candidats à l'installation, cette double difficulté constitue malheureusement un obstacle quasi insurmontable : le nombre d'exploitations va-t-il encore se réduire de moitié en 10 ans comme le Parc le craint ?

Dans le *Livradois*, la forte déprise agricole a conduit mécaniquement à une croissance équivalente de la superficie en forêt privée (167.000 ha aujourd'hui) en même temps qu'à un émiettement progressif du foncier. On y dénombre pas moins de 85.000 comptes cadastraux, 200.000 propriétaires et 1 million de parcelles. Les propriétaires s'occupent peu de leurs forêts : seulement 15% de la surface est dotée de documents de gestion durable. Des ressources importantes, autrefois agricoles, aujourd'hui forestières, ne sont donc plus valorisées.

Divergences de visions : l'agriculture est-elle devenue une simple « variable d'ajustement » ?

Les divergences de visions sur la gestion des ressources naturelles, l'agriculture et le développement des territoires sont un autre facteur important des difficultés observées. Elles interrogent l'évolution possible des relations entre l'agriculture et la société.

Dans une France qui compte moins de 3% d'agriculteurs, l'agriculture perd en influence, y compris dans les communes rurales. Le fossé entre agriculteurs et acteurs du développement local s'approfondit de plus en plus, au rythme de la disparition des agriculteurs des instances de décision des collectivités. Les villes, et parfois les régions et le pays, tendent ainsi à oublier leur dépendance à la campagne et leur responsabilité locale et internationale sur la sécurité alimentaire. Les études de cas analysées montrent notamment que les territoires du développement local (communautés de communes, communautés d'agglomérations) sous-estiment souvent leur potentiel rural et le gaspillent. Ils n'ont pas suffisamment conscience des emplois, des richesses et des services environnementaux qui pourraient être créés par une stratégie volontariste de sauvegarde et de meilleure gestion et valorisation des ressources rurales (foncier, eau, forêt). La césure croissante entre agriculteurs et acteurs du développement local conduit à un isolement croissant du monde agricole dans la société locale. Dans ce contexte, la lecture de la question environnementale, au niveau local et national, tend parfois à devenir une lecture seulement de type « urbain » (alors que la nouvelle donne mondiale devait remettre la bio-économie⁴⁰ au cœur de la pensée environnementale) et les incompréhensions et contradictions entre acteurs se

⁴⁰ Le monde devant faire face à la raréfaction des ressources fossiles, dont le pétrole, la bioéconomie, c'est à dire l'économie du vivant, va prendre une nouvelle importance stratégique. Pour satisfaire durablement des besoins croissants, le défi consistera en effet notamment à mieux gérer les écosystèmes pour en accroître la productivité en même temps que la résilience.

creusent. Objet de critiques et devenant un simple faire-valoir ou une variable d'ajustement, l'agriculture devient par suite, trop souvent, la première victime d'une vision territoriale qui la marginalise.

Les terres agricoles sont ainsi considérées comme de simples réserves foncières que les villes et les aménageurs peuvent utiliser à leur guise. Les intérêts à court terme, spéculatifs et électoraux, sont aussi en cause. Pourtant, la consommation cumulative de terres a des impacts délétères sur les filières, sur les territoires et sur l'environnement local et global (cf chapitre II.1). Le cas de La Réunion en est un exemple emblématique : la perte de sole cannière, si elle se poursuivait à un rythme élevé, mettrait en péril les 2 dernières usines sucrières, la filière et la stabilité sociale et politique de l'île. Si certaines métropoles (*Rennes, Montpellier*) semblent aujourd'hui prendre mieux conscience de l'importance stratégique de la préservation des terres, leur engagement reste cependant très relatif. L'exemple du *Grand Pic Saint Loup* montre que cette préoccupation n'est pas forcément partagée par les communes du « péri-urbain » : le défaut de vision partagée interroge autant l'avenir de l'agriculture que celui de la ville.

Les divergences de vision valent aussi pour l'eau, pour la montagne et pour la forêt. Sur l'*Adour-amont* comme c'est le cas bien plus largement en France, des oppositions à la création de retenues collinaires bloquent leur réalisation. Alors que le changement climatique accroît le besoin en eau des cultures, c'est ainsi la survie des exploitations et celle de nombreux emplois qui sont en jeu. Dans le *Queyras*, des propriétaires absentéistes sont hostiles à l'innovation. Leur position entrave les communes qui veulent mettre en place des AFP (associations foncières pastorales) « élargies » à l'ensemble de l'espace agraire pour assurer une gestion durable de l'herbe. Pour certains agriculteurs et responsables agricoles des Alpes du Sud, c'est aussi l'évolution de la vision de certains élus qui est en cause. Ils les critiquent de n'avoir plus que le tourisme en tête, l'agriculture ne devenant qu'un faire-valoir, et de mettre en péril l'avenir des territoires, le tourisme en montagne ayant besoin de l'agriculture et réciproquement. La convergence de vision pour la gestion durable de la forêt privée et la filière bois n'est pas forcément bien meilleure. Contrairement à l'exemple allemand, l'amont et l'aval ont bien du mal à se rencontrer efficacement, une part de la société et nombre de propriétaires ayant une vision seulement patrimoniale de la forêt. Le *Massif des Landes de Gascogne*, avec son « modèle gascon » qui relie filières et gestion de la ressource, apparaît à cet égard comme une sorte d'exception.

Les oppositions sont aussi internes au monde agricole : les succès de l'*Aubrac* et du *Beaufortain* se sont

construits en opposition aux idées agricoles dominantes de l'époque. Pour les leaders locaux de la montagne, ce fut un combat avec la vallée. Le monde agricole, accusé pour les impacts des pratiques agricoles « classiques » sur la qualité de l'eau, peine encore à bien prendre en compte les attentes sociétales sur l'environnement et à se positionner comme un acteur clef du « développement durable ». Les exemples cités dans le *Massif central*, le *Haut-Poitou*, l'*Aube* et *Rhône-Alpes* montrent que les groupes engagés vers de nouveaux systèmes à bas intrants (intensification écologique, agriculture biologique) ne trouvent toujours pas forcément le plein soutien qu'ils mériteraient des grandes organisations professionnelles. Ils témoignent cependant aussi d'une importante évolution en cours des mentalités, un nombre croissant de responsables professionnels s'engageant eux-mêmes dans ces nouvelles voies.

Ces divergences de vision sont graves : les scénarios explorés montrent de très lourdes conséquences possibles pour les territoires comme pour les filières.

Politiques publiques, gouvernance territoriale et déficit de maîtrise d'ouvrage

Les politiques agricoles ont joué un rôle déterminant dans le progrès de notre agriculture et du pays (chapitre II, 3). Elles demeurent d'une importance vitale : sans la PAC, une grande partie de l'agriculture française et européenne s'effondrerait notamment en montagne et dans les autres zones difficiles ; avec des effets délétères et en cascades sur l'emploi, les territoires, l'environnement, les paysages et la sécurité alimentaire. Même les territoires valorisant remarquablement leurs ressources comme le *Beaufortain* ou l'*Aubrac* seraient terriblement affectés. Les politiques agricoles ont aussi le mérite de permettre la reconnaissance officielle des *indications géographiques* (IG dont les AOC : *appellations d'origine contrôlée*), une reconnaissance déterminante du renouveau territorial en montagne. Cette politique, soutenue de longue date par la France, a été élargie, non sans difficultés, au niveau communautaire. L'appui de chercheurs, de l'Etat (Ministère/DDA, FIDAR, ANVAR,...) et la confiance des banques ont aussi été déterminants du succès tant de l'*Aubrac* que du *Beaufortain*.

A La Réunion, la politique de développement agricole et d'aménagement du territoire, en s'appuyant sur une rare intelligence collective, y a trouvé une déclinaison exceptionnelle. La convergence de vision entre l'Etat, les deux grandes collectivités (région et conseil général) et le Conseil économique et social, ont permis le succès de la réforme foncière et du « plan d'aménagement des Hauts ».

L'organisation des filières et des interprofessions a été rendue possible ainsi que la gestion tripartite des fonds européens. Ceci s'est traduit par la création d'institutions et de processus innovants, associant pouvoirs publics et société civile. Les résultats, décisifs pour le territoire (II.1, II.3 et chapitre annexe), sont cependant aujourd'hui en partie menacés par l'étalement urbain et par des règles environnementales, voire par la possible remise en cause de la politique d'aménagement des Hauts sans reprise en charge par le nouveau parc national.

Plusieurs exemples montrent que les politiques de l'eau et de l'environnement et les politiques agricoles ont un certain mal à converger efficacement. La « Directive cadre sur l'eau » de l'UE, centrée d'abord sur l'objectif de bon état écologique des masses d'eau, n'affiche pas celui de la satisfaction durable des besoins essentiels de nos sociétés liés à l'eau, dont la sécurité alimentaire. L'exemple de l'*Adour amont* est révélateur des risques potentiels pour les territoires d'approches malthusiennes, y compris pour le milieu aquatique ; alors que l'agriculture et les politiques de l'eau vont devoir considérablement évoluer pour relever ensemble le double défi du changement climatique et de la sécurité alimentaire (II.2). Celui-ci inviterait à agir autant côté « demande » (économie d'eau) que côté « offre » (gestion inter-saisonnière : stockage). Dans de nombreux territoires visités, l'addition toujours plus importante de règles environnementales contraignantes est considérée comme un véritable problème pour l'avenir. Les politiques agricoles, de leur côté, ont aussi leur part de responsabilité. Certaines évolutions soutenues par des financements publics ont généré des externalités sur l'environnement plus négatives (pollutions diffuses, érosion des sols, pertes de biodiversité) que positives. Si la conditionnalité des aides de la PAC, la prime herbagère agri-environnementale et d'autres mesures territorialisées vont dans le bon sens, les évaluations du second pilier de la PAC ont cependant montré qu'une des principales critiques qui pouvaient être formulées était l'insuffisance d'appui à l'innovation. Les engagements volontaires pour une transformation des systèmes (cf. exemple *Aube, Haut Poitou, Rhône Alpes* et OLAT de l'*île de La Réunion*) par intensification écologique, n'en sont que plus méritoires. Ils ouvrent à de nouvelles voies de progrès à encourager.

Le déficit de maîtrise d'ouvrage efficace aux bonnes échelles de territoires est un facteur important des difficultés rencontrées. Comme les études de cas le montrent, cette difficulté vaut aussi bien pour la gestion quantitative de l'eau, que pour la protection des terres agricoles, pour la réduction des pollutions, pour l'installation volontariste des jeunes agriculteurs ou pour la bonne mobilisation et valorisation du potentiel rural, agricole, pastoral et forestier.

Les différents cas montrent que l'échelle des intercommunalités et des autres « territoires vécus » est fondamentale. Si le *Pays de Rennes*, les *Bauges* et le *Beaufortain* développent des visions et projets territoriaux intégrant la dimension agricole, ce sont plutôt des exceptions. Les autres cas témoignent plutôt d'une forte sous-estimation du potentiel rural et d'une prise de conscience insuffisante de la nécessité d'en préserver la base productive. L'analyse des cas *Queyras, Livradois, Cézallier* et *île de La Réunion* laisse penser que l'outil d'ingénierie et d'engagement que sont les parcs régionaux ou nationaux, n'a pas, comme dans les *Bauges*, été bien valorisé. Des évolutions fort intéressantes sont cependant en cours (exemple de la nouvelle charte du PNR du *Queyras*). La question de la maîtrise d'ouvrage se pose aussi à l'échelle plus large des « bassins » de production (*Adour-amont, Massif central, bassin viticole du Languedoc*).

Malgré le rôle fondamental joué par les politiques publiques et le rôle positif croissant joué par certaines régions, le sentiment général ressortant des 15 études de cas serait donc plutôt un recul de la technicité de l'Etat sans forte prise de relais par les collectivités, avec une addition toujours plus complexe de normes, de politiques en silos descendantes (top down) et de procédures, zonages et niveaux administratifs : une addition coûteuse et qui viendrait davantage bloquer la prise d'initiative et l'action aux bonnes échelles territoriales, plutôt que la stimuler.

Facteurs externes : évolutions climatiques, prix mondiaux et concurrence internationale

Les difficultés des producteurs, des filières et des territoires sont aussi liées à des facteurs externes et à des contraintes croissantes nouvelles : perturbations naturelles plus fréquentes, volatilité des marchés, pression de la grande distribution, concurrences internationales souvent biaisées faute de régulations commerciales adéquates au niveau de l'UE,... L'évolution du climat est déjà une difficulté majeure, notamment dans le Sud Ouest (*Adour amont* et *Massif des Landes de Gascogne*). Celle des prix mondiaux n'est pas moins déterminante. La forte croissance du prix de l'énergie, des céréales, et des aliments du bétail met en grande difficulté de nombreux éleveurs (*Massif central, Poitou, Queyras*...). Elle pourrait conduire à une fuite en avant vers des systèmes peu diversifiés (*Poitou*). Les exemples de l'*Aube* et du *Poitou* montrent cependant que la montée des prix peut aussi conduire à la recherche de systèmes plus autonomes et plus « durables ». La réduction des charges et l'amélioration des revenus deviennent, comme la préservation de la santé, un motif déterminant de l'innovation agro-écologique.

→ Un scénario au fil de l'eau inacceptable

Au rythme actuel d'artificialisation, la France perdrait encore près de 1 million d'hectares d'excellentes terres agricoles d'ici 2025 ; soit 20% de son potentiel export. A l'horizon 2050, la perte serait triplée. Cette perte, fort coûteuse pour l'environnement (émissions de gaz à effet de serre, impact sur la déforestation tropicale...), et pour notre balance commerciale, conduit tout droit à des ruptures irréversibles et à de graves crises systémiques. Faute d'alternatives crédibles, c'est toute la filière de la canne à sucre qui pourrait par exemple s'effondrer à La Réunion, avec des effets délétères en chaîne : pertes massives d'emplois, recul des exportations, érosion des sols, ouverture à un gaspillage et mitage général de l'espace, destruction des paysages, pollutions, instabilités sociales. Bien d'autres filières et territoires sont également menacés à court ou moyen terme en France métropolitaine et d'outre mer.

Le changement climatique et la mondialisation affectent déjà de nombreux systèmes productifs. Ils annoncent des évolutions à hauts risques si les mesures d'adaptation aux temps nouveaux ne sont pas prises à temps. Dans le *massif des Landes de Gascogne*, les deux dernières grandes tempêtes ont réduit de 50% le capital forestier sur pied. Dans un scénario au fil de l'eau, la péri-urbanisation non maîtrisée se poursuivrait et les entreprises de transformation, devenues des bioraffineries exploitant des systèmes de taillis à rotation courte sur des marchés mondialisés, s'accapameraient les ressources ligneuses aux dépens de PME plus créatrices de valeur ajoutée et d'emplois et d'une valorisation multi-usages de la forêt. Dans *l'Adour amont*, la réduction annoncée des écoulements annuels est de 20 à 45% à l'horizon 2020-2050 (!) alors que le réchauffement va accroître fortement le besoin en eau des cultures irriguées. La poursuite de l'opposition à la création de retenues collinaires ou, pire, le passage possible de l'excès de zèle au laxisme réglementaire, conduiraient à une forte déstructuration rurale avec perte massive d'exploitations et d'emplois, création d'inégalités non soutenables entre amont (Hautes Pyrénées) et aval (Gers), destruction des paysages et de la qualité de vie rurale, forte dégradation de l'environnement aquatique.

Dans le *Massif central*, la fin annoncée du système des quotas laitiers s'ajoutant à la faible compétitivité et aux coûts de collecte élevés vont mettre l'élevage bovin laitier, déjà en grande difficulté, en situation de forte crise.

Le nombre d'exploitations laitières (12.200 aujourd'hui) pourrait ainsi se réduire de plus de moitié en 10 ans.

Dans le même temps, les jeunes consommateurs français et italiens consommeraient toujours moins de viande tout en privilégiant la seule viande hachée. L'élevage allaitant pourrait ainsi entrer lui aussi en crise, rendant impossible le repositionnement des exploitations laitières vers la production de viande. Le nombre d'exploitations d'élevage pourrait donc s'écrouler, laissant place à des formes de « ranching » ou/et à une déprise aboutissant à une forte dégradation des paysages et de la biodiversité. La surface forestière s'accroîtrait encore mais le non règlement des problèmes fonciers et des relations amont/aval ne permettrait pas d'en tirer profit. Le *Livradois* ne valoriserait donc toujours pas mieux son potentiel forestier et de grands acteurs mondialisés extérieurs au *Massif central* tendraient à vouloir s'accaparer ses ressources. Seuls quelques territoires ruraux et producteurs de fromages, qui auraient su mieux valoriser leurs potentiels sur des circuits, courts ou non, s'en tireraient. Les territoires ruraux plus fragiles, comme la *Haute-Corrèze* et le *Cézallier*, subiraient un déclin agricole et démographique aggravé, obligeant à un nouveau recul des services au public (fermeture de collèges et services de santé, transports...). Le recul de la solidarité nationale (baisse des transferts sociaux suite à la crise de la dette publique et au vieillissement de la population) et l'augmentation du prix des transports pourraient accentuer encore les problèmes.

L'évolution « au fil de l'eau » annoncée pour le *Queyras* n'est pas bien meilleure malgré la croissance démographique et l'importance relative de l'économie touristique. Le nombre d'exploitations, déjà très faible, serait encore réduit de moitié en 10 ans, et l'abattoir de Guillestre, déjà déficitaire, pourrait fermer. La possibilité d'un renouveau des dynamiques collectives deviendrait ainsi très difficile, sinon impossible. La déprise pastorale accentuerait la fermeture en cours des paysages et la perte d'identité montagnarde. Le tourisme, déjà en difficulté (déficit des stations de ski), s'en verrait affecté, d'autant plus que le changement climatique viendrait réduire un manteau neigeux déjà faible. On peut aussi craindre des risques accrus de sécheresses et de feux. Si les *Bauges* et le *Beaufortain* pourraient, comme *l'Aubrac*, mieux s'en sortir, ils ne sont pas pour autant, eux aussi, à l'abri de retournements économiques et sociaux défavorables. De nouveaux leaders prendront-ils en effet le relais de leurs anciens issus de la révolution jacobine ? Et les jeunes, qui favorisent volontiers des consommations d'abord non alimentaires et un mode de consommation « nomade », seront-ils prêts, comme leurs parents, à reconnaître la valeur des produits du terroir ?

Dans le *Grand Pic Saint-Loup*, le « fil de l'eau » annonce à la fois un fort étalement urbain, une marginalisation agricole et rurale aggravée et la forte montée de l'aridité et des sécheresses. Les garrigues abandonnées, faute de renouveau pastoral, seraient livrées aux risques accrus de grands feux. Le recul, déjà sensible, du vignoble s'accélérerait avec le recul de la consommation de vin dans un contexte de marché ouvert, de faible productivité et de coûts environnementaux accrus. En 2025, la région *Languedoc Roussillon* ne compterait ainsi plus que 120.000 ha de vigne contre 246.000 en 2010. Faute d'alternatives agricoles (olivier, blé dur...), difficiles à mettre en œuvre, on assisterait à un étalement urbain généralisé, malgré la montée des coûts de transports. Les paysages méditerranéens en seraient irrémédiablement dégradés et les risques d'inondations s'accroîtraient fortement avec l'artificialisation des sols.

Dans l'*Aube* et le *Haut-Poitou*, les progrès en cours vers l'intensification écologique ne permettraient pas d'inverser la tendance générale vers une simplification des systèmes, peu favorable à la biodiversité et aux paysages. Avec les difficultés croissantes de l'élevage, la pénibilité ou le manque d'attractivité du métier d'éleveur, la montée des contraintes environnementales, la possible remise en cause de la prime herbagère agri-environnementale, les stratégies agressives de groupes céréaliers et les prix élevés des céréales, le *Poitou* verrait la disparition accélérée des systèmes mixtes agriculture/élevage et un recul général de l'herbe et de l'élevage au profit des seules grandes cultures. Les pertes d'emplois et d'exploitations seraient donc lourdes et l'agrandissement des exploitations rendrait plus problématique leur transmission aux jeunes. Si les progrès de l'agriculture de précision devraient permettre de réduire les consommations d'énergie, d'engrais et de pesticides en grandes cultures, la stagnation et le recul des rendements, déjà observés, s'accroîtraient dans les zones aux sols fragiles et dans les zones à fort enjeu environnemental où les réglementations contraignantes tendraient à se durcir encore. La montée des contraintes réglementaires et une certaine conditionnalité des aides (un nombre croissant de collectivités pourraient par exemple décider de ne promouvoir que l'agriculture biologique et les circuits courts) contribueraient au recul de la productivité. Le secteur, confronté au coût croissant de la mise au point de nouveaux produits phytosanitaires efficaces, pourrait aussi avoir des difficultés croissantes d'accès aux engrais minéraux ; l'Inde et la Chine ayant acquis une position dominante sur un marché mondial que la raréfaction des ressources mettrait en forte tension.

A l'échelle nationale, les scénarios au fil de l'eau, analysés à travers les 15 études de cas, annoncent donc

à la fois une perte irréversible d'un important capital productif et d'exportation, une nouvelle réduction massive du nombre d'exploitations, l'aggravation du déficit commercial et des problèmes environnementaux et territoriaux croissants. Le recul des exportations françaises contribuerait à aggraver encore la montée des problèmes sur une rive Sud de la Méditerranée touchée de plein fouet par le changement climatique et confrontée à une pénurie croissante en eau et en céréales.

A un horizon de moyen terme (avant 2050), on ne peut complètement exclure de véritables scénarios de ruptures qui verraient une forte montée des problèmes d'insécurité alimentaire aux niveaux international et régional, voire à des niveaux national et local. Ces scénarios pourraient conduire à de fortes migrations des pays à ressources hydriques rares vers les pays à ressources abondantes, dont la France, puis à des instabilités sociales et politiques et à une reconquête agricole et pastorale de l'espace rural ; une reconquête qui pourrait bien s'avérer désordonnée, peu équitable, très douloureuse, et à coûts environnementaux élevés.

→ **Des atouts et des opportunités remarquables : d'autres scénarios sont possibles**

Un tel scénario noir n'a rien d'inéluctable. La France dispose en effet d'atouts, de ressources et d'opportunités considérables. Elle pourrait se décider à mieux les pérenniser et les valoriser. De nombreux « signaux faibles » en montrent des voies possibles.

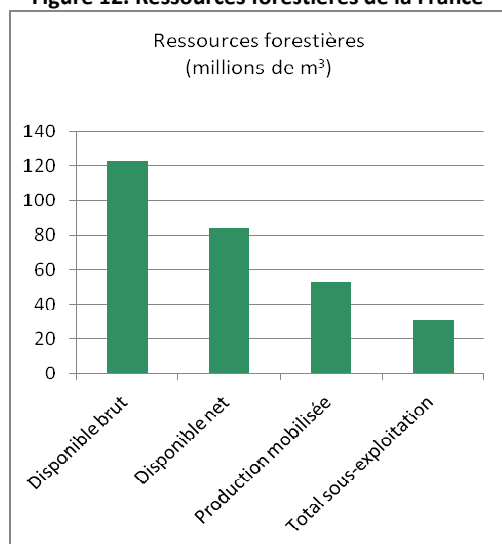
La France a notamment pour elle sa remarquable diversité rurale, des ressources en savoirs, en terres, en eau, en forêts et en pâturages relativement très abondantes et des agriculteurs et des ruraux souvent capables de grands engagements et de grande qualité humaine. L'espace rural a aussi pour lui d'être un espace où les champs de « possibles », en termes d'actions collectives et d'innovations, sont très importants.

Le pays pourrait, comme plusieurs länders allemands s'en sont donné l'objectif, se décider à réduire de façon très sensible sa consommation de terres.

Toujours comme l'Allemagne, il pourrait aussi relier efficacement l'amont forestier à son aval (filière bois). Les progrès potentiels sont considérables car la forêt française est largement sous-exploitée et ses produits sont sous-valorisés, ce qui explique une balance commerciale aujourd'hui lourdement déficitaire. Une des raisons en est la mauvaise gouvernance de la forêt privée, laquelle, avec 11,5 millions ha, représente les ¾ de la forêt française.

Quatre fois plus morcelée que la forêt européenne, cette forêt n'est en effet dotée de documents de gestion durable que sur 27% de sa surface, et aucune formule n'a jusqu'à présent permis le passage à une gestion groupée en bien commun⁴¹. Les chiffres disponibles permettent de se faire une idée de l'importance de la sous-exploitation. La production mobilisée de la forêt, au niveau national, n'est en effet que de 53 millions de m³ de bois pour un disponible brut de 123 et un disponible net de 84 millions m³ ; soit une sous-exploitation de 31 millions de m³⁴², chiffre auquel on peut ajouter 13 millions de m³ de gisement de branches (non inventoriés par l'IFN), soit un total de 47 millions de m³. Le pays pourrait ainsi, en mobilisant 60% des bois de la petite et moyenne forêt privée, créer au moins 35.000 emplois nouveaux en exploitation et première transformation.

Figure 12. Ressources forestières de la France



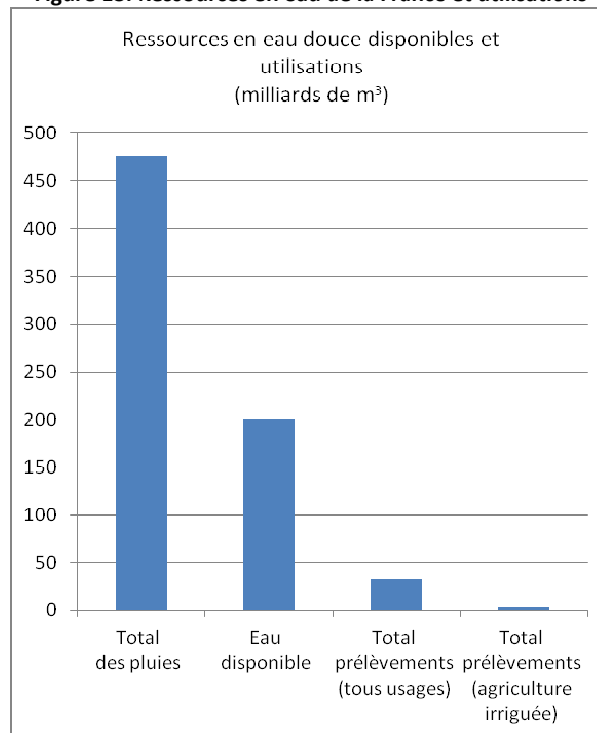
Source : IFN

Le Queyras pourrait mettre à profit son savoir fromager pour obtenir une AOC « Bleu du Queyras », renforcer sa nouvelle fromagerie et installer de jeunes éleveurs. Le Cézallier pourrait mieux valoriser ses différentes AOC et faire comme l'Aubrac l'a fait hier à partir de l'AOC Laguiole. Les uns et les autres pourraient se donner de nouvelles visions de développement associant l'agriculture, l'artisanat, le tourisme et l'environnement, dans des « paniers territorialisés » de biens et services.

Le Massif central pourrait mettre à profit les nouvelles demandes du marché méditerranéen (Turquie, Egypte, Maghreb) et chinois pour produire et commercialiser de la viande naturelle de haute qualité alimentaire et sans OGM. Pour les responsables du marché au cadran d'Ussel, il s'agit là d'« une occasion à ne pas rater ». L'analyse prospective confirme des opportunités uniques de repositionnement positif dans la mondialisation. Il en va directement de l'avenir du Massif Central et de la survie économique, sociale et paysagère de nombre de ses territoires ruraux.

La France a aussi la grande chance de disposer de ressources en eau en quantité considérable et de bonne qualité. A l'échelle nationale, la France reçoit par la pluie environ 476 milliards de m³ d'eau/an. Sur les 200 milliards de m³ d'eau disponibles (total de l'eau « bleue »), elle ne prélève que 33 milliards de m³ dont seulement 3,1 milliards pour l'agriculture irriguée⁴³.

Figure 13. Ressources en eau de la France et utilisations



Source : Aquastat, Agences de l'eau et SOeS

⁴¹ Les associations syndicales de gestion forestière autorisées, créées par la loi de 1985, ne sont pas une réponse adaptée. Leur création, plus difficile que celle des associations foncières pastorales (AFP), nécessite l'adhésion des 2/3 (des propriétaires en % du nombre ou des surfaces), sans pouvoir intégrer les forêts communales soumises. En outre, le mandat de chaque propriétaire est requis pour toute décision de gestion. Dans les AFP au contraire, il suffit d'obtenir l'adhésion de seulement la moitié des propriétaires représentant la moitié de la surface totale pour créer l'association, les propriétaires ne s'étant pas manifestés lors de l'enquête publique étant présumés adhérents. La création des AFP est aussi possible si les collectivités locales adhérentes et les propriétaires présumés adhérents possèdent ensemble au moins la moitié de la superficie des terres.

⁴² Source IFN : Bois d'œuvre : 21M m³ récoltés sur un disponible net de 35 M m³ ; bois d'industrie et d'énergie : 32 M m³ récoltés (industrie 12, énergie 20) pour un disponible net de 43 ; petits bois : 6 M m³ de disponible net non récoltés.

⁴³ Une eau dont seulement une partie est évapo-transpirée pour revenir aux écosystèmes sous forme de pluie. Sources des chiffres cités : Aquastat 2013 ; Agences de l'eau et SoeS 2012

Dans ses bassins les plus sollicités pour l'irrigation (*Adour*, Garonne, Charente), les prélèvements ne représentent que 2 à 3% du total des écoulements annuels contre respectivement 15% sur l'Ebre en Espagne et 70% sur l'Oum er Rbia au Maroc. De même, les capacités de stockage dans le Sud Ouest ne représentent que 2% des mêmes écoulements contre respectivement 50 et 200% sur l'Ebre et l'Oum er Rbia.

La France a donc parfaitement la possibilité de stocker davantage d'eau pour permettre à l'agriculture de s'adapter au changement climatique tout en soutenant mieux des débits d'étiage qui vont fortement se réduire en période estivale.

L'adaptation de l'agriculture à la nouvelle donne mondiale et la nécessité de relever les nouveaux défis du temps (climat, santé, sécurité alimentaire et énergétique, emplois) nécessitera d'autres évolutions.

Il s'agira notamment de promouvoir des systèmes agricoles et alimentaires plus économes en intrants (y compris en eau) et plus « durables », de valoriser les opportunités offertes par le « retour de l'agronomie » et par les nouvelles demandes des marchés internationaux. Les exemples analysés de *l'Aube* et du *Haut Poitou* (ainsi qu'en *Adour amont*) en montrent des voies possibles. Ces défis imposeront également de mieux mettre à profit l'extraordinaire diversité du pays, son grand potentiel de recherche et de développement, et les nouvelles perspectives offertes par la « bioéconomie ».

C'est déjà le cas à *l'île de La Réunion*, où de nombreuses nouvelles variétés de canne sont sélectionnées et vendues dans le monde entier, et où la canne est de mieux en mieux valorisée (sucre IGP, rhum, énergie, chimie verte).

C'est en fait à chaque territoire de trouver sa bonne équation économique (filiales et paniers) en prenant conscience de ses ressources et des biens et services que leur bonne valorisation peut permettre⁴⁴. Les scénarios explorés, par exemple sur le *Massif des Landes de Gascogne*, nous montrent à cet égard une grande diversité d'avenirs possibles.

→ **Trois axes et sept leviers d'action pour un scénario de durabilité : visions partagées, résolution des problèmes fonciers, gouvernance territoires/filières en « W »**

L'analyse des 15 études de cas et des « signaux faibles » permet de faire ressortir 7 leviers relevant de 3 directions :

- **l'analyse stratégique et la prospective** : levier 1 (visions partagées),
- **le règlement des problèmes fonciers** : levier 2 (terres agricoles), levier 3 (gestion durable de l'herbe) et levier 4 (gestion durable de la forêt),
- **la gouvernance territoires/filières** : levier 5 (acteurs économiques), levier 6 (développement local) et levier 7 (cohérence et efficacité de l'action, gouvernance en « W »).

1. Prendre conscience des nouveaux défis à relever, se donner de nouvelles visions partagées

- ✓ **Prendre conscience des nouveaux défis à relever (climat, sécurité alimentaire, mondialisation...) et des interdépendances (villes campagnes, amont/aval, pays riches et pauvres en eau), changer nos regards sur les ressources naturelles et l'environnement, redonner à l'alimentation et à l'agriculture leur dimension stratégique dans la pensée économique et politique**
- ✓ **Encourager les territoires à réaliser des analyses SWOT/AFOM en associant les acteurs professionnels et en interrogeant la capacité collective à conserver et transformer les ressources rurales en biens et services de qualité**
- ✓ **Démultiplier les études prospectives territoires/filières**

Les succès observés dans nos exemples analysés sont le résultat direct de nouvelles prises de conscience. A contrario, les difficultés observées aujourd'hui résultent pour une grande part d'un défaut d'anticipation. Par exemple, l'Aubrac, dans les années 1970, a pris conscience à la fois de la nouvelle donne mondiale, de son incapacité à être compétitif sur des modèles de production standardisés, de la valeur de ses ressources rurales (notamment de ses savoir-faire) et des nouvelles demandes des marchés.

Il a donc pris conscience de ses atouts et faiblesses et des opportunités et menaces (AFOM/SWOT).

Suite à la crise de 2007, de nouvelles prises de conscience sont nécessaires. Il en va en effet de notre capacité à relever les défis croisés du changement climatique, de la sécurité alimentaire et énergétique, de la mondialisation et du chômage des jeunes, ainsi que de notre capacité à maintenir nos niveaux de vie et la stabilité.

⁴⁴ Ce potentiel est souvent ignoré, à l'exemple du café « Bourbon pointu » de *La Réunion*, retrouvé et remis en production suite à une mission de japonais venus spécialement sur l'île nous en rappeler la saveur incomparable, appréciée de nos anciens rois.

Il nous faut mieux prendre conscience des risques nouveaux, des opportunités offertes par la mondialisation, de la valeur des ressources rurales, et des interdépendances croissantes et des solidarités à construire entre villes et campagnes, amont et aval (exemple de l'*Adour amont*) et entre pays riches et pauvres en eau. Il s'agit par conséquent de comprendre et d'anticiper le monde de « l'après pétrole », et de redonner leur dimension stratégique à l'alimentation, à l'agriculture et à la forêt dans le développement des territoires. De nouvelles visions partagées de progrès s'imposent pour dépasser des divergences qui apparaissent souvent comme de fausses querelles ou comme des postures peu défendables.

Parmi les cas étudiés, plusieurs témoignent d'heureux rapprochements de visions. La nouvelle alliance entre Parc naturel du *Queyras*, agriculteurs et Chambre d'agriculture est un exemple qui peut être cité. A *La Réunion*, l'importance stratégique et multifonctionnelle de la canne est aujourd'hui beaucoup mieux comprise par la société et partagée, y compris par des ONG environnementales.

Les analyses SWOT et la prospective peuvent être de précieux leviers d'action pour aider à ces nouvelles prises de conscience. Nous espérons que la présente étude et les 15 analyses de cas qui la sous-tendent y apporteront leur contribution. Des prospectives, plus approfondies et partagées que ce que pouvaient permettre les moyens mis en œuvre pour cette étude, pourraient s'avérer utiles. De nombreux autres territoires gagneraient à s'engager dans de tels exercices, à condition d'y associer les acteurs professionnels et de ne pas dissocier la question économique de la question territoriale⁴⁵.

Les territoires à considérer peuvent être de différentes natures selon les questions traitées. Nos études de cas montrent l'importance de l'échelle du développement local, celle des intercommunalités, « pays » et autres « Parcs ». Celles, plus larges, des « bassins » comme l'*Adour amont*, le *Massif central*, le *bassin viticole du Languedoc Roussillon* ou le *massif des Landes de Gascogne* ont aussi leur valeur. Des initiatives comme l'exercice *Garonne 2050*, en cours, sont à signaler.

2. Assurer la protection du foncier agricole (lutter contre l'étalement urbain)

✓ *Faire de la lutte contre l'étalement urbain et de la protection des terres agricoles une grande cause nationale*

L'analyse prospective a montré combien la réduction de l'étalement urbain était un impératif qui nécessitait de nouveaux leviers d'action.

La *Réunion*, enfin engagée fortement dans la lutte contre l'étalement urbain, a par exemple mis en place un observatoire du foncier agricole et défini des quotas maxima d'extension urbaine (fixés par le SAR - schéma d'aménagement régional) pour chaque commune.

Elle dispose d'une *commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA) disposant d'un avis réputé conforme pour toute décision d'urbanisme*, une reconnaissance de fait du rural comme un véritable « bien public ».

Ces outils devraient lui permettre de préserver l'essentiel. De nouveaux outils, économiques et financiers, pourraient venir utilement compléter ce dispositif (cf. chapitre annexe sur La Réunion et II.1). Cet exemple pourrait montrer la voie à nombre de territoires de métropole.

Le progrès, au niveau national, supposerait, d'une part, de se fixer des objectifs de réduction des rythmes de consommation (ex : facteur 2) à décliner localement, et, d'autre part, de renforcer les outils de connaissances (observatoires), de suivi et contrôle (CDCEA) et de protection.

3. Régler le problème juridique du foncier en montagne et installer des jeunes éleveurs pour assurer une gestion durable de l'herbe

✓ *Reconnaître l'herbe comme un bien d'intérêt commun*

⁴⁵ Il s'agit par conséquent de dépasser les approches de type « PER » (pressions, état, réponses) qui inspirent les prospectives « environnementales » pour dégager des visions partagées de type « développement durable » prenant en compte les « besoins » à satisfaire et donc notre capacité à produire plus de biens et de services, y compris environnementaux, à partir des ressources disponibles.

La préservation et la gestion durable de l'herbe en montagne est un autre impératif que l'analyse prospective a bien permis de mettre en avant.

Le cas du *Queyras* est remarquable car le territoire, dont on a souligné la fragilité économique, expérimente de nouvelles voies pour assurer la gestion durable de cette ressource, condition de la préservation de son agriculture, de ses paysages et de son identité montagnarde.

Pour surmonter l'obstacle de l'atomisation foncière, organiser la mise en location et faciliter l'accès aux aides de la PAC, la commune d'Abriès a mis en place une association foncière pastorale (AFP) « élargie » à l'ensemble de l'espace agraire et gérée par un conseil syndical associant de façon égale représentants de la commune, éleveurs et propriétaires non agriculteurs. Elle envisage en outre d'installer un jeune éleveur en locatif en mettant à sa disposition un bâtiment d'élevage.

Cet exemple a inspiré la nouvelle charte du parc naturel régional. Le passage à un scénario de durabilité nécessiterait cependant des évolutions juridiques, une capacité de maîtrise d'ouvrage, un projet chiffré et des financements qui font encore en partie défaut. Les maires qui ont le courage de s'engager dans ces nouvelles voies mériteraient d'y être encouragés et les propriétaires laissant leurs terrains à la friche devraient au contraire être sanctionnés. La création d'AFP élargies pourrait être financièrement soutenue.

Hors ces périmètres, des dispositifs administratifs très souples, permettant aux groupements pastoraux d'assurer la fauche en cas de défaut d'un propriétaire, pourraient aussi être imaginés. Des maîtres d'ouvrage capables d'agir pour les communes afin d'installer de jeunes éleveurs s'engageant à respecter des cahiers des charges agro-écologiques, en mettant à leur disposition des bâtiments d'élevage et d'habitation adaptés, pourraient émerger. Ceci militerait soit pour une évolution du mandat des SAFER, soit pour la création d'un ou de conservatoires de la nature agricole soit pour une évolution du rôle des parcs.

Le scénario de progrès exploré pour le *Cézallier* dans le Massif central interroge aussi la possibilité d'un portage foncier pour des installations de jeunes en locatif. L'association « Terres de liens » montre le bienfait possible de ce type d'approche. Son expérience pourrait inspirer la mise en place d'une nouvelle politique publique.

Il en va de l'avenir de nos montagnes, l'herbe justifiant assurément une reconnaissance de bien d'intérêt commun et un appui fort à l'installation et à la formation des jeunes éleveurs. Des projets de reconquête pastorale de même nature mériteraient d'être également initiés dans certaines garrigues méditerranéennes à l'abandon (exemple du *Grand Pic Saint Loup*).

4. Assurer une gestion durable de la forêt privée

✓ *Se doter d'outils de gestion groupée au bénéfice à la fois des propriétaires et de l'intérêt général*

La question du foncier et de la gestion durable des ressources se pose aussi pour la forêt privée dont on a dit plus haut l'état d'abandon et le fort potentiel productif non valorisé (exemple du *Livradois-Forez*). Un levier d'action du même ordre que les AFP « élargies » citées plus haut, pourrait être imaginé. Il s'agirait par conséquent de mettre en place de nouveaux outils de gestion groupée, animés par un noyau d'acteurs locaux motivés, et agissant au service de l'ensemble des

propriétaires (privés et communes), d'une bonne articulation avec la filière aval et de l'intérêt général. La non gestion pourrait également être sanctionnée.

La question de l'échelle de territoire à prendre en compte et des conditions de création et de gouvernance peuvent être interrogées, plusieurs options paraissant possibles.

5. Soutenir l'engagement des acteurs économiques

✓ *Appuyer l'émergence de nouvelles générations de leaders au service des territoires ruraux et l'engagement des groupes d'agriculteurs et des filières*

Pratiquement toutes les études de cas démontrent, par leurs succès ou a contrario par leurs difficultés, l'importance fondamentale des *leaders issus et au service des territoires ruraux*, celle du *capital social* et

celle *d'outils de transformation et valorisation* bien pensés. La formation de ces leaders, l'appui aux groupes d'agriculteurs, à l'innovation et à l'investissement d'intérêt collectif (pôles bois, fromageries) sont donc d'un intérêt public majeur.

Il en va notamment des revenus des ruraux et de la bonne préservation de l'environnement comme de l'équilibre urbain/rural.

D'une façon plus générale, les acteurs économiques (coopératives en particulier) ont un rôle croissant à jouer dans la gouvernance des territoires.

L'exemple de La Réunion montre par exemple l'importance de la responsabilité des filières vis à vis des territoires et la nécessité et possibilité de construire de nouvelles solidarités et synergies au sein du monde agricole, notamment entre filières de l'élevage et filières des grandes cultures.

6. Réinscrire l'agriculture dans le développement local

- ✓ **Elaborer et mettre en œuvre des « projets agricoles de territoires » aux échelles du développement local (intercommunalités)**

La prospective a montré que le fossé entre agriculteurs et acteurs du développement local (intercommunalités, communes) pourrait s'élargir rapidement dans la plupart des régions y compris le *Massif central*, les Alpes du Sud (exemple du *Queyras*), le Languedoc (exemple du *Grand Pic Saint Loup*), ou *La Réunion*, avec toutes les conséquences et les risques qui ont été cités. Face à cette évolution, les démarches promues par les seuls acteurs agricoles (exemple des « sites d'agriculture durable » promus par la chambre d'agriculture des Hautes Alpes – cas du *Queyras* – ou par celle de *La Réunion*), bien que précieuses, ont encore peu de portée dans les projets de territoires des collectivités. Si les « chartes forestières de territoires » peuvent en avoir davantage (cf. cas des *Bauges*), elles ne concernent que le secteur forestier et leur portée est d'ailleurs inégale.

Des réussites établies et des « signaux faibles » d'une meilleure prise en compte des enjeux ruraux par les intercommunalités apparaissent cependant. Le Parc des *Bauges*, la « biovallée » de la *Drôme* ou le « pays de Rennes » peuvent être cités. Ce dernier qui réunit l'agglomération et les communautés de communes voisines s'est doté d'un conseil de développement associant élus locaux et responsables de la société civile. Il a délimité des « champs urbains » dont la fonction est de « fixer » les fronts urbains (protection des terres). Son programme local de l'agriculture, établi avec la chambre d'agriculture prévoit notamment le suivi du SCOT, le pilotage d'une politique d'anticipation foncière pour réduire les impacts de l'urbanisation, la préservation du bocage, le renforcement des liens villes-agriculture par l'ouverture au public des fermes et la promotion des circuits courts. Le *Pays de Rennes* préfigure donc ce que pourraient être des « projets agricoles de territoires ».

La promotion de tels projets permettrait de mieux identifier, sauvegarder et mobiliser les ressources des territoires, de redonner toute sa place à l'agriculture dans la vision locale, de promouvoir une agriculture durable, créatrice d'emplois, de richesses et de services environnementaux, d'intégrer les dimensions économiques et environnementales de l'agriculture et d'améliorer tant la cohérence d'action entre les divers partenaires du développement agricole que la cohérence globale des politiques d'aménagement au sein des intercommunalités.

Ceci supposerait d'associer en amont et tout au long du processus les acteurs de l'agriculture (chambres, filières, agriculteurs du territoire) pour établir un diagnostic partagé, se fixer des objectifs précis et quantifiés (exemple : baisse de la consommation de terres, installations de jeunes), adopter un jeu d'indicateurs à suivre dans la durée, préciser les moyens à réunir et le rôle des acteurs pour atteindre les objectifs fixés.

D'autres territoires que ceux des intercommunalités chargées de l'élaboration des SCOT peuvent aussi justifier de projets agricoles de territoires. La gestion quantitative de l'eau pour l'agriculture peut par exemple justifier des projets à des échelles de sous-bassins (exemple de l'*Adour-amont*). La gestion qualitative peut justifier des projets définis sur des périmètres de captage (exemple de la ville de Lons le Saunier). Les exemples des *Bauges*, du *Queyras* et du *Pays de Rennes* montrent, de leurs côtés, la pertinence de projets agricoles pensés à des échelles de type « parcs » et « pays ».

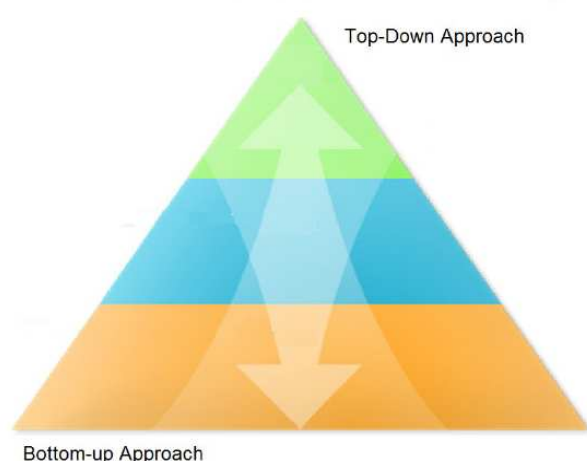
7. Mobiliser les acteurs et retrouver une meilleure efficacité et une cohérence d'action

- ✓ **Promouvoir une gouvernance en « W » permettant de mixer efficacement les approches de types ascendant et descendant**
- ✓ **Se redonner des capacités d'ingénierie et de maîtrise d'ouvrage**

Nos 15 études de cas ont montré l'importance décisive de l'innovation et celle du « local », c'est à dire l'échelle des communes (exemple des AFP du *Queyras*), des groupes d'agriculteurs innovants (exemple du *Haut-Poitou*), des coopératives, PME et industriels, des intercommunalités, « pays », et autres « territoires vécus »⁴⁶. Encore faut-il que le local puisse agir efficacement et qu'il puisse être soutenu dans la bonne direction ! Or, les faiblesses identifiées à travers les études de cas (addition de politiques en silos, normes et procédures, « millefeuille » conduisant à un déficit de maîtrise d'ouvrage forte du fait de la superposition des niveaux) semblent plutôt entraver l'action locale et économique et la recherche de solutions adaptées, plutôt que les stimuler. Les études de cas interrogent par conséquent l'évolution souhaitable du rôle respectif de l'Etat, des régions, des collectivités et des acteurs économiques pour réussir à mobiliser une grande diversité d'acteurs privés et publics.

Une réduction du millefeuille avec clarification des rôles, application du principe de subsidiarité, et passage à une gouvernance en « W » permettant de croiser les approches ascendantes (bottom up) et descendantes (top down) dans un double mouvement mutuellement bénéfique pourrait permettre de donner une meilleure cohérence et efficacité aux politiques, de se redonner des capacités de maîtrise d'ouvrage, d'organiser aux différents niveaux une bonne articulation entre acteurs privés et publics et de réduire les coûts de transaction.

Figure 14. Pour une gouvernance en « W » croisant approches descendantes et ascendantes



Par exemple, à *La Réunion*, un Etat, qu'on peut qualifier de « stratège », a réussi à agir localement pour impulser la mise en place d'une interprofession remarquable de l'élevage associant producteurs, importateurs et distributeurs. Celle-ci a pu en effet décider de mesures de régulation du marché permettant de garantir les revenus des élevages familiaux sans pénaliser les consommateurs. Cet exemple montre la nécessité de pouvoir associer dans l'action une grande diversité d'acteurs publics et privés, selon les objectifs à atteindre et l'importance du rôle d'impulsion que peut jouer notamment l'Etat (ou les régions). Une régionalisation plus avancée pourrait être l'occasion d'une meilleure territorialisation et mise en cohérence des politiques, à condition d'avoir pris sur le local. Les exemples de *Rhône-Alpes* (filrière bio, appui aux initiatives des territoires telles que les *Bauges* ou le *Beaufortain*) et de *La Réunion* (élaboration d'un SAR avec valeur opposable pour réduire le rythme de perte de terres agricoles) peuvent être cités. Les études de cas montrent aussi la nécessité de développer des visions et des processus d'action à des échelles de « bassins » (ex *Massif central*, *bassin viticole du Languedoc*, *Adour-amont...*) supra ou infra régionales⁴⁷.

L'analyse prospective pose aussi la question fondamentale de l'ingénierie et de l'animation du développement. Une ingénierie d'appui au local est en effet nécessaire pour aider à hiérarchiser les enjeux (économiques, environnementaux et sociaux), identifier ce qui est possible, accompagner les acteurs publics et privés, proposer des solutions et appuyer leur mise en œuvre. Cette ingénierie est en grande partie à refonder, au service du terrain et donc du pays, car le constat actuel est celui d'une perte de technicité de l'Etat sans prise de relais par les collectivités, malgré la multiplication des « chargés de mission » locaux.

Les études de cas interrogent aussi, par ricochet, l'évolution souhaitable de l'UE, de sa vision, de ses politiques commerciales, agricoles (PAC), environnementales (DCE), de recherche (PCRD⁴⁸) et de développement régional. L'UE pourrait par exemple mieux prendre conscience de ses atouts et des risques pour se donner une nouvelle vision bioéconomique de croissance verte (productivité/durabilité de l'ensemble de ses écosystèmes/ressources) et de nouvelles ambitions.

⁴⁶ Le local apparaît ainsi comme l'échelle pertinente de l'action. Si la forte concentration industrielle en cours dans les grandes filières pourrait les éloigner du local, plusieurs exemples (filrière canne à *La Réunion*, *Aube* avec les grandes cultures) montrent cependant que ces acteurs mondialisés peuvent parfaitement, dans certains cas, s'impliquer localement de façon très efficace.

⁴⁷ L'action à l'échelle des « bassins » est plus difficile qu'au niveau local car les acteurs de ces grands territoires, moins reliés, ont plus de difficultés à communiquer entre eux ; mais c'est pourtant indispensable pour le renouveau économique et pour la production de biens publics. L'Etat ou/et les régions, ont donc un rôle clef à jouer pour rassembler les acteurs.

⁴⁸ PCRD : programmes-cadre de recherche et développement

Elle pourrait par suite remettre en place des outils de régulation des marchés afin de mieux garantir la bonne valorisation des ressources rurales et un développement équilibré, inclusif et durable des territoires tout en mettant en place un nouveau « deal » avec ses voisins du sud méditerranéen. Des objectifs forts de sécurité alimentaire, de sécurisation et valorisation de la base productive et d'équité (protection des terres agricoles, appui à l'installation des jeunes, soutien aux territoires vulnérables), d'adaptation au changement climatique et de production de biens publics, pourraient être décidés au niveau européen (ou euro-méditerranéen) et/ou national et inspirer utilement les nécessaires évolutions en termes de politiques publiques et de gouvernance territoriale.

La PAC, par exemple, gagnerait à soutenir davantage l'innovation dans les territoires et les filières, à financer davantage la production agricole de services environnementaux, contribuant ainsi aussi à conforter les revenus ruraux, et à prendre en compte la forte volatilité des prix internationaux sur les céréales. Cette prise en compte nécessiterait une flexibilité inter-annuelle, c'est à dire une gestion contra-cyclique qui fait toujours défaut alors qu'elle est un pilier de la politique agricole des Etats Unis. Dans la période actuelle, c'est notamment l'élevage, l'herbe et la montagne qui mériteraient d'être davantage soutenus.

Les Etats disposent d'importantes marges de manœuvres dans la déclinaison nationale et dans la mise en œuvre du FEADER (outil financier de la PAC) et des autres fonds européens. Ils pourraient s'attacher à favoriser d'une part des mesures simples permettant des résultats importants à faible coût de transaction (exemples : conditionnalité des DPU, indemnités compensatoires des handicaps naturels, primes herbagères agri-environnementales...), et, d'autre part, des financements « sur mesure » permettant, dans les différents territoires, les nécessaires innovations, mutations et adaptations vers des systèmes productifs plus « durables » et assurant de meilleurs revenus ruraux. Les régions pourraient d'ailleurs jouer un rôle croissant dans la planification et pour soutenir les initiatives locales.

Il s'agirait d'appuyer les groupes d'agriculteurs s'engageant vers de nouveaux systèmes agro-écologiques adaptés à chaque territoire (exemples cités à la Réunion, en Poitou, Massif central, Aube...), de soutenir les *projets agricoles de territoires* et les investissements d'avenir. Ceci supposerait de définir localement les projets, les cahiers des charges et les mesures pouvant être financées (ex : définition de MAE⁴⁹ de type « systèmes » adaptées à la diversité des territoires) et donc aussi de financer du « soft », notamment une *ingénierie d'appui* techniquement compétente et formée à jouer un rôle d'intermédiation entre acteurs et d'aide à l'élaboration de projets. Il s'agirait encore de pouvoir agir dans une approche de type « multi-fonds » pour donner plus de cohérence et d'efficacité locale aux politiques publiques dans une vision de développement rural intégré (création de paniers de biens et services).

L'évolution vers une Europe et un Etat « stratèges » (peu de moyens au niveau central mais hautement qualifiés), la mobilisation des régions et des acteurs locaux et économiques, la mise en place d'une ingénierie du développement en appui au local et d'une gouvernance en « W » et l'appui à l'innovation, iraient dans la bonne direction : celle de la nécessaire capacité de notre société à anticiper, à innover et à entreprendre, pour contribuer à l'indispensable redressement productif du pays et à prévenir ainsi les risques et crises annoncés.

⁴⁹ MAE : mesures agro-environnementales

QUELQUES ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

Afterres2050, utilisations des terres. Solagro, 2013

Agriculture : horizon 2050. Les rapports du Sénat n° 200 ; 2007

Agriculture et territoires : quatre scénarios pour 2015. DATAR ; travaux de recherches et prospective n° 15 ; Décembre 2001

L'agriculture du massif alpin français : image et enjeux d'évolution. Perron et al. Conférence agricole alpine, 2007

Agreste. Diverses publications sur les statistiques agricoles (www.agreste.agriculture.gouv.fr)

Analyse stratégique de la filière bovine française par bassins de production. Rapport CGAAER ; 2011

Appropriation des enjeux et mise en oeuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE) dans le secteur agricole. Rapport conjoint CGAAER et CGEDD. Septembre 2011

Audit de la filière bois dans le Massif central. Rapport conjoint CGAAER, CGEDD, CGIET ; 2012

Changement climatique, agriculture et forêt en France. Livre Vert du projet CLIMATOR, INRA et ANR, 2007-2010

L'eau et la sécurité alimentaire face au changement global : défis et solutions. CGAAER, février 2012

Enjeux et défis de la Réunion à l'horizon 2020. CESER, 2002

Explore 2070. Eau et changement climatique. MEDDE ; Mai 2013

Freins et leviers à la diversification des cultures INRA Janvier 2013

La forêt française en 2050-2100 : Essai de prospective. CGAAER, mars 2009. Editions Cêtre

Perspectives d'évolution de la filière vitivinicole dans la région Languedoc-Roussillon à l'horizon 2025. Note d'analyse CEP Mars 2013

Perspectives pour l'agriculture française et la PAC. La documentation française Paris 2007

Le projet agro-écologique : vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement. MAAF/AGREENIUM : Marion Guillou Juin 2013

Prospective PAC 2020. Rapport CGAAER, Avril 2010

Prospective agriculture et énergie 2030 MAAF/CEP ; 2010

Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030. O Mora. INRA ; 2008 Editions Quae

Situation de la filière laitière du Massif Central : Perspectives d'avenir. Rapport CGAAER ; Septembre 2011

Le système alimentaire mondial : Concepts et méthodes, analyses et dynamiques, Jean-Louis Rastoin, Gérard Gherzi Editions Quae- novembre 2010

Territoires 2040 DATAR

LISTE DES SIGLES

ADMM : agriculture durable de moyenne montagne
AFP : association foncière pastorale
ANVAR : Agence Nationale de valorisation de la recherche
AOC : appellation d'origine contrôlée
AOP : appellations d'origine protégée
ASL : association syndicale libre
BMR : bois massif reconstitué
CDCEA : commission départementale de consommation des espaces agricoles
CdR : comité des régions
CGAAER : Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CGEDD : *Conseil général de l'environnement et du développement durable*
CIRAD : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DCE : directive européenne cadre sur l'eau
DDAF : Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DJA : dotation d'installation aux jeunes agriculteurs
ETP : évapo-transpiration potentielle
FEDER : fonds européen de développement régional
FIDAR : Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural
FNSAFER : Fédération nationale des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
GDA : Groupement de Développement Agricole
GES : gaz à effet de serre
GPSL: Grand Pic Saint Loup
GTP : groupe technique permanent
IG : indication géographique
IGP : indication géographique protégée
INRA : institut national de recherche agronomique
Irstea : Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MAAF : Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et des forêts
MAE : mesure agro-environnementale
OGM : organisme génétiquement modifié
OLAT : opération locale d'aménagement de terroir
ONF : Office national des forêts
ONG : Organisation non gouvernementale

PAC : politique agricole commune
PADD : projet d'aménagement et de développement durable
PAEN : périmètres de protection des espaces agricoles et naturels
PCRD : programmes-cadre de recherche et développement
PDM : plan de développement des massifs
PER : pression, état, réponse
PIB : produit intérieur brut
PLU : plan local d'urbanisme
PNR : parc naturel régional
PRAD : projet régional de l'agriculture durable
SAF : société des agriculteurs de France
SAFER : Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAR : schéma d'aménagement régional
SAU : Surface agricole utile
SCAFR : Société de Conseil pour l'Aménagement Foncier et Rural
SCOT: schéma de cohérence territoriale
SWOT/AFOM: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TCS : techniques culturelles simplifiées
UNESCO: United Nations for Education, Science, Culture and Organization
UTA : unités de travail annuel
ZAP : zone agricole protégée
ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires

Annexe 1 : Île de la Réunion

Les Hauts et l'élevage, la filière canne et le foncier :
quel avenir pour l'île de la Réunion ?



Rapport établi par
Guillaume Benoit et Marie-Laurence Madignier,
avec l'appui de Luc Domergue

Table des matières

1. L'île de la Réunion	3
1.1 Un laboratoire de développement (non) durable.....	3
1.2 Croissance démographique et chômage explosifs sur un territoire restreint	3
1.3 Nature, histoire, agriculture et ruralité : une identité et une diversité uniques	5
1.4 Un laboratoire de l'innovation institutionnelle.....	8
1.5 L'économie réunionnaise : des services hypertrophiés et une agriculture dynamique, pivot du développement industriel.....	10
2. La filière canne et le foncier	11
2.1 La canne à sucre, une filière parfaitement intégrée aux Bas de la Réunion.....	11
2.2 Le foncier : un risque direct pour la canne à sucre et pour l'avenir de l'île.....	13
2.3 Le secteur de la canne et son foncier : une analyse stratégique	17
3/ Les Hauts et l'élevage.....	18
3.1 L'élevage et ses filières : réussites exemplaires et nouveaux problèmes	18
3.2 La valorisation des Hauts par l'approche « terroirs » : tourisme, artisanat et agriculture durable	23
3.3 Des territoires des Hauts en déprise agricole ou en risques de pertes de ruralité et de qualité territoriale	26
3.4. Les Hauts et leur développement : une analyse stratégique.....	27
4. L'évolution de l'environnement régional (Océan indien) et du lien à l'Europe : points de vue exprimés	29
5. Essai de prospective : 3 scénarios pour la Réunion	30
5.1 Le scénario au fil de l'eau : « mitage et crise »	30
5.2 Le scénario 2 : « la Réunion des filières »	31
5.3 Le scénario 3 : « Le développement articulé des filières et des territoires »	32
5.4. Leviers d'action et points de discussion.....	33

1. L'île de la Réunion

1.1 Un laboratoire de développement (non) durable

Les spécificités des îles, d'autant plus fortes qu'elles sont isolées, en font souvent des « laboratoires » du développement (non) durable.

Les spécificités des îles

- étroitesse des bassins versants et rareté des ressources en terres, et parfois en énergie et en eau... ;
- limitation des marchés intérieurs et dépendance aux transports maritimes,
- paysages, biodiversité et taux d'endémisme exceptionnels,
- originalité des savoir-faire, importance du sentiment identitaire,
- forte imbrication des intérêts,
- contraintes et coûts des liaisons avec le continent ou avec la métropole,
- bas niveaux de PIB par rapport aux moyennes nationales, surcoûts de la plupart des biens et services et taux de chômage élevés
- dépendance financière vis à vis des États auxquelles elles appartiennent et vulnérabilité aux aléas des réductions des dépenses publiques.
- fragilité écologique notamment par la forte vulnérabilité aux espèces invasives, imprudemment ou accidentellement introduites.

Parmi les îles, la Réunion apparaît comme un exemple particulièrement remarquable pour interroger les dynamiques et les défis de la relation filières/territoires pour au moins 4 raisons :

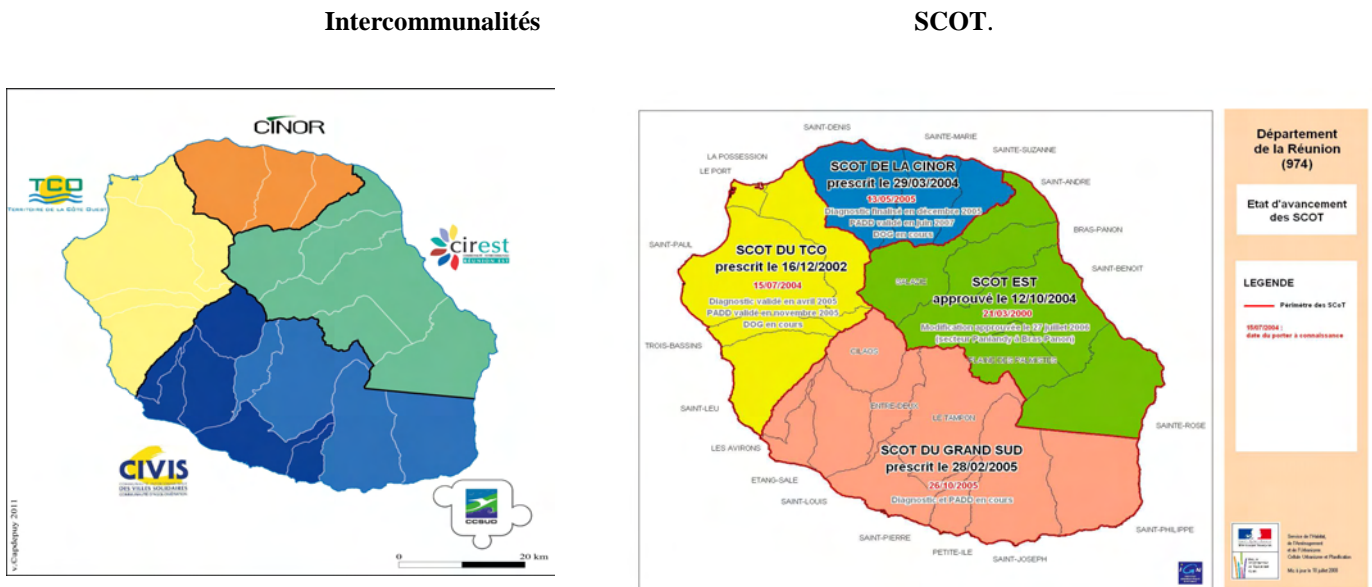
- La Réunion, région ultra-périphérique de l'Union européenne (UE), est confrontée à une très forte croissance démographique sur un territoire extrêmement restreint. Les défis à relever en termes d'emplois, de logements, de préservation de l'espace productif et de lutte contre le chômage y sont considérables. Elle constitue un défi pour l'UE.
- Nature, histoire, agriculture et ruralité : l'identité/diversité/complexité de cette Ile de l'Océan indien située à 9.000 km de la métropole est unique. Les relations « filières, territoires, compétitivité et durabilité » s'y interrogent de façon plurielle.
- La Réunion est un *laboratoire de l'innovation institutionnelle*. Son expérience dans le domaine du développement rural et de l'organisation des filières agricoles mérite d'être connue bien au delà d'elle même. De nouveaux outils sont aujourd'hui mis en œuvre pour préserver le foncier agricole et la Réunion pourrait montrer demain la voie à bien d'autres territoires de métropole et d'outre mer.
- Malgré la pression foncière, l'agriculture réunionnaise a, depuis 10 ans, perdu 5 fois moins d'emplois agricoles en proportion que les autres DOM et la métropole. L'agriculture reste le pivot du développement industriel et de l'aménagement du territoire.

1.2 Croissance démographique et chômage explosifs sur un territoire restreint

La Réunion est à la fois une région et un département. Elle ne compte que 24 communes dont la plupart ont des territoires allant « *du battant des lames au sommet des montagnes* ». Les intercommunalités et les SCOT (figure 1) englobent également espace littoral et montagnard. Comme sa voisine l'île Maurice ou les Seychelles, la Réunion était un territoire vierge, inhabité jusqu'à l'arrivée des premiers français (en 1638), ce

qui, à l'échelle planétaire, est tout à fait rare pour un territoire aussi favorable à l'Homme¹. Ceci ne s'explique que par l'isolement, toujours bien réel, de cette partie de l'Océan indien

Figure 1. L'organisation territoriale

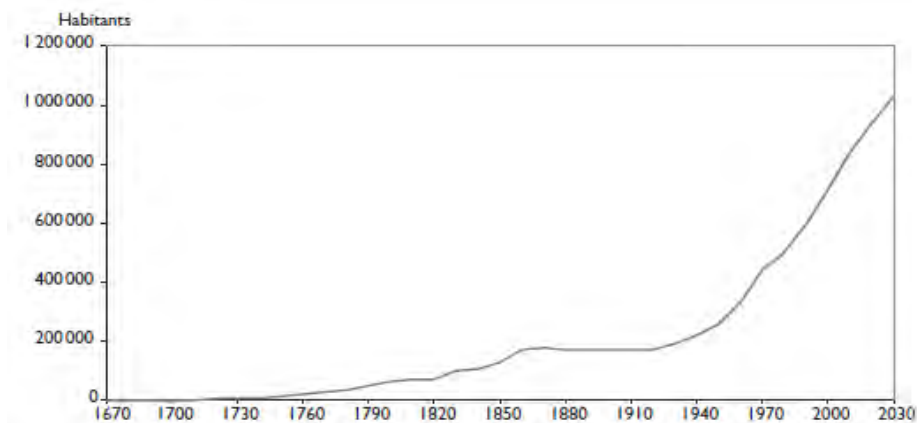


La très forte croissance démographique (figure 2) demeure le fait déterminant. La population est passée de 241.000 habitants en 1945 à 830.000 en 2010 et devrait atteindre le million en 2035. C'est considérable pour un territoire de seulement 2.500 km², dont 42% du total sont classés parc national, avec un « cœur de Parc », pratiquement inhabité, de 1.050 km².

Cette population se caractérise par sa jeunesse (35% de moins de 20 ans). Malgré la bonne croissance économique du PIB (5%/an) enregistrée jusqu'à la crise de 2008-2012, le taux de chômage s'élève à 29,5% en 2011 et à 60% pour les jeunes. En 2009, les États généraux de l'outre mer ont estimé qu'il faudrait créer environ 7.500 emplois nouveaux par an d'ici 2030 si on veut ramener ce taux à 5%.

Si la croissance démographique est représentative de l'évolution mondiale, le taux de fécondité (2,48 enfants par femme en 2008) de la Réunion est cependant anormalement élevé quand on le compare à celui de la Tunisie passé en dessous du seuil de 2,1 depuis 1999 et surtout à celui de l'île Maurice (1,79).

Figure 2. Population de l'île de la Réunion : 1670, projection 2030

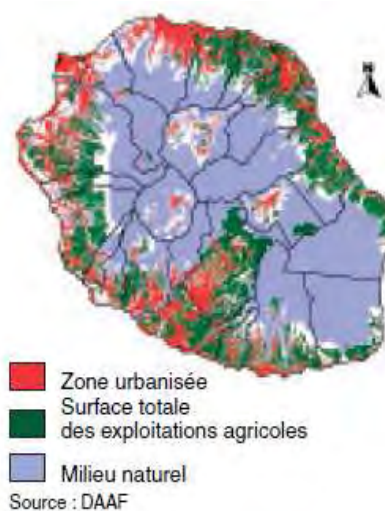


1 Les premiers habitants de l'île l'ont décrite comme un véritable paradis.

Atout dans la mesure où elle signifie une jeunesse importante, un élargissement du marché intérieur et une obligation d'action, la croissance démographique signifie surtout de nouveaux besoins immenses à satisfaire (emplois, logements, transports, alimentation, énergie...), des « pressions » toujours croissantes sur un espace et des ressources naturelles limités et d'autant menacés, et des risques d'instabilités urbaines, sociales et politiques.

L'artificialisation des sols constitue une menace directe pour l'agriculture (figure 3) et pour la filière canne tout particulièrement. Le maintien de l'équilibre économique des usines sucrières nécessite en effet un volume minimum de production. L'étalement urbain peut donc conduire, en réduisant la sole cannière, à un « effet cliquet » remettant en cause toute la filière. Les nouveaux outils mis en place : le SAR (schéma d'aménagement régional) et la CDCEA (Commission départementale de consommation des terres agricoles), suffiront-ils à assurer la préservation du foncier, des emplois agricoles et de l'économie sucrière ? La forte croissance des besoins interroge aussi l'évolution possible des autres territoires de l'île, c'est à dire les « Hauts », et les filières productives qui y sont associées. Ces Hauts pourront-ils apporter, comme ils le doivent, leur pleine contribution à la satisfaction durable des besoins fondamentaux des réunionnais ?

Figure 3. Zones naturelles, agricoles et urbanisées en 2010

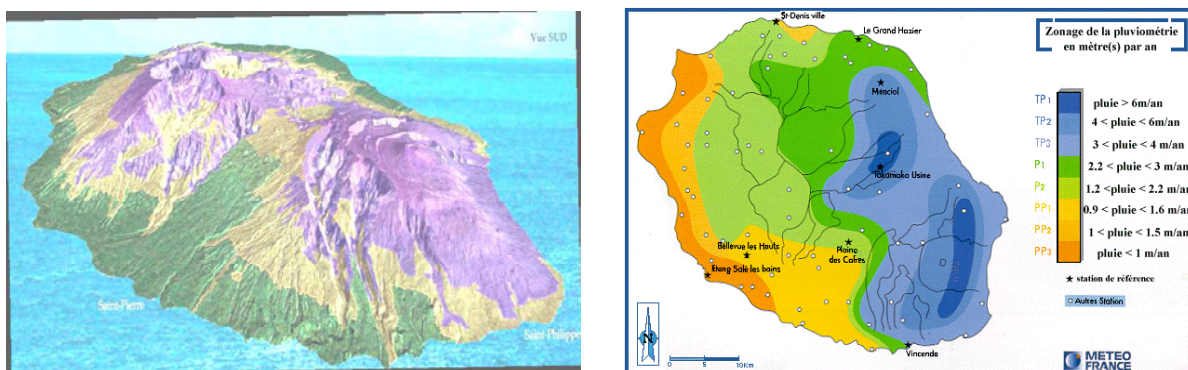


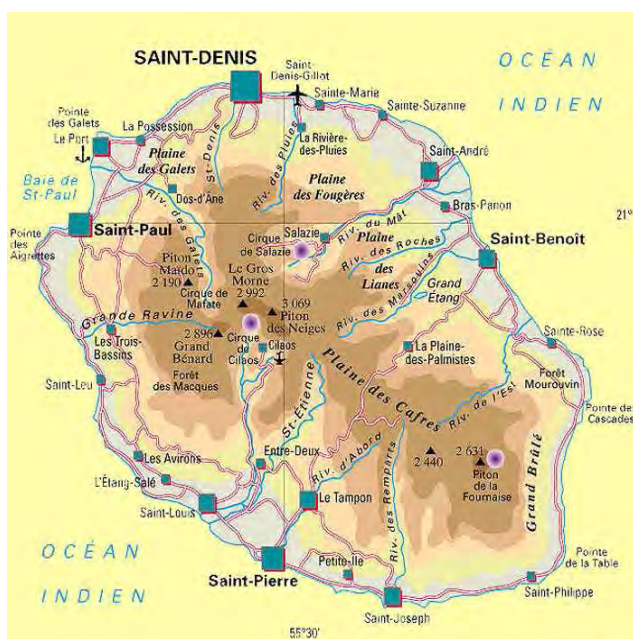
1.3 Nature, histoire, agriculture et ruralité : une identité et une diversité uniques

- **Un relief contraignant, une diversité climatique unique**

Malgré sa faible étendue (70 km sur 50), la Réunion est une très haute montagne (Piton des neiges : 3070 m) qui plonge autant dans l'Océan indien qu'elle ne le domine. Il en résulte une mer hostile aux hommes- et donc une culture réunionnaise centrée de longue date sur la terre et sur l'agriculture -, une extrême diversité climatique et un relief contraignant pour les transports

Figure 4. La Réunion, son relief, ses Hauts (coeur et zone d'adhésion du parc) et la pluviométrie.





La *côte sous le vent*, à l'ouest, souffre du manque d'eau pendant plusieurs mois, y compris en altitude, ce qui a conduit à recourir à l'irrigation². Cette côte qui a cependant pour elle la « baie du meilleur ancrage » (Saint Paul) a donc été la première peuplée et mise en culture. On y retrouve aujourd'hui le port, une agriculture pénalisée par le déficit hydrique, et un tourisme côtier qui ne peut prétendre concurrencer celui de L'île Maurice.

La *côte au vent* (côte est) enregistre, elle, des records mondiaux de pluviométrie³. Plus favorable à la culture dans sa partie basse, on y a très tôt installé le chef lieu de l'île, en le transférant de St Paul à St Denis. La partie haute est par contre pénalisée par l'extrême pluviométrie et humidité.

Le passage d'une côte à l'autre demeure problématique. Au Nord, la route principale de liaison, gagnée sur la mer, est le lieu de « bouchons » quotidiens importants, et doit parfois être fermée côté terre, pour raisons de sécurité suite aux risques d'éboulement. Le passage par le Sud « sauvage », très arrosé est contraint par le volcan de la Fournaise qui y déverse régulièrement sa lave. Le seul axe traversant, au centre, est une route de montagne aux nombreux virages.

- **Une spécialisation agricole ancienne et une industrie lourde et structurante : la canne**

Comme l'île Maurice, la Réunion a été une « économie de plantation », dont la spécialisation agricole, d'abord caféière, est ancienne⁴. Comme sa voisine, elle se consacre à la *canne à sucre* et le territoire ne produit pas son principal aliment de base, c'est à dire le riz⁵. La spécialisation sucrière s'est imposée à partir des années 1800 en substitution au café (et aux épices et céréales cultivées localement : maïs, blé, riz). Le succès de la canne s'explique par plusieurs raisons : concurrence mondiale devenue désavantageuse sur le café et destruction des plantations caféières par plusieurs cyclones (1807), possibilité d'importer du riz, perte de St Domingue et demande croissante en sucre de la métropole, garantie de prix et d'écoulement sur les marchés métropolitain puis européen, produit (sucre) se transportant facilement par voie maritime à longue distance⁶, culture qui tient les sols et résiste aux cyclones, ce qui, en climat tropical, n'est pas un mince

2 La côte sous le vent devient cependant beaucoup plus humide au Sud sur les bords du volcan de la Fournaise.

3 Pour le cumul de pluies sur des périodes de 12 heures à 15 jours (1,20 m à Grand Ilet en 12 heures le 26 juin 1980). A l'année, il pleut 11 m d'eau sur les Hauts de Sainte Rose.

4 1250 tonnes de café produites en 1744

5 Le riz n'est devenu céréale de base de l'alimentation qu'avec le temps. Il a été pendant quelques décennies importé de Madagascar, ce qui n'est plus le cas, ce pays n'étant plus exportateur.

6 Ce qui n'est pas le cas des fruits frais compte tenu de l'éloignement de l'Europe, sauf traitement lourd des fruits qui en dénature la qualité, comme le soufrage des litchis exportés de Madagascar. En ceci la Réunion n'est pas dans la même situation que les Antilles qui ont pu faire le choix de la banane.

avantage. Adaptée au territoire et au transport maritime à longue distance, répondant à la nouvelle demande du marché français et européen en sucre de qualité, et conjuguant à la fois une certaine compétitivité et durabilité, la filière canne s'est donc imposée et elle n'a cessé depuis de progresser.

Le passage du café au sucre de canne s'est progressivement accompagné d'une forte concentration foncière (passages à de très grandes exploitations) et industrielle car la filière nécessite des moulins à canne et des usines sucrières, donc des capitaux importants. L'abolition de l'esclavage en 1848 n'a pas remis en cause le système foncier, les noirs devenus libres étant remplacés dans les exploitations par des indiens « engagés ». Quant à la concentration industrielle, elle n'a cessé de se renforcer jusqu'à ce jour, le nombre d'usines passant de 200 au 19^e siècle à seulement 2 aujourd'hui.

La spécialisation sucrière n'a été remise en cause que lors de la dernière guerre suite au blocus maritime de l'île, la production passant de 110.000 tonnes en 1940 à 13.000 en 1944. Plus de 1.000 ha de cannes servirent à la production d'alcool comme carburant, 7.000 furent consacrés au maïs, 1.500 aux oléagineux et 500 aux haricots. Ceci n'empêcha pas une forte disette et la ruine économique, physique et morale de la Réunion. L'île ne peut donc rester indifférente aux désordres mondiaux car il en va directement de sa sécurité alimentaire.

• Les Hauts : l'âme et l'originalité de la Réunion

La présence, au dessus de la canne, de terres pouvant être mises en valeur et les évolutions de l'agriculture des Bas vers une industrie lourde ont donné aux petits exploitants et cadets de famille exclus du système agro-industriel, ou simplement aventuriers ou épris de liberté, la possibilité d'une nouvelle colonisation, cette fois interne, au 19^e siècle. Les agriculteurs des Hauts ont vécu de productions vivrières et de la production exportée d'huiles essentielles de géranium et de vétiver. Les *Hauts ruraux* ont longtemps souffert de la marginalisation et d'une grande pauvreté, tout en connaissant une forte croissance démographique. Ce n'est que ces toutes dernières décennies que leur situation a radicalement changé.

Les Hauts sont aussi demeurés un « *espace naturel* » important, une bonne part du massif, trop haute en altitude, trop pentue, trop difficile d'accès, ou soumise au volcanisme actif, n'ayant pu être colonisée. On y retrouve des forêts pour une grande part encore largement « primaires », ce qui est relativement exceptionnel au niveau mondial. Cet espace, de statut foncier « départementalo-domanial », est géré par l'ONF pour le compte du Conseil général et de l'État. Le domaine, s'étendant à l'ensemble du cirque de Mafate, comprend aussi une partie des Hauts ruraux, les droits fonciers des mafatais n'ayant jamais été reconnus.

Les Hauts sont enfin et de longue date, un « *espace de changement d'air* ». Les riches familles du littoral les ont vite appréciés pour leur fraîcheur en saison chaude et pour leurs eaux et elles y ont anciennement aménagé 2 petites « stations » thermales : Hellbourg, dans le Cirque de Salazie, et Cilaos dans celui du même nom. Cette dernière n'a été longtemps accessible que par un long voyage périlleux en chaise à porteurs sur un sentier escarpé. Avec leur mise en valeur récente, les Hauts, ruraux et naturels, sont aujourd'hui devenus un espace de plus en plus visité par les réunionnais du littoral, toutes classes confondues, un espace de respiration et de ressourcement pour tous.

L'histoire, si spécifique des Hauts, a contribué à accroître encore l'étonnante diversité réunionnaise :

- diversité des climats et des milieux mais aussi des « terroirs » : cirques, hautes plaines, Hauts de l'Ouest et du Sud ou de l'Est et du Nord sont autant de sous-ensembles des Hauts, chacun riche de sa propre diversité naturelle et culturelle, d'un quartier à l'autre, d'un « îlet⁷ » à l'autre,
- diversité résultant aussi de l'équilibre numérique rare qui s'est créé entre communautés d'origine européenne, africaine et indienne, et de l'importance toujours croissante du métissage. Le poids démographique relatif des « petits blancs des Hauts » dans la Réunion d'aujourd'hui et le fait que le « blanc » ne pouvait plus être assimilé au « riche », ont évidemment changé toute la donne.

Ainsi n'est-il pas exagéré d'affirmer que les Hauts sont « l'âme de la Réunion ». Ils en font en tous cas toute l'originalité.

⁷ Les « îlets » sont des petits plateaux habités, isolés les uns des autres par des ravines. Le mot est significatif : les îlets sont des îles dans l'île.

1.4 Un laboratoire de l'innovation institutionnelle

L'accession de la Réunion après la guerre au rang de « département », et les efforts considérables de modernisation qui en résultèrent, ne pouvaient suffire à répondre aux problèmes de l'île. La prise de conscience des défis à relever va, à partir des années 1960, conduire à plusieurs innovations majeures. Celles-ci, fruit d'une « intelligence collective » assez rare, seront initiées ou soutenues par quelques personnes remarquables du monde économique et politique local. La Réunion a notamment bénéficié de l'engagement de 2 anciens Premiers Ministres (Michel Debré et Raymond Barre) et de celui du Dr Pierre Lagourgue, premier président du Conseil régional.

Le défi démographique apparaît, dès la sortie de la guerre, comme nécessitant des réponses spécifiques. Ceci conduira le Dr Lagourgue à donner une grande importance au planning familial et Michel Debré à créer en 1963 le *Bumidom* avec pour objet de « contribuer à la solution des problèmes démographiques intéressant les départements d'outre-mer » (encadré). Malgré un net infléchissement de la croissance démographique réunionnaise dans les années 1970, celle-ci est depuis repartie de plus belle.

Le BUMIDOM.

Le BUMIDOM, bureau du développement des migrations dans les départements d'outre-mer, fut créé par Michel Debré après la visite en 1959 du général de Gaulle à la Réunion. Prolongement du bureau du développement de la production agricole (BDPA), le BUMIDOM organisera en 18 ans (1963 - 1981), la venue en métropole de plus de 70.000 personnes dont plus de la moitié originaires de la Réunion, notamment des Hauts du Sud très peuplés.

Cette décision organisait vers la métropole ce qui avait déjà été initié à petite échelle à partir de 1950, par les maires de St Joseph, Cilaos et le Tampon (3 communes rurales du Sud) avec le BDPA, à savoir le projet Sakay d'installation de familles réunionnaises vers Madagascar, une brillante réussite agronomique signalée en son temps par René Dumont, et à laquelle Madagascar, devenu indépendante, mettra brutalement un terme dans les années 1970

La réforme foncière et le « Plan d'aménagement de Hauts » vont, eux, laisser une marque plus durable et fondamentale dans la Réunion d'aujourd'hui. La *réforme du foncier agricole* visait à rompre avec l'ancien ordre social extrêmement inégalitaire de la « plantation » pour promouvoir une nouvelle économie d'entreprise, fondée, comme en métropole, sur des exploitations familiales performantes, et cela conformément aux lois d'orientation agricole de 1960. Elle a été une réussite remarquable (encadré).

La réforme foncière

Permettre à d'anciens métayers et ouvriers agricoles d'accéder au statut de chefs d'exploitation en faire-valoir direct, en morcelant les grands domaines en unités de 5 ha de production de canne ou de 20 / 30 ha d'élevage pastoral, tailles permettant de dégager alors un revenu de 1,5 SMIC, n'allait évidemment pas de soi !

La réussite ne sera rendue possible que par une politique volontariste voulue par quelques responsables locaux (professionnels, élus) et par l'État. Celle-ci sera mise en œuvre principalement par 2 institutions clefs : le Crédit agricole mutuel (prêts spécifiques bonifiés et à long terme pouvant représenter jusqu'à 130% du coût d'acquisition de l'exploitation) et la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural créée en 1965 (transferts fonciers et des aménagements, y compris l'habitat des agriculteurs, encadrement des agriculteurs par les « techniciens SAFER », garants de la bonne utilisation des fonds mis à disposition).

Au total, 24.000 hectares seront ainsi réattribués de 1966 à 1996 pour 3.300 exploitants installés, soit plus de 40 % de la surface agricole de l'île. Le changement obtenu est remarquable : alors, qu'au sortir de la guerre, 2% de grands propriétaires possédaient 60% de la surface agricole, les exploitations de plus de 100 ha ne forment plus que 13% de la SAU en 2000 et la nouvelle génération représente 60 % de l'effectif total des exploitants cultivant plus de 2 hectares.

La réforme foncière a aussi permis d'accroître la productivité et la production d'au moins 15%, prouvant ainsi la forte efficacité de la « petite agriculture ». Cette réforme, si radicale, s'est en outre effectuée sans heurts car elle n'a donné lieu à aucune expropriation. Le directeur du Crédit agricole de l'époque, Jean de Cambière, en tirera en 1983 un livre qu'il intitulera « *La certitude du développement : une référence mutualiste à la Réunion* ».

Plus complexe encore et tout aussi important sinon plus encore par ses effets à long terme pour l'île a été le « *plan d'aménagement Hauts* » (PAH) initié dans les années 1975. Avec le recul, plusieurs personnes autorisées considèrent que cette politique d'aménagement du territoire a été absolument fondamentale.

Le Plan d'Aménagement des Hauts (PAH) : de la marginalisation territoriale au renouveau rural

Dans les années 1970, les Hauts (alors 20 % de la population de l'île), marqués par le sous équipement, par la crise du géranium et par les exodes ruraux et agricoles, sont des territoires mis au ban où tout est difficile. Les professionnels locaux, qui devinrent alors les acteurs de leur renouveau économique, se rappellent des conditions de vie de l'époque: « on vivait à 12 dans une même pièce sans électricité, avec juste des paillasses ». Et ils témoignent des changements importants qui suivirent l'engagement collectif pour les Hauts initié en 1975. Le progrès ne fut pas que le fait d'abord d'investissements publics (infrastructures...) et privés. On peut même soutenir qu'il fut d'abord le produit d'une nouvelle reconnaissance et confiance des habitants des Hauts, en eux-mêmes et par les autres.

Le « plan d'aménagement des Hauts », fruit d'une réflexion collective menée notamment au sein du Comité économique et social, fut défini à la demande du Préfet avec l'appui de la direction de l'agriculture et en se mettant à l'écoute des habitants des Hauts (comités locaux et comité départemental). Ceci conduisit à le structurer autour de 3 grands objectifs :

1. assurer le *renouveau agricole* par le développement de l'élevage bovin (lait et viande) et des cultures fruitières pour mettre en valeur des terres disponibles, en friche ou dégradées, ainsi que par les cultures maraîchères et les élevages hors sol, lesquels demandaient moins de surfaces et moins d'investissements et pouvaient créer davantage d'emplois,
2. apporter une réponse à la demande de formation, de recherche-développement, d'encadrement et de services, à conduire *depuis et dans les Hauts* et non pas dans et depuis les villes du littoral,
3. développer un *tourisme rural* centré sur l'accueil par les habitants et sur tous les paysages des Hauts et pas seulement sur les « grands sites ».

Ainsi, les habitants et les acteur socio-économiques « exprimaient là les éléments de la mise en scène, toujours déterminante, de leurs territoires » (M Ehrhart, 2005).

Dès l'origine, l'ambition du Plan fut triple : i) sortir les Hauts de la pauvreté par la mise en valeur de leur potentiel économique, ii) rééquilibrer autant que faire se peut les échanges en réduisant la dépendance alimentaire de l'île (import-substitution), et iii) préserver la stabilité sociale et politique de l'île, le maintien de l'équilibre démographique Hauts/Bas (prévention de l'exode rural) étant considéré comme d'une importance cruciale.

L'adoption du Plan conduisit à la nomination d'un *commissaire à la rénovation rurale* relevant du Premier Ministre (DATAR) chargé d'en assurer l'animation et le pilotage, administration de mission (et non de gestion) très légère, voulue et soutenue à la fois par l'État, par la région et par le département. De nombreuses autres innovations institutionnelles seront introduites : pour l'organisation de l'élevage et de ses filières, pour l'animation rurale (l'action du commissaire trouvant son prolongement sur le terrain par la présence d'animateurs de haut niveau vivant au sein de la population) et la formation (mandat confié à l'APR, association de promotion rurale), pour l'habitat rural, pour l'organisation du tourisme rural,... La souplesse d'utilisation des fonds spécifiques des Hauts (FIDAR, Région..) sera aussi mise à profit à la fin des années 1980 pour promouvoir des éléments d'une nouvelle ruralité de qualité : pays d'accueil, opérations locales d'aménagement de terroir pour une agriculture durable, valorisation des produits agricoles, création du chai de Cilaos, introduction du cheval de Mérens et randonnée équestre, filière bois, rénovation du commerce de l'artisanat et du tourisme, structuration des bourgs ruraux...

La 4ème réforme, celle de *l'organisation des filières et de l'inter-profession de l'élevage*, également innovante et remarquable n'est pas sans liens avec la précédente. Elle sera initiée par quelques leaders professionnels, esprits visionnaires de l'île avec l'appui de l'État. Les responsables professionnels locaux sauront en outre mobiliser des cadres métropolitains de qualité, souvent d'origine bretonne, pour gérer les organisations (coopératives, inter-professions) qui en résulteront.

Une 5ème réforme mérite enfin d'être signalée : la création en 1990 de la cellule Europe « *AGILE* », autre exemple assez unique en France, avec le *commissariat/plan d'aménagement des Hauts*, d'un outil partenarial tripartite (État, région, conseil général), chargé en l'occurrence d'animer, d'impulser, de coordonner, de faciliter et de suivre la préparation et la mise en œuvre des programmes européens à la Réunion.

Plus récemment, la Réunion s'est vue dotée de 3 nouveaux outils qui pourraient être d'une grande importance pour son avenir : i) le SAR, schéma d'aménagement régional, dont la 2ème version a été récemment adoptée, ii) la Commission départementale de consommation des terres agricoles en cours de création (CDCEA), outil

disposant d'un pouvoir sans équivalent en métropole, et iii) le Parc national de la Réunion, créé il y a 5 ans.

1.5. L'économie réunionnaise : des services hypertrophiés et une agriculture dynamique, pivot du développement industriel

L'économie réunionnaise est fortement dépendante des transferts sociaux avec des niveaux de consommation sans rapport avec la production. Les échanges sont très déséquilibrés et les services (éducation, santé, affaires sociales, administration), hypertrophiés, représentent près des 2/3 des emplois salariés, soit 162.000 emplois. Le taux de couverture des importations par les exportations n'est que de 6,7% en 2010, les exportations ne représentant que 284 millions € (dont 172 millions pour les produits agricoles et alimentaires) face à 4,3 milliards € d'importations (agro-alimentaire, automobiles, produits chimiques,...). Le sucre est le principal produit exporté pour une valeur de 83 millions € en 2010.

L'agriculture (tableau), bien que la SAU ne représente que 43.000 ha, demeure un secteur essentiel de l'économie. Elle représente une population active de près de 22.000 personnes, près de 12.000 emplois directs (UTA) et une production de biens de 383 millions € se répartissant en 3 grands ensembles : la canne, les fruits et légumes et l'élevage (tableau). La production locale représente 75% de la consommation de produits frais (viande, lait, fruits et légumes). L'agriculture est aussi le pivot du développement industriel, l'agro-alimentaire représentant 42% du chiffre d'affaires industriel et 5.400 emplois, soit 35% des emplois de l'industrie. L'économie et l'emploi agricoles sont cependant menacés par l'étalement urbain : en 20 ans, la perte de SAU enregistrée est de 15 % (7.400 ha) !

L'agriculture de la Réunion 1989-2000-2010 (chiffres arrondis)

	1989	2000	2010
<i>SAU</i>	50200	43700	42800
<i>Surface irrigable</i>	5800	7600	9300
<i>Prairies, parcours, surfaces fourragères</i>	10100	11100	12000
<i>Superficie boisée</i>		87000	90000
<i>Territoire non agricole</i>		63000	69000
<i>Bovins</i>	18500	27100	27700
<i>Porcins</i>	70900	76900	70600
<i>Ovins et caprins</i>	33600	23100	20600
<i>Poulets de chair (1000)</i>	450	1400	1900
<i>Population active agricole</i>	33700	21800	21700
<i>UTA (Emplois directs)</i>	17700	12300	11700
<i>Nombre exploitations</i>	14500	9250	7600
<i>Total production de biens (millions € y compris aides directes aux productions dont prime bagasse-énergie à partir de 2009)</i>		344	383
<i>dont :</i>			
<i>- canne</i>		105	130
<i>- autres prod végétales</i>		141	144
<i>- prod animales</i>		98	109

Source Agreste réunikon. Recensements agricoles

Le niveau de formation en agriculture a beaucoup progressé avec 21% des chefs d'exploitation qui ont le baccalauréat (contre 40% en métropole). La proportion de jeunes reste supérieure à la moyenne nationale. Cependant, seulement 16% des chefs d'exploitation sont des femmes.

La surface moyenne par exploitation est de 5,8 ha en 2010 (5 ha en 2000) contre 55 ha en métropole. L'élevage s'est fortement spécialisé/professionnalisé avec un effectif bovin moyen par exploitation passé de 6,13 en 1989 à 25,7 en 2010. Au total, le nombre d'emplois en agriculture (en UTA) n'a baissé que de -4,5% depuis 10 ans, malgré les gains de productivité, contre -21% dans les autres DOM et -22% en métropole.

Les aides publiques à l'agriculture (PAC 1er et 2ème Pilier et autres aides) représentent un total de 231 millions € en 2010, dont près de la moitié va à la filière canne (110 millions).

AIDES PUBLIQUES PAR FILIÈRE TOUS FINANCEMENTS CONFONDUS (hors régime des calamités agricoles)

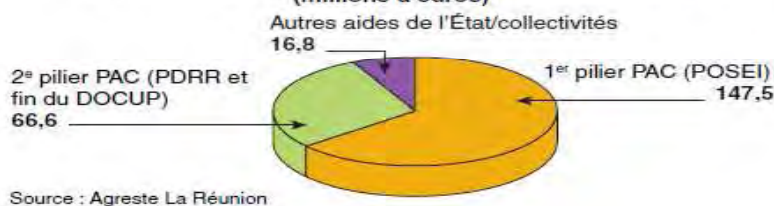
Unité : millions d'euros	2007	2008	2009	2010
Filière canne	85,3	90,6	110,9	110,4
Filières animales	23,9	22,0	18,0	21,9
Filières végétales hors canne	7,0	8,7	7,4	8,2
Mesures diverses en faveur des IAA	3,3	4,3	3,6	4,3
Dispositifs non affectés ¹	42,0	41,7	47,5	69,2
Contribution hors programme ²	17,4	15,3	14,2	16,7
Total financement public	178,8	182,5	201,5	230,8

1. Montants non affectés par filières mais programmés dans le cadre des fonds européens.

2. Aides de l'État et des collectivités locales non programmées dans le cadre des fonds européens.

Source : Agreste La Réunion

Répartition des aides publiques à l'agriculture en 2010 (millions d'euros)



Le tourisme, autre pilier de l'économie réunionnaise, représente près de la moitié, en valeur, des exportations.

2. La filière canne et le foncier

2.1 La canne à sucre, une filière parfaitement intégrée aux Bas de la Réunion

- Une filière structurante et structurée

La canne à sucre couvre aujourd'hui plus de 24.000 hectares, c'est à dire 57% de la SAU. Elle se situe sur la frange basse de l'île, en deçà de 600 mètres d'altitude mais jusqu'à 1000 m en partie sud.

Près de 3.500 planteurs mettent en valeur des exploitations d'une taille moyenne de 7 hectares, issues de la réforme foncière. Certains considèrent que les structures des exploitations sont trop petites car la rentabilité est de 7 à 8 ha. Cependant, la nouvelle génération est beaucoup mieux formée que l'ancienne installée dans les années 1970 et plus ouverte à la diversification, ce qui permet une meilleure rentabilité.

La filière procure 12.000 emplois directs et induits, soit 9,15% de la population active marchande.

La filière canne est en forte interdépendance et en synergie avec les filières agricoles des Hauts⁸ : utilisation de la paille pour l'élevage, fourniture de substrat pour le maraîchage, surface d'épandage nécessaire au développement de l'élevage.

Cette culture constitue un pilier solide de l'agro-industrie réunionnaise. Si le nombre d'usines s'est élevé jusqu'à 200 au XIX^e siècle, produisant 60.000 tonnes de sucre, des restructurations progressives de l'outil industriel jusqu'en 1996 ont conduit à maintenir aujourd'hui 2 usines situées à l'Est et à l'Ouest de l'île et produisant près de 200.000 tonnes. La répartition des lieux de collecte et de traitement de la canne sur ces deux sites permet d'optimiser les transports pénalisants compte tenu de l'infrastructure routière. Une organisation très intégrée et des certifications ISO⁹ ont été mises en place par Tereos qui est maintenant propriétaire des deux usines.

Le système canne/sucre est copiloté de façon tripartite : Industriels, Planteurs, État. Le Comité Paritaire

⁸ La localisation de l'élevage dans les Hauts et les mi-pentes est le résultat d'une décision politique (cf § 3)

⁹ Sucrière de la Réunion certifiée ISO 22000, ISO 9001 et 14001 en cours ; Sucrerie de Bois rouge : certifiée ISO 9001, ISO 14001 et 22000 en cours.

interprofessionnel de la Canne et du Sucre (CPCS) est né en juillet 2007 de la volonté commune des planteurs et des industriels réunionnais de renforcer la filière. Le CPCS a été reconnu officiellement comme une « interprofession » par un arrêté ministériel en mars 2009. Il est le lieu du dialogue et de la négociation entre les planteurs, les industriels et les pouvoirs publics où des sujets tels que les enjeux économiques, fonciers et de recherche sont abordés. Depuis le lancement de l'interprofession en 2007, la filière canne-sucre s'est notamment engagée dans la voie de la modernisation à travers le financement d'innovations multiples du champ jusqu'à l'usine.

La concentration des usines dans les mains d'un seul industriel inquiète néanmoins certains sur la pérennité de ce pilotage qui a permis aux différents acteurs de se sentir co-responsables.

La production de sucre réunionnais s'écoule principalement sur des marchés de niche, « sucres spéciaux » à forte valeur ajoutée où la production « aux normes européennes » est valorisée. Un dossier d'obtention d'IGP (indication géographique protégée) est d'ailleurs engagé.

En outre, la production d'énergie à partir de la bagasse permet d'apporter un complément de rémunération significatif et de garantir ainsi un revenu au planteur : sur 85€/t de canne achetée, 46€ vient de l'industriel sucre et 11€ vient de l'énergie issue de la bagasse. La filière canne-sucre assure 10 à 12% de la production d'électricité de l'île.

Il demeure que la filière est dépendante de subventions nationales et européennes et demeure vigilante quant au risque de démantèlement des dispositifs européens qui la protègent.

- **Une culture bien appropriée et défendue**

Le discours et l'analyse sur le positionnement de la canne à sucre à la Réunion sont beaucoup plus forts qu'il y a 20 ans : elle ne semble plus vraiment contestée par la population (sauf semble-t-il quelques enseignants) et s'appuie sur le fait qu'il n'y a pas vraiment d'alternative crédible puisque la Réunion est trop loin de la métropole pour des exportations de fruits par bateau, qu'elle n'est pas adaptée à la production de riz (pour laquelle elle ne serait pas compétitive) et que la substitution de l'import en fruits ne permettrait de cultiver que 2.000 à 4.000 ha en plus (or on compte 25.000 ha de canne).

Le discours économique est conforté par un discours multifonctionnel et durable sur les mérites de la canne (tenue des sols contre l'érosion et des terres contre le mitage, ce qui évite des coûts encore accrus de réseaux et transports, résistance de la canne au risque cyclonique, fourniture de bagasse-énergie, diminution des intrants herbicides, recyclage des effluents des élevages et des boues des stations d'épuration, qualité du paysage et identité réunionnaise...) et par le fait que la production, suite à la réforme foncière, n'est plus assimilée aux seuls « gros planteurs ». La canne est d'ailleurs fortement défendue par la CGPER, syndicat agricole dominant et représentatif des petites exploitations.

- **L'évolution des rendements, une recherche efficace**

Alors que la sole cannière est progressivement grignotée par une urbanisation diffuse, les progrès des rendements en quelques décennies est spectaculaire. De 4t de sucre/ha dans les années 50, le rendement est passé à 6,8t/ha dans les années 80 pour atteindre 8,2t/ha actuellement. Des marges de progrès de 30% sont encore possibles selon le centre technique. Ces progrès sont dus à l'évolution des méthodes de cultures et à la recherche variétale dans laquelle les industriels ont beaucoup investi (centre de recherche *eRcane*) pour adapter finement les variétés utilisées à la grande diversité des milieux et climats. Ceci donne à la Réunion un positionnement de pointe (top 5) dans la recherche/développement mondiale, avec l'avantage de sa grande diversité sur un petit territoire

Un autre facteur d'évolution positive est le développement de l'irrigation qui a permis de mettre en valeur de nouvelles zones sur la côte sous le vent, ou d'améliorer très significativement les rendements, grâce au transfert des eaux du cirque de Salazie. Cependant cette eau est également convoitée par les usages urbains de cette zone très touristique.

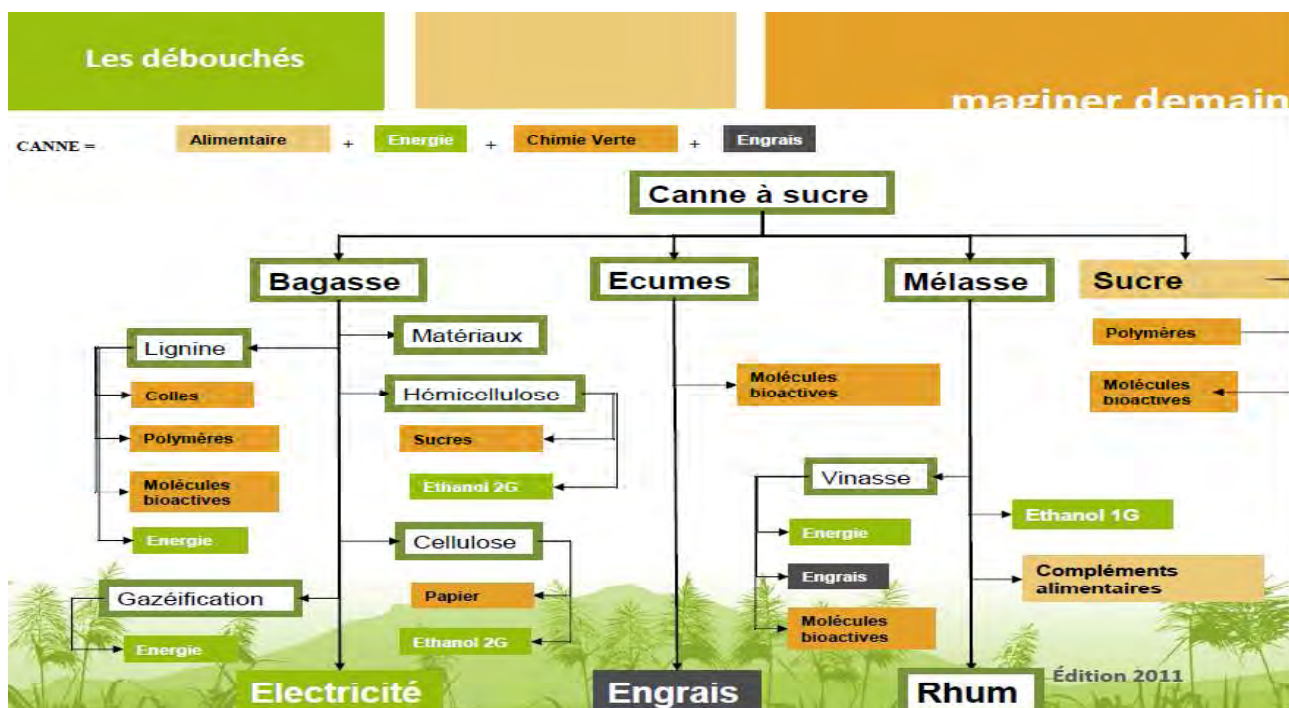
- **une image moderne et une vision prospective**

La canne à sucre n'est plus seulement une culture de production de sucre, en concurrence avec son environnement économique, elle est présentée comme une filière de développement durable, capable de faire

face aux grands enjeux de demain :

- culture respectueuse de l'environnement par sa capacité à pousser avec peu d'intrants phytosanitaires et la possibilité de maintenir les molécules fertilisantes dans les sols,
- capable de fonctionner en complémentarité d'autres filières comme l'élevage par le recyclage des effluents et boues de station et la fourniture de pailles de canne pour l'alimentation et les litières,
- permettant de lutter contre l'érosion et les glissements de terrain grâce à son système racinaire qui tient les sols et permet ainsi le renouvellement de la nappe phréatique,
- piège à carbone efficace (plante en C4) en stockant l'équivalent du CO2 émis par les automobiles de l'île.

Le centre de recherche *eRcane* travaille également sur la valorisation des sous-produits dans la chimie verte et la filière présente de façon prospective ou image tout à fait renouvelée de sa production. Il estime à 80% d'inconnu dans la valorisation possible de la canne.



2.2 Le foncier : un risque direct pour la canne à sucre et pour l'avenir de l'île

- **L'agriculture, variable d'ajustement des évolutions urbaines et environnementales ?**

La pression urbaine sur les terres, particulièrement forte, pèse sur la zone des « Bas », zone parfaitement adaptée à la culture de la canne mais qui ne représentant que 1.000 km² sur une surface totale de 2.500 km². Depuis les années 1990-2000 et la construction des routes rapides à 4 voies, elle s'exerce aussi de plus en plus sur les Hauts, ce qui est nouveau, et notamment la zone des mi-pentes qui se « rurbanisent ». L'urbanisation y a progressé en effet de 2,4% par an contre 2% par an dans les Bas. Par effet domino, l'urbanisation repousse donc la canne vers l'intérieur de l'île, qui repousse à son tour l'élevage sur les pentes loin des bourgs qui s'urbanisent à leur tour, alors même que cette relocalisation bute dans sa partie haute sur les limites du Parc National et un certain nombre de contraintes environnementales.

Au total :

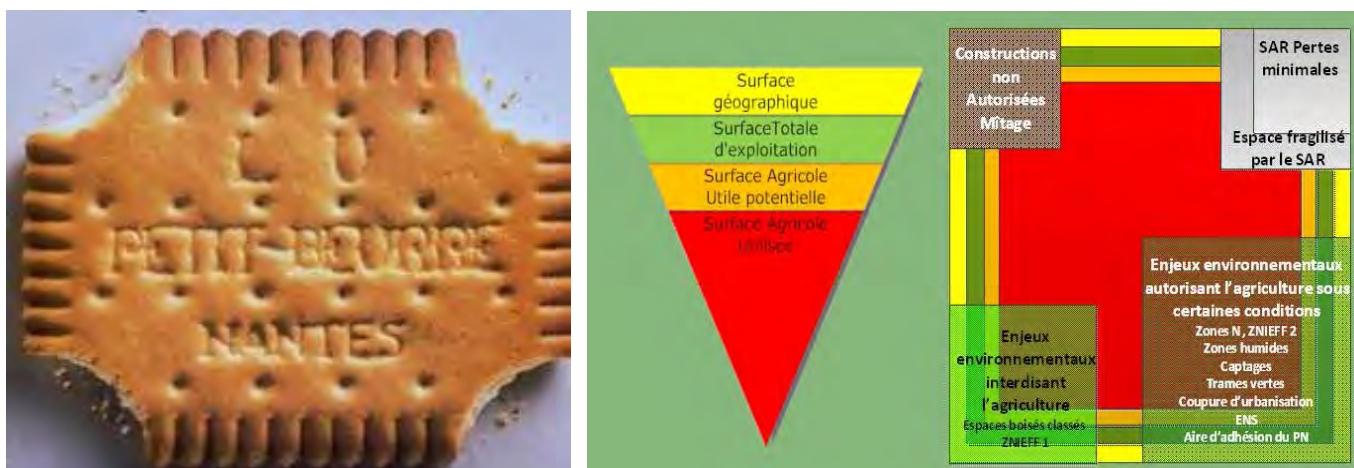
- en 2008, la tache urbaine couvrait plus de 10% du territoire réunionnais soient 27.380 ha contre 21.600 ha en 1997,
- l'espace bâti a augmenté de 27% en 11 ans, soit + 525 ha/an,

- de 1997 à 2003, donc en 6 années, 1.500 ha de potentiel cannier et 260 ha à potentiel élevage ont été absorbés.

L'agriculture apparaît donc comme la première victime d'une évolution urbaine peu maîtrisée. Elle s'estime aussi menacée par les décisions environnementales du fait des contraintes, réelles ou supposées, attachées aux ZNIEFF de classe 2 (une bonne partie des Hauts hors zone cœur du parc national) que le nouveau SAR (schéma d'aménagement régional) de 2011 a décidé de classer en « zones de continuité écologique ». Le classement de ces zones en zone naturelle « N » empêcherait en effet le bénéfice des subventions agricoles et interdirait la construction de bâtiments.

Certains acteurs estiment que l'agriculture est donc doublement grignotée « par le bas et par le haut ». Un PLU vient cependant de classer ces zones en « Ace » (Agriculture continuité écologique) et non en « N » pour permettre le maintien de subventions agricoles.

Figure 5. Le grignotage du foncier agricole par tous les bouts (images SAFER)



L'étalement urbain et la perte de sole cannière dans la zone littorale de Saint André



Photo Th Simon 2006

- **Un risque d'effet cliquet sur la filière canne-sucre**

Le grignotage du foncier fait peser un risque d'« effet cliquet » sur toute la filière canne-sucre. Le maintien des 2 usines suppose en effet le maintien d'un volume minimum de production. Certains – DAAF, Crédit Agricole-- estiment le « point mort » comme un seuil de production entre 1,7 et 1,8Mt/an en dessous duquel

les 2 usines ne pourraient perdurer¹⁰. Ceci aurait des impacts gravissimes pour l'île (cf plus loin § 5.2. scénario 1 de *l'effondrement agricole*).

La perte de sole cannière a pu heureusement être compensée ces dernières années en termes de production globale. Le progrès variétal et la mise en valeur de nouvelles zones grâce principalement au transfert des eaux de la côte au vent (Salazie) à la côte sous le vent (Saint Paul) ont en effet permis le maintien de la production à 1,8 millions de tonnes.

Le transfert des eaux étant aujourd'hui réalisé, la perte de foncier ne pourra cependant plus être compensée de cette façon comme par le passé. La poursuite de l'étalement pourrait donc avoir des conséquences catastrophiques. Les professionnels et un nombre croissant de responsables réunionnais sont donc inquiets des évolutions possibles et un certain nombre d'outils et documents ont été établis pour préserver la sole cannière.

- **La mobilisation des acteurs de l'agriculture et du foncier agricole**

Face à la montée des risques, les acteurs de l'agriculture se mobilisent. Ainsi, le Conseil général, collectivité réunionnaise en charge du secteur, a pris l'initiative de réunir ces acteurs pour élaborer en 2004 les « *Cahiers de l'agriculture* » en vue de faire entendre la voix de l'agriculture dans le cadre de l'élaboration du nouveau SAR (schéma d'aménagement régional) par le Conseil régional. Ces *Cahiers* ont fixé à 30.000 ha la surface nécessaire à la canne à sucre, mais peu de personnes rencontrées croient à une évolution positive significative au-delà des 25.000 ha actuels, compte tenu de la pression urbaine liée à la croissance démographique.

La SAFER, très mobilisée, a mis au point un outil intéressant de suivi de la surface agricole à la parcelle. Il reste à le rendre plus partenarial (appropriation par les autres acteurs y compris les collectivités) et à le caler avec les travaux faits par la filière canne et le comité de suivi du SAR, dans la perspective de l'observatoire de la consommation des terres.

Le conseil général a d'ailleurs mandaté la SAFER pour animer le Comité technique de Coordination Foncière (CTCF). Ainsi, depuis 2007, le CTCF s'organise pour assurer un lien entre les différents acteurs du monde agricole et animer une politique foncière volontariste. Il est constitué par le Conseil Général, pilotant le comité, la SAFER, la Région, la DAAF, l'ASP, la Chambre d'Agriculture, la FRCA et le CPCS. La mise en commun des connaissances, de l'avancée des projets et des analyses réalisées permet d'engager des travaux communs pour atteindre les objectifs des *Cahiers de l'Agriculture* et de mutualiser, dans une démarche partenariale, les connaissances terrain et le suivi de la consommation des espaces agricoles.

Les professionnels et autres défenseurs du foncier agricole sont eux mêmes organisés en réseaux actifs au sein du monde associatif. Ils ont usé de leur influence dans l'élaboration du SAR et dans la création de la nouvelle CDCEA (Commission départementale de consommation des terres agricoles).

- **Les dispositions du SAR**

La question du maintien de la sole cannière est bien une question d'urbanisme posée aux élus confrontés à une population en forte croissance avec des besoins en conséquence.

Spécificité des DOM, le SAR (schéma d'aménagement régional) est un document opposable (il équivaut à une *directive territoriale d'aménagement*). Le premier SAR avait déjà fixé un objectif maximum de consommation de terres agricoles à ne pas dépasser mais il n'a pas été respecté. Il prévoyait la transformation de 2.000 ha de terres agricoles en urbanisation, la réalité s'est élevée à 5.000 ha de perte.

Le nouveau SAR, en s'appuyant sur de nombreuses études, a par suite reconnu que « *la poursuite de ce développement dans les mêmes conditions conduit à une impasse, tant pour les hommes et les femmes de La Réunion que pour le devenir de l'espace réunionnais* ». Objet d'une négociation difficile de 5 années, le SAR de 2011 s'est ainsi donné l'objectif de « construire la ville sur la ville ». Ceci apparaît tout à fait possible puisque plus de 3.500 ha d'espaces à vocation urbaine, actuellement vides, ont été identifiés, et que, d'après des travaux de modélisation menés par l'Université de La Réunion, ces friches urbaines pourraient accueillir le million d'habitants attendu à La Réunion d'ici 2030-2040¹¹). Finalement le SAR a prescrit la

¹⁰ Le seuil est en réalité évolutif.

¹¹ Modélisation d'un potentiel de densification à La Réunion à partir des données cadastrales, Gilles Lajoie, avril 2007

construction de 70% des futurs nouveaux logements dans l'espace urbain de référence (zones déjà déclassées) et il a fixé des quotas maximum d'extension urbaine par commune, avec une structuration urbaine à 4 niveaux, depuis le centre des villes, jusqu'aux zones agricoles ; avec un phasage 2020/2030. Un bilan de la densification a mi-parcours permettra ou non de poursuivre la conversion de terres agricoles.

- **La nouvelle CDCEA (Commission départementale de consommation des espaces agricoles)**

La seconde décision fondamentale pour la protection du foncier agricole a été la création par décret n°2012-824 du 26 juin 2012 de la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles, en application de la dernière loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP). La CDCEA a en effet le pouvoir dans les DOM, ce qui n'est pas le cas en Métropole, d'émettre un avis réputé de « conformité » sur tous les documents d'urbanisme et projets ayant pour conséquence une réduction des terres agricoles. Sa composition, assurant une place importante à l'agriculture, même si toutes les filières n'y sont pas représentées, laisse espérer une bien meilleure prise en compte de la défense à long terme du foncier agricole.

- **La baisse de consommation observée et les réflexions sur les autres outils à mobiliser**

Les diverses mesures prises pour la protection des surfaces agricoles semblent commencer à porter leurs fruits. En effet, la croissance de la tache urbaine est passée de + 2,3% /an sur la période 1997-2003 à 2% sur la période 2003-2008. Si on assiste donc à une trajectoire de densification urbaine, l'extension en 2008 était cependant encore de 523 ha/an¹², ce qui est double de ce qui serait souhaitable. Selon le syndicat du sucre, la perte des surfaces agricoles au détriment de l'urbanisation serait cependant tombée à 200 ha/an en 2012 (contre 700 ha/an dans les années 90 et 500 ha dans les années 2000)¹³. Ce chiffre reste cependant à confirmer et les terres perdues par urbanisation sont d'excellente qualité (rendement > de 20% à la moyenne) contrairement aux terres gagnées sur les friches.

Malgré ces progrès, de nombreux acteurs estiment qu'il va falloir rester très vigilant et que le combat du foncier agricole ne pourra être gagné que si on réussit à bien utiliser les outils récemment créés, notamment la CDCEA, et à en initier de nouveaux. La nouvelle commission, installée le 5 décembre 2012, a d'ailleurs commencé à se réunir (<http://www.daf974.agriculture.gouv.fr/CDCEA>) et à émettre des avis qui ont obligé à des modifications importantes de projets. Elle démontre ainsi déjà sa très grande importance et utilité.

L'attachement des réunionnais à l'automobile (considérée comme un signe majeur de réussite sociale) et à la « case » individuelle avec sa « cour » ainsi que le défaut de transports en commun en sites propres constituant une offre alternative de transports demeurent cependant des obstacles de poids pour la sauvegarde à terme des terres agricoles et pour un développement urbain durable.

Au delà des travaux de la CDCEA, la réussite de la protection des terres nécessitera ainsi l'émergence d'une nouvelle école réunionnaise de l'urbanisme et de l'architecture ainsi que la mise en place d'outils incitatifs. L'objectif devrait être l'affirmation d'un projet urbain nouveau permettant de structurer une densification urbaine, intégrant le respect d'un certain mode de vie créole, et sans lequel le grignotage des terres agricoles, légal ou illégal, continuera inéluctablement.

Des incitations financières à construire la ville sur la ville permettraient d'accélérer cette nécessaire mutation culturelle de l'île. C'est pourquoi les acteurs agricoles considèrent que des leviers économiques autour de mesures FEDER et de mesures de défiscalisation encourageant les projets de densification sont à rechercher d'urgence pour un développement durable du territoire. Il s'agira aussi d'assurer un contrôle effectif de l'évolution du bâti et du respect des règles d'urbanisme (habitat illégal).

Enfin, le SAR étant lui-même un document fragile car révisable, la protection nécessitera des mesures garantissant la pérennisation à long terme du foncier à usage agricole. Il s'agirait par conséquent de mettre en place des « Zones Agricoles Protégées » (ZAP) garantes de cette pérennisation, avec comme première priorité la défense des périmètres irrigués, lesquels devraient être reconnus comme des espaces agricoles intangibles. Il serait souhaitable parallèlement de renforcer les GFA (groupements fonciers agricoles) pour en

¹² Source « Caractéristiques de la tache urbaine 2008 et mesure des évolutions depuis 1997. Agorah (Agence pour l'Observation de la Réunion, l'Aménagement et l'Habitat) ; Déc 2010

¹³ Pour la période 2008-2012, l'estimation, faute de données officielles (Agorah), repose sur un travail interne au Syndicat, mené à partir des données officielles de déclassement (source POS/PLU) et de la photo-interprétation des orthoimages 2011

faire de véritables « boucliers fonciers » et d'adapter la procédure « terres incultes » au contexte réunionnais dans lequel l'indivis est très fréquent et génère de nombreuses friches agricoles non récupérables.

2.3 Le secteur de la canne et son foncier : une analyse stratégique

• Point de vue des acteurs agricoles

Les acteurs de la filière canne à sucre sont relativement confiants sur l'inscription dans la durée de cette culture dans le paysage réunionnais. Après les turbulences liées aux années de guerre et de besoin alimentaire local, puis de restructuration de la filière de transformation pour la rendre compétitive, ils s'accordent à dire que cette culture présente des atouts en matière de stabilisation sociale (fortement utilisatrice d'emplois de différents niveaux de qualification, savoir-faire local, rémunération des planteurs négociée dans une interprofession solide, image de la canne porteuse d'identité culturelle), de protection environnementale par la stabilité des sols vis à vis de l'érosion, d'avenir par ses débouchés en biomasse énergie et en chimie verte.

Néanmoins, ils restent vigilants sur le maintien des dispositifs européens dans le cadre des accords de libre-échange (FTA) pour ne pas se trouver en position de concurrence intenable.

Par ailleurs, ils sont très inquiets sur le maintien des surfaces agricoles nécessaires à l'approvisionnement durable des deux usines de sucre. Les cultures de substitutions ne prenant le relais que sur quelques milliers d'hectares, cela pourrait se traduire par une fuite en avant de l'étalement urbain.

Les acteurs de la canne, conscients de ce grave problème, ont investi beaucoup de temps et de matière grise pour alimenter une action de réflexion et d'influence sur la gestion de l'urbanisation. Ils considèrent que ces efforts ont commencé à produire leurs effets mais qu'il faut rester vigilant et que de nouveaux outils seront nécessaires pour réussir la protection à long terme des terres et la densification urbaine.

• Point de vue de la société civile et des élus

Les associations environnementales, comme les représentants des collectivités territoriales, insistent également sur l'importance de maintenir la canne à sucre sur les surfaces nécessaires à sa survie. La question de la concurrence foncière avec l'urbanisation est présente dans les esprits.

La Réunion a la chance de disposer d'un outil réglementaire contraignant, le SAR, ce qui n'est pas le cas des outils d'urbanisme métropolitains. Cependant, la majorité des acteurs rencontrés considèrent qu'il sera difficile d'appliquer effectivement le SAR. Ils craignent que les élus continuent à naviguer dans le court terme, guidés par les dynamiques démographiques et la forte pression sur la construction. La grande taille des communes et le souhait des élus de contenter les habitants de chaque quartier dans leur demande d'extension risque fort d'alimenter de nouvelles dérives. Beaucoup ont donc peur de voir les terres agricoles de fait à être de fait toujours considérées comme une simple « variable d'ajustement ».

Le Conseil Économique et Social Régional a émis un avis sur le nouveau SAR en affirmant avec force que le foncier est une denrée particulièrement rare et précieuse. Il préconise une vigilance particulière face au risque encouru sur le maintien de la SAU, notamment concernant les terres à haut potentiel agronomique, et l'évitement de tout enclavement agricole.

• La canne à sucre et sa filière : atouts, faiblesses, opportunités et menaces

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> - bien adaptée au climat et résistante aux cyclones - tient les sols et protège de l'érosion - utilisatrice de main d'œuvre dans la culture et la transformation, facteur de cohésion sociale - réforme foncière qui a élargi la base des plantations et accompagné la modernisation - structuration industrielle et interprofessionnelle solide, important soutien industriel d'un acteur français de dimension mondiale - facilité de transport maritime du sucre et marchés 	<ul style="list-style-type: none"> - forte dépendance aux subventions (40% du prix) - concurrence internationale - taille des plantations devenues trop petites - foncier en concurrence avec l'urbanisation dans les parties basses, y compris irriguées - développement urbain mal maîtrisé (étalement) - transport engorgeant les axes routiers et modes de transports (défaut de transports en sites propres, recours généralisé à l'automobile) favorisant l'étalement

d'exportation du sucre en Europe - capacité de la canne à fournir de la biomasse énergie et de la chimie verte - recherche <i>Ercane</i> en pointe dans l'Océan Indien et en capacité de rayonnement mondial	
Opportunités - Pouvoir du SAR et surtout de la nouvelle CDCEA (Commission départementale de consommation des espaces agricoles) pour protéger effectivement les terres agricoles - marchés de niche sur le sucre et les molécules chimiques rémunératrices - hausse durable du prix de l'énergie permettant de rémunérer la bagasse - hausse durable du prix des céréales et du sucre	Menaces - étalement urbain et mitage : risque de passer en dessous d'un seuil critique, menaçant la survie de toute la filière - SAR difficile à respecter à cause de la démographie et des élus très sollicités - remise en cause des subventions - ouverture des marchés (OMC)

3/ Les Hauts et l'élevage

Les Hauts d'aujourd'hui sont bien différents de ceux de 1975 et même de ceux de 2000.

Le *Plan d'Aménagement des Hauts* (PAH), « né de la volonté conjointe des responsables réunionnais et de l'État de mettre fin à l'exode rural en transformant un espace marqué par la pauvreté en un territoire prospère, a été un pari volontaire qui, dans une large mesure, a été réussi. Une remarquable opération de développement intégré, la seule jamais conduite à la Réunion, a été menée à son terme avec succès »¹⁴. Les grands axes définis en 1975 (renouveau agricole dans un objectif d'import-substitution ; formation et animation du tissu rural, développement d'un tourisme centré sur l'accueil par les habitants) et certaines innovations introduites ensuite ont porté leurs fruits comme en témoignent la réussite notamment de l'élevage et du tourisme rural. Les Hauts représentent d'ailleurs aujourd'hui toujours 1/5 de la population (160.000 habitants) avec un taux de croissance démographique identique à celui de l'ensemble de l'île, plus fort sur les « mi-pentes » accessibles que dans les zones les plus enclavées (Cirques).

Cependant, les dynamiques en cours montrent :

- des progrès inégaux selon les filières et les territoires et un potentiel de qualité et diversité encore très insuffisamment valorisé,
- l'émergence de nouveaux enjeux et risques, notamment la dégradation de la qualité territoriale par une urbanisation non maîtrisée, surtout sur les mi-pentes.
- un défaut de pilotage économique, une certaine désarticulation entre filières et territoires et le risque d'échec du nouveau parc national comme outil de développement durable.

Le très fort étiolement depuis plus d'une dizaine d'années du PAH n'y est sans doute pas étranger. Les acteurs sont devenus plus nombreux et les stratégies moins visibles. Le tout peut laisser une impression de grande confusion et susciter certaines inquiétudes chez les premiers concernés : les habitants des Hauts. Les points de vue exprimés soulignent la nécessité d'une réaffirmation mobilisatrice, dans la vision et dans la gouvernance.

3.1 L'élevage et ses filières¹⁵ : réussites exemplaires et nouveaux problèmes

Le développement des Hauts depuis 1975 s'est d'abord appuyé sur la production locale de viande, de lait, de fruits et de légumes dans un objectif d'import-substitution. L'organisation du développement de l'élevage et de ses filières et interprofessions a été particulièrement remarquable. Cependant, la question de la bonne

¹⁴ « Quel avenir pour les Hauts ? » AKoz Les cahiers réunionnais du développement n°25 - décembre 2005

¹⁵ Compte tenu du temps disponible limité, la mission a fait le choix de centrer ses analyses sur les seules filières animales

articulation entre filières et territoires est aujourd'hui reposée.

- **Une réussite économique d'ensemble**

L'élevage a connu depuis 1975 un essor sans précédent : il représente aujourd'hui près du tiers de la valeur ajoutée de l'agriculture. La production se répartit en plusieurs filières, chacune disposant, pour son secteur « organisé » (qui ne regroupe pas tous les producteurs), d'une organisation professionnelle spécifique (cf tableau). Les filières animales, organisées en interprofessions, représentent 5000 emplois directs et indirects.

Les filières de l'élevage à la Réunion (Source : DDAF)

<i>Filière</i>	<i>Nombre d'élevages (secteur organisé)</i>	<i>Organisation de producteurs</i>	<i>Production 2007</i>	<i>Taux de couverture du marché</i>
<i>Porcine</i>	190	CPPR	13.156 tonnes	49 %
<i>Avicole</i>	124	Avi-pôle	12.944 tonnes	48 %
<i>Laitière</i>	104	SICALAIT	24.041.480 L	15 %
<i>Viande bovine</i>	315	SICAREVIA	1.916 tonnes	32 %
<i>Cunicole</i>	60	CPLR	450 tonnes	40 %
<i>Viande caprine et ovine</i>	62	CPCR	497 tonnes	21 %

Les taux de couverture du marché s'étagent aujourd'hui de 15% pour le lait à 100% pour les œufs et pour la viande fraîche de porc. Certains segments de marché, tels que les viandes congelées ou destinées à la transformation ainsi que la restauration collective, sont difficiles d'accès à la production locale du fait notamment du coût de la matière importée.

Le progrès remarquable de l'élevage, tant en quantité produite qu'en qualité, doit beaucoup aux organisations économiques mises en place.

- **Une filière et une inter-profession exemplaires : la CCPR et l'ARIBEV**

Parmi les organisations économiques de la Réunion, la CPPR (coopérative des producteurs de porcs de la Réunion), créée en 1975, et son prolongement inter-professionnel, l'ARIBEV (association réunionnaise interprofessionnelle pour le bétail et les viandes), outil de structuration du marché pour le porc, la viande bovine et le lait (cf encadré), créé dans la foulée, sont à signaler.

L'inter-profession ARIBEV a permis de créer un cadre économique indispensable au développement de structures de productions familiales efficaces sans pénaliser pour autant le consommateur, et avec tous les bénéfices qu'on pouvait en attendre (emplois, développement rural inclusif, sécurité alimentaire,...). Ce remarquable système d'acteurs solidaires du territoire est unique à l'échelle des DOM, sinon en France. L'État, qui a hébergé l'ARIBEV, a mis tout son poids pour sa création.

L'inter-profession ARIBEV

L'ARIBEV, institution à présidence tournante, associe producteurs, distributeurs et importateurs.

On y discute en toute transparence du revenu de référence (et donc des prix) à assurer pour l'élevage local et des outils économiques à mettre en place pour pouvoir le garantir. La référence permet d'optimiser la mécanisation, le partage entre le plus grand nombre et un revenu correct sans trop de subventions.

Les différents acteurs de l'inter-profession apportent chacun leur contribution : encadrement et développement des filières par les coopératives pour accroître la productivité et la qualité, contribution financière significative des importateurs à l'inter-profession par le biais de prélèvements sur les importations, mise en avant des produits réunionnais par la grande distribution.

La dynamique d'organisation économique trouve pour une large part son origine dans les fondateurs de la CPPR. Ceux-ci, une douzaine de personnalités humanistes (on peut citer Henri Faure, l'ancien maire des Aviron, Raymond Vivet, Maxime Rivière, Michel Charles Hoareau), eux-mêmes éleveurs assez importants (une centaine de truies / élevage), avaient en effet compris que pour que les choses fonctionnent à terme, il fallait limiter leur propre développement et inclure de façon solidaire le plus grand nombre possible de petits

éleveurs (alors propriétaires d'1 ou 2 truies) appelés à se professionnaliser. Cette vision s'est traduite dans la réalité et la CPPR (encadré) s'est ainsi affirmée comme une « coopérative » exemplaire accompagnant un progrès des élevages (moyenne de 25 truies par élevage) et de la rémunération (2,60 €/kg au lieu de 1,40 en métropole). Les élevages sont bien répartis dans l'ensemble de l'île, principalement dans la zone des Hauts (2/3 du total). Cette option a été privilégiée dès l'origine malgré son coût de transports. Elle permet d'offrir des produits de bonne qualité et participe à l'aménagement durable du territoire tout en évitant une sur-concentration géographique des problèmes de lisiers.

La CPPR : coopérative des producteurs de porcs de la Réunion

Pour que les petits éleveurs intègrent la coopérative, celle-ci a, dès 1978, embauché un sociologue et créé de petits groupements d'achat d'aliments à leurs bénéfices. Elle a aussi mis en place un système de quotas : le nombre de truies maximum autorisées par élevage est limité. Ces quotas, qui ont évolué dans le temps, sont respectés.

La coopérative s'est attachée parallèlement à investir l'aval : abattage, transformation, conditionnement et commercialisation. Ceci permet aux producteurs de capter à leur profit la valeur ajoutée créée et de maintenir des quotas bas. Le résultat c'est plus d'emplois familiaux et plus de bien-être.

Aujourd'hui, le « groupe » CPPR dispose de 5 grands pôles d'activité :

- Le pôle *élevage* regroupe les 250 éleveurs de la coopérative et un centre régional d'insémination. Il représente 83% de la production et 60% des éleveurs de l'île, à la fois naisseurs et engraisseurs,
- le pôle « viande » avec un abattoir ultra-moderne, traitant 50.000 porcs/an, qui sert aussi pour la viande bovine, et un atelier de découpe (SICA VIANDE PAYS) produisant 100 références commerciales,
- le pôle « logistique » avec la « Centrale frais » dont la flotte de camions fournit les supermarchés de l'île,
- le pôle « environnement » avec la SICA Aucre qui assure le traitement et la valorisation des déchets (farines, graisse utilisés comme combustibles) et la SICA des Sables (incinérateur). Une partie des farines (300 tonnes/an) servent d'engrais,
- Le pôle « salaisonnerie » résultant du rachat il y a 2 ans des « salaisons de Bourbon », entreprise qui fonctionne à partir de viande congelée importée de métropole. L'acquisition est utile en cas de surplus de production locale. Un projet de production de produits pays frais (plats individuels cuisinés) est à l'étude.

Cet ensemble global, construit sur 35 années, a fait la réussite de la CPPR, au bénéfice de ses membres mais aussi du développement rural des Hauts.

La production de la CPPR est toujours en croissance contrairement à celle du secteur non organisé . Cependant les importations (viande congelée à bas prix) augmentent plus vite que la production (tableau).

	Tonnes (année 2010)	Évolution sur 1 an %
Consommation	23.000	+ 4,6 %
Importations	12.243	+ 11%
Production locale		
- Total	11.616 (49%)	-1,6%
- CPPR (vente supermarchés)	9.359	+ 1,9%
- éleveurs indépendants (circuits de proximité)	2.257	-13,7%

La structuration professionnelle de l'élevage devrait encore se renforcer avec l'augmentation continue des contraintes réglementaires : la CPPR aide les producteurs à s'adapter par une aide aux investissements accompagnée d'une augmentation du quota (ajusté à 32 truies en 2012), l'augmentation de la taille des élevages permettant de compenser la perte de revenus. Cependant le secteur actuellement non structuré pourrait jouer la carte de produits fermiers locaux à plus haute valeur ajoutée.

Le grand problème actuel de l'île, suite à la crise mondiale de 2008-2009, est la baisse de pouvoir d'achat et la montée rapide du nombre de chômeurs, passé de 7.000 à 12.000 en 3 ans. La baisse du pouvoir d'achat impose des gains nouveaux de productivité. Le projet DEFI a servi de « bouée de secours » mais il convient de trouver des solutions économiques durables.

Le projet DEFI : Développement des Élevages et des Filières des Interprofessions

Le projet DEFI a pour objectif sur 10 ans (horizon 2020) de gagner 10% de parts de marché pour les produits des filières animales des interprofessions réunionnaises de l'élevage, tout en créant 1.600 emplois et en redonnant du pouvoir d'achat aux Réunionnais.

Sa réussite suppose à la fois i) la baisse des prix des produits de la viande et du lait et des gains de productivité au niveau de chaque maillon de la chaîne interprofessionnelle et ii) de conforter les élevages existants tout en installant de nouveaux éleveurs.

Le projet DEFI a proposé la mise en place de 3 aides d'Etat complémentaires au programme POSEI IV actuel : i) une aide à la commercialisation visant à faire baisser les prix, une aide au démarrage pour les nouveaux éleveurs, et iii) une aide à la communication pour informer des effets positifs multiples induits par les filières animales locales. Les interprofessions ont vocation à piloter le projet.

Le projet représente un coût proposé de 7M€, soit 3.900€/emploi/an contre un coût de 1.456€/RM/ste/an, soit un coût évité de 70 M€ pour l'État.

Source : Les États Généraux de l'Outre-Mer Réunion Juillet 2009

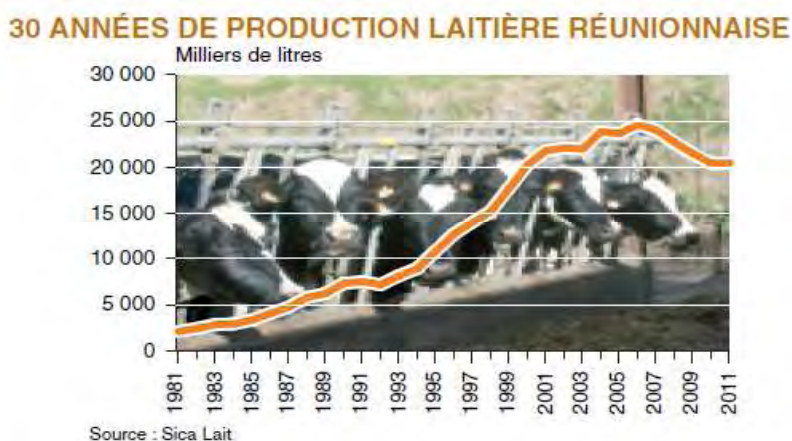
L'aliment du bétail représentant 60% du coût de production, il est la clef des progrès possibles, ce qui suppose une restructuration des usines d'aliments pourrait (un gain de 30 €/tonne soit 10%, est possible), et la rationalisation des pratiques d'élevage et des discours des différents techniciens (chambre, coopérative...).

• Le pastoralisme, l'élevage bovin et la crise du lait

Le développement de l'élevage bovin, lait et viande, est une conséquence encore plus directe du plan d'aménagement des Hauts (PAH). Reposant d'abord sur la *mise en valeur pastorale* de terres incultes ou/et dégradées, il n'aurait pas été possible sans un ensemble complexe d'actions (routes et électricité, aménagements fonciers et pastoraux, formation des éleveurs en métropole, animation rurale,...) allant très au delà de la seule organisation économique des filières. L'essentiel des terres récupérables ayant été mis en valeur, il convient maintenant de tirer le meilleur parti de l'existant (environ 12.000 ha).

La production laitière a connu une forte progression enregistrée à partir de 1980 (figure 6). Celle-ci connaît cependant depuis une dizaine d'années un fort recul : la production a baissé de 5 millions de litres en 4 ans (19,8 millions l contre 24,6 en 2006) et le nombre de livreurs s'est effondré de presque moitié en seulement 10 ans (85 contre 151 en 2000).

Figure 6 Production laitière de la Réunion



Certains d'entre eux sont passés à l'élevage bovin viande, moins difficile notamment dans les zones peu arrosées des Hauts de l'ouest. D'autres, plus nombreux, ont fait faillite. Les raisons de la crise sont plurielles. Parmi elles, plusieurs éleveurs et pastoralistes convergent pour affirmer que : « la logique économique de la filière, sous la pression de l'industrie, a promu un système d'alimentation hors sol non maîtrisé alors que le potentiel pastoral est sous utilisé : bien que de 12 tonnes de matière sèche à l'hectare, seulement 7 tonnes sont

en effet mobilisées. En choisissant ainsi la facilité, le système a conduit à un endettement excessif lié à l'achat d'aliments, faisant prendre des risques financiers inconsidérés à un nombre croissant d'éleveurs¹⁶. Alors que le milieu supporterait 5.500 vaches laitières, on n'en a que 3.000 ». En outre, face aux problèmes, les solutions de solidarités pour aider à passer le cap difficile « ont manqué ou ont été trop tardives », faute d'accord efficace des acteurs de la filière (coopérative et industrie) et des banques.

Le retour au message basique du fourrage sans tracteur et d'une utilisation beaucoup mieux raisonnée des ressources pastorales nécessiterait un « changement culturel » et un message unique adapté dans tous les maillons de la filière et du conseil, en faveur de l'herbe. Dans un contexte mondial de montée structurelle des prix des matières premières (et donc du prix des aliments du bétail), de surfaces en quantité limitée et non extensible et de la nécessité de valoriser toutes les ressources disponibles, il apparaît aujourd'hui fondamental de remettre l'homme, les territoires et l'herbe au cœur des préoccupations.

L'élevage bovin viande, promu par la *SICAREVIA*, a échappé à de tels dérapages. La coopérative met en effet l'objectif d'« optimisation de l'utilisation fourragère de tout le territoire » au cœur de sa réflexion stratégique. Les innovations déjà présentes ou envisagées sont notamment les suivantes :

- Pleine utilisation du potentiel fourrager des Hauts pastoraux, y compris par introduction de la diversification animale. L'introduction du mouton et de la chèvre avec une charge réduite (7 ha pour 100 moutons) permet de valoriser les parties les plus difficiles d'accès aux bovins, tout en répondant à une vraie demande du marché. Déjà engagée (ex au Plate St Leu), elle va conduire à créer une SICA pour les moutons et les caprins, adossée à la *SICAREVIA* pour permettre de minorer les charges administratives.
- Organisation de la complémentarité, déjà bien effective, entre Hauts et Bas (élevages naisseurs en haut et engraisseurs en bas) pour valoriser la paille de canne, en veillant à optimiser l'équilibre herbe/paille et donc Hauts/Bas.
- Passage d'accords avec les éleveurs de volaille pour optimiser les surfaces d'épandage des effluents sur des surfaces dégradées en phosphore ;
- Lorsque il y a du hors sol qui laisse de la surface disponible, possibilité de mettre des génisses en pension pour conforter le revenu de l'agriculteur et ne pas gaspiller d'espace.
- Recherche , lorsque le climat est trop difficile, de petites filières locales plus adaptées (ex du cerf de Java)

• **La fermeture de l'abattoir de Grand Ilet (Cirque de Salazie)**

Les évolutions récentes de la filière lait ne sont pas les seules à réinterroger la relation filières/territoires des Hauts. La question est posée aussi pour la *filière avicole*. La production intensive de poulets a en effet permis depuis 35 ans l'extraordinaire développement de Grand Ilet, écart enclavé du cirque de Salazie qui assure à lui seul 25% de la production réunionnaise. Cependant, cette orientation se voit aujourd'hui réinterrogée. L'abattoir privé, créé à Grand Ilet il y a une vingtaine d'années par le leader agricole local (M. Maillot), est en effet en voie de fermeture, alors qu'il avait créé localement jusqu'à 50 emplois. Cette fermeture fait suite à la reprise de l'outil par l'URCOOPA, acteur départemental sans attache particulière dans le Cirque. Si elle témoigne des logiques de « rentabilité » qui guident aujourd'hui certains grands acteurs économiques, elle interroge aussi le modèle de développement futur de Salazie. On notera que le frère de M. Maillot, une personnalité connue du littoral, revenu il y a 20 ans à Grand Ilet pour diriger l'abattoir, est aujourd'hui devenu producteur de poulets fermiers.

16 D'aucuns critiquent aussi les pressions exercées sur les éleveurs pour imposer des races productives mais fragiles car peu adaptées aux conditions difficiles des milieux de certains Hauts.

3.2 La valorisation des Hauts par l'approche « terroirs » : tourisme, artisanat et agriculture durable

L'économie des Hauts ne se limite pas à la production alimentaire d'import-substitution pour la grande consommation de produits frais. Les Hauts disposent aussi d'atouts et d'opportunités exceptionnels pour une économie à haute valeur ajoutée. Ils ont en effet pour eux :

- une biodiversité et des paysages ruraux et naturels de très haute valeur, avec la possibilité de valoriser des labels prestigieux (UNESCO, parc)
- des savoir-faire remarquables, notamment culinaires,
- des produits originaux et emblématiques dont beaucoup pourraient justifier d'une appellation d'origine et devenir des atouts forts pour l'image et le développement des territoires,
- la demande croissante des marchés pour des « paniers de biens et services territorialisés » valorisant les ressources locales et créateurs de valeurs ajoutées, la mondialisation et l'urbanisation ayant pour effet de redonner une envie de « local » et de nature/identité.

Si ce potentiel a commencé à être valorisé grâce au succès du tourisme rural né avec le PAH, les Hauts sont cependant encore loin d'avoir réussi leur pleine mutation vers une « économie post-moderne de terroirs » et les synergies entre tourisme, agriculture, artisanat et production de services environnementaux sont encore limitées. Les évolutions récentes du cirque de Cilaos montrent cependant l'importance du potentiel réunionnais et la possibilité de sa valorisation.

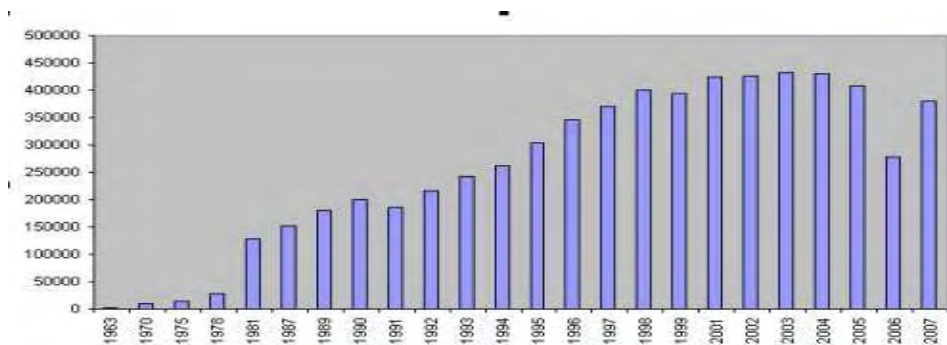
L'« approche terroir » ne doit pas viser que la valorisation économique : il s'agit aussi d'innover pour promouvoir une « agriculture durable » qui permette de préserver l'eau, les sols, les paysages et la biodiversité.

• La réussite du tourisme rural

Le développement du *tourisme rural* (gîtes ruraux, chambres d'hôtes, tables d'hôtes, gîtes de montagne et meublés) est une véritable réussite du PAH. Les investissements ont été à l'origine très modestes car à la hauteur des capacités des familles. A l'échelle du département, les structures de « tourisme vert » comptent 2.500 lits, c'est à dire une offre supérieure à celle de l'hôtellerie classée (2.200 lits). Le développement doit beaucoup à l'animation rurale, à la formation et à l'organisation collective avec mise en marché sur internet.

Ces progrès confirment que la principale richesse touristique de la Réunion réside dans son espace rural et montagnard bien plus que dans son seul espace littoral. Le développement de l'offre touristique dans les Hauts a contribué de façon importante à la forte croissance enregistrée depuis 1975 du tourisme et du nombre de visiteurs venant chaque année sur l'île (figure 7)¹⁷.

Figure 7. Nombre de touristes arrivant par an à la Réunion



17 Progression stoppée en 2005 par l'épidémie du chikungunya

La dynamique a aussi conduit, avec le temps, à la construction de premiers hôtels par des habitants locaux et à la mise en valeur de lieux remarquables. Le « *jardin des épices* » à Saint Philippe ou la « *maison Folio* » à Hellbourg (Salazie), sont aujourd'hui des sites très visités et ils ont créé un nombre localement appréciable d'emplois. La montée d'échelle économique du tourisme des Hauts, qui se poursuit, mériterait probablement d'être mieux accompagnée.

L'essor du tourisme rural a été fondamental pour les Hauts eux-mêmes. Il a contribué à fixer la population sur place et à lui donner une ouverture d'esprit et une meilleure considération d'elle-même. Il s'est en outre opéré en complémentarité et non en opposition avec celui de l'agriculture. Il a ainsi donné aux ruraux l'occasion de nouveaux revenus, de conserver et valoriser leur patrimoine foncier et bâti, de valoriser les savoir-faire culinaires remarquables des femmes rurales (cuisine « lontan »), appréciés autant des touristes extérieurs que des habitants du littoral, contribuant ainsi à maintenir une certaine « identité créole ». Ce maintien, qui contribue à l'attractivité de la Réunion, est d'autant plus important que, dans le même temps, l'espace côtier s'est fortement « modernisé », y compris au mauvais sens du terme.

- **Un potentiel de qualité/diversité remarquable, encore peu valorisé**

Il est frappant de constater que, malgré le développement réussi du tourisme rural, les Hauts ont encore très insuffisamment valorisé leurs savoir-faire spécifiques.

Ainsi, la Réunion ne dispose encore d'aucun produit bénéficiant d'indications géographiques (IGP ou AOP) alors qu'elle dispose de très nombreux produits emblématiques, agricoles et alimentaires: chou chou et autres légumes « lontan », chou palmiste, charcuterie de Salazie, fromage et goyavier de la Plaine des Palmistes, huiles essentielles de géranium et vétyver, vanille, miel vert, curcuma de la Plaine des Gregues, lentille de Cilaos, tourtes et gâteaux à base de légumes ou/et fruits typiques, préparations de brèdes, pâtés créoles, etc., .

Or, de nombreux emplois pourraient probablement être créés si des coopératives ou autres PME s'organisaient pour mettre sur le marché une offre de produits traditionnels revisités et répondant aux nouvelles demandes des marchés (par exemple les exigences de « praticabilité » des consommateurs). Pour les territoires concernés, ces savoir-faire et produits valent d'ailleurs bien davantage que leur production potentielle puisqu'ils constituent un facteur majeur d'image et d'attractivité territoriale. Les Hauts n'ont donc pas encore réussi ce que l'Aubrac a fait avec l'aligot alors qu'il y a des dizaines de spécialités locales originales qui pourraient trouver, dans les villes du littoral et chez les touristes, voire à l'export, des marchés rémunérateurs. La question peut aussi être posée pour les produits de l'artisanat traditionnel du bois et autres, lesquels disposent d'un potentiel important de savoir-faire et de ressources locales originales (bois de tamarin, diverses fibres végétales dont le bambou...), semble t-il insuffisamment dynamisé. Le renouveau récent du « café Bourbon pointu » (encadré), initié suite à la venue sur l'île d'une mission japonaise, est révélateur de ce riche potentiel en même temps que de l'insuffisance d'attention qui lui a été porté.

Le renouveau inattendu du café « Bourbon pointu »

Le retour inattendu de la production de « café bourbon pointu », depuis une dizaine d'années, a fait suite à une mission à la Réunion de japonais venus spécialement sur l'île pour acheter cette variété locale d'arabica. Ceux-ci avaient appris en effet que nos derniers rois en appréciaient l'incomparable saveur.

Le café n'étant plus produit localement, il a fallu retrouver d'abord des pieds dans les jardins en lançant des appels dans les médias, puis organiser une nouvelle filière.

Aujourd'hui cultivé dans les Hauts à environ 1000 mètres d'altitude par une quarantaine de producteurs (pour l'équivalent peut être d'une dizaine d'emplois directs à temps plein), le café bourbon serait vendu 50 euros le kg par les producteurs à leur groupement, et acheté jusqu'à 650 euros/kg par le consommateur japonais.

Cette histoire heureuse, soutenue par la région et par la recherche agronomique, est révélatrice du potentiel réunionnais en produits de niche à haute valeur ajoutée. Elle montre aussi que les réunionnais n'ont pas toujours suffisamment conscience de la valeur de leurs ressources territoriales dans leur diversité, ni des nouvelles opportunités commerciales.

- **Le Cirque de Cilaos : la dynamique d'une nouvelle économie de terroir**

L'exemple du Cirque de Cilaos confirme qu'une économie de terroirs, à grands bénéfices, est possible car ses produits emblématiques y sont valorisés en synergie avec le développement du tourisme et avec la mise en valeur des paysages montagnards. Les prix de vente témoignent d'un panier de biens et services territorialisés se valorisant mutuellement. Ainsi, la « lentille de Cilaos » a vu sa production passer en 10 ans de 20 tonnes à 90 tonnes (100 hectares cultivés) pour un prix de vente de 10 à 12 euros le kg. Le vin de Cilaos produit en chai collectif à base de nouveaux cépages, production initiée en 1992, représente une surface de culture de 13 ha. Le paysage de haute montagne tropicale cultivée est remarquable.

La « pluriactivité » est importante car les surfaces cultivées et la taille des exploitations sont très limitées. Ceci n'a pas empêché la mise en place de structures professionnelles agricoles collectives comme la coopérative du chai de Cilaos ou l'association des producteurs de lentilles (120 adhérents) laquelle plaide pour une reconnaissance officielle du produit par une IGP.

Cilaos se signale aussi par la création d'hôtels de qualité « créole » et par l'amélioration de son paysage urbain. L'initiateur de cette dynamique hôtelière, M. Dijoux, est lui même très engagé dans le développement agricole du cirque (vin de qualité, valorisation de la lentille).

- **Le succès des opérations groupées d'aménagement des terroirs (OLAT)**

L'« approche terroir » doit également viser une meilleure gestion des ressources naturelles et des écosystèmes. La bonne gestion de l'eau et des sols (irrigation et conservation) représente notamment un enjeu majeur pour le développement et même pour le maintien des exploitations agricoles des Hauts de l'île. En effet, la Réunion connaît, avec les pluies tropicales et cyclones, des niveaux d'érosion catastrophiques : 30 t/ha/an en moyenne mais cela peut se manifester par un décapage sur près de 20 cm suite un seul épisode pluvieux violent. A l'inverse, les Hauts de l'Ouest subissent en saison fraîche un manque, voire une absence d'eau, sur plusieurs mois.

La Réunion (PAH / CAH) a innové en introduisant en 1988 un dispositif d'intervention toujours d'actualité : les « opérations locales d'aménagement de terroir » (OLAT). Celui-ci a démontré aujourd'hui son intérêt (encadré). Les dynamiques collectives locales n'ont cependant pas été jusqu'à l'organisation économique de nouvelles filières et à la valorisation des produits sur les marchés.

Les OLAT : opérations locales d'aménagement de terroirs

Ces opérations groupées visent un aménagement très fin de quelques dizaines ou centaines d'hectares maximum sur un bassin versant, pouvant intéresser de 10 à 30 agriculteurs, prêts à se regrouper en associations syndicales libres (ASL). Celles-ci, avec l'appui technique d'agronomes, d'animateurs, formateurs, et celui, financier, des pouvoirs publics, assurent la maîtrise d'ouvrage du projet, de la conception à la réalisation et à l'entretien.

La réussite suppose d'agir à la fois pour améliorer le court terme et le long terme. Améliorer de façon concrète et visible la situation (revenus et/ou bien-être) des agriculteurs, par exemple en construisant des pistes ou des retenues d'eau et en développant l'irrigation, est en effet un moyen clef pour réussir les changements de pratiques garantissant la conservation durable des eaux et des sols.

A ce jour, 23 terroirs concernant 370 agriculteurs et 2.510 ha ont bénéficié du dispositif pour un coût total de 3,5 millions €, dont les 3/4 pour des travaux de voirie ou de gestion des eaux pluviales. Les agriculteurs participent à hauteur de 10% aux investissements. Les résultats s'avèrent aujourd'hui très positifs :

- introduction des techniques agronomiques innovantes (agro-foresterie, cultures sous couvert végétal,...) et modifications en profondeur des systèmes agricoles,
- poursuite des dynamiques collectives et très bon entretien des aménagements, nombreux échanges entre associations anciennes et émergentes,
- maintien des exploitations concernées alors que le nombre total d'exploitations dans l'île s'est réduit de moitié de 1989 à 2007,

La formule a montré sa pertinence pour l'ensemble des contextes et des systèmes d'exploitation des Hauts.

La gestion des terroirs est aussi importante pour la réussite du parc national car sans un élevage bon

gestionnaire des ressources pastorales, la friche peut revenir et rendre quasiment impossible la lutte contre les pestes végétales dont l'expansion est la première menace pour la biodiversité du Parc. L'agriculture et l'élevage sont aussi producteurs de paysages culturels de haute qualité.

3.3 Des territoires des Hauts en déprise agricole ou en risques de pertes de ruralité et de qualité territoriale

Si la plupart des anciennes terres de culture du géranium, dégradées ou en friche, ont été admirablement mises en valeur par l'élevage bovin et par les cultures fruitières et maraîchères, certains Hauts n'ont pas encore réussi leurs mutation et mise en valeur agricole. D'autres se retrouvent aujourd'hui très impactés par la crise du lait. D'autres enfin deviennent de simples zones d'orties et risquent de perdre rapidement ce qui en fait l'identité ainsi que le capital productif agricole et rural et le haut potentiel économique qui y est lié.

- **Les Hauts les plus humides affectés par la crise du lait**

La crise du lait a inégalement touché les territoires. Les abandons concernent principalement la Plaine des Palmistes et certains écarts des Hauts de St Joseph comme la Crête, Jean Petit et Grand Coude, c'est à dire les zones les plus arrosées. Pour ces territoires difficiles où l'installation de jeunes éleveurs avait, à l'époque, été le symbole de leur possible renouveau, le coup porté est sans doute fort lourd. Il montre une inadéquation du modèle de production à l'environnement local et la nécessité de mieux reconstruire le lien filières/territoires. Il interroge sur la possibilité de systèmes d'élevage ou de cultures innovants, mieux adaptés à la fragilité du milieu, c'est à dire plus résilients.

- **Des territoires encore en friche dans les Hauts peu arrosés**

Certaines zones au contraire beaucoup plus sèches sont aussi concernées par les difficultés agricoles. C'est le cas des Hauts de Saint Paul où la diversification agricole (ou le renouveau de la production de géranium), telle qu'espérée dans les années 1980, n'a pas été obtenue : plusieurs espaces sont ainsi toujours en friche.

Cette partie des Hauts était il est vrai confrontée à d'importantes difficultés : faible niveau de formation et d'autonomie des anciens métayers du colonat partiaire¹⁸, dégradation des terres par l'érosion et fortes contraintes hydriques (sécheresses) et foncières, déficit d'infrastructures rurales de base, nécessité d'innover au plan de l'agronomie comme de la commercialisation et insuffisance de référentiels techniques adaptés.

L'élévation du niveau des compétences, de la capacité d'innovation et d'autonomie des nouvelles générations représente cependant un acquis majeur qui pourrait laisser espérer en un véritable renouveau agricole et rural. Deux jeunes agriculteurs rencontrés sur les Hauts de Bellemène, producteurs, pour l'un, de café bourbon pointu transformé et vendu directement, pour l'autre, d'essence de géranium, en témoignent. Bénéficiant de la procédure OLAT (voir ci dessus), ils ont en outre pu valoriser l'eau locale et adopter des techniques adaptées de conservation des eaux et des sols dans un cadre collectif. Ces nouvelles dynamiques pourront-elles initier un véritable développement territorial ou resteront-elles isolées (très locales) comme elles le sont encore ? Il faudrait pour cela une vision et une dynamique économique collective pour cette partie des Hauts de l'ouest, qui semblent, ici aussi, faire encore défaut.

- **Une ruralité et un parc menacés par la rurbanisation**

Avec l'amélioration considérable des infrastructures routières (routes à 2 x 2 voies), plusieurs territoires des Hauts sont devenus aujourd'hui beaucoup plus accessibles aux urbains du littoral.

La Plaine des Palmistes à l'Est et certaines zones à mi-pente de la côte Ouest (comme Le Guillaume) et Sud (Plaine Des Grègues, Tampon) sont notamment concernés. Ces différents territoires tendent à se « rurbaniser » à grande vitesse, des ménages venant s'y installer sans y travailler, encouragés par la disponibilité et le prix moindre du foncier que sur le littoral et par la qualité de l'environnement rural. Cette évolution, s'accompagnant d'un gaspillage d'un espace pourtant rare, constitue une menace pour le maintien

18 Les grandes exploitations de Saint Paul incluaient la zone des Hauts, le travail du métayer en colonat partiaire étant autrefois contrôlé par un « commandeur ».

d'une économie productive et d'un environnement de qualité. Elle peut ainsi conduire à la dégradation irréversible de nombreux terroirs. L'exemple déjà ancien du mitage non maîtrisé, et qui s'est manifestement aggravé, des mi pentes du Tampon en témoigne. Il a en effet conduit à la perte quasi irréversible de paysages et de nombreuses terres agricoles de haute qualité et à une dépendance croissante et toujours plus onéreuse des ménages à l'automobile.

L'étalement urbain a aussi pour conséquences des conflits croissants de voisinage entre nouveaux habitants et éleveurs, ce qui peut conduire, comme le montre l'exemple cité de la Plaine des Grègues, à un risque réel de disparition de l'élevage dans certains territoires.

Un urbanisme rural mieux raisonné (structuration et densification des bourgs en cohérence avec l'offre de transports) aurait pu permettre une évolution beaucoup plus favorable à tous points de vue.

- **La nécessité de nouvelles visions**

Les dynamiques actuelles montrent que le modèle de développement, tel qu'imaginé pour les Hauts dans les années 1975, touche aujourd'hui ses limites. En effet :

- Il n'y a plus beaucoup de terres encore à reconquérir, les grandes filières (viande, lait, maraîchage, fruits..) positionnées sur une offre de produits frais de grande consommation (produits génériques bien que de qualité meilleure que les produits importés bas de gamme) ne pourront pas créer beaucoup plus d'emplois, la quantité de matière organique (lisiers, fumiers) à épandre sur les terres devient limite, la dépendance alimentaire de l'île ne pourra pas être beaucoup plus réduite et le tourisme rural va devoir innover s'il veut encore progresser.
- Faute de modèles économiques suffisamment robustes et d'approches d'aménagement adapté, des territoires se retrouvent aujourd'hui en difficulté ou menacés par une rurbanisation non maîtrisée.

Cependant, les Hauts disposent d'atouts encore insuffisamment valorisés et leur progrès reste déterminant de l'équilibre global de l'île. Ils doivent apporter une nouvelle contribution pour que l'île puisse se garder un avenir.

3.4. Les Hauts et leur développement : une analyse stratégique

- **Les points de vue d'agriculteurs des Hauts**

Certains agriculteurs des Hauts portent aujourd'hui un regard assez critique sur les évolutions récentes de l'économie et des politiques de développement.

Ils pensent que les logiques financières à court terme des filières tendent à dénaturer l'esprit de la coopération au détriment du territoire et que les « petits » des Hauts risquent de se trouver hors circuit. Ils estiment que des stratégies de niche adaptées aux territoires doivent être trouvées et que le tourisme et le Parc peuvent être une opportunité à valoriser.

Cependant, ils constatent et regrettent le fort étiolement du Plan d'Aménagement des Hauts (PAH), le peu d'actions concrètes du Parc jusqu'à ce jour, l'absence de vision économique d'ensemble bien réfléchie pour les Hauts, et la difficulté des institutions territoriales et économiques à impulser une nouvelle vision et une dynamique de développement adaptée aux territoires. Ils craignent une réglementation environnementale qui change en permanence et que pourrait renforcer l'arrivée du Parc National. Ils critiquent par ailleurs une défiscalisation qui a rapporté peu aux réunionnais et beaucoup aux promoteurs, le gaspillage des ressources naturelles, notamment les terres agricoles, et une politique d'assistanat qui démobilise de nombreux jeunes (« il faut arrêter de crier la bouche pleine »).

D'une certaine façon, ils se sentent à nouveau oubliés et devenus, quelque part, comme « orphelins ». Ils considèrent que de nouvelles orientations doivent être données d'urgence et plaident pour une vision économique de la montagne et une relance fédératrice portée par le Préfet.

- **Les orientations données par les acteurs départementaux de l'agriculture**

Il est frappant de constater que les grands acteurs départementaux de l'agriculture (DAAF, acteurs économiques..) ont une vision de l'agriculture, aujourd'hui principalement restreinte à l'économie

des « filières » (et secondairement des exploitations), voire centrée sur les seuls « secteurs organisés ». Ainsi par exemple, si les « Cahiers de l'agriculture » d'août 2006 qui ont « pour ambition de définir les axes prioritaires de la politique agricole du Département sur le moyen et long terme », comprennent bien un chapitre sur « agriculture et aménagement du territoire », ce n'est que pour y traiter des besoins supplémentaires en espace agricole des différentes filières organisées en regard des besoins concurrents des autres utilisateurs (urbanisation, espaces naturels).

Si l'interdépendance entre filières et entre Hauts et Bas est bien mise en avant par le document, la question du potentiel rural de la montagne, de la meilleure gestion possible des ressources pastorales et en eau, de la valorisation des ressources et produits des Hauts dans leurs diversité n'est pas ou guère abordée.

Ce constat d'ensemble doit cependant être nuancé par une réflexion territoires/ressources assez poussée d'un certain nombre d'acteurs (SICAREVIA, pastoralistes, Chambre d'agriculture dans l'élaboration de chartes agricoles communales, cosignées avec les communes...)

- **Les points de vue exprimés sur et par le parc national**

Alors que le Parc National avait suscité un réel espoir lors de sa création et demeure considéré comme une opportunité, beaucoup critiquent le peu d'actions concrètes et le risque de dérive négative vers un parc de « protection », faible en conduite de projet, plutôt que vers un outil de développement durable tel qu'annoncé dans le document de consultation publique de création.

Le Parc considère pour sa part que le caractère rural des Hauts est à la fois précieux, insuffisamment reconnu et menacé, notamment par le mitage rurbain. Il souligne la diversité des savoir-faire locaux, accrue par le métissage (par exemple la diversité des préparations du chou chou). Le Parc peut apporter une contribution à la promotion de cette ruralité, par exemple en faisant profiter certains produits des Hauts du label parc national (créé par la loi de 2006) et du label UNESCO. Si la charte, dans laquelle les acteurs agricoles et les élus ont du mal à s'intégrer, doit être un projet pour tout le territoire des Hauts (le Parc correspond à la zone du PAH élargie à quelques bas de ravines), l'établissement Parc ne peut pas cependant tout faire : les Hauts ont besoin d'une diversité d'acteurs et le parc n'est qu'un parmi eux.

- **Les points de vue exprimés sur et par les acteurs du développement rural et de l'aménagement des Hauts**

De nombreux acteurs regrettent l'étiollement du PAH (Plan d'Aménagement des Hauts) depuis plus d'une dizaine d'années. Il semble que les logiques urbaine, des filières agricoles et de protection de la nature ont conduit à supplanter la logique rurale et territoriale alors que celle-ci reste primordiale.

Les acteurs du développement rural ont certainement leur part de responsabilités. Beaucoup critiquent une certaine dérive vers une logique budgétaire de consommation de crédits européens conduisant à une perte de capacité de vision et de mobilisation d'acteurs. La ruralité et le développement des Hauts n'ont plus en effet été une priorité clairement affichée depuis longtemps ; les élus ruraux ont fortement perdu de leur influence politique ; et les grandes communes et les nouvelles intercommunalités et leurs cadres ne raisonnent pas « Hauts » et n'ont pas de vision spécifique de leur développement. Leurs techniciens viennent aujourd'hui concurrencer les animateurs ruraux mais sans porter une dynamique rurale.

- **Les points de vue exprimés par les grandes institutions (préfecture, région, département)**

Pour les grandes institutions, la situation des Hauts a évolué et de nouveaux acteurs comme le parc et les intercommunalités doivent pouvoir jouer leur rôle. La Préfecture, la région et le département convergent cependant pour exprimer le besoin d'un nouveau pilotage économique, et donc d'une relance du PAH ou d'une évolution en profondeur du Parc. Les questions de tourisme, d'aménagement du territoire et de recherche agronomique, et les questions agricoles, relevant aujourd'hui respectivement de la région et du département, sont d'ailleurs étroitement imbriquées en espace montagnard et elles nécessitent une convergence de réflexion et d'action. Le CAH et le Parc doivent donc trouver leur complémentarité et leur articulation et réussir à impulser une nouvelle dynamique avec les acteurs des territoires (intercommunalités), de l'agriculture, du tourisme et de l'artisanat. La période actuelle est déterminante pour progresser en termes de vision partagée et de gouvernance.

- **Atouts, faiblesses, opportunités et menaces**

<p>Atouts</p> <ul style="list-style-type: none"> - acquis du <i>Plan d'aménagement des Hauts (PAH)</i> : renouveau rural, confiance en soi de ruraux nombreux et mieux formés, filières - gouvernance de certaines filières - qualité, diversité et identité : produits emblématiques, savoirs, paysages et biodiversité exceptionnels, labels parc et UNESCO - potentiel d'ingénierie territoriale (Parc, AD2R,...) - complémentarités Hauts/Bas, concurrence réduite - pratiques innovantes d'agriculture durable 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mitage ; insuffisance de modèles robustes de développement. Des territoires en perte de ruralité ou en difficulté (territoires à forte contrainte hydrique). -Étiollement du PAH, mauvais démarrage du parc national, confusion, défaut de vision partagée « filières et territoires » -Recul du poids des élus ruraux et éloignement de la décision politique et économique. Intercommunalités peu engagées. - Pprojets et statistiques ignorant les Hauts. -Recul de l'offre de formation professionnelle rurale (Hauts) -Enlisement dans la gestion d'« outils » (LEADER), développement rural resté très local et sans prise sur les filières aval.
<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> - Demande des marchés (même éloignés) pour des produits et services de qualité à forte identité (économie de terroir) - Gains possibles de productivité et de résilience (élevage,...) - Réaffirmation de la nécessité d'un pilotage économique. Réflexion en cours sur la vision et la gouvernance. 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> - perte de ruralité, de qualité territoriale et de potentiel productif par mitage (mi-pentes) - stratégies économiques (filiales) et environnementales à risques pour les ruraux et territoires vulnérables - risques d'arrêt du PAH et d'échec du Parc en tant qu'outil de développement durable, défaut de politique adaptée - effondrement de la filière canne dans les Bas - érosion des sols

4. L'évolution de l'environnement régional (Océan indien) et du lien à l'Europe : points de vue exprimés

L'avenir de la Réunion ne peut s'envisager sans interroger l'évolution possible de son environnement régional et du lien avec la métropole et l'Europe.

Pour la DAAF, le non développement de Madagascar, d'une certaine façon, « sauve la Réunion » (son agriculture). Il protège en effet le territoire d'importations concurrentielles de proximité à bas prix et contre lesquelles les règles du commerce international pourraient empêcher d'agir. Si, à 10 ans, il n'y a pas de risques, qu'en sera t-il à 40 ans ? Or, avec la mondialisation, les choses peuvent évoluer rapidement. Par exemple, le montage d'une usine de décorticage au Cambodge a pu détourner l'essentiel du marché d'importation du riz en moins de 2 ans.

Pour d'autres, l'avenir de la Réunion passera par le nécessaire développement de l'Océan indien. L'île peut y contribuer et ses acteurs commencent d'ailleurs à raisonner « régional », ce qui est relativement nouveau. Si la sécurité alimentaire à long terme impose une réflexion régionale et une complémentarité bien pensée avec Madagascar, investir dans ce pays demeure cependant aujourd'hui très difficile et risqué. En revanche, le Mozambique partage avec la Réunion une culture « latine », qui facilite la compréhension mutuelle, sa situation paraît meilleure que celle de Madagascar et les investisseurs français sont appréciés (souci d'un investissement inclusif, apportant du travail et un certain bénéfice aux populations locales).

Cette région du monde connaîtra probablement des évolutions : elle représente évidemment un enjeu, y compris pour l'UE qui dispose sur place, à travers la Réunion, d'une de ses régions ultra-marines. Il est d'ailleurs significatif que le groupe français Tereos, qui a acquis une dimension mondiale, ait décidé de racheter les 2 usines sucrières de la Réunion et d'y créer une direction en charge de l'Océan indien.

Quant au lien, vital, avec la métropole et l'Europe, personne n'ose imaginer qu'il puisse se rompre avec toutes les conséquences dramatiques qui pourraient en résulter. Certains estiment d'ailleurs que la Réunion dispose de bien trop d'atouts pour que l'Europe la laisse tomber. Encore faut-il que les politiques et moyens mis en œuvre soient bien pertinents.

5. Essai de prospective : 3 scénarios pour la Réunion

Le « système réunionnais », ses grandes variables motrices et les évolutions possibles de l'île ont été explorés par le *Comité économique, social et environnemental* de la Réunion dans son rapport de Septembre 2002 « *Enjeux et défis de la Réunion à l'horizon 2020* ». Le CESER avait alors identifié 6 leviers d'action clef pour l'île : la démographie (natalité) ; la mobilité des hommes et des idées ; la refondation des politiques éducatives, de formation et de recherche ; la réorganisation de l'espace (politique foncière, transports, agriculture, industrie, espaces naturels...) ; la compétitivité de l'économie réunionnaise et la décentralisation de la prise de décision. L'évolution démographique ainsi que la fermeture ou l'ouverture maîtrisée de l'économie constituent les points fondamentaux de la réflexion prospective. La capacité à développer des produits de qualité, à ne pas s'enfermer dans un protectionnisme étroit, à organiser une mobilité réussie vers l'extérieur et à « ménager » le territoire caractérisent les 2 scénarios optimistes.

Les analyses développées plus haut sur les filières et territoires conduisent également à proposer 3 scénarios possibles. Leur champ, d'abord « agricole et rural », est évidemment plus restreint que celui exploré par le CESER. Ce champ n'est cependant pas négligeable. Comme le souligne le même document du CESER : l'agriculture reste en effet « le pivot du développement industriel et de l'aménagement du territoire » de la Réunion.

5.1 Le scénario au fil de l'eau : « mitage et crise »

- **Hypothèses prospectives**

Le premier scénario, « au fil de l'eau », est celui de la poursuite du mitage (insuffisante maîtrise des évolutions foncières). Les réunionnais, qui, en 2002, vivaient pour 75% d'entre eux dans des maisons individuelles, continuent à rechercher ce mode d'habiter. La logique de l'immédiateté continue à l'emporter sur celle de la planification pour un développement urbain maîtrisé. Comme le précédent, le nouveau SAR n'est donc pas respecté : l'engagement fixé de densification urbaine et de protection des terres agricoles n'est pas tenu. Les maires, véritables « patrons de l'espace », demeurent confrontés en permanence à la nécessité de répondre à des demandes individuelles et une bonne part des nouvelles constructions continue à s'opérer de façon illégale.

Le PAH (plan d'aménagement des Hauts) et ses outils spécifiques ont disparu, le Parc national, cantonné dans une vision de « protection », n'a pas réussi à devenir un véritable outil de développement durable, les intercommunalités s'occupent d'abord du littoral et le monde agricole départemental reste centré sur la seule approche « filières ».

- **Conséquences possibles**

La perte de foncier agricole par l'urbanisation non maîtrisée conduit à une réduction sensible de la sole cannière. Cependant, la réduction de surface ne peut plus être compensée comme elle l'a été ces dernières années par l'extension des superficies irriguées, le grand projet de transfert des eaux de Salazie à la côte Ouest ayant été achevé. Les progrès de rendements permis par la recherche agronomique ne suffisent pas, seuls, à compenser la perte de terres. La production tombe donc rapidement en dessous du seuil nécessaire à la survie économique des usines.

La fermeture d'abord d'une des 2 usines accroît fortement les coûts de transports pour les cannes produites sur la côte qui n'est plus desservie et les nuisances qui y sont liées. Comme il n'y a pas de modèle économique viable avec une seule usine, la filière finit par s'effondrer.

L'effondrement ne conduit qu'à une substitution très marginale de la canne par d'autres spéculations : 2 ou 3.000 ha de fruits et légumes, et peut être autant de productions de fourrages et de biocarburants. Le passage à une production importante de céréales est en effet rendu impossible par la grande difficulté à structurer une filière compétitive dans la mondialisation, par des structures foncières trop petites et par les habitudes alimentaires des réunionnais (consommation de riz et non de maïs). Le foncier n'étant plus « tenu » dans les Bas par l'agriculture, la porte est ouverte à un étalement urbain massif. Quelques zones libérées par la canne sont affectées à de grands élevages (bovins et hors sols), leurs promoteurs y trouvant un avantage compétitif

par rapport aux Hauts.

Ce grand bouleversement a d'abord pour conséquence la perte de tous les emplois liés à la filière canne, l'effondrement des exportations de l'île, l'effacement de la position réunionnaise dans la recherche - développement mondiale et l'investissement régional et un recul sensible de la production locale d'énergie. Pour éviter une instabilité sociale et politique majeure, des aides sociales massives doivent être consenties. Leur coût, sans rapport avec les aides jusqu'alors consenties à la filière, s'ajoute à ceux d'une économie déjà pour une bonne part sous perfusion.

Le recul productif conduit à de fortes « externalités négatives » sur l'environnement. En effet, les sols, n'étant plus protégés par la canne, sont fortement dégradés par l'érosion. Les lagons de l'Ouest sont par suite fortement dégradés mettant en crise l'économie touristique. La perte massive de SAU rend encore bien plus problématique l'épandage des effluents d'élevage dont la quantité devient ingérable. L'étalement urbain fortement accru rend impossible une organisation rationnelle des transports dont les nuisances, la consommation d'énergie et la pollution s'accroissent d'autant. Les paysages sont très profondément dégradés.

La situation dans les Hauts n'est pas bien meilleure. Leur développement agricole, déjà contraint par des règles environnementales imposées, par le manque de valorisation spécifique et par le mitage se voit également remis en cause par la libération du foncier dans les Bas. Celle-ci a en effet conduit à y localiser des productions entrant en concurrence directe avec des productions agricoles des Hauts. Le recul agricole et pastoral et le retour de friches ajoute à la forte dégradation des paysages résultant déjà du mitage urbain. Le développement des espèces invasives ne peut plus être maîtrisé ce qui conduit à des pertes irréversibles de la biodiversité et à l'échec du parc.

Le scénario aboutit ainsi à une crise générale majeure.

5.2 Le scénario 2 : « la Réunion des filières »

- **Hypothèses prospectives**

Le 2ème scénario, « la Réunion des filières », est un scénario de rupture. Le scénario voit les intérêts des grandes filières agricoles l'emporter sur les intérêts particuliers (financiers, électoraux...) à court terme des acteurs du mitage urbain ou de son laisser-faire. Ainsi, les prescriptions du SAR sont respectées et la sole cannière est protégée pour l'essentiel.

La rupture a été permise notamment grâce à l'action de la nouvelle *commission départementale de consommation des terres agricoles* dont les avis se voient fortement légitimés et soutenus par les acteurs de la filière canne (industries, syndicats de planteurs, chercheurs) et des autres filières, par la Chambre d'agriculture, par l'État et les 2 grandes collectivités (Région, Conseil général), par la SAFER et le Crédit agricole et par plusieurs ONG environnementales. La maîtrise de l'étalement est cependant plus imposée que le fruit d'une nouvelle école réunionnaise de pensée urbaine et architecturale.

Dans les Hauts, le PAH/CAH a disparu suite au désengagement de la DATAR, à la création du parc et à l'arrêt de la politique nationale des « massifs ». Cependant, le parc national, cantonné dans une vision de « protection », n'a pas réussi à devenir un véritable outil de développement durable. La réglementation environnementale, qui s'est encore fortement durcie, les stratégies des filières dominées par les industriels, et celles des intercommunalités, dominées par les urbains du littoral, déterminent les principales évolutions des territoires.

- **Conséquences possibles**

Dans ce scénario, la préservation du foncier agricole dans les Bas et le progrès scientifique et technique permettent le maintien de la filière canne. Celle-ci progresse encore en valorisant mieux le remarquable potentiel de la plante pour la production de chimie verte et d'énergie : la Réunion devient un centre innovant mondial de la nouvelle bio-économie cannière et investit. L'engagement à long terme sur l'île des acteurs industriels de la filière canne est également conforté par une contractualisation avec les pouvoirs publics et par l'importance stratégique prise par la Réunion pour l'investissement agricole et européen dans les pays de l'Océan indien. La diversification agricole dans la canne se renforce ainsi que les complémentarités

Hauts/Bas.

Les autres filières agricoles se voient également confortées bien qu'elles se retrouvent confrontées à des concurrences internationales croissantes. La logique de rentabilité conduit à concentrer davantage la production dans des unités toujours plus grandes.

Si certains Hauts affirment leur dynamisme agricole et rural, beaucoup d'autres se sentent abandonnés et perdent leur qualité spécifique. Faute de stratégies innovantes permettant de valoriser la diversité et qualité territoriale ainsi que les nouvelles opportunités de marché, un nombre croissant de « petits » et de territoires se retrouvent exclus de l'accès à des marchés rémunérateurs. On note par suite des reculs agricoles et pastoraux et la poursuite du mitage des mi-pentes. La biodiversité ne peut donc être sauvegardée et valorisée.

Par ailleurs, la densification urbaine plus imposée par le SAR que voulue, n'a pas été bien accompagnée. Si elle a permis le maintien de l'essentiel, c'est à dire la base productive de l'agriculture, la densification est donc à l'origine de nouveaux problèmes, notamment sociaux.

Au total, la Réunion enregistre un certain creusement des déséquilibres régionaux et sociaux (aux dépens des territoires et des ménages les plus fragiles) et une perte de qualité territoriale et d'identité dans plusieurs Hauts. Le développement du tourisme qui perd pour partie son lien avec la ruralité en est affecté en même temps qu'il contribue lui-même à la banalisation et à la dégradation du paysage.

5.3 Le scénario 3 : « Le développement articulé des filières et des territoires »

- **Hypothèses prospectives**

Le scénario 3 fait le pari de l'émergence d'une nouvelle vision partagée d'aménagement et de développement articulé des filières et des territoires, dans un double objectif de sauvegarde et de valorisation optimale et durable du potentiel productif réunionnais dans toute sa diversité/qualité.

Dans ce scénario, la réussite de la densification urbaine ne résulte pas que d'une obligation imposée. L'ensemble des élus deviennent des acteurs convaincus de l'importance du SAR et contribuent à renforcer la recherche d'adhésion de la population. Leur engagement a été facilité par l'émergence d'une nouvelle école réunionnaise de l'urbanisme et de l'architecture et par le renforcement des capacités des institutions compétentes en matière d'aménagement (communes, intercommunalités, Office foncier, opérateurs de l'habitat, SAFER,...). La densification prend en compte et défend une certaine qualité de vie « créole » (ex : appartements disposant de « cours » aménagées en terrasses,...). Elle s'organise en articulation avec une nouvelle offre de transports publics en sites propres. Dans les Hauts, la densification plus « rurale », de type 'villages créoles', permet aussi de protéger les terres et de conserver et affirmer une forte qualité paysagère.

Le SAR est lui-même revu afin de mieux intégrer les enjeux du développement économique dans ses relations avec les territoires. La nouvelle vision du développement régional donne une grande importance à la diversité des ressources territoriales et à l'objectif de leur transformation en biens et services, donc en emplois.

La nouvelle vision s'est notamment appuyée sur la réflexion économique, prospective et stratégique, développée en 2013-2014 sur les Hauts. Celle-ci, facilitée ou animée notamment par le CAH, a associé les intercommunalités, le parc, les acteurs de l'agriculture et de la recherche/développement et les populations locales. La nouvelle dynamique a permis d'identifier les « cahiers de ressources » des différents territoires et de faire émerger de nouveaux modèles de développement des filières et territoires visant la meilleure valorisation possible des ressources. Une attention particulière a été portée aux zones à forte contrainte hydrique (Hauts de l'Ouest ainsi que les Hauts les plus arrosés du sud et de l'est). De nouveaux centres de ressources, de formation et des manufactures (ex : Maison du géranium sur les Hauts de St Paul, du bambou sur Salazie,...) permettent de sauvegarder, de diversifier, d'actualiser et de transmettre les savoir-faire spécifiques des territoires et appuient les acteurs locaux et professionnels. De nouveaux leaders agricoles et ruraux capables d'entraîner des groupes émergent. De nombreux produits alimentaires, puis autres, obtiennent une identification géographique (IGP, AOP, label parc). Le progrès agricole et rural est soutenu par la mise à disposition de crédits souples. La valorisation de l'espace naturel des Hauts et de ses grands sites (signalétique, structures d'accueil et d'information,...) s'opère en synergie avec le développement des

terroirs des Hauts ruraux.

La réflexion a permis aussi de structurer une nouvelle gouvernance de l'aménagement et du développement. Celle-ci permet une meilleure convergence et synergie de l'action de l'Etat, de la région et du département et elle donne aux grands acteurs territoriaux (intercommunalités, parc) une bien meilleure pertinence et efficacité d'action dans les Hauts. Le parc, qui a construit une alliance et une relation de confiance privilégiée avec les agriculteurs des Hauts, ainsi qu'avec les intercommunalités, devient un véritable outil de développement durable.

- **Conséquences possibles**

Le scénario 3, par la réussite d'un développement diversifié articulant filières, territoires, compétitivité et durabilité, permet à la Réunion de devenir un territoire d'excellence de la nouvelle bio-économie. Dans ce scénario comme dans le précédent, la filière canne/sucre s'affirme avec succès ainsi que les grandes filières de l'élevage et des fruits et légumes. La meilleure valorisation des ressources locales, notamment l'herbe, et l'adaptation des systèmes de production à la diversité territoriale leur permet de gagner en productivité et en résilience/durabilité. Des dynamiques de « terroirs », productrices de paniers de biens et services territorialisés à haute valeur ajoutée, se structurent. Elles conduisent à valoriser des produits de niche adaptés à la grande diversité des ressources et contextes locaux de l'île et à forte valeur ajoutée. De nouvelles filières pensées et développées à partir des territoires des Hauts émergent. Les complémentarités positives, entre Hauts et Bas comme entre Hauts ruraux et naturels, sont valorisées.

Ce développement articulé des filières et des territoires crée de l'emploi et des richesses au profit de tous les territoires et des différents acteurs du développement agricole et rural. Il permet ainsi d'éviter le creusement des déséquilibres territoriaux annoncé par le scénario précédent et il renforce la capacité de l'île à assurer sa sécurité alimentaire et énergétique. Il conduit aussi la Réunion à conserver et affirmer une nouvelle qualité et identité créole, garante du maintien d'une certaine harmonie et stabilité.

Au plan international, la Réunion devient un centre d'excellence en termes de bio-économie et de nouvelle ruralité. Ses capacités de recherche et développement dans la filière canne, dans la bio-économie et dans le développement des « terroirs » et la gestion des ressources et espaces naturels sont reconnues et valorisées. La valorisation de la qualité (produits, services et territoires) lui permet de se positionner de façon avantageuse dans l'ensemble de l'Océan indien.

5.4. Leviers d'action et points de discussion

- **Les risques du scénario au fil de l'eau (mitage et crise)**

Le scénario, tel que décrit, pourrait aboutir à une crise radicale. En effet, il est à craindre que, dans ce scénario, la solidarité financière, française et européenne, en faveur de la Réunion finisse par être vivement contestée puis remise en cause. Le scénario conduirait en effet à un fort accroissement du coût de la solidarité et à une perte sensible d'influence et de position dans l'Océan indien et dans la mondialisation alors que l'Europe vieillissante sera de son côté confrontée au toujours plus difficile problème de financement des retraites et de la dépendance. Le scénario pourrait ainsi conduire à une baisse massive du pouvoir d'achat, à l'explosion du chômage, à des émeutes dans les villes, et finalement à une forte émigration non maîtrisée, ainsi que, localement, à un retour à une économie agricole autarcique.

D'autres variantes du scénario pourraient cependant être envisagées. Pour éviter la fermeture des usines, des subventions accrues à la filière, dont le coût serait toujours croissant, pourraient par exemple être décidées. En cas d'effondrement de la filière, on pourrait aussi imaginer qu'une bonne part de la sole cannière soit convertie pour produire du maïs, des haricots et des oléagineux, comme pendant la dernière guerre. Cette conversion, fort peu probable sauf grave désordre mondial imposant un sauve qui peut alimentaire, ne permettrait cependant pas et de très loin de nourrir une population 5 fois plus importante qu'alors. Certains pourraient aussi croire que la libération du foncier pourrait permettre l'émergence de nouvelles filières économiques comme le tourisme de masse. Ceci nous paraît hautement improbable : le tourisme de masse n'a aucune chance de se développer dans un territoire qui, dans ce scénario, deviendrait une sorte de « cloaque », alors que le coût d'accès (transport aérien) restera élevé.

- **Les leviers d'action pour passer aux scénarios alternatifs (scénarios 2 et 3)**

La question fondamentale est donc celle des *leviers d'action* possibles pour éviter le scénario 1 et évoluer vers un scénario de type 2 ou, mieux encore de type 3. Il est clair que le premier levier d'action est la nouvelle commission départementale de consommation des terres agricoles en cours de création. L'observatoire et le comité de suivi du SAR sont 2 autres outils complémentaires utiles.

D'autres leviers d'action, signalés dans la description des scénarios, sont également importants : renforcement des capacités des acteurs, grands projets régionaux (transports publics, recherche et développement), réflexion stratégique sur les Hauts, évolution du rôle du CAH, du parc et des intercommunalités, appuis financiers à la densification urbaine,...

Le passage au scénario 3 nécessite une sorte de changement culturel : il suppose en effet de penser et d'agir « systèmes » pour bien combiner filières et approches territoriales, ainsi que les différents niveaux d'analyse, d'action et de régulation (espace et temps). La clef d'un tel progrès réside dans le renforcement du capital humain et du capital social : formation, animation, recherche-développement, transfert. On peut d'ailleurs noter que des acteurs professionnels dans la filière canne et sucre et dans l'élevage bovin viande sont déjà bien engagés dans cette réflexion croisée « filières / territoires ».

- **La question de la démographie (fécondité) et de la mobilité**

La question de la démographie et celle de la mobilité sont fondamentales. Avec un taux de fécondité de 2,3, le CESER annonçait un besoin annuel de logements neufs de 7500 à 9000, soit l'équivalent de 60% du parc total de logements existant à construire en plus en 20 ans. Si on peut, en théorie, imaginer des villes hyperdenses, il va de soi que la réduction rapide de la fécondité faciliterait le passage aux scénarios 2 et 3. Elle est une condition d'un scénario de développement durable. Le CESER retient d'ailleurs comme hypothèse basse un taux de 1,8. Il plaide aussi pour « une mobilité exceptionnelle, soutenue et cohérente ».

Le tableau suivant propose une lecture synthétique ramassée des 3 scénarios explorés avec leurs hypothèses, leurs conséquences possibles et les leviers d'action.

Tableau récapitulatif des 3 scénarios

<i>Scénarios</i>	<i>Mitage et crise</i>	<i>La Réunion des filières</i>	<i>Le développement articulé des filières et des territoires</i>
<i>Hypothèses</i>	<p>- Non respect du SAR : primauté à la logique de l'immédiateté</p> <p>- Parc de protection, disparition PAH/CAH. Stratégies filières et intercommunales prenant peu en compte les Hauts.</p>	<p>- Poids des filières, respect du SAR</p> <p>- densification urbaine plus imposée que voulue</p> <p>- Parc de protection, disparition PAH/CAH, - stratégies filières et intercommunales prenant peu en compte les enjeux des Hauts</p>	<p>- Nouvelle vision filières et territoires</p> <p>- Respect du SAR, transports, urbanisme et architecture renouvelés</p> <p>- Nouveau SAR + économique (potentiel ressources/biens et services des territoires)</p> <p>- prospective et pilotage économique des Hauts, nouvelle gouvernance (intercommunalités, parc, acteurs agricoles...). Appui convergent État, région et CG</p>
<i>Conséquences</i>	<p>- Perte de sole cannière, effondrement de la filière, chômage et coûts sociaux, effacement de la Réunion dans la R et D</p> <p>- Étalement urbain massif (substitution de la canne restant très partielle)</p> <p>- Fortes externalités négatives : érosion, pollutions, énergie, paysages,...</p> <p>- Recul agricole et pastoral dans les Hauts, pertes de biodiversité, échec du parc</p> <p>- Perte de sécurité alimentaire et énergétique</p> <p>- Crise générale majeure</p>	<p>- Maintien et progrès de la filière canne (énergie, chimie verte...) : la Réunion centre mondial de la bio-économie cannière, R et D, investissements Océan indien</p> <p>- Progrès des autres filières, concentration géographique (logique de profitabilité)</p> <p>- Faible valorisation des Hauts, reculs pastoraux, échec du parc</p> <p>- Rurbanisation des Hauts</p> <p>- Creusement des déséquilibres territoriaux, risques sociaux (villes)</p>	<p>- La Réunion, territoire d'excellence de la bioéconomie : filières (canne, élevage,...), gestion écosystémique (gestion intégrée terres, eau et vivant dont herbe), économie de terroirs (paniers de biens et services) complémentarité Hauts/Bas et Hauts ruraux/naturels</p> <p>- Consolidation de la sécurité alimentaire et énergétique</p> <p>- Affirmation d'une nouvelle qualité et identité « créole » :</p> <ul style="list-style-type: none"> • produits emblématiques (labels) • architecture et urbanisme avec différenciation Hauts / Bas <p>- Compétitivité et durabilité</p> <p>- Positionnement avantageux de l'île dans la mondialisation et dans l'Océan indien</p>
<i>Levers clefs pour l'action</i>		<p>- Mise en œuvre nouveaux outils fonciers : Commission terres agricoles, observatoire et comité suivi SAR</p> <p>- Nouvelles mesures pour la maîtrise du foncier : ZAP, aides FEDER à la densification,...</p> <p>- Programmes filières</p>	<p>- Outils fonciers (cf scénario 2)</p> <p>- projets régionaux (transports, R et D), programmes filières et territoires</p> <p>- Réflexion stratégique Hauts (économie et gouvernance) articulant filières et territoires, pilotage économique, partenariat Parc, agriculture et intercommunalités</p> <p>- Renforcement capital humain et social : formation, animation, R et D, transfert, approches terroirs</p> <p>- Émergence de nouveaux leaders agricoles et ruraux</p> <p>- Nouvelle version (+ économique) du SAR</p>

Quelques éléments bibliographiques

Avis du CESER sur le projet de SAR Octobre 2009

Cahiers de l'agriculture Département de la Réunion, Août 2006

Enjeux et défis de la Réunion à 20 ans et avis du CESER. Septembre 2002

Les Etats généraux de l'Outre Mer Réunion Juillet 2009

Ile de la Réunion, un patrimoine naturel d'exceptions. René Robert et al Juin 2009

Modélisation d'un potentiel de densification urbaine à la Réunion. Gilles Lajoie Université de la Réunion
Avril 2007

Quel avenir pour les Hauts ? Les cahiers réunionnais du développement ; Akoz ; décembre 2005

Recensement agricole 2010 La Réunion : Premiers résultats ; Septembre 2011 Agreste (la statistique agricole)

Une île en mutation. Infrastructures, aménagement et développement à La Réunion. Thierry Simon, 2008.
Echogéo, n°7

Rapports du CGAAER sur la Réunion

SAR – Schéma d'Aménagement Régional – de la Réunion, 2011

TÉR ; Tableau économique de la Réunion édition 2008/2009

Tèr des Hauts, publication mensuelle

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires

Annexe 2 : Etude de cas Grand Pic Saint-Loup



Rapport établi par

Jean-Yves Ollivier et Sophie Villers
ingénieurs généraux des Ponts, des Eaux et des Forêts

avec l'appui de Jacques Lefort

La France et ses campagnes 2025-2050

Etude de cas Grand Pic Saint-Loup

Table des matières

1. Le territoire, sa délimitation, ses grandes spécificités.....	3
1.1. Le territoire de la Communauté de Communes du Grand Pic Saint-Loup (CCGPSL).....	3
1.2. L'histoire des garrigues.....	5
1.3. Eléments géographiques.....	6
2. L'occupation du territoire, les ressources et les dynamiques observées.....	7
2.1 L'évolution démographique.....	7
2.2 L'occupation du sol.....	8
2.3 Les caractéristiques socioprofessionnelles de la population.....	10
3. Les productions et les filières.....	10
3.1. La viticulture.....	11
3.2. L'élevage.....	13
3.3. L'oléiculture.....	15
3.4. Autre filière économique : le tourisme.....	15
4. Quels avenir possibles pour ce territoire : analyse stratégique et scénarii.....	17
Scénario 1 : Maintien du potentiel viticole et de la biodiversité par l'agriculture.....	19
Scénario 2 : Recul de la consommation mondiale du vin – Marginalisation de l'agriculture – Forte augmentation des préoccupations environnementales – Une ville dans une forêt méditerranéenne....	19
Scénario 3 : Une filière viticole en déclin – une forte pression urbaine.....	20
5. Conclusions : les leviers d'action pour orienter l'évolution de la CGPSL.....	21

A l'initiative de la Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) du Languedoc-Roussillon, une étude prospective sur l'avenir viticole régional à l'horizon 2025 a été publiée¹ en 2011. Les scénarios prospectifs retenus illustrent la possibilité d'avenirs très contrastés avec des enjeux et des conséquences lourdes pour ce territoire méditerranéen. La présente étude de cas permet d'illustrer les grandes lignes de ces futurs possibles de la filière viticole sur un des territoires de l'Hérault. Sur le territoire retenu on retrouve des variables clés dont l'effet cumulatif caractérise souvent les espaces agricoles méditerranéens : ressource en eau, risques naturels, pression urbaine, biodiversité et paysages, ... et exacerbe les situations de conflits d'usage. Le choix d'un territoire porté par une nouvelle communauté de communes permet en outre d'observer dans l'articulation des dynamiques locales, le rôle potentiel de l'intercommunalité.

1. Le territoire, sa délimitation, ses grandes spécificités

1.1. Le territoire de la Communauté de Communes du Grand Pic Saint-Loup (CCGPSL)

Né de la fusion au 1er janvier 2010 des 3 communautés de communes, du Pic Saint Loup (17 communes), de l'Orthus (6 communes) et de Séranne- Pic Saint Loup (10 communes), la CCGPSL regroupe 33 communes sur un territoire localisé au nord-est du département de l'Hérault. Il se situe au sud dans le prolongement de l'agglomération montpelliéraine, est proche à l'est des plaines côtières, s'adosse à l'ouest au causse du Larzac et au nord aux premiers contreforts des Cévennes.

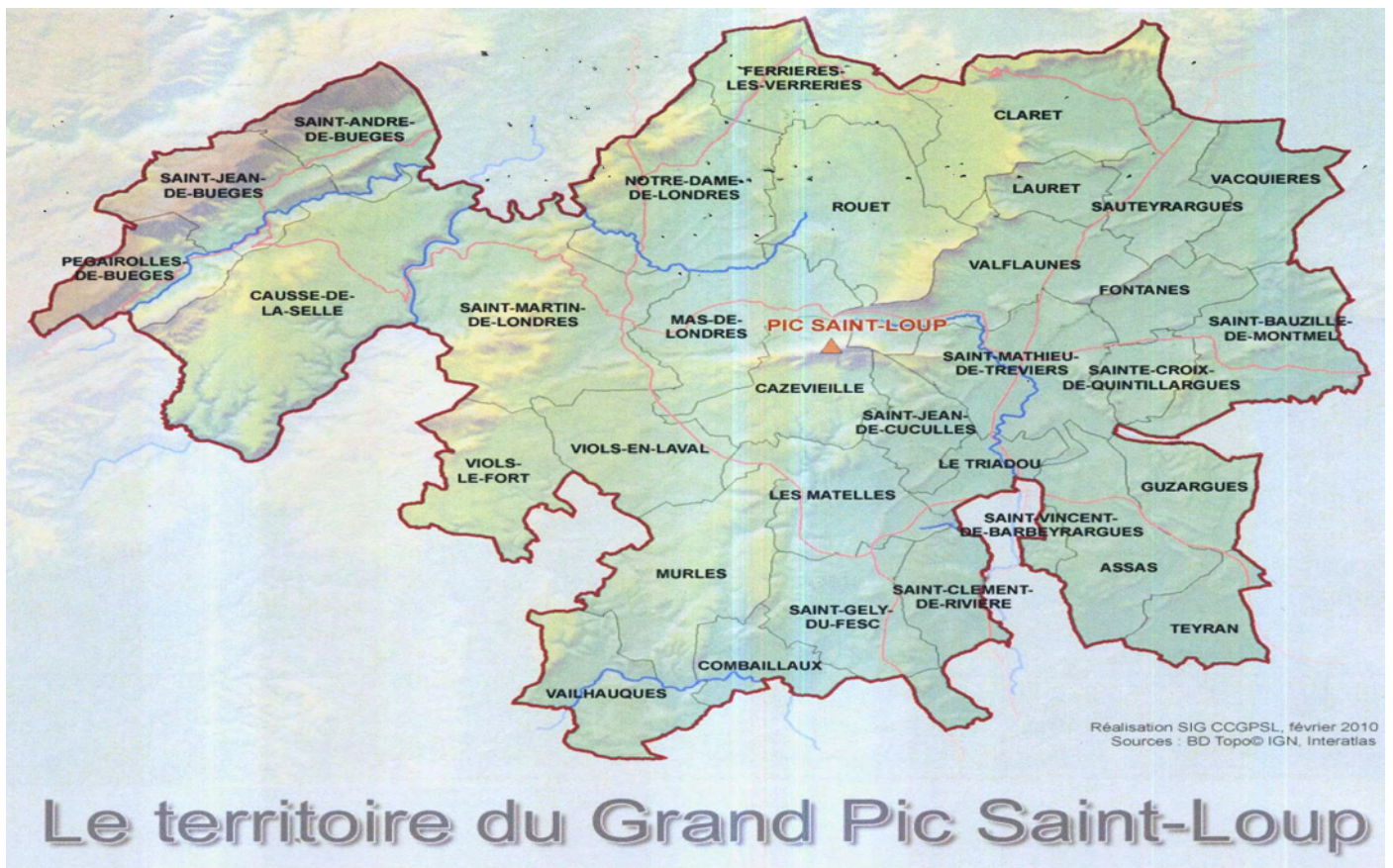
La déclaration d'intention politique fondatrice de la nouvelle communauté de communes met en avant sa cohérence par « son appui sur un territoire géographique possédant un patrimoine naturel et culturel commun et le regroupement d'entités communales relevant d'un même espace de vie et de développement et portant une même vision de l'avenir de leur territoire ». Le projet de territoire approuvé en octobre 2011, traduit cette vision autour de 4 orientations (cf. ci-après).

Ce territoire qui a fait preuve d'innovation par le passé en terme d'organisation décentralisée avec l'instauration de la République de Montferrand², n'a trouvé que progressivement sa nouvelle cohérence après différentes étapes de coopération intercommunale, dont un projet de Pays qui ne vit pas le jour. Sa configuration diffère légèrement par ailleurs de celui porté par le syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Pic Saint-Loup-Haute Vallée de l'Hérault³ qui englobe également la Communauté de Communes de Ceps et Sylves située à l'est. Avec le nouvel ajustement programmé au 1er janvier 2013 par le rattachement de 3 des 6 communes de la CC de Ceps et Sylves à la CCGPSL (les 3 autres rejoignant la Communauté de Communes de Lunel), le territoire étudié disposera d'un cadre décisionnel unique, le syndicat mixte du SCoT étant appelé à se fondre dans la CC.

¹ Etude réalisée par l'INRA, Montpellier SupAgro et FranceAgrimer

² Créée en 1276 par l'évêque de Maguelone Bérenger de Frédol, s'agrandissant au XIVe siècle, se fondant dans la révolution française, la communauté fera figure de préfecture jouissant d'une relative autonomie pour la gestion de ses affaires et fonctionnant sous une forme de démocratie (les veuves et femmes célibataires dirigeant une exploitation avaient le droit de vote)

³ Le SCoT Pic Saint Loup-Haute Vallée de l'Hérault a du lui même faire face pendant un temps au retrait de la CC de l'Orthus



Dans sa configuration actuelle le syndicat mixte a porté l'élaboration d'un SCoT qui devrait être approuvé à la fin 2012. Il a été précédé d'un projet d'aménagement et de développement durable approuvé en novembre 2011 autour de 4 objectifs stratégiques que l'on retrouve globalement dans les orientations du projet de territoire de la CC mais dans un ordre de priorité et une formulation qui diffèrent :

Le projet de territoire de la Communauté de Communes du Grand Pic Saint-Loup Adopté en octobre 2011 4 orientations :	Le projet d'aménagement et de développement durable du SCOT Pic Saint-Loup, Haute Vallée de l'Hérault (à adopter en 2012) 4 objectifs stratégiques :
→ Préserver et valoriser le territoire	→ Préserver les valeurs fondamentales qui font l'image du territoire...l'agriculture, les espaces naturels, le paysage...
→ Développer l'économie en favorisant le rapprochement entre emploi et domicile	→ Maîtriser et profiter des effets de la croissance démographique
→ Offrir des infrastructures et des services de proximité répondant aux besoins de la population	→ S'appuyer sur les potentialités du territoire pour asseoir le développement économique
→ Affirmer l'identité du territoire	→ Organiser la mobilité pour limiter les déplacements automobiles et faciliter le report modal

Cette même vision affirmée aujourd'hui doit tenir compte d'un passé ayant « construit » un territoire aux multiples dichotomies (occupation des sols, démographie...) auquel a largement présidé son rapport avec l'agglomération de Montpellier .

Les garrigues, patrimoine naturel qui occupe près de la moitié du territoire, emblématique de son identité dans l'imaginaire collectif bien que jugé un temps comme « état dégressif » d'un arrière pays dans un contexte d'expansion littorale, est un des éléments clefs autour duquel les choix de développement et de cohésion territoriale s'articuleront.

1.2. L'histoire des garrigues

Le 19^e et le 20^e siècle vont être des périodes de grand bouleversement pour le pays des garrigues : c'est toute une longue histoire d'occupation humaine et d'activités agropastorales, « inventées » au néolithique et organisées par les romains, qui va connaître une fin sans que la relève n'apparaisse toujours évidente aujourd'hui⁴.

Quelques repères :

- Occupation humaine depuis le néolithique et organisée par les romains
- Au 19^e siècle : production de soie et production de vin
- Arrivée du chemin de fer : développement de la viticulture, période faste
- Mais à partir de 1850, 2 catastrophes : élevage des vers à soie ravagé par la maladie et arrivée du phylloxera, dont la lutte coûteuse favorise la grande propriété de plaine
- Déclin des petits métiers de la garrigue : verriers-charbonniers-bûcherons...modifiant profondément la garrigue, territoire agropastoral
- Tendance au déclin des troupeaux et fermeture progressive des paysages, rupture pour un territoire traditionnellement ouvert
- 20^e siècle : déprise et exode rural, accentués par la 1^{ère} grande crise viticole

⁴ Cf. note de Jacques Lefort

- L'arrivée de la soie artificielle provoque la disparition des derniers élevage de vers à soie
- Disparition des oliviers en 1956 et concurrence internationale pour la viande ovine : seuls subsistent des viticulteurs regroupés en caves coop. Abandon des garrigues partagées entre friches et bois
- Mais, renouveau depuis la percée des vins du Pic Saint-Loup, l'obtention AOC Pelardon, et huile d'olives de Nîmes et même un nouvel intérêt pour l'élevage.

En cette première décennie du 21^e siècle, le pays des garrigues situé entre ville et campagne est au cœur des problématiques d'aménagement du territoire. Ni urbain, ni rural, devenu à la fois les deux, plusieurs avenir se dessinent entre avenir subis ou choisis dans sa relation avec la ville.

1.3. Eléments géographiques

Vaste territoire de collines calcaires dominées par la garrigue, le territoire du Grand Pic Saint Loup se structure en trois grands ensembles géomorphologiques qui se succèdent selon un gradient Sud-Est/Nord-Ouest :

- les plaines et garrigues, mosaïque de plaines essentiellement viticoles et de collines de garrigues bénéficiant de faibles contraintes topographiques,
- les garrigues du Montpelliérais , où dominant garrigue et forêt et au relief marqué par les emblématiques falaises du Pic Saint-Loup et de l'Hortus,
- les garrigues caussenardes des gorges de l'Hérault à la Séranne, grands plateaux calcaires aux contreforts du Larzac.

Le contexte topographique du territoire a contribué à structurer l'organisation urbaine et fonctionnelle du territoire, guidant l'inscription du réseau routier préférentiellement en fond de vallée ; il privilégie ainsi l'organisation des déplacements dans un axe nord/sud et contraint fortement les relations est/ouest, en dehors du contournement nord de Montpellier par le LIEN. Ce contexte soulève la question de l'accessibilité interne du territoire facteur actuellement de clivage entre communes.

Le rapport de présentation du SCoT souligne que « parfois considéré comme une contrainte, souvent mis en avant pour son rôle emblématique dans l'image du territoire perçu, le relief du territoire devra être considéré comme un élément incontournable du projet de territoire à construire ».

Sur le plan climatique, le territoire de la CCGPSL se situe dans l'aire géographique du climat méditerranéen avec un automne et printemps en général doux et pluvieux, des hivers doux et secs et des étés secs et torrides. Mais les effets du changement climatique enregistrés depuis 30 ans ne sont pas sans conséquences pour la vulnérabilité des exploitations agricoles :

- augmentation moyenne des températures beaucoup plus sensibles en été (+ 2,3°C en 30 ans),
- une variabilité interannuelle des précipitations plus importante,
- et en conséquence , une évapotranspiration qui s'est accrue sur la période de 20 à 30% en plaine et de 15 à 20% sur les plateaux.

C'est comme le souligne le Plan Régional d'Agriculture Durable (PRAD) du Languedoc-Roussillon, le facteur de production agricole le plus modifié en 30 ans. Selon les travaux de l'INRA, la perte globale moyenne de production en matière sèche par ha qui en découle s'élève à 11% s'accompagnant d'un changement de la structure saisonnière de la production.

La disponibilité d'une ressource en eau accessible est donc un facteur essentiel de l'évolution du territoire dans un contexte de concurrence accrue entre les besoins de l'agriculture et ceux des autres usagers. L'importance de cette question a conduit la CC à prendre compétence dans le domaine de l'eau.

Le réseau d'irrigation étant quasi inexistant, c'est le projet Aqua Domitia qui pourrait déterminer l'avenir agricole du territoire. Ce projet sous maîtrise d'ouvrage technique de Bas Rhône languedoc, vise à conjuguer les ressources du Rhône et les ressources locales pour sécuriser l'approvisionnement en eau du Languedoc. S'il est mené à bien, il permettra d'amener l'eau brute aux communes les plus au Nord du territoire de la CCGPSL ainsi que les communes périurbaines occidentales.

La nécessité de sécuriser les activités agricoles est mise en avant dans la conduite du projet et reprise par le PRAD. Et le projet de territoire de la CCGPSL affirme la nécessité de l'organisation d'une desserte équitable en eau potable et eau brute et intègre le développement de retenues collinaires. Certains interlocuteurs rencontrés craignent toutefois que la concurrence entre usages domestiques et agriculture s'exerce in fine au détriment de cette dernière.

2. L'occupation du territoire, les ressources et les dynamiques observées

2.1 L'évolution démographique

Hormis les 3 communes de la Buèges, le territoire de la CCGPSL est situé dans l'aire urbaine de Montpellier, qui connaît depuis plus de 30 ans une très forte croissance démographique.

La population de la CCGPSL a été multipliée par 6 entre 1962 et 2008 :

Recensement de la population : nombre d'habitants				
	1962	1982	2008	
CC Grand Pic Saint-Loup	6 900	17 800	41 700	
8 communes mitoyennes de l'agglomération de Montpellier au sud⁵	3 050	13 200	29 900	(x 10)
Autres communes	3 850	4 600	12 800	(x 3,5)

Le taux de croissance démographique des 8 communes mitoyennes de l'agglomération est près de 3 fois supérieur à celui des autres communes beaucoup plus rurales, la Communauté de Communes étant constituée de 2 zones de caractéristiques différentes :

- une zone plus urbanisée au sud concentrant plus de la moitié de la population permanente
- une zone plus rurale et agricole au nord

et issues de la fusion de 3 communautés de communes dont la densité de population varie de 18 à 130 habitants/km².

Depuis 2000, la forte dynamique démographique tend à se stabiliser dans la moyenne départementale.

⁵ Liste des 8 communes : Saint Martin de Londres-Vailhauques-Combailaux-Saint Gely du Fesc-Saint Clément de Rivière-Assas-Teyran-Saint Mathieu de Tréviers

Pour l'évolution des années à venir, les analyses conduites dans le cadre de l'élaboration du SCOT ont défini 3 scénarii de croissance démographique pour 2025 :

- ➔ Scénario 1 : la poursuite de la tendance récente (1999-2007) se maintient à 1,6% par an et la population atteint 58 000 habitants en 2025 ;
- ➔ Scénario 2 : la poursuite de la tendance depuis 1990 se poursuit à hauteur de 2,2% par an, proche du taux de croissance du SCoT de Montpellier (2,5%), et la population atteint plus de 64 000 habitants en 2025 ;
- ➔ Scénario 3 : la croissance continue de s'essouffler, le taux annuel de croissance baissant à 1% : la population est de 52 000habitants en 2025.

2.2 L'occupation du sol

Sur une surface totale de 56 000 ha, les espaces naturels et boisés en occupent 70%, l'abandon de terres agricoles et pastorales sur les causses ayant favorisé leur développement.

Surface totale : 56000 ha

Milieu ouvert, végétation arbustive (garrigues) : 27000ha

Forêts de conifères: 9000ha Forêts feuillus: 6200ha⁶

Les garrigues (association végétale méditerranéenne complexe composée de pelouses sèches, de formations arbustives et de formations arborées claires) occupent près de 50% du territoire.

Il n'y a pas de valorisation économique du bois produit en particulier dans le domaine du bois-énergie.

Le nombre important de ZNIEFF (couvrant 75% du territoire) et zones NATURA 2000 (4 sites couvrant 54% du territoire) est le signe du caractère remarquable du patrimoine naturel de cette zone, dont la qualité de ses paysages est marquée par la présence du Pic Saint Loup.

De plus, le territoire de deux communes de la CC (Pégairolles-de-Buèges et Saint-Jean De-Buèges) est inclus dans le site « Causses et Cévennes » inscrit en 2011au patrimoine mondial de l'UNESCO, au titre de paysage culturel de l'agro-pastoralisme méditerranéen.

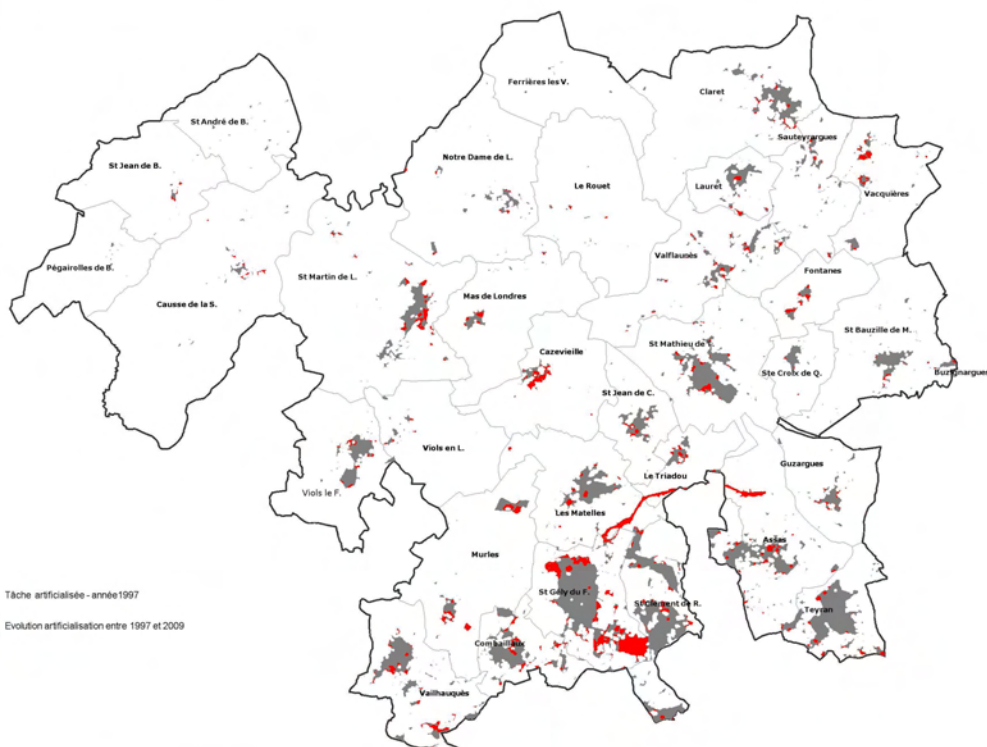
Les surfaces agricoles représentent 13000 ha, 23% de la surface totale : elles ont fortement diminué depuis 30 ans :

	1979	2000	2010	
SAU totale (en ha) :	22 700	14 700	13 000	
SAU des 8 communes mitoyennes aggro (1) :	8 900	3 150	3 200	(- 65%)
SAU des autres communes :	13 800	11 550	9 800	(- 28%)

(Source : RGA)

La SAU a diminué particulièrement dans les communes les plus proches de Montpellier, soumises à la plus forte pression d'urbanisation.

⁶ Source : Diagnostic du SCoT



La diminution du nombre d'exploitations agricoles et d'UTA est également très marquée.

	1979	2000	2010
Nombre d'exploitations agricoles :	792	526	386
Nombre d'exploitations viticoles :	752	420	275
Nombre d'UTA			
Chefs et coexploitants à temps complet :	290	186	199
UTA totales (y.c. ETA et CUMA)	949	591	521
UTA familiales	590	356	314
UTA salariés (perm + sais)	356	227	114

(Source : RGA)

Selon le SCoT, 2/3 des exploitants agricoles ont moins de 55 ans, ce qui est un atout aujourd'hui, mais seulement 10% ont entre 24 et 35 ans, ce qui posera des problèmes de renouvellement dans une dizaine d'année. Le rythme des installations est en moyenne de 3,2 par an depuis 1985. La population agricole est de mieux en mieux formée.

L'évolution de l'occupation du territoire, l'abandon d'importantes surfaces agricoles et le développement de l'urbanisation ont accru l'importance des risques d'incendies de forêts.

La ressource en eau, déterminante pour le développement et la diversification de l'agriculture en région méditerranéenne, est actuellement un facteur limitant : 76% des exploitations n'ont pas accès à l'eau pour irriguer⁷.

L'évolution de l'urbanisation de ce territoire est l'une des questions clefs conditionnant l'avenir de la CCGPSL.

Le diagnostic du SCoT a défini trois grandes étapes du développement de l'urbanisation :

- Avant 1970, la tache urbaine représentait 336 hectares du territoire du SCOT, consommation foncière répondant aux besoins en logement des 8300 habitants (la densité urbaine était de 400 m² par habitant),
- Entre 1970 et 1990, la tache urbaine a augmenté de 1430 ha supplémentaire, la population atteignant près de 30 000 habitants (la densité urbaine était de 662 m² par habitant),
- En 2005, la tache urbaine atteint 3467 ha pour une population de 43 500 habitants, soit une consommation de 1260 m² par habitant.

La consommation foncière est donc liée à la croissance importante de la population mais aussi à la forte augmentation de la consommation foncière moyenne par habitant, passée de 400m² à 1260 m² en 35 ans.

2.3 Les caractéristiques socioprofessionnelles de la population

Le territoire du SCoT concentre plus de 10 000 emplois, couvrant environ 50% des besoins : c'est la conséquence de la forte attractivité de l'agglomération de Montpellier. Le secteur commerce/transport/service (40,3%), indicateur d'une économie résidentielle, est très présent sur le territoire du SCoT.

La catégorie socioprofessionnelle des agriculteurs exploitants est la moins représentée (moins de 2%), les catégories cadres (25,2%) et profession intermédiaire (30,7%) sont les plus représentées, et en 8 ans, la représentation de ces deux catégories socioprofessionnelles a fortement augmenté (+ 26% de cadres et + 17,7% de professions intermédiaires).⁸

3. Les productions et les filières

Si l'agriculture marque le territoire, structurant les paysages, elle a été soumise depuis le siècle dernier à d'importantes mutations : autrefois zone de polyculture (vigne et élevage ovin/caprin principalement), le territoire agricole de la CCGPSL est dominé par la monoculture de la vigne qui à l'est a réussi à maintenir une dynamique grâce au périmètre AOC, et en particulier l'AOC « Pic Saint-Loup », alors que l'ouest a été confronté à la crise ovine mais aussi viticole, et le sud à la pression foncière.

Selon les données du RGA 2010 , sur les 33 communes du territoire, l'OTEX dominante est :

- la viticulture pour 20 d'entre elles
- la polyculture-élevage pour 10
- les ovins et caprins pour 2

(1 ne pouvant être classée)

⁷ Source SCoT

⁸ Source INSEE 2007

Mais ce qui caractérise aussi l'entité du Grand Pic Saint-Loup, c'est la prédominance de systèmes de filières où les producteurs ne sont pas que de simples apporteurs de matière première à des unités de transformation plus ou moins lointaines et dont les arbitrages géographiques d'approvisionnement pourraient être l'enjeu principal de son avenir agricole.

En effet dans l'essentiel des filières présentes (vin, huile, fromage, viande) le mode de conduite présent sur le territoire privilégie la maîtrise du cycle de commercialisation par l'exploitant (caves particulières, fromages fermiers, viande en vente directe) ou une phase de transformation et/ou de commercialisation par des structures coopératives liées au territoire (vins, huile).

Cette spécificité est connexe à l'impulsion donnée par les opérateurs pour valoriser leur terroir au travers de la reconnaissance de leurs productions en signes de qualité. En effet, toutes les communes de la CCGPSL sont incluses dans l'aire de une ou plusieurs AOP et IGP. Sont présentes :

➤ **en AOP :**

- Languedoc (ex Coteaux du Languedoc) pouvant être suivi par les dénominations « Pic Saint-Loup », « Terrasses du Larzac », « Grès de Montpellier »,
- Pélardon,
- Olive et huile d'olive de Nîmes,
- Taureau de Camargue.

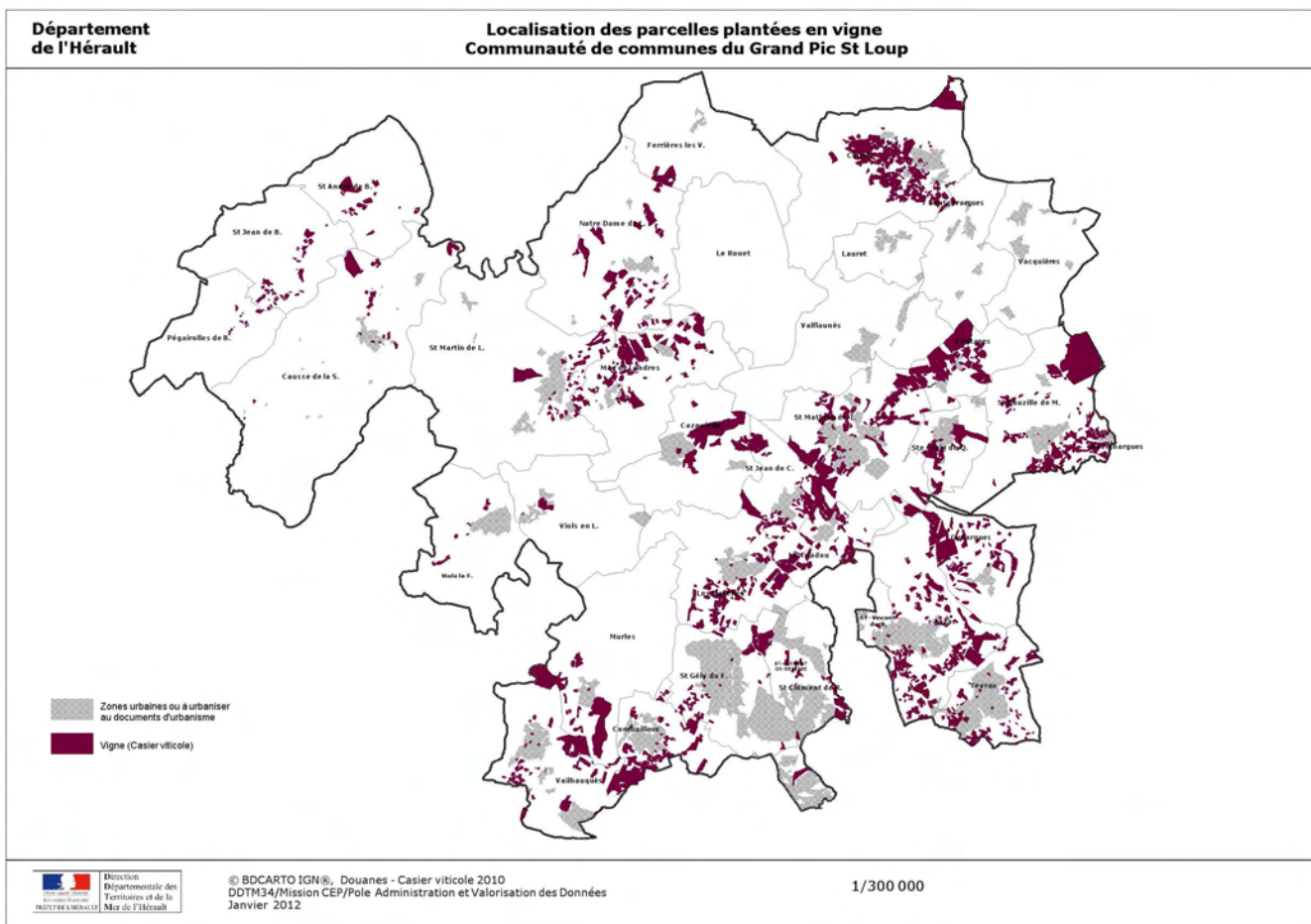
➤ **en IGP :**

- Vins de Pays d'Oc, de Pays d'Hérault, de Pays du Val de Montferrand,
- Volailles du Languedoc.

Toutefois la valorisation de la notoriété de ces différentes indications géographiques est inégale. Et la production viticole dont les volumes excèdent les « marchés de niche » est soumise aux aléas des marchés à l'exportation.

3.1. La viticulture

Selon les données issues du rapport de présentation du SCoT, la viticulture occupait en 2009, 5216 ha soit près de 9% de la superficie du territoire du SCoT et 30% de sa SAU. Cette moyenne masque toutefois une répartition différenciée de la vigne sur le périmètre où elle n'occupe que 6% de la SAU dans sa partie nord-ouest mais plus de 70% ailleurs lui conférant un rôle pivot dans l'évolution du territoire. Ce rôle est de nature économique, le vin représenterait 93% de la valeur des productions agricoles au sein de la CCGPSL, mais également de nature patrimonial et touristique.



La production viticole, de près de 225 000hl se décomposait en 2009 sur le périmètre du SCoT en :

- 74% de vins de pays (IGP)
- 19% d'AOC (AOP)
- 7% de vins de table

Une production dont quelques données peuvent laisser craindre un affaiblissement de cet atout agricole pour le territoire :

- 20% de la production de 2003 à 2009 (AOC : -8,75% VDP : -21%)
- 34,5% du nombre d'exploitations de 2000 à 2010 sur la CCGPSL (RGA)
- 14,2% des superficies de 2000 à 2010 sur la CCGPSL (RGA)

mais une production dont l'évolution a accéléré le processus de professionnalisation des exploitations avec une tendance à leur agrandissement depuis 10 ans (10,3 ha à 13,5 ha en moyenne) et surtout dont le dynamisme sur le secteur en particulier de l'Hortus a contribué à redonner au territoire la fierté de son identité au travers de la démarche d'accession à l'AOC des vins du Pic Saint-Loup.

Un groupe de vigneron va s'organiser en 1950 et créer, cinq ans plus tard le Syndicat des vigneron du Pic Saint Loup avec un label VDQS pour une aire concernant neuf communes étendue depuis à treize. Au moment de son passage en AOC Coteaux du Languedoc, indication Pic Saint-Loup, le « Pic Saint-Loup » apparaît en retrait des autres VDQS locaux.

Après cette date, réorientation de l'encépagements, des modes de culture, de vinification... c'est toute une révolution des pratiques qui est engagée alors et menée tambour battant grâce à la cohésion d'un groupe de producteurs ayant su s'enrichir de sa mixité entre vigneronnés issus de familles locales, parfois issues du monde de l'élevage ovins, et de vigneronnés venus de l'extérieur. Les résultats pour le territoire sont importants : l'emploi agricole a été multiplié par 2 ou 3 (ex. Valflaunès : 14 exploitants et 21 UTA salariés, permanents et saisonniers), tandis que la richesse locale augmentait avec 54 caves particulières (la valeur du produit brut viticole à l'ha serait 5 fois plus élevé qu'en cave coopérative) et la progression des taux de vente en bouteille par les coopératives à présent au nombre de 3 (l'une située dans le Gard mais jouxtant l'Hérault) pour une production totale revendiquée en 2009 de 26.123hl.

L'occupation de l'espace en est modifiée avec une part importante de conduite des vignes en agriculture biologique ou raisonnée (conduite remémorant le concept d'agriculture jardinée) et des villages renaissent animés par des événements touristiques autour de la vigne et du vin.

La reconnaissance de l'AOC Pic Saint-Loup à part entière, et plus en tant que dénomination de l'AOC Coteaux du Languedoc, est la prochaine étape de cette dynamique attendue pour la récolte 2013 ou 2014. L'aire géographique sera étendue à 4 communes en tout ou partie dont l'une dans le Gard accroissant le potentiel à un maximum estimé de 187ha. D'ores et déjà de nouvelles conditions de production ont été redéfinies dans le sens de plus de rigueur pour l'amélioration qualitative des vins (densité de plantation augmentée, rendement maximum abaissé) et celle des vignobles (palissage en bois et non plus en métal).

L'organisme de défense et de gestion de l'appellation (ODG qui remplace le syndicat de défense) entend mettre à profit cette nouvelle étape pour remédier à l'un des principaux handicaps de l'AOC : la trop grande fourchette des prix de vente entre 4 et 30€, fourchette qui s'est élargie vers le bas et le haut au cours des dernières années et qui nuit à sa notoriété. La pluriactivité ou plutôt la plurirressource est l'une des causes de cette situation, certains apporteurs aux caves coopératives renflouant par la vente de foncier dopée par la proximité de Montpellier, les pertes subies par leur activité viticole.

Un autre facteur d'inquiétude est la baisse du taux d'exportation passé à 20% contre 40% il y a 10 ans.

En s'attachant à développer une dynamique de territoire (création de biens et services) au delà d'une dynamique de filière, des vigneronnés s'engagent à présent à repenser le modèle économique de leur exploitation afin de renouer avec les complémentarités positives pour la tenue du territoire entre élevage et vigne, celle-ci étant devenue le dernier pare-feu contre les risques d'incendie amplifiés avec le déclin du pâturage.

3.2. L'élevage

- **L'élevage à viande**

Essentiellement localisée sur sa partie nord-ouest où elle utilise 86% de la SAU, l'activité d'élevage a connu un important déclin à l'origine d'une transformation du territoire.

Alors que représenté majoritairement par le cheptel ovin, celui-ci a diminué de plus de 64% de 1979 à 2000 ne concernant plus que 10 exploitations. Et pour le recensement agricole de 2010, les données ne sont plus disponibles entrant sous le secret statistique compte tenu du très faible nombre d'exploitation restant. Selon les rencontres effectuées lors des visites de terrain, il n'y aurait plus que deux exploitations détenant un troupeau ovin et pratiquant la transhumance.

L'étage supérieur qui auparavant recouvrait les zones de pâturage appartenant aux mas (chacun disposait traditionnellement de 300ha pour 300 brebis) s'est transformé en un plateau boisé en déserrance où les paysages se ferment. Sa mise en valeur touristique qui serait de nature à contribuer à son entretien se heurte au caractère privé de la propriété des terrains issus des anciens mas. L'une des conséquences immédiate est le risque d'incendie qu'il fait peser sur l'étage inférieur de coteaux où prédominent vignes et oliviers, risque dont l'importance a été intégrée par la CCGPSL après l'incendie de l'été 2010 qui a ravagé 3000ha. L'étude qu'elle a commandée suite à cet événement l'a conduit à prendre une délibération à l'été 2011 pour redonner toute sa place au pastoralisme d'autant que se pose en outre le devenir des 1700ha de terrains militaires qui sont à céder. Les axes opérationnels ne sont pas encore définis, mais l'intérêt affiché par la CC à l'avenir de l'élevage se traduit déjà par sa prise de participation dans l'abattoir de Pézenas. Et elle devrait reprendre l'élaboration d'un « plan Massif » en y intégrant le rôle du pastoralisme. Cette dynamique est également appuyée par l'inclusion de 2 communes du nord-ouest du territoire dans le récent classement des Causses et Cévennes au patrimoine mondial de l'UNESCO comme « paysage culturel de l'agro-pastoralisme méditerranéen ». Et l'enjeu du pastoralisme est repris dans les orientations du Plan Régional de l'Agriculture Durable du Languedoc-Roussillon qui vient d'être élaboré sous l'égide de la DRAAF.

Il peut être cité l'initiative prise par une commune du Gard jouxtant la CCGPSL pour la relance du pastoralisme. Acquérant 4ha libérés par l'arrachage de vignes, elle va y construire une bergerie de 300 têtes avec habitation pour le berger et passation d'un contrat sur 15 ans.

Mais c'est aussi par des dynamiques lancées par des viticulteurs réagissant aux menaces de la fermeture de milieux à forte valeur écologique, que l'élevage peut reprendre sa place dans l'équilibre environnemental et économique du territoire. Ainsi l'exemple de cette exploitation viticole dont l'économie globale a été repensée avec l'adjonction dans un premier temps d'un troupeau de race Aubrac dont le mode de conduite a pour objectif de contribuer à l'ouverture des garrigues et dans un deuxième temps, d'un élevage ovin de race Causse-nargue des garrigues qui contribuera en outre à pourvoir les vignes en fumier.

D'autres exemples de troupeaux Aubrac conduits sous une forme pastorale se sont développés mais là encore la pression foncière s'avère être un frein ; les propriétaires désirant garder l'hypothèse d'une valorisation de leur terrain en constructible, sont réticents à laisser l'implantation de clôtures qui pourraient entraîner des droits acquis pour l'éleveur.

Des données précises sur le rendement économique des élevages à viande n'ont pu être recueillies tout en pouvant rappeler la forte dépendance du revenu ovin aux aides de la PAC.

Les modes de commercialisation rencontrés privilégient en viande bovine comme ovine les circuits courts soutenus par la clientèle de l'agglomération de Montpellier et pour la viande ovine, la demande significative d'une communauté musulmane.

- **L'élevage laitier**

Le territoire de la CCGPSL est intégralement compris dans l'aire de l'AOC Pélardon, reconnue en 2000. Les conditions de production de ce fromage de chèvre au lait cru produit majoritairement par des producteurs fermiers (une centaine de producteurs pour l'ensemble de l'appellation dont plus de 70 fermiers), contribuent à l'entretien des parcours. Les chèvres de race Sannen, Alpine ou Rove, doivent en effet avoir une alimentation basée sur le parcours avec une densité d'au moins 0,2 ha/chèvre et pendant au moins 210 jours.

La dynamique de l'AOC a permis de redonner vie à des pâturages délaissés et contribue à l'animation locale.

Emergent à présent des élevages composés uniquement de race Rove plus particulièrement adaptée à la conduite en pastoralisme en garrigues. Moins productive, son lait est toutefois plus riche et d'une plus grande saveur. La qualité conjuguée à une saisonnalité des fromages produits accroissent leur notoriété dans la zone de chalandise de Montpellier.

3.3. L'oléiculture

Dévasté après le gel de 1956, l'olivier a repris ses droits sur le territoire mais à quelques exceptions, la production est issue de producteurs non-professionnels qui font triturer à façon pour une consommation essentiellement familiale.

La reconnaissance en 2004 de l'AOC olive et huile d'olive de Nîmes de variété picholine et dont l'aire géographique comprends la moitié Est du territoire de la CCGPSL, n'a pas créé la dynamique espérée (pour l'ensemble de l'AOC, 70T sont produites en moyenne pour un potentiel sur pied de 220T d'huile). Perte de l'esprit AOC d'opérateurs espérant une rente économique rapide, tendance de moulins à faire de la vente directe sans revendiquer l'AOC pour s'exonérer des coûts de contrôle associés en sont quelques causes. L'ODG espère que l'année désastreuse de 2011 avec une chute de la production à 30T suites à une succession de conditions climatiques néfastes, pourra être un facteur de reprise de la concertation sur le positionnement de l'AOC. Toutefois l'intensité du gel de l'hiver 2012 laisse craindre une année de production encore plus calamiteuse pour l'oléiculture.

De nouvelles plantations gagnent l'ouest du territoire et dans l'aire de l'appellation une coopérative a contribué à la création d'une Association Foncière Agricole qui regroupe 13ha et 3000 oliviers(variété picholine) ; la production d'environ 2000 litres ne revendique cependant pas l'AOC étant vendue sous une marque de la coopérative.

D'autres initiatives tendant à la création et l'exploitation d'une rente de qualité territoriale ont vu jour (élevage de porcs de plain air, production d'amandes, miel...) et l'un des projets de la CCGPSL est de contribuer à la relance de la production de truffes (« plus de moutons, plus de fertilisation, c'est aussi plus de truffes »).

Selon des interlocuteurs, l'intercommunalité, en amenant les élus à travailler ensemble, a été source en 2 ans d'un changement dans l'approche des enjeux relatifs à la protection des terres agricoles ; auparavant chaque élu restait jaloux de ses prérogatives en la matière sur sa commune. D'autres sont plus pessimistes au regard du poids de la population agricole, la catégorie socio-professionnelle la moins représentée sur l'aire de la CCGPSL étant celle des agriculteurs exploitants avec moins de 2% de la population active.

3.4. Autre filière économique : le tourisme

- Un potentiel important de tourisme de nature, mais relations ambiguës des élus avec le tourisme ;
- Un déficit important en hébergement et restauration (pas d'accueil possible de cars) ;
- Offre limitée de logements de qualité en chambres d'hôtes ou gîtes, mais pas de gestion collective fiable de l'offre ; seuls, 12 % exploitants ont une activité agrotouristique ;
- Problème de développement de circuits de randonnée sur terrains privés ;

- Relations entre organisme du tourisme et producteurs de vin encore fragmentaires ;
- Approbation récente par l'Etat d'un PER orienté vers le développement économique de la filière oeno-agro-touristique... Peu d'acteurs semblent informés de l'évolution du projet.

Le territoire de la CCGPSL offre un large potentiel touristique par son patrimoine, paysager et culturel, mais son empreinte agricole y représente également un facteur d'attractivité non négligeable contribuant à la vitalité des paysages et des villages.

Les élus semblent avoir eu longtemps une forme de méfiance vis à vis de l'intérêt d'une politique touristique sur cet espace pourtant apprécié par les urbains de l'agglomération voisine en recherche de nature. L'office de tourisme n'y a été créé qu'en 2006 relayé à présent par un office intercommunal chargé de dynamiser l'offre d'accueil. Il s'en est suivi une « consommation » par un tourisme de passage dont les retombées économiques n'ont profité que marginalement au territoire. Et une situation de déficit en hébergement et restauration qui aujourd'hui ne permettent pas d'accueillir des groupes en car. L'insuffisance de parcours organisés a pu également provoquer des conflits d'usage entre promeneurs et propriétaires voire des accidents, la création de sentiers de randonnée sécurisés se heurtant au caractère privatif des terrains.

Le projet de territoire de la CC marque par ses orientations la volonté de garder au territoire une attractivité raisonnée, « que l'attractivité ne détruise pas l'attractivité ». Pour sécuriser le sentier très recherché du Pic Saint-Loup, la CC a déjà racheté le château de Montferrand et devrait racheter le parking attenant.

La CC affiche aussi la volonté de s'appuyer sur les externalités positives de son patrimoine agricole. Elle se félicite à cet égard de l'approbation récente par l'Etat d'un Pôle d'Excellence Rurale concernant 10 de ses communes autour du concept « oeno- agrotourisme de pleine nature ». L'état d'avancement du projet, qui apparaît ignoré d'un certain nombre d'interlocuteurs rencontrés, ne permet pas à l'heure actuelle de mesurer sa contribution à la réalité d'une valeur ajoutée de l'agriculture autour de la création « d'un panier de biens et services ».

Mais de nombreuses initiatives sont déjà à l'œuvre marquant le potentiel des productions agricoles à faire vivre le territoire : chambres d'hôtes et gîtes (seuls 12% des exploitants ont toutefois une activité agrotouristique), l'accueil dans les caveaux viticoles (mais dont l'organisation de l'offre est encore peu structurée), les vignes buissonnières attirant 3000 personnes sur 2 jours, la vente aux enchères des vins du Pic Saint-Loup, l'accueil du public avec dégustations par le domaine oléicole de l'Oulivie, les dégustations villageoises associant Pélardon et vins du terroir, ...

Ce potentiel allié aux sites remarquables est de nature à irriguer l'ensemble du territoire d'une fréquentation touristique « gagnant-gagnant » mais les tentations d'une vision de l'attractivité touristique concentrée autour de parc d'attractions ou de maisons du terroir à proximité des voies de circulation ne semblent pas écartées.

4. Quels avenir possibles pour ce territoire : analyse stratégique et scenarii

Suite à ce premier constat sur la situation de la démographie et des filières agricoles dans le Pic Saint-Loup, la mission a tenté une analyse stratégique des atouts – faiblesses et opportunités-menaces de ce territoire.

Atouts	Handicaps/Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Ressources paysagères conférant une identité au territoire (sites classés du Pic Saint-Loup et de l'Hortus – vignobles) • Proximité des agglomérations de Montpellier et Nîmes / développement de l'agrotourisme / un marché de consommation diversification des circuits de commercialisation / Forte concentration d'organismes de recherche-développement-enseignement supérieur à Montpellier 	<ul style="list-style-type: none"> • Un développement du territoire qui s'est fait jusqu'à ce jour sans réflexion préalable sur son organisation – une filière touristique quasi inexistante (Cf. SCoT) • Un territoire considéré aujourd'hui comme un lieu de loisirs pour les citadins • Une forte pression foncière : le SCoT de Montpellier très protecteur reporte la pression vers les territoires proches (Cf. observatoire DDTM) <p>Un cloisonnement / projets de l'agglomération de Montpellier (conflit M. Saumade/ M. Frèches)</p> <p>Caractère privatif des garrigues : frein à leur entretien ; au développement de chemins de randonnées sécurisés</p>

Atouts	Handicaps/Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Plusieurs AOC assurant une rente de qualité territoriale / paniers de biens / le choix de la localisation ne peut être une variable d'ajustement Un tissu économique agricole peu dépendant de stratégies de grands groupes (un avenir dans les mains du territoire) • Potentialités de diversification de produits agricoles (ex : trufficulture) • Une population agricole plutôt jeune alliant ancrage local et apports de l'extérieur (Pic Saint-Loup) • Exploitations biens structurées Sensibilité à l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> • Une production oléicole faiblement professionnelle Une dynamique vers les marchés extérieurs insuffisante (AOC Pic Saint-Loup et Huile d'olive de Nîmes) • La monoculture de la vigne – faiblesse de l'organisation collective des caves particulières • Pastoralisme : un mode de vie transmissible ? – Problème de l'organisation foncière • Liens collectivités-agriculture incertains • Des initiatives plus individuelles que collectives

Opportunités	Menaces
Croissance démographique (hypo SCoT : + 20 500 = + 50% en 2030)	
<ul style="list-style-type: none"> • Une fierté retrouvée d'habiter garrigues et Pic Saint-Loup • Le projet de territoire de la nouvelle CC du Grand Pic Saint-Loup (?) • Le PADD du SCoT, un potentiel agricole important à mesurer et valoriser • Projet de PNR des garrigues • 2 communes incluses dans le classement des Causses et Cévennes au patrimoine mondial de l'Unesco comme « paysage culturel de l'agro-pastoralisme méditerranéen° + étude commandée par la CC suite à l'incendie d'août 2010 (3 000 ha) → redonner toute sa place au pastoralisme • 4 sites Natura 2000 = 55% de la superficie • Projet Aqua Domitia d'extension du réseau d'eau brute de maillon nord et ouest de Montpellier = sécurisation à LT de l'approvisionnement en eau • Le PER oeno-agro-tourisme 	<ul style="list-style-type: none"> • Pression foncière • Risque incendie • Empilement des différents projets sur le territoire (cf. tableau CC/SCoT) • Fermeture des paysages avec augmentation des espaces boisés due en partie à l'abandon agricole et pastoral • Evolution de la PAC / production ovine / blé dur • Changement climatique • L'eau se raréfie Conflits d'usage sur l'eau entre agriculture et population • L'avenir des droits de plantation en viticulture

A partir de ces analyses, la mission a construit 3 scénarii pour 2040, intégrant des éléments de prospective décrits dans deux démarches différentes :

- Un rapport intitulé « paysage et biodiversité : évaluation participative de la durabilité des stratégies de gestion e » juin 2009, projet associant :
 - CNRS-UMR 5175 « Centre d'écologie fonctionnelle et évolutive » ;
 - SUAGRO, UMR LAMETA ;
 - UMR Espace/CIRAD ER-TETIS ;
 - Imperial College London.

Ce document analyse les scénarii différents concernant l'occupation du territoire en général.

- L'exercice de prospective « Vigne-Vin Languedoc-Roussillon à l'horizon 2025, commandé par la DRAAF Languedoc-Roussillon et le Service de la statistique et de la prospective du ministère de l'agriculture, et réalisé par FranceAgriMer, l'IHEV/Montpellier Sud Agro et l'INRA Montpellier.
- Ce document analyse spécifiquement des scénarii d'évolution du vignoble du Languedoc-Roussillon.

Nous proposons 3 scénarii différents intégrant à la fois des éléments spécifiques à la viticulture et des éléments d'occupation générale du territoire.

Scénario 1 : Maintien du potentiel viticole et de la biodiversité par l'agriculture

➤ Hypothèses prospectives

Il y a une prise de conscience de l'apport de l'agriculture de qualité dans le maintien de la biodiversité et des paysages et une prise en compte par la sphère agricole des attentes sociétales notamment environnementales. L'image du vin est positive et une stratégie viticole est mise en œuvre, visant une réelle différenciation (AOP-Bio...) pour une partie du vignoble à côté d'un positionnement « coût-volume » pour l'autre partie de ce vignoble, bénéficiant d'investissements publics en matière d'irrigation.

La PAC sous sa forme actuelle est maintenue. Les droits de plantation viticole sont conservés. Le potentiel viticole se maintient. Les collectivités encouragent la relance de l'élevage.

➤ Conséquences possibles

- L'agriculture, moteur du développement économique
 - la viticulture, l'oléiculture, les activités de cueillette réinvestissent les garrigues
 - les troupeaux de brebis réinvestissent les parcours
 - la forêt est pâturée et gérée pour le bois énergie

Le milieu s'ouvre et reprend un profil de garrigues méditerranéennes historiques.

- l'écotourisme se développe.

- Croissance périurbaine très limitée – densification du bâti – limitation de la consommation d'espace

Les collectivités prennent toutes les mesures pour maîtriser le développement démographique (scénario démographique 1 du SCoT), limiter la consommation d'espace par l'urbanisation et protéger les zones agricoles

Scénario 2 : Recul de la consommation mondiale du vin – Marginalisation de l'agriculture – Forte augmentation des préoccupations environnementales – Une ville dans une forêt méditerranéenne

➤ Hypothèses prospectives

L'image du vin du fait de son contenu en alcool et de la mise en cause des pratiques agricoles conventionnelles se dégrade chez les consommateurs.

La consommation mondiale du vin diminue, et parallèlement, les droits de plantation sont supprimés, avec des répercussions importantes en Languedoc-Roussillon.

L'intervention publique agricole est ciblée sur une intervention territoriale à très forte connotation protectrice de l'environnement et de la santé, contribuant à limiter le développement de la production : elle réserve son appui à des zones viticoles à forte connotation paysagère, et proposant des vins présentant une réelle différenciation. La PAC soutient des mesures agro-environnementales ciblées sur les zones où la biodiversité est la plus riche.

➤ **Conséquences possibles**

- ❑ L'agriculture est marginale. Seules les vignes de l'AOP Pic Saint-Loup sont préservées, la stratégie « coût-volume » n'ayant pu se développer compte tenu du contexte.

L'écotourisme à la ferme se développe.

Les formations boisées sont les plus entretenues comme espace de loisirs et de détente pour les urbains et pour éviter les risques liés à l'incendie.

Les vignes abandonnées deviennent des garrigues fermées et les parcelles cultivées des garrigues ouvertes.

Des marchés de niches sur l'agglomération de Montpellier permettent le maintien de quelques troupeaux sur le territoire.

La ville se développe à partir de l'existant en évitant les effets de mitage. Les terres agricoles situées en zones tampon passent en zone urbaine. La croissance démographique est très maîtrisée (scénario démographique 3 du SCoT).

Scénario 3 : Une filière viticole en déclin – une forte pression urbaine

➤ **Hypothèses prospectives**

On assiste à un déclin doux et lent de la viticulture régionale, dans un contexte de marché ouvert (marché mondial libéral en croissance, dopé par une consommation de masse, et la disparition des droits de plantation).

L'absence de soutien public accroît les coûts de production par une pression environnementaliste. Les entreprises du LR perdent pied, compte tenu d'une organisation faible et d'une productivité insuffisante. La PAC ne permet plus de soutenir des politiques agricoles adaptées aux caractéristiques des territoires.

Dans ce contexte, et faute de maîtrise de l'urbanisation, la ville se développe toujours plus, consomme et mite l'espace entre lotissement pour clientèle de luxe et cabanisation anarchique. Les axes de circulation se développent entre Montpellier et sa périphérie.

➤ **Conséquences possibles**

- ❑ L'agriculture est présente sous 2 formes différentes :
 - des cultures de haut rendement se développent occupant les friches foncières, quand il y a accès à l'eau ; la vigne subsiste mais n'est pas prioritaire,
 - l'agriculture familiale se développe sur le principe des jardins ouverts.L'élevage disparaît.
- ❑ Les villages s'étendent de plus en plus et comblent les espaces vides autour d'eux ; des néovillages sont créés au milieu de l'espace « naturel ». La croissance démographique n'est pas maîtrisée (scénario démographique 2 du SCOT).
- ❑ L'activité touristique se concentre autour de quelques parcs d'attractions et de maisons de terroir.

5. Conclusions : les leviers d'action pour orienter l'évolution de la CGPSL

Le poids de certains facteurs extérieurs à la CGPSL sera très important dans l'évolution de ce territoire entre les 3 scénarii présentés :

- Le changement climatique,
- L'évolution de la PAC, en particulier dans le soutien à l'agropastoralisme et dans le maintien ou la suppression des droits de plantation en viticulture,
- L'évolution de la production et de la consommation de vin dans le monde.

Mais les acteurs du développement du territoire disposent de leviers d'action qui influenceront fortement les évolutions possibles et peuvent favoriser tel ou tel scénario.

- ❑ Les collectivités ont un rôle déterminant dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de territoire :
 - elles ont des outils permettant de maîtriser l'évolution démographique et de définir le mode d'urbanisation pour limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles,
 - leur rôle est déterminant pour permettre la relance de l'agropastoralisme, l'organisation du tourisme et la réalisation d'équipements publics (projet Aqua Domitia par exemple).

Des relations renforcées entre la CGPSL et l'agglomération de Montpellier sont nécessaires pour définir les orientations en matière d'urbanisme et de développement à l'échelle de l'aire urbaine Montpelliéraine. Elles facilitent la mise en œuvre des objectifs choisis par le Pic Saint Loup dans le domaine du développement économique, de la gestion des espaces naturels, du développement touristique, de la commercialisation de produits agricoles et alimentaires par circuits courts.

- ❑ Les agriculteurs et viticulteurs peuvent infléchir l'évolution de l'économie viticole par un renforcement des actions collectives de commercialisation, de promotion et d'organisation. Leur rôle est décisif pour la relance de l'élevage, la diversification des productions et le développement des circuits courts de commercialisation.
- ❑ Les propriétaires fonciers ont les clefs pour permettre la relance de l'élevage et faciliter le développement du tourisme et de la randonnée.
- ❑ La mobilisation d'organismes de recherche et d'enseignement supérieur présents à Montpellier, qui sont déjà intervenus sur le territoire du Pic Saint-Loup, permet d'apporter un appui aux acteurs de l'aménagement pour l'analyse des facteurs de développement du territoire et leurs évolutions et constitue un atout important pour l'avenir.

La France et ses campagnes 2025-2050 Regards croisés filières et territoires

Annexe 3 : Etude de cas Pays de Rennes



Rapport établi par

Sophie Villers, Philippe Balny et Dominique Repiquet

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires

Annexe 3 : Etude de cas Pays de Rennes

Sommaire

1. Objectifs	3
2. Le choix du pays de Rennes.....	3
3. Le schéma de cohérence territoriale.....	4
4. Une agriculture intensive aux portes de la ville.....	5
4.1 Une agriculture qui résiste à la pression urbaine.....	5
4.2 Une politique foncière remarquable	6
4.3 Une tendance plus marquée au développement de l’agriculture biologique.....	6
4.4 Le développement des circuits courts	6
4.4 Un impact croissant de l’agriculture de loisir sur le potentiel de production agricole.....	7
5. Une concertation vivante entre les acteurs	7
6. Les atouts et les faiblesses du pays rennais	8
6.1 Les atouts.....	8
6.2 Les faiblesses.....	9
6.3 Les opportunités	10
6.4 Les menaces	10
7. Quelles évolutions à l’horizon 2050 ?	11
7.1 Un partenariat ville-campagne protecteur des espaces agricoles	11
7.2 Une ville étalée parsemée d’îlots agricoles	12

1. Objectifs

Les terres agricoles sont considérées le plus souvent comme de simples réserves foncières que la ville peut utiliser à loisir pour son développement.

La tendance à l'étalement urbain, caractérisée par une consommation d'espaces agricoles bien supérieure à la croissance démographique, en est ainsi facilitée.

Les pouvoirs publics s'efforcent d'inverser ce phénomène par des outils réglementaires de densification du tissu urbain et de protection des espaces agricoles.

Ces outils ont, pour l'essentiel, été confiés aux communes, mais celles-ci les ont insuffisamment mobilisées.

Des dispositions législatives récentes ont été prises afin d'encadrer plus fortement les décisions des élus locaux. En particulier, la couverture du territoire par des SCOT devra être totale en 2017 et les plans locaux d'urbanisme doivent dorénavant fixer des objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers et les justifier par référence à la consommation observée sur les dix années précédentes. Même s'il n'est pas imposé, l'objectif de réduction est maintenant recherché.

Les enjeux sont importants puisqu'il s'agit de :

- préserver le potentiel productif de l'agriculture. Chaque année celui-ci est amputé de quelques 60 000 à 70 000 ha.
- consolider les filières d'approvisionnement local, en particulier dans les secteurs des productions maraîchères et fruitières.
- associer l'agriculture, comme élément structurant de l'espace, au projet urbain et encourager ainsi les partenariats ville-agriculture.
- plus généralement, réduire les effets négatifs de l'étalement urbain.

L'objectif de la mission est d'analyser au niveau d'une grande collectivité la prise en compte de ces enjeux, les contraintes et les dynamiques en place, les politiques d'organisation de l'espace et leur impact réel, les évolutions et scénarios possibles.

2. Le choix du pays de Rennes

Le pays de Rennes regroupe l'agglomération rennaise, Rennes métropole, et quatre communautés de communes au Nord et à l'Est de celle-ci, Val d'Ille, pays d'Aubigné, pays de Liffré et pays de Châteaugiron.

Son vaste territoire (65 communes, 1/6 de la surface du département de l'Ille-et-Vilaine), centré sur Rennes et regroupant son bassin de vie, est souvent cité comme l'exemple d'un pays permettant d'organiser les relations entre la ville centre et la campagne environnante.

Il est soumis à une très forte pression démographique. Sa population devrait croître de près de 20% d'ici 2020 (460 000 habitants en 2011, 540 000 en 2020), ce qui en fait un des territoires les

plus attractifs de France (après Toulouse et Montpellier), avec une densité de population actuelle de 400 habitants au km².

L'agriculture occupe encore la moitié de son territoire, avec 61 000 ha et 1 900 exploitants, avec une dominante élevage bovins laitier (l'Ille-et-Vilaine est le premier département laitier de France).

Le pays de Rennes est doté d'un conseil de développement, le CODESPAR, structure créée dès 1984 pour accompagner à l'époque le district de Rennes (qui siégeait alors sans les élus). La pratique du dialogue entre élus locaux et responsables de la société civile est fortement ancrée en Bretagne et a trouvé là un cadre approprié.

Enfin, un seul SCOT couvre l'ensemble du pays de Rennes, à l'exception toutefois des deux communes qui ne sont pas en continuité territoriale (Le Verger et Chancé), et deux communes de la communauté du pays de Châteaugiron, Ossé et Servon-sur-Vilaine, dont la décision reste en attente.

A ces exceptions près, le pays a donc les moyens juridiques d'organiser son territoire.

Le SCOT, élaboré autour du concept de « ville-archipel », s'efforce de protéger à long terme les espaces agricoles en développant des formes d'urbanisation dense. Les espaces agricoles les plus exposés à la spéculation, sont délimités en « champs urbains », que Rennes métropole souhaiterait protéger définitivement de l'urbanisation par une protection juridique renforcée (PAEN).

Le pays de Rennes est donc particulièrement illustratif des enjeux relatifs à la protection des espaces agricoles et des relations à organiser entre la ville et son environnement agricole.

3. Le schéma de cohérence territoriale

Le SCOT a été approuvé en 2007. Il est porté par un syndicat mixte qui regroupe Rennes métropole et les quatre communautés de communes, pays d'Aubigné, de Châteaugiron, de Liffré et du Val d'Ille.

Il a été conçu suivant un schéma de développement polycentrique, fixant l'urbanisation sur des nœuds ou tâches urbaines constituant un « archipel ». Sur chaque tâche urbaine, le potentiel d'urbanisation nouvelle est fixé pour les vingt ans à venir, avec la direction de cette urbanisation et la ventilation en habitat et activités. Ces nœuds sont entourés d'espaces agricoles, -dont les plus menacés sont qualifiés de « champs urbains »- et dont la fonction est de fixer les fronts urbains-, d'espaces verts protégés reliés par une armature écologique, trame verte, continuité écologique et milieux naturels d'intérêt écologique

Les champs urbains au nombre de 17, dont 15 situés dans l'agglomération rennaise, s'étendent sur environ 6 300 hectares, soit près de 10% de la SAU totale du pays.

Le SCOT interdit l'urbanisation en dehors des tâches urbaines. Il fixe un objectif d'accroissement de population de 120 000 habitants sur 20 ans, soit une augmentation supérieure à 25%.

Afin de rendre compatible cet objectif avec les surfaces ouvertes à l'urbanisation, des densités minimales sont proposées dans les nouvelles opérations d'urbanisme, 45 logements à l'hectare en zone centrale en cœur de métropole, 25 logements en couronne d'agglomération. La périphérie Est, en fort développement, n'a cependant pas de densité minimale.

Le SCOT cherche par ailleurs à développer l'urbanisation autour des centres commerciaux existants.

Néanmoins, compte tenu de la forte croissance démographique, les surfaces agricoles diminuent à un rythme de 375 hectares par an (ce qui est une consommation très élevée, de 0,7% annuelle, alors que la moyenne nationale est à 0,2%). Le SCOT se fixe l'objectif de ramener cette consommation à 5 700 hectares sur les 20 prochaines années, soit 285 hectares par an (dont 4 400 hectares pour l'habitat).

Il est utile de rapporter cette consommation aux surfaces disponibles à l'urbanisation dans les PLU, qui sont de 6 200 hectares. Les documents d'urbanisme actuels ont donc un stock de surfaces urbanisables qui couvre les besoins sur plus de 20 ans. Ce stock est plus important encore si on prend en compte les « dents creuses » qui peuvent être densifiées (la DDTM a fait ce travail d'inventaire des dents creuses, définies comme les parcelles de plus de 600 m² avec une emprise du bâti inférieur à 10%, qui représente 1 200 hectares supplémentaires).

Cette consommation d'espaces est suivie par l'agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennais (AUDIAR) qui anime l'observatoire de l'agriculture périurbaine du pays de Rennes¹.

Le développement polycentrique met l'agriculture au cœur même de la ville, favorisant les opportunités mais multipliant également les contraintes.

4. Une agriculture intensive aux portes de la ville

4.1 Une agriculture qui résiste à la pression urbaine

L'agriculture du pays rennais est à l'image de l'Ille-et-Vilaine, dominée par l'élevage et une orientation laitière dominante. 60% des exploitations produisent du lait et cette proportion est à la hausse, avec la production laitière qui s'intensifie et résiste bien à la pression urbaine et à la baisse des superficies. La production de viande bovine est par contre en baisse sensible, avec la baisse des effectifs totaux.

La culture du maïs y est, comme partout, en progression sensible, avec les prairies temporaires, au détriment des prairies permanentes.

Les productions de porcs et de volailles se maintiennent, et augmentent même pour le porc et les œufs, avec une concentration sensible des élevages (la taille des ateliers porcins a pratiquement

¹ La connaissance dans ce domaine reste encore imprécise. L'exploitation du fichier cadastral MAGIC donne une consommation de 120 hectares en 2010. Une inflexion du rythme de consommation semble être observée depuis 2007.

doublé en dix ans). La présence proche des zones urbaines n'a donc pas affecté les productions animales, qui se concentrent au même rythme que sur l'ensemble de l'Ille-et-Vilaine.

Le pays rennais se distingue par son cheptel caprin important (22% du cheptel breton), qui s'explique par la présence sur son territoire de la laiterie Triballat spécialisée dans le fromage de chèvres.

Le maraîchage est peu représenté et concentré essentiellement dans l'agglomération rennaise.

Globalement, le poids de l'agriculture du pays rennais dans le département se maintient. La production brute standard est en baisse de 10% sur dix ans, en lien avec la perte de surfaces et la réduction du cheptel bovin.

Le renouvellement démographique se fait au taux d'une installation pour trois départs, en ligne avec l'évolution démographique de l'agriculture bretonne.

4.2 Une politique foncière remarquable

Les prix des terres agricoles restent bas malgré la pression spéculative. Ainsi les terres agricoles se vendent autour de 0,6€/m² et les terres urbanisables autour de 5€. Ces prix résultent d'une longue pratique de modération, qui ne semble pas connaître de dérapage et qui singularise fortement la Bretagne (étendue à la Loire-Atlantique qui connaît des prix encore plus bas).

Ces niveaux de prix réduisent naturellement les charges foncières pour les opérations d'urbanisme et facilitent le financement par les villes des équipements publics. Ainsi, le partage de la plus value entre propriétaires et aménageurs se fait à l'avantage des aménageurs.

L'agglomération de Rennes va même jusqu'à souligner les effets pervers de charges foncières basses qui n'encouragent pas la densification !

L'activité agricole, d'autre part, ne semble pas affectée par des anticipations spéculatives.

4.3 Une tendance plus marquée au développement de l'agriculture biologique

La proximité urbaine semble favoriser l'agriculture bio, qui est en progression sensible dans le pays rennais, avec plus de 5% d'agriculteurs, orientés fortement vers la production laitière sur système herbager.

La SAFER note que près de la moitié des surfaces qu'elle acquiert en vue d'installations sont dorénavant destinées à l'agriculture biologique.

4.4 Le développement des circuits courts

10% des agriculteurs se sont engagés dans la vente directe et cette proportion devrait augmenter sensiblement avec la politique des villes en matière d'approvisionnement des cantines scolaires.

4.5 Un impact croissant de l'agriculture de loisir sur le potentiel de production agricole

Des parcelles de terres classées agricoles au PLU peuvent être acquises par des non agriculteurs avec d'anciens bâtiments d'exploitation, pour un usage parc, jardin ou agriculture de loisir (chevaux en particulier).

La SAFER et les collectivités sont désarmées pour endiguer ce phénomène qui prend de l'ampleur et qui est favorisé par la réduction du nombre d'exploitations qui laissent des habitations vacantes. Dans le pays de Rennes, les surfaces ainsi diverties de la production agricole seraient aussi importantes que les surfaces consommées pour l'urbanisation (375 hectares par an).

Les développements urbains engendrent donc une consommation d'espaces agricoles qui va bien au delà des espaces imperméabilisés.

5. Une concertation vivante entre les acteurs

Le pays de Rennes illustre la force particulière de l'intercommunalité et du dialogue avec la société civile en Bretagne.

La Bretagne, avec plus largement le grand Ouest, a été précurseur dans la politique des pays qui ont été construits le plus souvent avec et autour d'une ville-centre, l'ensemble représentant plus ou moins un bassin de vie.

Ainsi, l'Ille-et-Vilaine est-elle couverte par 7 pays. Sans doute trop nombreux, -les experts n'en souhaiteraient que 4-, ils constituent néanmoins une base pour organiser les fonctionnalités territoriales et les relations villes-campagne.

Ces pays ont chacun un SCOT approuvé. Le département d'Ille-et-Vilaine est donc totalement couvert par des SCOT.

La concertation avec la société civile est réelle et vivante. Elle permet en particulier d'associer le secteur agricole aux politiques d'aménagement et de faire vivre les solidarités.

Le pays de Rennes entretient d'ailleurs la mémoire du passé agricole de son territoire, avec son écomusée en banlieue rennaise, qui retrace depuis l'après guerre la modernisation du secteur agricole et l'essor industriel assuré par la main d'œuvre d'origine agricole (l'industrie automobile notamment).

Un programme local de l'agriculture (PLA) a fait l'objet d'un accord cadre entre la chambre départementale d'agriculture et les cinq intercommunalités du pays de Rennes.

Le programme comporte :

- la mise en place d'un observatoire de l'agriculture permettant le partage des données essentielles sur l'économie agricole entre les responsables professionnels et territoriaux,
- le pilotage d'une politique d'anticipation foncière afin de réduire les impacts dus à l'urbanisation,
- le suivi des orientations du SCOT relatives à la préservation des terres agricoles et la prise en compte de l'agriculture dans les PLU,

- la préservation et l'entretien du bocage,
- le développement des énergies renouvelables,
- le renforcement des liens ville-agriculture, par l'ouverture au public des fermes et la promotion des circuits courts.

Selon le vice président de Rennes métropole délégué à la prospective et au développement durable, également président de l'association nationale « Terres en ville », le PLA préfigure la mise en place de politiques agricoles locales par les collectivités, permettant la prise en compte des spécificités territoriales. Sans aller vers des politiques d'autonomie alimentaire qui seraient infondées, les grandes métropoles développeront des politiques alimentaires.

Il précise qu'il n'appartient pas aux collectivités d'imposer un mode de production agricole, même si elles soutiennent toutes plus ou moins directement l'agriculture bio, en favorisant les circuits courts.

La chambre d'agriculture souligne de son côté la qualité de la concertation avec le pays rennais, même si elle regrette l'a priori des collectivités contre l'agriculture conventionnelle.

6. Les atouts et les faiblesses du pays rennais

Le SCOT de Rennes est opérationnel depuis son approbation le 18 décembre 2007. En 5 ans il a pu démontrer sa pertinence mais aussi ses faiblesses. Il est donc judicieux d'en faire l'analyse.

6.1 Les atouts

La situation géographique en Bretagne

Cette région présente des caractéristiques particulières. En effet c'est une région peuplée, avec une forte présence de l'agriculture. Cette dernière a su évoluer rapidement depuis la dernière guerre, ainsi que l'Ecomusée de Rennes l'a magnifiquement démontré lors de l'exposition temporaire de 2012. D'une situation de région pauvre qui n'arrivait pas à nourrir tous ses enfants qui soit étaient pêcheurs sur les côtes, soit survivaient dans l'agriculture, soit s'expatriaient, la Bretagne est devenue la première région en matière de production agricole et de transformation agroalimentaire.

Le Pays de Rennes est un pays de bocage, homogène, verdoyant, arrosé par de nombreux cours d'eau. La présence généralisée de l'eau a favorisé un habitat dispersé tout en étant organisé autour de nombreux bourgs en respectant les contours des paroisses. Ce pays présente une architecture **centrée sur une véritable capitale régionale** : Rennes.

L'expérience de l'intercommunalité est ancienne puisqu'elle commença en 1974 par la mise en place du schéma directeur de l'agglomération rennaise. Elle s'est poursuivie sans relâche pour trouver son aboutissement dans l'approbation du SCOT le 18 décembre 2007 après 3,5 années de concertation. Une telle réalisation, avec un pas de temps aussi long n'a été possible que par l'attachement à leur identité des habitants, à leur discipline collective qui a plus de force que les tendances individualistes. Déjà en 1991, le slogan partagé par tous les acteurs du projet d'agglomération de Rennes était : « vivre en intelligence ». Le SCOT s'est construit sur des valeurs partagées par les élus, les acteurs du Pays et la Bretagne, décrites dans le PADD :

- « La solidarité pour que chacun trouve sa place et puisse s'épanouir, aussi bien les personnes que les communes et territoires du Pays et de la Bretagne ;
- La qualité d'un développement durable... favorisant une mixité sociale ;
- L'identité bretonne, porteuse à la fois de dialogue, d'ouverture et du bien-vivre ensemble ».

Ce succès continu s'explique aussi par la **présence de leaders** qui ont su emporter l'adhésion de la majorité. Ainsi Henri Fréville (maire de 1953 à 1977, président du Conseil général et sénateur) a développé Rennes sur le plan économique. Edmond Hervé (maire de 1977 à 2008, député, sénateur et ministre) a oeuvré pour le « vivre ensemble ». Daniel Delaveau, maire depuis 2008 continue sur la même lancée et disait récemment : « Une ville où il fait bon vivre est un endroit où l'on peut se loger. Selon le rapport de la fondation Abbé-Pierre, Rennes est exemplaire. C'est aussi une ville où l'on peut se déplacer en toute liberté. Elle s'impose comme une agglomération précurseur avec bientôt deux lignes de métro et un réseau TER très dense. Aujourd'hui, la campagne est à dix minutes du centre en autobus. L'anticipation de mes prédécesseurs a fait de Rennes un modèle urbain ».

Pour réussir une telle **politique à long terme**, il faut user en permanence du dialogue pour convaincre et faire adhérer les habitants au projet. Le modèle repose sur la solidarité. Rennes a une politique foncière active pour ne pas laisser d'espace à la spéculation. Cela a eu pour vertu de maîtriser le prix du foncier permettant le développement de logements sociaux à des prix abordables.

Cette politique de la ville a **pris en compte l'agriculture** dans le développement du SCOT. Une des grandes orientations du SCOT, décrite dans le PADD est de « veiller à la consolidation de l'agriculture en l'associant au devenir du territoire et au maintien de la trame paysagère verte et bleue ». Afin de favoriser une culture commune de l'avenir du territoire, le SCOT a pour ambition, autour de l'objectif de préservation de l'agriculture, de développer la concertation avec les différents organismes agricoles : chambre d'agriculture, administration, SAFER, CUMA, structures de développement agricole... Ceci se traduit par des relations « apaisées » avec les organisations professionnelles agricoles qui sont des partenaires associés aux discussions et des acteurs.

6.2 Les faiblesses

Le SCOT est un document fragile. Il est révisé tous les 10 ans environ et est actuellement en cours de révision. **Le concept de « ville archipel »** est certes actuellement très attractif. Le développement urbain multipolaire offre l'atout d'une proximité directe entre la ville et la campagne, mais il induit aussi une multiplication des zones de contact susceptibles de fragiliser l'agriculture. Il est nécessaire de maîtriser l'étalement urbain tout comme le mitage, et de gérer l'espace d'une façon économe. Mais ce n'aura qu'un temps. Lorsque la pression foncière se fera sentir faute d'espace à reconquérir, les terres agricoles apparaîtront comme des réserves d'urbanisation non exploitées. Seules les zones humides semblent pouvoir être pérennément préservée car éléments majeurs, véritables squelettes, des trames vertes et bleues mais pas nécessairement en espaces agricoles.

Une autre faiblesse identifiée réside dans **la multiplicité des acteurs**. L'agriculture présentant un attrait dans le développement du SCOT de Rennes et la mise en application dépendant de l'implication et des moyens des différents acteurs, ces derniers sont nombreux. Ainsi le Conseil général de l'Ille-et-Vilaine participe financièrement à l'installation des jeunes. Mais sans concertation ou accord préalable avec les organisations professionnelles agricoles, il a décidé de

n'aider que les éleveurs « bio ». Il ne faudrait pas imposer un système d'exploitation qui augmente les contraintes pour l'agriculture périurbaine.

Un tel état de fait résulte sans doute d'un certain nombre de « non dits » sur les modèles agricoles réellement défendus. Les citoyens souhaitent des systèmes « idéalisés » sans prendre réellement conscience des difficultés engendrées. D'autre part, il n'est pas réaliste de baser le développement de l'agriculture selon un modèle unique, tout comme la distribution selon des circuits courts ne peut être exclusive. Ceux-ci doivent être favorisés mais ils doivent être capables d'élargir l'offre aux consommateurs « de produits exotiques ».

Un autre handicap pour l'agriculture de la périphérie de Rennes est **l'absence de produit agricole identitaire**, à l'exception de la race de poule « coucou de Rennes » mais qui reste très confidentielle. Le seul point commun est l'agriculture de bocage laissant la place principale à l'élevage laitier, sans particularité par rapport à l'ensemble de la Bretagne (à la différence de la Normandie avec les camemberts AOC, les Livarots, les Pont-L'évêque, etc...).

Le document d'orientation et le PADD du SCOT de Rennes décrivent avec beaucoup de détail l'ensemble des principes fondateurs. La difficulté constatée après 5 ans est **la lenteur de leur application** en dehors de la densification, notamment dans l'agglomération. Il est vrai que les collectivités maîtrisant le foncier, elles peuvent engager les programmes immobiliers. Quant à la protection effective des espaces agricoles, en dehors de la délimitation des « champs urbains » dans les annexes du SCOT, elle reste à l'état de bonnes intentions.

Enfin, il faut noter le risque d'effet pervers d'une part de la maîtrise du foncier par les collectivités et surtout de la vente des terrains par ces dernières. En effet, elles sont confrontées à des difficultés de trésorerie croissantes qui les poussent à réaliser au plus vite les acquisitions foncières.

6.3 Les opportunités

L'énumération des faiblesses du SCOT de Rennes pourrait pousser au pessimisme. Aussi, il convient de souligner quelques opportunités qui se présentent :

- Il a été signalé que la production laitière était en croissance dans le bassin de Rennes. La disparition proche des quotas laitiers permettra aux exploitations d'augmenter leur production et par conséquent de produire de la matière première pour les entreprises locales qui ainsi pourront être pérennisées.
- La proximité d'un centre de consommation de plus de 500 000 habitants permet d'organiser un circuit viable de distribution.
- Les attentes des urbains en matière de produits de qualité vont croissant. Même si les circuits de proximité ne représentent qu'une niche commerciale, l'assise est telle que le réseau a un potentiel de développement important.

6.4 Les menaces

Plusieurs éléments peuvent représenter une menace pour l'atteinte des objectifs et pour l'avenir du SCOT.

L'accroissement de la population de 1,75% par an, pendant 20 ans va modifier fondamentalement les données qui ont conduit à l'élaboration du SCOT voici 10 ans. La population va changer de typologie et ses attentes vont se modifier.

L'apport de 40 000 à 60 000 nouveaux habitants d'ici 10 ans, dont 40 000 dans le seul secteur NE de l'agglomération qui sera desservi par une 2^{ème} ligne de métro va compromettre l'image d'archipel. La densification de cet espace va induire une continuité forte.

Le coût de l'énergie va nécessairement induire des limitations de déplacement qui menaceront la ville archipel. Mais ce peut être une chance pour mieux promouvoir les transports en commun aux dépens de la voiture particulière, avec le risque de créer des continuités le long des axes de transport routiers.

7. Quelles évolutions à l'horizon 2050 ?

Le territoire du pays rennais a une politique active de protection de l'activité agricole et les espaces agricoles sont associés aux développements urbains.

Le scénario « idyllique » de partenariat ville-campagne qui consoliderait l'agriculture aux portes des villes n'est cependant pas assuré et peut être remis en cause par un rythme de consommation d'espaces agricoles pour l'urbanisation qui reste très excessif.

Des dérapages peuvent d'ailleurs à tout moment apparaître, avec notamment les projets nouveaux d'infrastructure (ligne nouvelle à grande vitesse, projet d'aéroport Notre Dame des Landes entre Rennes et Nantes, etc..).

Les interlocuteurs restent partagés sur l'efficacité du SCOT et cette notion de ville-archipel, qui peut aussi bien, en version positive, fixer les urbanisations nouvelles, que favoriser, en version négative, l'étalement urbain.

Deux scénarios apparaissent également possibles : un partenariat ville-campagne qui prend en compte les aménités des espaces agricoles et les protège, à l'inverse, une ville étalée parsemée d'îlots agricoles essentiellement orientés vers l'agriculture bio.

7.1 Un partenariat ville-campagne protecteur des espaces agricoles

Dans ce scénario, le pays de Rennes fait le choix du maintien d'une activité agricole diversifiée et compétitive et d'une industrie agro-alimentaire performante, source d'emploi local.

Les documents d'urbanisme sont consolidés, de telle sorte que le rythme de consommation d'espaces agricoles baisse fortement (XX). Cette contrainte s'exercera de façon très sensible sur les communes périphériques, notamment au nord-est de Rennes où une urbanisation nouvelle importante est prévue. Des outils de protection renforcée (PAEN) sont mis en œuvre, de façon à éviter l'urbanisation en continu le long des axes de transport.

Les espaces agricoles protégés ont une taille suffisante permettant tout type d'agriculture. A cette fin, les actuels champs urbains sont étendus sur l'essentiel des espaces agricoles du pays rennais. Les contraintes de l'élevage laitier sont prises en compte et intégrées: superficie permettant une production fourragère suffisante, cohabitation entre éleveurs et citoyens organisée (circulation des engins, épandage...), permettant de garder un potentiel de production suffisant pour assurer la pérennité de l'industrie aval.

Les producteurs sont ainsi en mesure de résister à la suppression des quotas.

Les politiques territoriales mises en œuvre par les collectivités respectent la pluralité des types d'agriculture, qu'ils soient orientés aussi bien vers le marché international que vers les marchés locaux.

Les villes passent des contrats avec les agriculteurs permettant de rémunérer les aménités agricoles sur la base d'objectifs concertés.

Les espaces agricoles sont partagés, ouverts sur la ville : développement de l'agri-tourisme, participation aux espaces récréatifs.

7.2 Une ville étalée parsemée d'îlots agricoles

Dans ce schéma, c'est la campagne qui est « archipel » dans un paysage urbain. La ville s'étend malgré les objectifs affichés. La multiplication des fronts urbains et la pression démographique font sauter les verrous des documents d'urbanisme.

Les politiques s'orientent alors résolument vers le développement de la métropole de Rennes, en compétition avec celle de Nantes.

L'agriculture n'est préservée que pour la satisfaction des demandes des citoyens locaux. L'agriculture bio est résolument encouragée : aides à l'installation réservées aux producteurs bio, approvisionnement privilégié pour la restauration collective.

Les circuits courts sont favorisés par la création de plates-formes de distribution, de points de ventes producteurs dans les gares, la distribution de paniers, cueillette et vente à la ferme.

La tendance « locavore » s'impose donc, avec le développement de l'agriculture en ville : jardins familiaux, parcs cultivés, serres, agriculture sur les toits d'immeubles, etc. Cette tendance autarcique n'accorde paradoxalement pas la priorité à la protection de la ceinture verte agricole autour de Rennes².

Les citoyens s'approprient donc l'espace rural résiduel et veillent à ce qu'il ne produise pas de nuisances.

Les productions sont orientées vers le maraîchage. L'élevage productif disparaît progressivement et est remplacé par un élevage récréatif : petits ruminants, équidés. L'agriculture de loisirs prend ainsi une place de plus en plus importante.

La politique agricole est transformée en politique alimentaire locale et Rennes Métropole met en place une politique de soutien de « ses » agriculteurs.

² Le laboratoire de développement rural d'agrocampus a réalisé une étude prospective, « Rennes, ville vivrière » qui décrit un scénario reposant sur une ration alimentaire plus économe et moins carnée, la mise en culture de la trame verte et d'une partie des forêts, sans contrainte particulière sur la consommation d'espaces agricoles et la densification urbaine.

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires

Annexe 4 : Etude de cas Bassin de l'Adour amont



Rapport établi par

Patrick Hurand et Rolland Commandré

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires

Annexe 4 : Etude de cas Bassin de l'Adour amont

SOMMAIRE

1. Introduction	3
2. Le bassin de l'Adour amont : une présentation	4
3. Les besoins d'irrigation et les ressources en eau à l'horizon 2050	6
3.1. L'évolution annoncée du climat et des ressources en eau	6
3.2. L'évolution des besoins d'irrigation et des rendements	7
3.2. Conclusion : un benchmarking international	8
4. Les points de vue des acteurs rencontrés	10
5. Les scénarios esquissés par la mission	12
5.1. Le Scénario 1 dit « de continuité »	13
5.2. Le Scénario 2 dit de « ranching »	14
5.3. Le Scénario 3 dit de « l'utopie raisonnable »	15
5.4. Le Scénario 4 dit de « développement local »	16

1. Introduction

Le haut bassin de l'Adour a été retenu pour cette réflexion prospective à l'horizon 2050, en raison de ses forts enjeux relatifs à l'eau et de son importante tradition d'irrigation. Pour autant, et quelle que soit l'importance de ce facteur « eau », quelques autres éléments paraissent devoir être pris en compte pour explorer différents scénarios possibles,

Les facteurs qui sous-tendent la définition des scénarios retenus sont les suivants :

- le réchauffement climatique, avec toutes ses conséquences directes, sur les températures et les précipitations notamment, et indirectes, sur l'ensemble du monde du vivant et des grands équilibres physiques et écologiques ;
- l'approvisionnement énergétique, qui fait le lien entre les ressources et les besoins, c'est à dire le mode de vie ;
- l'augmentation de la population mondiale. Bien que la prospective ne soit pas de la prévision, en matière de population mondiale, les choses sont déjà en partie « écrites » sur ce point. La population mondiale devrait en effet croître de 2 milliards d'ici 2050, mais avec un rythme qui va d'abord diminuer, pour ensuite se stabiliser.

Pour notre exercice de prospective à l'horizon 2050, ceci à une conséquence directe, à savoir que nous devons nous placer dans une situation de forte demande, aussi bien d'énergie que de denrées alimentaires ;

- l'évolution de la population et de ses besoins, autrement dit le mode de vie, qui amplifiera la hausse purement numérique, objet du point précédent ;
- les politiques publiques, principalement agricoles et environnementales pour la présente réflexion ;
- le contexte mondial dans lequel nous sommes durablement et qui impacte bien des aspects nationaux et même locaux.

Le présent rapport vise, sur le bassin versant du Haut Adour, les objectifs suivants :

- 1) montrer comment les acteurs agricoles réagissent à une situation d'enjeu environnemental sur leur territoire et y trouvent collectivement une réponse ;
- 2) s'interroger sur la gestion de l'évolution possible de l'irrigation en France dans le nouveau contexte du changement climatique en intégrant dans la réflexion les changements possibles d'interprétation qui pourront être données sur ce point de la directive cadre sur l'eau ;
- 3) faire des propositions sur les évolutions possibles de politiques publiques, et les leviers d'action.

Pour essayer de répondre à la question posée, la mission du CGAAER a rencontré les organismes scientifiques et techniques susceptibles de mener ou d'avoir mené une réflexion analogue, sachant que le Conseil, dans le cadre d'autres missions récentes portant sur la Directive cadre sur l'eau, avait déjà pu contacter de nombreux représentants locaux de la profession agricole, des socio-professionnels, des élus, associations et membres de l'administration.

La mission a ainsi rencontré des représentants d'ARVALIS, du laboratoire d'économie des ressources naturelles de l'INRA Toulouse, ainsi que de l'Agence de l'eau Adour-Garonne et de la Direction régionale de l'agriculture lesquels animent une réflexion prospective sur l'évolution des usages de l'eau à l'horizon 2050. Cette démarche est relativement originale dans la mesure où elle est menée avec et par les usagers eux-mêmes. La mission a par ailleurs participé à un séminaire de réflexion, organisé par l'INRA, sur l'évolution de la gestion quantitative à moyen terme (10 à 15ans).

2. Le bassin de l'Adour amont : une présentation

▪ Situation

Le bassin de l'Adour Amont s'étend sur une superficie de 2.469 km², principalement sur les deux départements des Hautes Pyrénées et du Gers. La limite aval est constituée par la confluence avec les Lées (affluent rive gauche) qui correspond à l'entrée de l'Adour dans le département des Landes. Du point de vue hydrographique, outre l'Adour, on compte :

- en rive droite, un affluent réalimenté, l'Arros
- en rive gauche, 2 affluents principaux , l'Echez, non réalimenté, et le Louet, réalimenté.

A noter que l'axe Adour bénéficie d'une réalimentation (artificielle) par le Lac Bleu peu significative. Il draine par contre une nappe alluviale importante.

On trouve également en rive droite un canal très ancien, le canal de l'Alaric dont la prise principale se situe sur l'Adour un peu à l'amont de Bagnères. Il a un cours parallèle à l'Adour jusqu'à sa confluence avec l'Arros ; il récupère ainsi l'eau des petits affluents de la rive droite. De nombreux autres petits canaux d'irrigation se sont développés dans les Hautes Pyrénées pour permettre l'arrosage des prairies de la vallée de l'Adour. Ils sont de moins en moins utilisés, les prairies ayant cédé la place au maïs irrigué par aspersion.

Le point culminant de bassin versant (le Pic du Midi de Bigorre) se situe à plus de 2800 m et la pluviométrie moyenne annuelle varie de 1700 mm à 900mm (à l'aval de l'Arros). La moyenne du bassin est supérieure à 1000mm. Si le module est supérieur à 20 m³/s, les étiages notamment au mois d'août peuvent être très marqués.

Le bassin est à cheval sur deux départements situés l'un à l'amont, les Hautes Pyrénées, peu contraint par la disponibilité de la ressource en eau et l'autre en aval, le Gers, avec des contraintes fortes. Les possibilités de création de retenues sont également très mal partagées. Les retenues envisageables significativement importantes sont toutes situées dans les Hautes-Pyrénées et aucune dans le Gers. Un conflit amont aval s'est instauré au niveau des deux départements et a été avivé par le découpage récent en Unité de Gestion pour la mise en place des organismes uniques.

▪ Activités

La population permanente du bassin est d'environ 200 000 habitants répartis sur plus de 200 communes. Hormis l'agglomération tarbaise qui représente près de la moitié de cette population, le reste de la population est exclusivement rurale.

L'agriculture représente 9% des emplois de la zone (contre 4% pour la moyenne nationale). Elle occupe un peu moins de 60% du territoire (dont 52% de SAU), contre 40% pour les forêts et zone de montagne. Le maïs représente plus de 50% de cette SAU avec un fort recours à l'irrigation (60% de la surface). Cette culture est généralement associée à des élevages bovins et porcins, les volailles se concentrant dans la partie landaise.

L'industrie de l'agglomération tarbaise est en plein déclin (fermeture du GIAT, réduction d'activité d'Alstom,). Subsiste essentiellement une industrie aéronautique. Sur le reste du territoire, on trouve des industries agroalimentaires.

L'activité touristique est importante, surtout sur le secteur amont.

▪ Usages de l'eau

Les 3 principaux usages de l'eau sont les suivants :

- AEP : le prélèvement est de l'ordre de 20 hm³/an, l'essentiel se faisant sur l'agglomération tarbaise
- Industrie : le prélèvement est de l'ordre de 10 hm³/an
- Agriculture : la surface irriguée sur l'Adour amont est approximativement de 32000 ha, ce qui correspond à un prélèvement d'une soixantaine de millions de m³ par an (60 hm³/an). La répartition de cette superficie irriguée est la suivante :
 - Axe Adour amont Estirac : 12 000 ha
 - Axe Adour Estirac-Aire + Louet : 9 000 ha
 - Alaric : 4 000 ha
 - Arros : 7 000 ha

Aux 3 usages principaux, il faut ajouter l'hydroélectricité, essentiellement au fil de l'eau, par des micro-centrales privées. La haut bassin de l'Adour, au contraire de celui de la Neste, ne comporte que très peu de barrages hydroélectriques (le principal est celui de Gréziolles dont la capacité est inférieure à 5hm³).

▪ Importance de l'agriculture irriguée

Jadis zone d'élevage, la région de l'Adour Amont s'est d'abord transformée en une zone maïsicole et légumière (cultures sous contrat) dans les années 60. Le manque d'eau et aussi les changements des politiques des groupes alimentaires qui commercialisaient cette production de légumes (conserves essentiellement) a progressivement entraîné l'abandon des cultures de légumes au profit de la monoculture du maïs.

Toute une filière s'est mise en place et fonctionne efficacement. Elle s'appuie sur quelques très grandes coopératives assurant la collecte et la commercialisation de la production. Les exploitations d'une cinquantaine d'hectares sont économiquement viables sous réserve de pouvoir irriguer. La culture du maïs non irrigué serait en revanche souvent inadaptée aux types de sols rencontrés; elle nécessiterait de toutes façons des structures agricoles beaucoup plus grandes qu'actuellement. En cas d'arrêt de l'irrigation, les contours d'une véritable impasse économique sont ainsi dessinés au niveau des exploitations, dont la modernisation s'est effectuée par l'intensification, avec un recours modéré à la restructuration.

Des essais de diversification vers d'autres productions ont été faits avec l'appui d'organismes techniques agricoles et de coopératives : colza, sorgho, blé, soja. Mais leur généralisation se heurte à de nombreux freins. En effet, les cours mondiaux et les aides agricoles de la PAC guident (voir "dictent") les productions et les cours actuels du maïs n'encouragent pas la reconversion de l'agriculture vers d'autres productions sans un accompagnement d'une aide financière. En outre, les filières locales de collecte, de commercialisation et de valorisation d'autres productions agricoles sont encore à l'état d'expérimentation. Aucun organisme ne semble d'ailleurs en faire une priorité et l'Etat ainsi que les Chambres d'Agriculture ne semblent pas moteurs d'une politique de reconversion agricole.

Si la situation semble figée sur le terrain, la recherche d'évolutions possibles à moyen et long terme fait par contre l'objet d'études, souvent financées par l'Agence de l'Eau Adour Garonne et réalisées par des organismes comme l'INRA, des instituts techniques agricoles, le CNRS.....

L'agriculture biologique a du mal à se développer dans le département des Hautes-Pyrénées. Elle est très peu appuyée par la Chambre d'agriculture. La politique de limitation de l'emploi des produits phytosanitaires passe par contre relativement bien. Pour l'exploitant, c'est une baisse des coûts sans baisse des rendements.

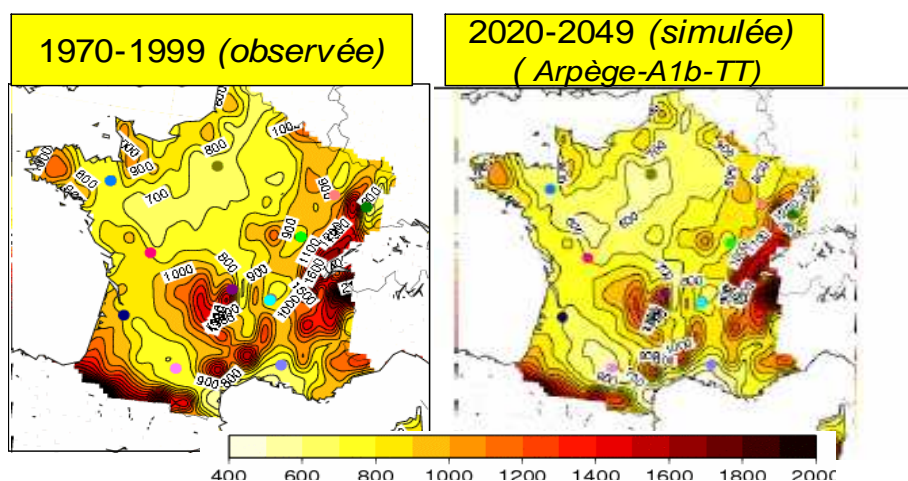
3. Les besoins d'irrigation et les ressources en eau à l'horizon 2050

3.1. L'évolution annoncée du climat et des ressources en eau

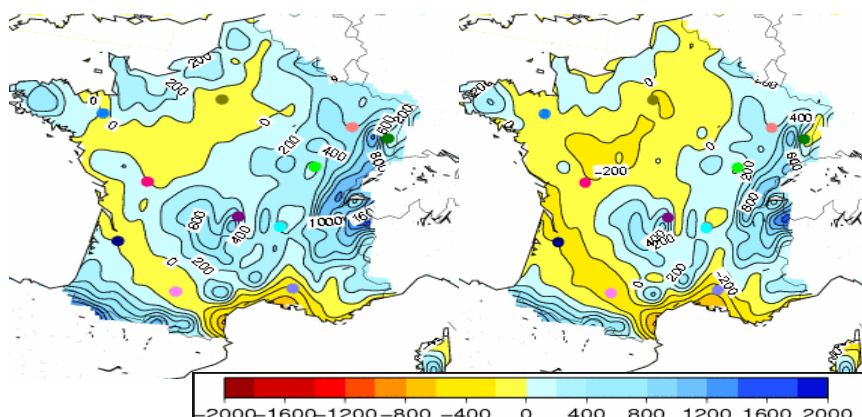
Le bilan hydrique de la France, notamment dans sa partie Sud-Ouest, va être fortement impacté par le changement climatique. Les cartes et chiffres ci-après sont tirés d'une présentation faite par Bernard d'Itier (INRA) au CGAAER en décembre 2011.

La Carte 1 fait apparaître la baisse de la pluviométrie annuelle moyenne dans un scénario de réduction des émissions de gaz à effet de serre plutôt optimiste. Le bassin de l'Adour est touché, notamment sa partie aval, la moins arrosée. Le phénomène est encore plus net lorsque l'on représente l'évolution du paramètre P-ETP (Carte 2) du fait de la conjugaison d'une baisse de la pluviométrie avec une augmentation de l'évapotranspiration.

Carte 1. Baisse de la pluviométrie selon Climator dans un scénario climatique plutôt optimiste



Carte 2. Evolution du bilan hydrique P-ETP selon Climator



Selon le type de couvert végétal, il est prévu qu'une diminution de la pluviométrie d'une valeur 100 se traduise par une baisse des écoulements d'une valeur située dans une fourchette 75-90 (la valeur complémentaire soit 10-25 correspondant à une baisse de l'évapotranspiration réelle).

Tableau 1: Impact d'une baisse de 100mm de la pluviométrie sur les écoulements

Situation actuelle		Futur proche			
Pluviométrie mm	Ecoulement mm	Δ pluvio mm	Δ Ecoulement mm	Δ pluvio %	Δ Ecoulement %
700	200	-100	-75	-15%	-37%
700	200	-100	-90	-15%	-45%
900	350	-100	-75	-10%	-20%
900	350	-100	-90	-10%	-25%

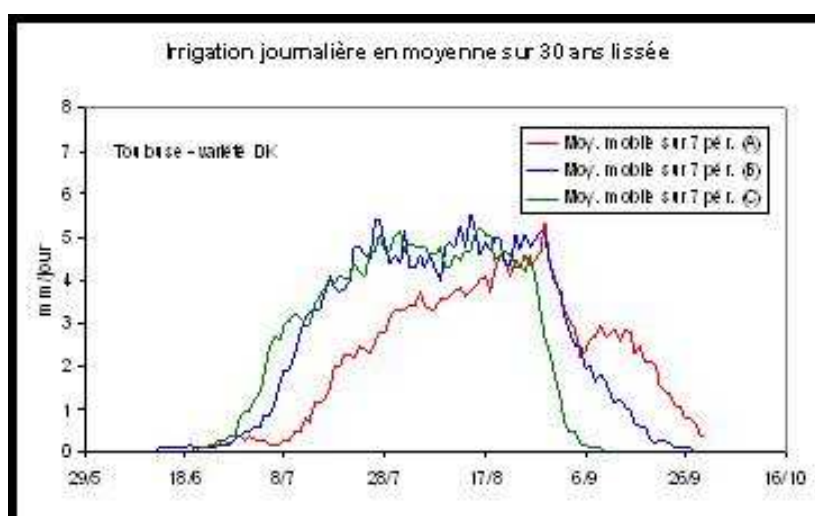
Le tableau ci-dessus illustre l'impact sur les ressources en eau d'une baisse de 100 mm de la pluviométrie dans une région où il en tombe aujourd'hui 700 (partie nord de l'Adour amont) et dans une autre plus arrosée où il en tombe 900 (partie sud de l'adour amont).

- Dans la région nord, la baisse de la pluviométrie de 15% se traduit pas une baisse des ressources en eau de 37-45% ;
- Dans la région sud, la baisse de 10% de la pluviométrie se traduit par une baisse des ressources en eau de 20-25%.

Ce simple exemple montre à la fois l'impact important de la baisse pluviométrique sur les ressources en eau mais aussi le phénomène d'accentuation des disparités locales : les régions les plus touchées seront celles qui disposent aujourd'hui des ressources les plus faibles.

3.2 L'évolution des besoins d'irrigation et des rendements

Le graphique ci-après illustre l'évolution du besoin d'irrigation du maïs en cours de campagne d'irrigation entre la situation actuelle (courbe rouge), le futur proche (courbe bleue) et le futur lointain (courbe verte).



On constate que :

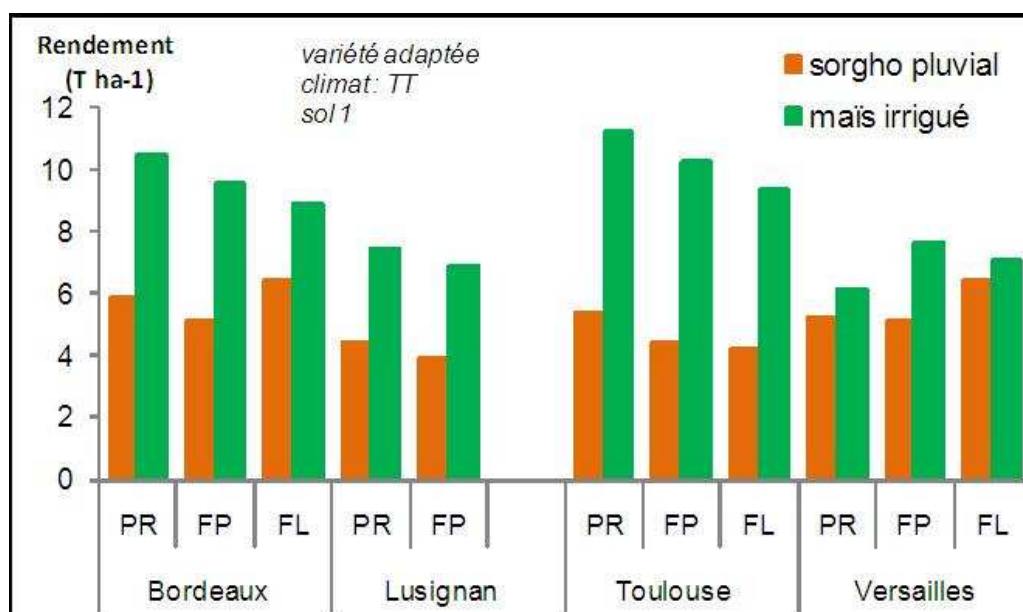
- le besoin d'irrigation augmente : $BI(FL) > BI(FP) > BI(PR)$;
- en revanche si les besoins deviennent plus importants sur la période [mi-juin, fin août], ils s'arrêtent plus tôt (début septembre en FL, mi-septembre en FP au lieu de fin septembre en PR) ;
- Ils sont donc mieux calés par rapport à la disponibilité des ressources en eau. L'augmentation de la température provoque un raccourcissement du cycle végétatif (les plantes arrivant à maturité en fonction d'un nombre de degré/jour déterminé).

Ce raccourcissement du cycle végétatif se traduit hélas par une baisse du rendement potentiel a priori plus forte sur le maïs irrigué (notamment les variétés précoces) que sur une plante comme le sorgho.

La baisse de rendement serait moins sensible sur les maïs tardifs mais se pose alors la question de la disponibilité de la ressource en eau (augmentation du besoin d'irrigation a priori mal calé par rapport à la disponibilité des ressources naturelles).

Il faut toutefois remarquer que cette question d'adéquation entre la période des besoins et celle de la disponibilité de la ressource devient marginale lorsque l'essentiel de ces besoins d'irrigation est fourni par de l'eau stockée dans des réserves.

Graphique 1: Evolution des rendements entre situation présente (PR), futur proche (FP) et futur lointain (FL)



3.2. Conclusion : un benchmarking international

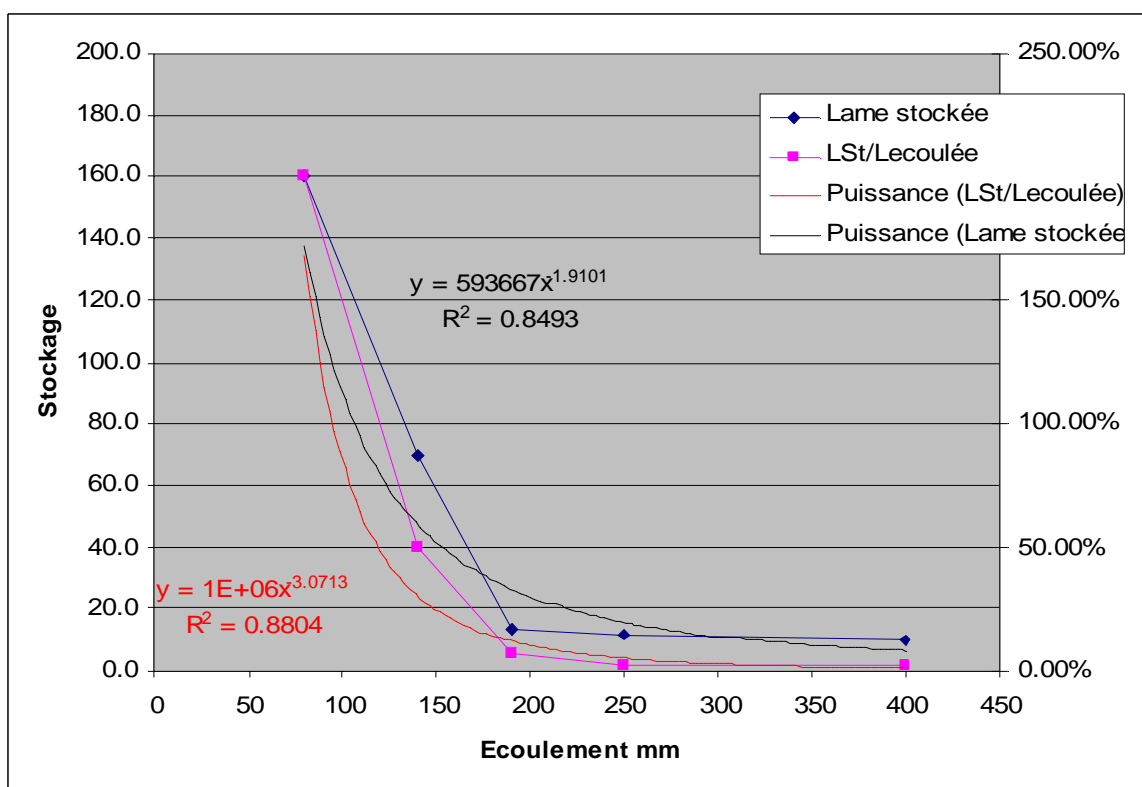
Si on prévoit qu'à l'horizon 2050, le climat du sud ouest de la France devrait donc devenir comparable, en température et pluviométrie, à ce qu'on peut aujourd'hui observer dans le centre ou le sud de l'Espagne, il est intéressant de savoir ce qui a été fait aujourd'hui sous ce type de climat en matière d'aménagement hydraulique en général et de stockage d'eau en particulier.

Le Tableau 2 nous donne pour trois bassins versants français (Adour amont confluence Midouze, Charente amont confluence Touvre, ensemble des rivières de Gascogne faisant partie d'une même unité de gestion), le bassin espagnol de l'Ebre et le bassin marocain de l'Oum er Rbia, les apports annuels moyens et la capacité de stockage des retenues. Pour faciliter la comparaison entre bassin les valeurs sont données en mm (après division par la surface du bassin versant). Figure également dans le tableau la ratio « lame stockée / lame écoulée ». Tableau 2: Relation "Capacités de stockage - Ecoulements"

Tableau 2: Relation "Capacités de stockage - Ecoulements"

Bassin versant	Superficie (km2)	Lame écoulée	Lame stockée	LSt/Lecoulée
Adour (Audon)	4 100	400	10,0	2,5%
Charente (Vindelle)	3 750	250	5,4	2,1%
Rivières gasconnes	7 500	190	13,3	7,0%
Ebre	85 550	140	70,0	50,0%
Oum er Rbia	30 000	80	160,0	200,0%

Graphique 2: Relation "Capacité de stockage - Ecoulements"



Le Graphique 2 illustre les données du tableau. Il appelle les commentaires suivants :

- il est quasiment impossible en France de trouver des références sur des bassins de plus grande taille, l'essentiel des retenues étant alors des retenues hydroélectriques ;
- si le manque d'eau est le premier facteur explicatif de la taille des aménagements, le

contexte politique est aussi un facteur non négligeable. Le fait que les 2 points représentatifs du Maroc et l'Espagne se situent au-dessus de la courbe de tendance (donc soit plutôt sur-aménagé) s'explique par la volonté affichée de longue date dans les 2 pays (Espagne et Maroc) de développer l'hydraulique par un pouvoir politique fort.

La France n'atteindra jamais les niveaux d'aménagements observés en Espagne ou au Maroc : il n'y a pas les sites de retenues pour le faire. Cependant, face au changement climatique annoncé et à la croissance des besoins, la question de la réalisation de nouveaux aménagements va se poser

4. Les points de vue des acteurs rencontrés

▪ Arvalis

Pour Arvalis, l'évolution de l'agriculture sera conditionnée par plusieurs facteurs dont la politique de création de réserves d'eau. On pourrait à priori imaginer 3 scénarios : « écolo », raisonnable et agricole pur et dur.

Concernant l'impact du changement climatique sur les besoins en eau des cultures Il existe encore des incertitudes sur le plan scientifique. Pour les céréales d'été, la tendance est aux semis de plus en plus précoces, le cycle végétatif est raccourci et les besoins en eau augmentent (+70 mm entre 1985 et aujourd'hui). Pour les céréales d'hiver, avec un démarrage plus précoce, la sensibilité aux gelées printanières augmente. Idem pour le risque de coup de chaud. Le recours à l'irrigation est donc de plus en plus souvent nécessaire.

Le changement climatique pourrait avoir des impacts sur les choix des cultures, trois questions pouvant se poser :

- *Choix entre cultures d'hiver et cultures d'été* : le changement climatique présente des inconvénients dans les 2 cas. S'il est raisonnable de penser qu'il n'y aura pas de baisse des cultures d'hiver, il ne faut pas s'attendre non plus à une baisse des cultures d'été surtout dans les régions comme l'Adour peu propices au blé dur.
- *Choix de la culture d'été* : a priori, 3 alternatives possibles au maïs. Dans l'ordre d'intérêt décroissant :
 - le soja . Celui-ci a 2 avantages par rapport au maïs : des charges opérationnelles inférieures de moitié, besoin en eau inférieur (un ou deux tours en moins soit 30 à 90 mm de moins)
 - le sorgho . Ses charges opérationnelles réduites de 30 à 50% par rapport au maïs mais le potentiel de rendement est inférieur de 30 à 40q. En outre, au niveau mondial, peu de recherches sont en cours, donc peu de progrès génétiques sont à attendre.
 - le tournesol : moins intéressant d'un point de vue économique que le soja et le sorgho. Même si l'irrigation du tournesol a progressé, elle accroît fortement le risque de maladie ; c'est pourquoi le tournesol aujourd'hui n'est pas irrigué.
- *Choix des variétés de maïs* : précoce ou tardif . Tout dépend de la disponibilité de la ressource en eau. Les contraintes sur la ressource poussent vers les variétés précoces dont le rendement diminue avec le réchauffement (raccourcissement du cycle). Avec les variété tardives, la baisse de rendements sera limitée (en l'absence

de contrainte sur la ressource) mais le besoin en eau accru.

Le changement climatique aura aussi un impact économique. S'il devrait permettre une réduction des frais de séchage du maïs (20€/t), il va accroître par contre les incertitudes (prix des céréales, prix des intrants, aléas sur les rendements liés à l'augmentation du risque climatique), d'où la fragilisation des petites exploitations (cas de l'Adour). Il conduira ainsi à une augmentation vraisemblable de la taille des exploitations ce qui n'est pas synonyme d'extensification et à une augmentation des cultures sous contrat.

▪ L'INRA/LERNA

Au sein du Lerna, la recherche tourne autour des 3 thèmes suivants :

- économie de l'énergie
- économie de l'eau
- risques et environnement.

Le prix des céréales devrait continuer à augmenter et il faudra produire. En outre, il faut se préparer à une augmentation de l'aléa de production avec le changement climatique.

Pour le LERNA, le système institutionnel de répartition de l'eau est aujourd'hui particulièrement inefficace au sens économique puisqu'il ne tient pas compte de la performance de l'agriculteur dans l'application des restrictions. Il plaiderait par conséquent pour :

- établir plusieurs classes de priorité dans l'accès à l'eau (prix différent)
- appliquer des restrictions différenciées par classe.

La mission a interrogé le directeur du Lerna pour savoir s'il s'intéressait aux questions suivantes :

- Objectivation des besoins de salubrité : c'est sans intérêt pour le directeur du laboratoire. L'administration définit les DOE et, après, il faut faire avec.
- Optimisation du niveau d'aménagement : seule la gestion de la demande semble intéresser le laboratoire

▪ La réflexion prospective « Garonne 2050 » menée par l'agence de l'eau Adour Garonne

Il s'agit une réflexion animée par l'Agence mais menée avec la forte participation des usagers. Le périmètre choisi pour cette réflexion est le bassin de la Garonne (Dordogne exclue).

En matière agricole, deux préoccupations fortes sont apparues au cours de la réflexion :

- sauvegarde des cultures à forte valeur ajoutée,
- maintien des élevages sur les têtes de bassin versant.

En matière environnementale, un vrai débat s'est engagé avec le Ministère de l'écologie / Direction de l'eau et de la biodiversité, sur la nécessité ou non, dans le contexte du changement climatique et donc de la baisse des apports en période estivale, de maintenir les DOE (débits d'objectifs d'étiage). En effet, la DEB est pour le maintien, alors que personne en Adour Garonne, y compris les associations de protection de la nature et de l'environnement, ne croit à cette possibilité.

L'Agence de l'eau a utilisé des modèles pour reconstituer des séries de débits à l'horizon 2050 : modèle Météo France qui donne des séries de pluies et de températures à une maille

8x8km et 2 modèles pluie-débit permettant de reconstituer des séries de débit au pas de temps journalier (Météo France, Cemagref-CACG).

Le résultat est une baisse annoncée de 0 à -10% sur les apports annuels et de -10 à -45% sur les apports estivaux.

Plusieurs scénarios ont été envisagés qui peuvent être regroupés en 3 familles :

- ceux où l'on ne fait aucun aménagement en matière de stockage ;
- ceux où, au contraire, on a une politique très volontariste en la matière ;
- ceux où l'on laisse chaque territoire décider de sa politique.

▪ **Le projet régional d'agriculture durable élaboré par la DRAAF (Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt)**

Le projet régional se situe en rupture par rapport aux tendances actuelles à la fois dans les domaines de l'eau, de l'énergie, de l'utilisation des produits phytosanitaires et il se fixe pour objectif, sur l'ensemble de la région d'avoir une agriculture à haute qualité environnementale.

Cependant, la DRAAF s'interroge sur le réalisme de ce scénario :

- le monde agricole n'est pas prêt à tout cela ;
- si, aujourd'hui, le secteur des grandes cultures se porte à peu près bien, l'élevage est en grande difficulté ;
- la sectorisation des thématiques et des politiques publiques aboutit à un manque de cohérence et de lisibilité de l'action d'ensemble ; dans ces conditions, il est très optimiste de penser que l'état puisse promouvoir une rupture organisée des pratiques agricoles.

La DRAAF estime que si l'on veut réussir, il faut se donner le temps de trouver des solutions adaptées à chaque territoire au lieu d'imposer des normes uniformes qui ne constituent que des solutions simplistes aux problèmes posés.

5. Les scénarios esquissés par la mission

En fonction des facteurs analysés, la mission a choisi d'explorer quatre scénarios différenciés : un scénario dit « de continuité » et trois dits « de rupture ».

La prospective n'étant pas de la prévision, peu importe de savoir lequel des quatre est le plus probable. Tout au plus peut-on dire que le premier n'est que le prolongement de ce qui est amorcé depuis longtemps, alors que les trois autres explorent des horizons nouveaux.

L'important est de bien appréhender les impacts de chacun d'eux, ne serait-ce que pour mieux s'y préparer.

Les *hypothèses communes* à l'ensemble des scénarios retenues sont les suivantes :

- Le contexte énergétique mondial reste tendu et la demande en produits alimentaires forte en raison de l'activité des pays émergents et de l'augmentation de la population de la planète.
- L'épuisement lent mais inexorable des ressources fossiles est compensée par la lente montée en puissance des énergies de substitution (biomasse notamment) ce qui contribue à augmenter la demande de produits agricoles,
- Le territoire étudié demeure attractif, surtout pour une population de plus en plus exigeante sur sa qualité de vie. Le pouvoir politique local passe de plus en plus aux

- mains des citoyens, échappant définitivement aux ruraux.
- Les évolutions climatiques sont conformes aux prévisions : augmentation de la température, baisse des ressources en eau avec des périodes sèches plus longues et plus fréquentes, augmentation des besoins d'irrigation.
 - La période 2012-2050 est marquée par la rareté des fonds publics.

5.1. Le Scénario 1 dit « de continuité »

▪ Les hypothèses

Les hypothèses retenues sont les suivantes :

- L'interventionnisme public reste très actif dans le domaine de la réglementation et complètement absent dans le domaine des aménagements.
- On reste dans une conception statique de la protection de l'environnement (on ne fait rien, on veut que tout reste en l'état malgré les changements climatiques constatés) recherchant plus des boucs émissaires que des solutions. La protection de l'environnement est abordée de façon plus idéologique que scientifique.
- La fonction publique d'État continue à perdre du poids et de l'influence sans qu'aucune administration territoriale ne vienne prendre le relais. Le nombre de « fonctionnaires » ne diminue pas pour autant dans la mesure où les petites structures (Sage, syndicats intercommunaux, Institutions...) continuent à recruter des animateurs et des chargés de mission qui défendent leurs convictions sans véritable contrôle politique.

▪ Le scénario

Dans ce contexte, le scénario se caractérise par le maintien d'un conflit latent entre les politiques environnementales et les politiques économiques . Chacun ressent parfaitement la nécessité de continuer à devoir s'adapter à une situation qui ne pourra qu'être de plus en plus dure : matières premières de plus en plus chères, concurrence de plus en plus dure, poursuite de la dégradation de la planète, ... Aucun véritable choix de société ni de développement n'est fait. On gère au coup par coup, mais sans réelle stratégie en fonction des modes médiatiques du moment.

En termes d'aménagements, les projets structurants, sans être officiellement abandonnés, sont complètement enlisés : même si on continue d'en parler, plus personne n'y croit vraiment. Se réalisent néanmoins quelques projets individuels marginaux et des petits projets collectifs qu'on peut qualifier d'alibis dans la mesure où ils ne sont pas d'une dimension suffisante pour résoudre même partiellement les problèmes posés. Ils permettent aux décideurs de montrer qu'ils ont fait quelque chose.

En termes de prélèvements, ceux pour l'eau potable n'augmentent guère alors que les prélèvements agricoles baissent en raison :

- de la réduction des surfaces irriguées
- du recours à de nouvelles cultures ou variétés, de nouvelles pratiques culturales et de nouveaux modes d'irrigation, dans la continuité de ce qui est amorcé depuis longtemps.

En termes de gestion et de prix de l'eau, faute d'ouvrages de réalimentation, la gestion reste une gestion administrative des crises, réalisée avec de faibles moyens : l'administration tente avec plus ou moins de succès, d'arbitrer des conflits d'usages de plus en plus fréquents. Les

décisions traduisent plus les rapports de force en présence qu'une réelle stratégie car non seulement les ressources en eau sont insuffisantes pour couvrir les besoins mais, de plus, les agriculteurs ne sont jamais sûrs des quantités d'eau dont ils vont pouvoir disposer et donc des conditions dans lesquelles ils vont pouvoir terminer leur campagne d'irrigation. Le prix de l'eau (accès à la ressource) reste faible mais le rapport qualité/prix également. Le prix de l'eau potable en revanche augmente fortement en raison des exigences de plus en plus élevées des utilisateurs (qualité de l'eau, sécurité des approvisionnements).

▪ **Les Impacts annoncés**

Ce scénario conduit au mécontentement ou découragement généralisé de la profession agricole. Les activités économiques en général et l'agriculture en particulier pâtissent de décisions souvent peu pragmatiques; on crée de faux problèmes au lieu de résoudre les vrais. Une conséquence majeure est la forte baisse du nombre d'exploitations agricoles. La SAU continue à baisser suite à l'étalement des villes, mettant à mal le simple maintien du produit brut agricole local.

Au plan environnemental, la gestion « multi-usages » assure un certain équilibre entre les besoins, mais l'environnement, pris au sens large, reste le grand perdant de cet équilibre : les DOE sont en effet rarement atteints en période d'étiage car les apports baissent plus vite que les prélèvements. Les paysages sont fortement impactés par l'étalement urbain. Les résultats en matière de restauration écologique des cours d'eau ne sont donc pas au rendez-vous, malgré de fortes contraintes réglementaires.

Clairement, ce scénario n'étant pas durable finit par basculer vers l'un des 3 scénarios qui suivent.

5.2. Le Scénario 2 dit de « ranching »

▪ **Les hypothèses**

Les hypothèses retenues sont les suivantes :

- Les crises financières qui se succèdent épuisent les budgets publics et conduisent les autorités à opter pour des politiques bien tranchées et surtout économes en fonds publics.
- L'État est de plus en plus dépourvu de moyens (intellectuels et financiers) : en matière de réglementation et de police, il bascule rapidement de l'excès de zèle à un laxisme bienveillant.

▪ **Le scénario**

Le scénario se caractérise donc par l'austérité des budgets publics et par le souci de ne pas entraver la relance économique.

En termes d'aménagements, le scénario se décline comme suit :

- libéralisation de l'accès aux ressources naturelles (énergie et eau principalement), dans l'objectif de favoriser cette relance économique : alors que les débits d'étiage baissent, les prélèvements se concentrent sur la nappe de l'Adour ;
- mise en sommeil des autres politiques publiques, dont les politiques environnementales jugées comme autant d'entraves à la relance économique et la

- Politique Agricole Commune considérée trop onéreuse ;
- abandon de la Directive Cadre sur l'Eau, ainsi que de nombreux autres textes perçus comme trop contraignants par rapport aux objectifs prioritaires de relance économique.
- Création de quelques nouvelles retenues (les moins chères mais aussi les plus dommageables pour l'environnement). L'absence de fonds publics conduit rapidement à l'abandon des projets de barrages structurants, trop onéreux , même en y ajoutant une finalité hydroélectrique.

Dans ce contexte, les prélèvements en eau, domestique et agricole, augmentent légèrement, rendant de plus en plus aléatoire leur satisfaction estivale par prélèvement en rivières, favorisant ainsi les prélèvements en nappe qui s'effectuent au détriment des débits d'étiage.. On assiste aussi à de forts transferts entre ceux qui ont les moyens ou un accès facile à la ressource disponible (usagers amont) et ceux qui ont peu de moyens ou sont mal placés par rapport aux ressources (usagers aval).

En matière de gestion et prix de l'eau, les nouvelles retenues créées échappent à toute gestion collective puisqu'elles sont le résultat d'initiative individuelle. Leurs usagers doivent financer l'accès à ces ressources nouvelles. Pour compenser l'absence de subvention, les maîtres d'ouvrage de retenues réduisent donc très fortement les frais d'entretien et de maintenance. Les ressources naturelles restent quasiment gratuites et de moins en moins gérées collectivement.

▪ **Les impacts annoncés**

Les terres agricoles sont valorisées par de grandes entreprises capitalistes assurant directement leurs besoins, que ce soit en terme de foncier ou d'accès à l'eau. Les productions à forte valeur ajoutée se concentrent en certains points du territoire, notamment du fait des disponibilités en eau, ailleurs les systèmes extensifs, de type « ranching » , prédominent.

Le développement de ce mode d'exploitation agricole impacte fortement et rapidement le milieu rural , tant pour ce qui est de ses paysages que de son mode de vie. On constate de fortes disparités amont-aval dans l'accès à la ressource, les agriculteurs de l'amont (notamment les grandes entreprises capitalistes) ne laissant pratiquement rien à ceux de l'aval. C'est la fin de la notion de solidarité amont-aval. L'institution Adour disparaît.

L'environnement est officiellement sacrifié. On ne parle plus de DOE, ni de continuité écologique. Les débits d'étiage baissent. Les assecs sont courant sur la partie gersoise. A l'amont, l'Adour, privé de réalimentation par la nappe en période estivale et soumis à des étés de plus en plus chaud, voit d'année en année sa température estivale augmenter. La qualité de l'eau se dégrade et la limite entre la première et la deuxième catégorie piscicole remonte à l'amont de Tarbes.

5.3. Le Scénario 3 dit de « l'utopie raisonnable »

▪ **Les Hypothèses:**

Les hypothèses retenues sont les suivantes :

- Les enjeux de sécurité alimentaire et d'emplois sont reconnus ainsi que l'importance du potentiel hydrique local. Une nouvelle vision de l'adaptation au changement

- climatique et de la gestion de l'eau est donc adoptée.
- L'Etat compense la réduction des moyens quantitatifs par une meilleure organisation et une meilleure technicité
 - Parallèlement, on assiste à une centralisation des moyens des collectivités territoriales, la région devenant le principal acteur de l'aménagement du territoire et l'interlocuteur privilégié de l'Etat (répartition intelligente des tâches sans doublons).

▪ **Le scénario**

Il se caractérise d'abord par une plus grande mobilisation de la ressource en eau existante, à partir de barrages ou de retenues, dont la conception et l'importance sont principalement dépendantes des caractéristiques des sites d'implantation et non de quelque a priori que ce soit. Les besoins en eau agricoles pour l'adaptation du secteur au changement climatique sont en effet reconnus, le volume de stockage étant accru en conséquence dans le respect de l'environnement.

Dans ce contexte, l'irrigation se maintient, ce qui offre au monde agricole de nouvelles perspectives en matière de maintien mais aussi de développement. L'activité agricole peut se développer grâce à une optimisation des assolements, au progrès génétique, à l'amélioration des techniques d'irrigation et des pratiques agronomiques...

Le financement des importants investissements réalisés génère une forte hausse du prix de l'eau y compris des redevances des Agences de l'eau dont le produit a permis de subventionner les aménagements. Compte tenu des efforts faits en matière d'investissement, une gestion performante de la ressource en eau est mise en place afin de valoriser au mieux ces aménagements. Considérée comme une véritable service dont les usagers sont les clients, elle est facturée à sa valeur aux usagers : l'Etat fait faire et contrôle (peu de moyens mais haut niveau). La hausse du prix de l'eau engendre des efforts importants en matière de gestion économe de la ressource, tant de la part des ménages, que de l'industrie et de l'agriculture.

▪ **Les impacts**

Dans ce contexte, on assiste au maintien voire à l'augmentation de la production agricole et de l'activité aval. Rassurés sur la disponibilité de la ressource en eau du fait des aménagements réalisés et du professionnalisme de la gestion, les agriculteurs prennent quelques risques en matière d'innovation. On constate une faible diminution du nombre d'exploitation agricole.

Parallèlement, le soutien des débits d'étiage est renforcé et l'état écologique des cours d'eau amélioré ; la notion de continuité écologique est réservée aux rivières où cette notion présente un réel intérêt. Ce soutien des débits d'étiage est favorable à toutes les activités concomitantes liées à l'eau, ce qui justifie leur contribution financière au stockage.

L'implantation des ouvrages et de leurs retenues peut engendrer des impacts plus ou moins forts, que ce soit en matière de paysage, d'écologie, ou encore d'occupation de l'espace mais tous est fait pour les minimiser : les projets vraiment traumatisants pour l'environnement sont écartés.

5.4 Le Scénario 4 dit de « développement local »

▪ **Les Hypothèses**

Les hypothèses retenues sont les suivantes :

- Le choix est fait d'un développement local, basé sur une croissance verte délocalisée. A ce titre, chaque territoire devra assurer une part importante de sa consommation, notamment énergétique.
- La mise en œuvre de cette croissance verte est décentralisée à l'échelle de petits territoires qui se dotent de documents de planification , urbains et ruraux, de nouvelle génération, intégrant ces choix.
- On assiste à une prolifération des chargés de mission au sein des petites structures. L'institution Adour double ses effectifs alors que les services de l'Etat sont quant à eux dépourvus de moyens.

▪ **Le scénario**

En termes d'aménagement, il est de plus en plus fait appel à des ressources non conventionnelles : eaux usées, eaux pluviales, ... De petits ouvrages de stockage sont par ailleurs construits pour satisfaire des besoins locaux, sans coordination à l'échelle du bassin. Les agriculteurs n'arrivent qu'exceptionnellement à faire aboutir les projets de retenues structurants. C'est le triomphe du « small is beautiful ». Peu importe l'efficacité, l'important est de savoir communiquer.

Parallèlement, sur la plupart des territoires et en particulier le bassin de l'Adour, des programmes d'adaptation à la rareté, de l'énergie et de l'eau, sont élaborés et mis en œuvre progressivement. On observe donc une forte baisse de la consommation d'énergie et d'eau des ménages.

La gestion est verbeuse et sans réelle efficacité. Le prix de l'eau augmente donc fortement en raison pas tant des investissements réalisés que de l'importance du personnel affecté à la gestion de l'eau et des ouvrages.

Afin d'assurer l'équilibre des comptes, la tarification est adaptée pour, d'une part, élargir l'assiette à tous les usages de l'eau et, d'autre part, instaurer une forte progressivité censée freiner la consommation. Le rapport qualité/prix du service de l'eau est très bas.

▪ **Les impacts**

La population locale augmente, principalement au profit des villes petites et moyennes qui, malgré tout, peuvent décider de limiter leur étalement pour des raisons de coûts.

En matière agricole, la SAU reste stable et la production se maintient afin de satisfaire les nouveaux besoins, ceci moyennant des pratiques plus intensives.

Sur le bassin de l'Adour, comme dans tout le Sud-Ouest, on constate des disparités de situation croissantes entre les sous-bassins. Ces disparités sont d'autant plus difficilement supportables par les agents économiques (agriculteurs) qu'elles s'expliquent plus par les contraintes politiques que par celles du milieu. La continuité écologique n'est pas assurée contrairement à la protection des zones humides ; bien prise en compte en raison de leur intérêt écologique.

La France et ses campagnes 2025-2050 Regards croisés filières et territoires

Annexe 4 : Etude de cas Massif des Landes de Gascogne



Rapport établi par

Mora O., Banos V., Carnus J.-M., Regolini M.

**Le Massif des Landes de Gascogne à l'horizon 2050 :
des synergies mouvantes entre une forêt, un territoire et un tissu industriel**

Mora O., Banos V., Carnus J.-M., Regolini M.

Sommaire

I.	Situation et dynamiques d'évolution de la forêt, du territoire, et de la filière	3
1.	La forêt des Landes de Gascogne	3
2.	Les dynamiques d'évolutions et les enjeux de la filière bois	4
3.	Les impacts attendus du changement climatique sur la forêt des Landes de Gascogne.....	5
4.	Un territoire en transformation, où s'insère la forêt.....	7
II.	Scénarios d'évolutions du massif des Landes de Gascogne à l'horizon 2050.....	9
1.	Les hypothèses d'évolution des composantes du système Massif des Landes de Gascogne à 2050 9	
2.	Quatre scénarios possibles d'évolution du Massif des Landes de Gascogne à l'horizon 2050.....	10
IV.	Des enjeux à l'intersection des forêts, du secteur bois et du territoire.....	13

Situées dans le Sud-Ouest de la France, les Landes de Gascogne s'étendent sur environ 1,5 million d'hectares. L'activité forestière y est spatialement dominante, et l'agriculture présente sous forme d'îlots, le plus souvent irrigués. Déjà mis à l'épreuve sur la période récente par deux tempêtes majeures (Martin en 1999 et Klaus en 2009), le massif forestier de pin maritime est également confronté à des attaques sanitaires récurrentes et à la menace permanente des incendies. Parallèlement, depuis une vingtaine d'années, cet espace à dominante rurale, localisé à proximité de zones métropolitaines au Nord et au Sud, et bordé à l'Ouest par une façade littorale attractive, connaît une forte croissance démographique et une diversification de ses activités économiques.

La prospective Massif des Landes de Gascogne lancée conjointement par le Conseil régional d'Aquitaine et l'INRA a élaboré des scénarios contrastés d'évolution du Massif des Landes de Gascogne à l'horizon 2050 où les futurs possibles de la forêt et de la filière prennent place dans des devenir territoriaux contrastés. Cette prospective souhaite renouveler la réflexion sur les liens entre un secteur d'activité et un territoire, en portant attention aux articulations qui peuvent se nouer et se dénouer entre une forêt, un territoire et un tissu industriel ; ceci dans un contexte marqué par de fortes incertitudes avec une forêt subissant les effets du changement climatique, un territoire en complète mutation du fait des mobilités des individus, et un tissu industriel en recomposition.

I. Situation et dynamiques d'évolution de la forêt, du territoire, et de la filière

1. La forêt des Landes de Gascogne

Les Landes de Gascogne sont situées en Aquitaine, le long du littoral Atlantique et à l'interface de l'Europe du nord et de la péninsule Ibérique. Encadré au nord et au sud par les aires urbaines de Bordeaux et de Bayonne, cet espace de 1 463 470 hectares se compose d'une cinquantaine de cantons et de 386 communes répartis sur trois départements : la Gironde, les Landes et le Lot-et-Garonne. Il est marqué par la présence d'une nappe phréatique affleurante sur certaines zones et de sols sableux podzoliques. La forêt, actuellement le premier massif forestier cultivé d'Europe, occupe environ 2/3 du territoire, l'agriculture 18 % et les sols artificialisés 7 %. Ces surfaces ont connu peu d'évolution sur les quinze dernières années, à l'exception des sols artificialisés qui progressent de 2,3 % par an entre 2006 et 2009 (Données Teruti, source DRAAF).

La forêt landaise se singularise par la prédominance du pin maritime (803 000 ha), même si la proportion de feuillus est passée de 8% à 15% en 10 ans (IFN, 2010). Ces évolutions sont notamment à mettre en relation avec les tempêtes Martin (1999) et Klaus (2009) dont les dommages correspondent à une diminution d'environ 50 % du capital sur pied (IFN, 2010). Mais, au-delà de ces événements extrêmes, le massif forestier des Landes de Gascogne est également confronté à des attaques sanitaires récurrentes (notamment de chenilles processionnaires, ou de scolytes après tempêtes), et aux menaces permanente des incendies ou occasionnelle des grands froids et des sécheresses. Les systèmes sylvicoles landais, qui se caractérisent aujourd'hui par des peuplements mono-spécifiques de pin maritime avec des rotations longues (40-50 ans), une amélioration génétique des plants et un travail du sol, apparaissent ainsi fragilisés et questionnés dans leur capacité à faire face à l'essor de la demande en biomasse et à

l'émergence d'une valorisation des services éco-systémiques (stockage du carbone, biodiversité...) et plus largement, aux enjeux du changement climatique.

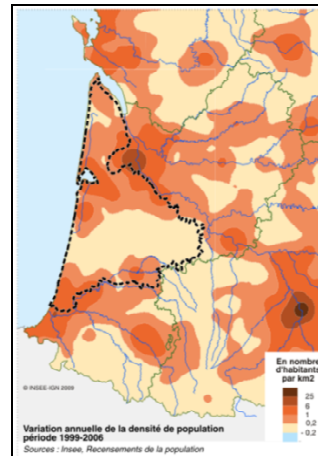
Figure 1 : Deux représentations cartographiques, statiques et dynamiques, des Landes de Gascogne

Le « Triangle Landais »



Source : Wikipédia, 2011

Variation annuelle de la densité de population en Aquitaine (1999-2006)



Source : Insee, 2009

2. Les dynamiques d'évolutions et les enjeux de la filière bois

Le modèle industriel « Gascon » se distingue par un couplage fort entre un tissu d'industries de première et de seconde transformation du bois et une sylviculture de pin maritime. Ce modèle repose sur une complémentarité des industries du bois d'œuvre et du bois de trituration qui partagent la ressource en pin maritime (Belis-Bergouignan et al., 2010). Or, ces caractéristiques historiques de la filière bois landaise sont remises en question par des phénomènes de divers ordres.

L'accentuation de la concurrence les industries du bois d'œuvre et de la trituration pour l'accès à la ressource bois reposent sur plusieurs facteurs. Tout d'abord, cette ressource en bois a été fortement déstabilisée par deux tempêtes en dix ans, qui ont généré un afflux de matière première à faible coût pour les industries de trituration (papeteries et panneaux principalement). Ainsi, la consommation des usines de pâte et de panneaux a progressé de 22% en 10 ans (depuis 1999). De plus, à côté des bois d'éclaircies et des résidus des industries du bois d'œuvre, les industries de la pâte à papiers et de panneaux consomment actuellement des billons de sciage de 2ème qualité, qui étaient jusqu'alors destinés à l'industrie du bois d'œuvre (Expertise GIP Ecofor, groupe de travail filière, 2010). Enfin, parallèlement, le secteur du bois d'œuvre connaît une stagnation de son activité. Le secteur de l'ameublement, constitué de petites entreprises plutôt situées en périphérie des Landes de Gascogne, traverse une crise profonde. Dans le même temps, des entreprises d'écoconstruction ont des difficultés pour s'implanter malgré la demande, car elles peinent à desserrer les interdépendances existantes pour se garantir un approvisionnement stable en bois de qualité (Belis-Bergouignan et Levy, 2010).

Mais, c'est surtout l'arrivée d'un nouvel usage du bois, pour la production d'énergie, qui est susceptible de modifier radicalement le tissu industriel qui s'organise autour de la forêt des Landes de Gascogne. En

effet, les papeteries présentes ont développées ces dernières années des centrales de cogénération produisant de la chaleur et de l'électricité, dans le cadre d'un développement des énergies renouvelables financé par les appels d'offre de la Commission de Régulation de l'Energie, et se sont parfois reconverties dans la chimie verte. Ainsi, ces acteurs industriels sont en train de modifier leur identité industrielle en devenant peu à peu des acteurs multiproduits, qui s'inscrivent progressivement dans le paradigme des bioraffineries (Nieddu et al., 2010).

Au niveau mondial et européen, le développement des énergies renouvelables est devenu un objectif majeur, avec des politiques européennes et françaises qui ont pour objectif de porter à 20% la part des énergies renouvelables à l'horizon 2020. Celui-ci donne lieu à une politique régionale dans le cadre du plan Climat-Energie, qui fait porter l'essentiel de la contribution régionale en termes d'énergie renouvelables sur la biomasse énergie. Par ailleurs, sur la base des projets CRE et Fond Chaleur, les services déconcentrés de l'Etat ont estimé qu'à l'horizon 2015, l'Aquitaine verrait sa demande en bois énergie passer à 2 millions de tonnes contre 500 000 tonnes en 2010. Cela représenterait près du quart de la production annuelle du massif des Landes de Gascogne (DRAAF, 2009). Du fait de l'ampleur des volumes de bois concernés et de la taille des installations industrielles, l'irruption de l'énergie risque de modifier durablement les équilibres entre acteurs qui prévalaient jusque-là. Pour l'essentiel cette reconfiguration du système industriel qui s'oriente vers la production d'énergie, mobilise certaines propriétés spécifiques du bois, résumées sous le terme de biomasse. Ainsi, ce qui n'était tout d'abord considéré que comme un sous-produit de la production de bois d'œuvre, la biomasse destinée à la pâte à papier, tend à devenir, avec les usages pour l'énergie et la chimie, la ressource principale des acteurs industriels.

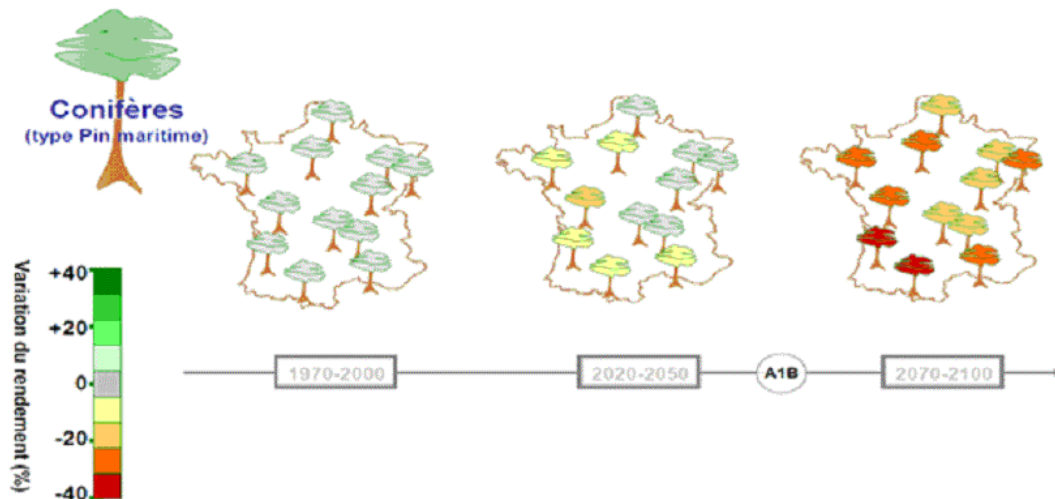
Ces mutations du système industriel sont également de nature à faire évoluer la structure foncière d'une forêt qui appartient aujourd'hui à 90 % à des petits propriétaires privés. En effet, d'une part, ces derniers s'interrogent sur la pérennité de leur investissement individuel et la viabilité d'une gestion patrimoniale de la forêt, et d'autre part, de nouveaux opérateurs sectoriels de la gestion sylvicole apparaissent avec notamment le rôle croissant de grandes coopératives forestières. Enfin, le pilotage actuel d'une filière bois axé sur l'exploitation d'un massif forestier et sur des entreprises mondialisées semble de plus en plus déconnecté de dynamiques territoriales notamment orientées vers la qualité du cadre de vie et le développement de l'emploi local. Autrement dit, entre l'inertie des dynamiques passées et les tendances émergentes, le système industriel landais est actuellement confronté à plusieurs options, pouvant notamment opter soit pour la productivité de la biomasse et de la chimie verte, soit pour une revalorisation des bois de qualité ou encore pour une marchandisation des services éco-systémiques (eau, carbone, biodiversité, paysage). Selon les critères retenus, ces choix de production non-exclusifs auront nécessairement un impact sur le type de sylviculture menée. En effet, la gestion sylvicole, l'aménagement et donc la résilience de la forêt ne seront pas forcément la même si on assiste au développement d'une forêt spécialisée autour d'un produit ou à une forêt multi-produit.

3. Les impacts attendus du changement climatique sur la forêt des Landes de Gascogne

Le programme de recherche Climator (2010), mobilisée dans cette étude prospective, a estimé les conséquences du changement climatique pour la forêt à partir du scénario médian (A1B) élaboré par le

GIEC. A l'horizon 2050, ce scénario prévoit pour le Sud-Ouest de la France une hausse moyenne des températures de près de 1,5°C, et une diminution d'environ 10% des précipitations. Le schéma suivant présente les effets de ces évolutions climatiques sur le rendement du pin maritime, avec une baisse estimée à -10% à l'horizon 2050 et jusqu'à -40% après 2070.

Evolution du rendement du pin maritime en France : modèle GRAECO ; méthode de régionalisation de type tps, scénario climatique A1B



Source A. Bosc, 2011

Dans ce contexte climatique, les principaux aléas naturels auxquels la forêt des Landes de Gascogne sera confrontée en 2050 vont également évoluer. Au regard de l'effet dévastateur des deux précédents épisodes, les tempêtes constituent une source de préoccupation majeure. Cependant, l'impact du changement climatique sur l'occurrence et l'intensité des tempêtes dans les Landes de Gascogne n'est pas clairement établi et en l'état actuel de la régionalisation des modèles climatiques, rien ne permet de conclure à un accroissement de l'occurrence des tempêtes à l'horizon 2050 dans cette région (Le Treut, 2011). En revanche, une étude récente (Chatry et al., 2010) montre que le degré de sensibilité au feu des Landes de Gascogne en 2040 devrait être équivalent à celui que connaît actuellement la zone méditerranéenne du sud-est de la France. De même, du fait de l'augmentation des températures et de la baisse de la pluviométrie, les Landes de Gascogne vont probablement subir des déficits hydriques estivaux et des engorgements hivernaux plus longs alors que ces contraintes sont déjà fortement marquées sur le massif landais (Piou et Jactel, 2009). Enfin, la forêt landaise pourrait éprouver une plus grande sensibilité aux parasites opportunistes. En effet, non seulement l'augmentation des températures devrait favoriser le développement des insectes mais de plus, les capacités d'adaptation des parasites sont généralement supérieures à celles de leurs hôtes. Ceci pourrait se traduire par des évolutions rapides du cortège parasitaire du maritime, et notamment du nématode du pin, dont l'arrivée est aujourd'hui fortement probable (Piou et Jactel, 2009).

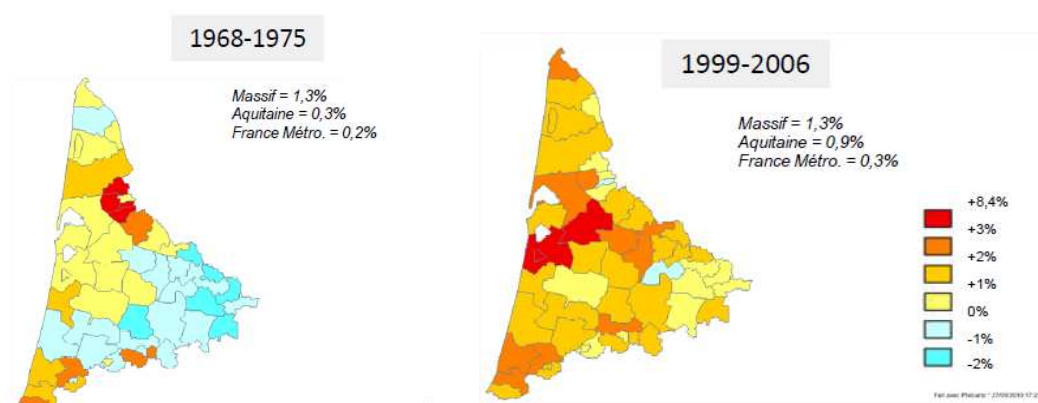
L'accentuation des risques biotiques et abiotiques n'est pas spécifique aux Landes de Gascogne et de nombreuses recherches sont actuellement menées sur cette problématique de la vulnérabilité des forêts aux changements climatiques. Mais qu'il s'agisse notamment de favoriser les variétés et les espèces forestières adaptées ou susceptibles de s'adapter aux nouvelles conditions climatiques; de mettre en œuvre des pratiques sylvicoles de qui réduisent la vulnérabilité à la fois au changement climatique graduel et aux phénomènes extrêmes; de renforcer les aménagements de protection contre les incendies; de mettre en œuvre des mesures de conservation *in situ et ex situ* et d'aménager des espaces et des couloirs pour faciliter la migration des espèces, la plupart des stratégies d'adaptation sont aujourd'hui centrées sur la gestion forestière selon le type de forêt en présence. Or, l'incitation à apporter des modifications au secteur forestier vient principalement des crises socio-économiques et

non écologiques. Il apparaît donc nécessaire de relier les événements physiques à leurs contextes socio-économiques (Bernier et Schoene, 2008) sans se limiter à une étude de l'impact de la vulnérabilité croissante des forêts sur les industries et le territoire (tourisme, paysage, cadre de vie...). Au-delà des concepts fédérateurs de multifonctionnalité ou de gestion intégrée des forêts, le changement climatique mais aussi les dynamiques sectorielles et territoriales invitent ainsi à considérer que les forêts ne peuvent plus être gérées comme une entité à part (Boutefeu, 2005). En effet, comment penser les stratégies d'adaptation d'une forêt sans prendre en compte le devenir de ses produits et de ses usages ? Notre hypothèse est donc que pour raisonner les stratégies d'adaptation de la forêt, il faut prendre en compte les devenirs des acteurs de la filière bois, et des produits du bois valorisés sur les marchés, ainsi que les devenirs du territoire. A cet effet, le cas des landes de Gascogne apparaît particulièrement intéressant car les systèmes sylvicoles landais sont étroitement reliés à un modèle sectoriel en pleine mutation et questionnés par l'émergence de nouvelles attentes territoriales.

4. Un territoire en transformation, où s'insère la forêt

Tout d'abord considérées comme un désert (Aldhuy, 2006) puis un territoire rural dédié aux activités forestières et agricoles, les Landes de Gascogne sont devenues un espace de nature et un cadre de vie recherché et convoité par un nombre croissant de ménages et d'individus. En 2006, 839 207 personnes y habitent, ce qui correspond à une augmentation de la population 60 % en 40 ans. Non seulement cette spectaculaire croissance démographique est supérieure à la moyenne nationale (24 %) et régionale (27 %) mais elle s'accélère encore : + 8,2 % entre 1990-1999, + 10,5 % entre 1999-2006. Ces migrations résidentielles s'accompagnent également d'une importante recomposition sociale avec 2/3 des nouveaux résidents qui arrivent de l'extérieur des Landes de Gascogne. Ces dynamiques démographiques concernent l'ensemble du territoire puisqu'elles traduisent tout à la fois l'extension des agglomérations périphériques (Bordeaux, Bayonne, Mont-de-Marsan), l'attractivité résidentielle du littoral et le repeuplement des espaces ruraux éloignés. Aujourd'hui, 43 % des communes qui composent les Landes de Gascogne sont ainsi dans l'espace à dominante urbaine. De centralité rurale, cet espace à dominante forestière pourrait ainsi devenir une périphérie sous influence des aires métropolitaines et du littoral.

Figure 2 : Taux de variation migratoire de la population des cantons des Landes de Gascogne pour les périodes 1968-1975 et 1999-2006



Ces dynamiques démographiques liées à l'attractivité territoriale (Servillo et al., 2011) reconfigurent le fonctionnement économique et la gouvernance des territoires des Landes de Gascogne. En effet, parallèlement à l'agglomération des activités dans les aires métropolitaines, l'économie résidentielle est devenue le principal moteur du développement territorial des Landes de Gascogne. La sphère résidentielle, c'est-à-dire les flux de revenus liés aux populations résidentes (actifs et retraités) et aux touristes, représente 63 % des revenus¹ du territoire contre seulement 13 % pour la sphère productive (d'après Davezies, 2010). Souvent valorisés pour leurs contributions à l'emploi local, les industries mondialisées du bois et de l'agroalimentaire ne regroupent ainsi que respectivement, 2,3% et 3,6% des actifs travaillant dans Landes de Gascogne (Insee, 2010). D'un point de vue politique, l'organisation territoriale et les modes de gouvernance des Landes de Gascogne évoluent dans le sens d'une influence croissante de la métropole bordelaise et de l'agglomération bayonnaise sur ce territoire rural mais aussi d'un renforcement des pouvoirs locaux en lien avec les processus de décentralisation. On assiste ainsi à une multiplication des arènes territoriales de mise en débat de la forêt qui témoigne de l'émergence d'une forme de territorialisation des problématiques et politiques forestières (Sergent, 2011). En effet, le rôle moteur de la forêt dans l'attractivité des territoires, la préservation de l'environnement et l'objectif des politiques européennes et françaises de porter à 20% la part des énergies renouvelables à l'horizon 2020, remet en question non seulement l'autonomisation sectorielle de la forêt mais également son pilotage politique par l'Etat.

Cela est à mettre en relation avec le développement des usages sociaux de la forêt des Landes de Gascogne. Celle-ci reste une « forêt ouverte », espace majoritairement privé mais partagé de manière informelle grâce à la tolérance des propriétaires. Si les chasseurs en furent notamment les bénéficiaires traditionnels, une étude réalisée en 2006 montre que près de 8 Aquitains sur 10 (77,6%) déclarent se rendre en forêt durant leur temps libre (Dehez J. et al., 2009). Cette importante fréquentation donne lieu à des pratiques particulièrement variées, de la promenade en famille aux loisirs motorisés ; des activités encadrées (chasse, pêche, randonnée...) aux pratiques beaucoup plus informelles (pique-nique, jogging...). En symbolisant l'essor des pratiques « urbaines », certaines activités, telles le Quad, cristallisent les tensions et concourent à faire émerger d'après débats sur « l'accueil du public ». Pour autant, les visites en forêt restent très majoritairement une activité de proximité, réalisée dans 60 % des cas au sein de sa commune et dans 90 % des occasions sur le département (Dehez J. et al., 2009). Associés aux dynamiques démographiques, ces différents résultats tendent à montrer que les fonctions sociales de la forêt landaise, loin de disparaître ou de se réduire à quelques activités récréatives symboliques, se transforment et renvoient à de nouvelles formes d'appropriation de la forêt comme cadre de vie et de loisir.

La reconfiguration de la forêt de production landaise par l'essor des attentes sociales liées à la nature et aux loisirs, le déclin de son rôle économique dans le développement territorial, la remise en question de l'idée d'un massif homogène par des dynamiques territoriales diverses (littoralisation, métropolisation, ruralités) et à la réinsertion des problématiques forestières dans la gouvernance des territoires au nom de son attractivité et de la transition énergétique sont autant de facteurs qui apparaissent essentiels à prendre en compte, aux côtés du changement climatique, pour réfléchir à des stratégies d'adaptation pertinentes. Comment raisonner cette complexité où des évolutions biophysiques, sectorielles et territoriales s'entremêlent ?

¹ Au niveau national, les sphères résidentielles et productives contribuent respectivement à 53 % et 17 % des richesses du territoire (Davezies, 2010)

II. Scénarios d'évolutions du massif des Landes de Gascogne à l'horizon 2050

Au regard des tendances des évolutions passées et des enjeux à venir décrits précédemment, trois **problématiques majeures** ont été retenues comme structurantes de la réflexion prospective sur le futur du massif des Landes de Gascogne à l'horizon 2050 :

1. L'insertion territoriale de la forêt et de la filière bois, c'est-à-dire l'articulation des enjeux forestiers avec d'autres usages du territoire associés à l'attractivité démographique des Landes de Gascogne et à l'expansion des métropoles. Comment prendre en compte la diversification des usages de la forêt ? Comment la transformation des moteurs du développement territorial, avec notamment un fort développement de l'économie résidentielle, modifie la place de la forêt et de la filière bois dans les territoires ? Quelles articulations entre la gouvernance territoriale et les politiques sectorielles de la filière bois ?

2. L'organisation de la filière bois et les interdépendances entre sous-secteurs industriels. Comment vont évoluer les interactions et les complémentarités entre les industries autour de la ressource en bois ? Comment le développement des enjeux énergétiques va-t-il restructurer l'organisation industrielle de la filière bois ? Comment augmenter la valeur ajoutée des produits de la filière et revaloriser le matériau bois ? Quels vont être les conséquences des transformations de l'industrie sur la sylviculture ? Quelles vont être les stratégies des propriétaires forestiers ?

3. Les enjeux liés aux pratiques sylvicoles, et à la résilience de la forêt face au changement climatique et à ses effets. Comment renforcer la résilience des forêts face à l'augmentation des risques naturels ? Comment développer les services éco-systémiques des forêts tout en maintenant une valorisation économique ? Comment aménager la forêt et le territoire pour limiter l'impact des risques naturels ?

1. Les hypothèses d'évolution des composantes du système Massif des Landes de Gascogne à 2050

Le tableau ci-dessous présente, de façon synthétique, les sept composantes du système « Massif des Landes de Gascogne » défini par le groupe de travail et les hypothèses d'évolution à l'horizon 2050 identifiées pour chaque composante. Les scénarios ont été construits à partir de cette matrice, en combinant les hypothèses d'évolution des composantes et des variables de contexte.

Composantes	Hypothèses d'évolution à 2050			
1. Mobilités et formes d'urbanisation	Urbanisation diffuse autour des métropoles et sur les littoraux	Attractivité des espaces ruraux-littoraux	Densification des aires métropolitaines et hospitalité urbaine	Réseaux de villes et de bourgs
2. Dynamiques et configuration spatiale des activités	Une économie résidentielle portée par les migrants	L'attractivité résidentielle des espaces ruraux et littoraux, moteur	Des espaces peu résidentiels dédiés à la sphère productive	Des territoires articulant sphères résidentielle et

économiques	alternants	économique de l'innovation		productive
3. Filière Bois	Concentration des activités autour de la production de biomasse et de cellulose	Reconfiguration de la filière autour de la valeur ajoutée du bois et de PME innovantes	Filière au service de l' « eurorégion » : énergie, bois de construction et services écosystémiques	Diversification des produits du bois, tant locaux qu'à l'exportation
4. Forêt	Taillis à courte rotation et forêt de pin en peuplements semi-dédiés ²	Forêt de pin maritime aménagée, avec feuillus en lisières et en îlots	Forêts strictement zonées en fonction des usages : productifs, écosystémiques, récréatifs	Mosaïque de forêts diversifiées (résineux et feuillus) et d'espaces ouverts
5. Agriculture et industrie agroalimentaire	Entreprises agricoles et industries des agro-ressources	Agricultures et industries interdépendantes sous signes de qualité	Agriculture tournée vers les besoins de la grande région (énergie, alimentation)	Agricultures et filières de territoires
6. Ressources naturelles et usages sociaux du territoire	Artificialisation des sols et conflits d'usage	Patrimonialisation des espaces ruraux-littoraux	Zonages environnementaux et planification des usages du sol	Gestion locale des écosystèmes cultivés et des usages du sol
7. Gouvernance et organisation territoriale des Landes de Gascogne	Les puissances métropolitaines et leurs arrière-pays	Partenariats publics/privés et contractualisation entre les territoires	Planification euro-régionale en synergie avec les métropoles	Forums territoriaux et coordinations régionales



SCENARIOS	1 Opportunités et laissez-faire	2 Attractivité et qualités	3 Grande région et autosuffisance	4 Mosaïque et diversités
-----------	---	--------------------------------------	---	------------------------------------

2. Quatre scénarios possibles d'évolution du Massif des Landes de Gascogne à l'horizon 2050

Les scénarios articulent chacun à leur manière des devenirs possible du territoire, de la forêt et des industries du bois. L'évolution de chaque domaine se construit à la fois sous l'influence de dynamiques propres (qui sont décrites dans le tableau récapitulatif) et en interaction avec les autres domaines

² Peuplements à forte densité initiale dont une partie (les tiges surnuméraires par rapport à une densité normale) est utilisée pour produire du bois énergie, l'autre partie suivant un itinéraire classique de bois d'œuvre.

(interactions qui sont décrites dans les scénarios). C'est en réfléchissant sur les articulations possibles entre les différents domaines, et en gardant comme point de référence la forêt, même si elle est à chaque fois différente, que nous avons élaboré au sein d'un groupe de travail quatre scénarios d'évolution du Massif des Landes de Gascogne. Ils détaillent des configurations possibles de liens entre forêts, industries et territoires à 2050.

Scénario 1 : Poursuite de la périurbanisation et absence de coordination entre acteurs

En 2050, la filière bois s'est concentrée et spécialisée dans la production d'énergie, de produits chimiques et de matériaux. Répondant à une forte demande internationale dans l'énergie et la chimie, les industries des Landes de Gascogne sont devenues des bio-raffineries multi-produits, réorientant leur production en fonction des opportunités des marchés mondiaux.

Les coopératives agricoles et forestières sont des opérateurs clé du développement des systèmes de production de biomasse et de l'approvisionnement des bio-raffineries ou de plateformes portuaires pour l'export. La sylviculture est principalement axée sur des systèmes à courte rotation à partir de nouvelles essences telles que le robinier, l'eucalyptus ou le séquoia.

En parallèle, l'espace des Landes de Gascogne a connu un fort accroissement de sa population lié à la métropolisation de Bordeaux et du pays Basque, et l'urbanisation du rétro-littoral. Les espaces sont fragmentés ; les parcelles de taillis à courte rotation sont juxtaposées avec des logements pavillonnaires destinés aux navetteurs, avec des zones d'activités et des plateformes logistiques et des infrastructures de transport. L'intensification de la sylviculture provoque des conflits autour des changements paysagers (résidents attachés à un cadre de vie) et des usages de l'eau (augmentation des prélèvements en eau et augmentation du déficit hydrique dû au changement climatique).

C'est un scénario de retrait de l'action publique, où la gouvernance des Landes de Gascogne laissée aux forces économiques marchandes subit les effets induits de l'expansion métropolitaine et dépend essentiellement des opérateurs sectoriels.

Scénario 2 : Attractivité des territoires littoraux et qualités des produits et des espaces

En 2050, les territoires littoraux et leurs arrière-pays ruraux ont construit une dynamique d'attractivité à la fois démographique et économique, qui s'appuie sur les mobilités européennes et internationales. Ils ont connu une très forte croissance de leur population, qui a réorganisé en profondeur l'espace des Landes de Gascogne, dans le contexte d'une croissance économique soutenue. Ces territoires ruraux-littoraux valorisent l'océan, la forêt et les espaces naturels. Ce cadre de vie attire une classe créative (actifs très qualifiés, PME innovantes), porteuse d'innovations et de développement économique.

Les acteurs de la filière bois se recentrés sur des dynamiques de qualité : qualité des espaces et des produits du bois. La qualité des bois produits par la forêt de pin maritime a été favorisée en maintenant des révolutions longues, pour conserver un espace forestier réputé. Des itinéraires sylvicoles plus résilients ont également été mis en œuvre en aménageant des lisières et des îlots de feuillus couplés au pin maritime. Mais c'est surtout un tissu de PME innovantes dans le secteur du bois d'œuvre et de la chimie verte qui valorise les produits de la filière, notamment à travers le développement de l'écoconstruction et de produits labélisés. Certains propriétaires de forêt ont aménagé leurs forêts avec

des équipements récréatifs. L'ensemble de la filière s'appuie sur une interprofession performante et des contractualisations intersectorielles.

Des politiques publiques ont accompagné ces transformations en incitant des PME innovantes à s'installer et en mettant en place des contractualisations entre acteurs publics et privés pour limiter l'impact de l'urbanisation sur le territoire, et l'artificialisation des sols dans les zones rétro-littorales. Cependant ces dispositifs peinent à assurer un équilibre entre des espaces littoraux à haut revenu et des espaces à l'est des Landes de Gascogne, à plus bas revenus.

Scénario 3 : Grande région européenne et autosuffisance alimentaire et énergétique

En 2050, les Landes de Gascogne s'insèrent dans une nouvelle organisation territoriale à l'échelle d'une euro-région Aquitaine-Euskadi s'appuyant sur un réseau transnational de métropoles (Bordeaux, Bayonne-San Sébastien, Bilbao). Dans un contexte de raréfaction des énergies fossiles et de réorganisation des relations internationales sur des grands ensembles régionaux, le massif des Landes de Gascogne est devenu une composante de l'euro-région. Il est mis à contribution pour répondre à des objectifs environnementaux et accroître la robustesse des approvisionnements alimentaires et énergétiques. Pour cela, le territoire régional a bénéficié de l'appui d'une Europe fédérale également engagée sur des objectifs de transition socio-écologique.

Les types de forêt présents au sein des Landes de Gascogne sont strictement zonés, en fonction des usages qui leur sont assignés. Des zones de production de biomasse se développent près des nœuds de transport. A distance des grandes villes, une forêt de pin maritime à longue révolution fournit principalement du bois d'œuvre et participe à la fourniture de services éco-systémiques essentiellement environnementaux : stockage de carbone, filtrage de l'eau, préservation de la biodiversité. A proximité des métropoles, des forêts mélangées fournissent un cadre de vie et de loisir aux résidents métropolitains et des ceintures vertes agricoles participent à l'alimentation en produits frais des urbains.

Si de 2010 à 2050 l'espace des Landes de Gascogne a connu de telles transformations spatiales, sociales et économiques, c'est d'abord du fait d'un fort ralentissement des migrations résidentielles vers les espaces ruraux mais aussi d'une attractivité renouvelée des grandes villes. Afin de limiter leur emprise spatiale, les métropoles basques et bordelaises ont densifié leurs zones périurbaines, maîtrisant ainsi la consommation d'énergie. La Grande Région est désormais garante des équilibres territoriaux ; elle met en place des politiques de zonages qui orientent les usages des sols.

Scénario 4 : Mosaique des territoires et diversité des filières bois

En 2050, les forêts des Landes de Gascogne se sont diversifiées en s'insérant dans la mosaïque de territoires qui composent désormais cet espace. Ces territoires, bénéficiant de fortes dynamiques migratoires, se sont développés autour de réseaux de petites villes et de bourgs ruraux tout en limitant la dispersion urbaine, et en élargissant leur périmètre d'action au-delà des limites actuelles des Landes de Gascogne.

Des forêts mélangées, alliant de façon variées des feuillus et des résineux, se sont développées en relation avec des filières et des organisations territoriales. Dans chaque territoire, des forums regroupent la diversité des acteurs du territoire publics et privés. Ils reconsidèrent le rôle de la forêt ou la destination des usages de l'espace au regard des objectifs du développement et de la cohérence territoriale. S'appuyant sur ces dispositifs d'action publique, en 2050, la filière bois s'est fortement

recomposée en valorisant à la fois une pluralité de produits du bois allant de la chimie verte, du bois d'œuvre à la production de chaleur, mais aussi des services multiples liés à la forêt (carbone, loisir, biodiversité...). Certains territoires ont développé l'agro-foresterie, une agriculture de proximité ou une agriculture valorisant les produits de qualité. Cette mosaïque d'espaces a permis d'accroître la biodiversité et la résilience des territoires faces aux changements globaux (climatiques, risques sanitaires, anthropiques...)

Les forums co-construisent des normes environnementales, notamment sur la gestion du réseau hydrographique, et orientent les usages des sols via les documents d'urbanisme. Cette gouvernance à la fois sectorielle, environnementale et territoriale repose sur un équilibre fragile entre acteurs publics et privés. L'action des forums territoriaux a pu émerger grâce au cadre général fixé par des politiques européennes, nationales et régionales de coopération territoriale, d'aménagement spatial et de renforcement des complémentarités entre rural et urbain, dans le cadre d'une décentralisation renforcée.

IV. Des enjeux à l'intersection des forêts, du secteur bois et du territoire

En insistant sur les relations possibles avec la filière industrielle, sur l'adaptation au changement climatique et sur les interactions avec le développement territorial et régional, les quatre scénarios proposés posent des enjeux croisés pour le devenir de la forêt des Landes.

Concernant le changement climatique, les scénarios soulignent pour le cas des Landes de Gascogne la nécessité de *coupler* une réflexion sur l'adaptation de la forêt au changement climatique à une anticipation des devenirs de la filière bois et du territoire. D'abord parce que l'existence et les caractéristiques de la forêt à l'horizon 2050 dépendront largement des produits et des services qui en seront issus. Que l'on souhaite obtenir une production intensive de biomasse ligno-cellulosique pour des bioraffineries, ou une production conjointe de bois d'œuvre et de services écosystémiques tel que le stockage du carbone, on plantera respectivement plutôt des taillis à courte rotation, ou bien plutôt des forêts en longue rotation. Or, la réduction de la durée de rotation apparaît pour certains acteurs, comme une stratégie de gestion en soi car, à défaut de rendre la forêt plus résistante, elle permettrait de réduire les dommages liés à l'occurrence de certains aléas, et en particulier les tempêtes. Cette forme d'adaptation est compatible avec des stratégies de gestion d'autres risques puisque, par exemple, l'introduction de nouvelles essences, telles que l'eucalyptus, est parfois envisagée afin d'améliorer la résistance des peuplements sylvicoles à la sécheresse.

Mais la modification des essences forestières plantées a des conséquences non négligeables : tout d'abord elle suppose le développement de nouveaux procédés de transformation industrielle adaptés à la ressource forestière, et ensuite elle implique une mutation radicale, paysagère mais aussi écologique, de la forêt. Par ailleurs, la résilience des massifs forestiers aux effets du changement climatique (et du changement global) dépendra aussi des caractéristiques et de l'organisation spatiale des peuplements et des écosystèmes forestiers ainsi que de leurs interactions avec les autres écosystèmes. Ainsi, certains scénarios proposent de s'appuyer sur le rôle moteur joué par la lutte contre les risques biotiques et abiotiques pour définir des stratégies d'adaptation et d'atténuation. Ces stratégies s'organisent à différentes échelles qui vont de la parcelle au territoire, et impliquent une réflexion concomitante sur la

valorisation des différentes essences forestières plantées. Cependant, un élargissement des échelles d'intervention implique un élargissement des acteurs concernés par l'aménagement forestier. Celui-ci pourrait notamment intégrer davantage les acteurs du territoire dont les collectivités locales et les agriculteurs pour une gestion des écotones, ou une gestion plus fine du réseau hydraulique, par exemple. Enfin, l'adaptation des forêts dépendra étroitement des marges d'action offertes par les relations entre les acteurs des différents segments de la filière bois mais aussi des relations développées avec les acteurs du territoire. Les stratégies d'adaptation de la forêt se trouvent à la convergence de différentes trajectoires d'évolution du milieu biophysique, du secteur forestier et de ses produits, et du territoire où cette forêt s'inscrit. A ce titre, la démarche prospective souligne la nécessité de prendre en compte l'ensemble des dynamiques existantes sur un territoire donné pour comprendre les stratégies envisageable pour l'adaptation de la forêt au changement climatique.

La question des relations entre la forêt et le territoire se posent dans les scénarios selon trois perspectives : les effets induits du développement d'un usage énergétique de la biomasse forestière ; les synergies de la forêt et de sa filière avec l'économie résidentielle et le développement territorial ; l'innovation et la gouvernance des territoires.

Concernant le premier point, les scénarios montrent la nécessité d'examiner les enjeux territoriaux de la transition énergétique tout d'abord en termes de mix d'énergies renouvelables (biomasse, photovoltaïque, géothermal, éolien...). Quelle sera la participation de la biomasse forestière au bouquet des énergies renouvelables ? Certains scénarios soulignent les effets induits sur les territoires et le système industriel de la généralisation d'une production dédiée de la biomasse approvisionnant des usines de cogénération. Aussi, la transformation des paysages forestiers pourrait avoir des implications sur la qualité et l'attractivité des territoires, et donc sur les moteurs économiques du développement. De plus, l'intensification des itinéraires sylvicoles orientés vers la production de biomasse pour l'énergie engendrerait des tensions avec certains acteurs, par exemple les résidents confrontés à des transformations radicales de leur cadre de vie. Ils auraient aussi pour conséquences une réduction de l'emploi sectoriel dans les territoires des Landes de Gascogne via à la fois une concentration des activités et une disparition progressive des industries du bois d'œuvre subissant une raréfaction de la ressource. Pour autant, la réflexion sur une décentralisation énergétique montre qu'au sein des territoires, une utilisation de la biomasse forestière pour l'énergie pourrait être articulée à d'autres utilisations du bois et à des usages locaux (réseaux chaleur, pellets, bois de buche notamment).

Les synergies entre la qualification du territoire par les forêts et l'attractivité démographique et économique des zones litto-rurales sont particulièrement travaillées dans un scénario (le 2^e). Celui-ci considère que l'attractivité de ces territoires est largement déterminée par la qualité des espaces forestiers du littoral et des arrières pays. Aussi dans ce scénario, le maintien de la forêt de pin maritime et la qualité des espaces forestiers sont garants de l'attractivité du territoire et donc de son développement économique (Servillo et al. 2011). En effet, un autre mécanisme est à l'œuvre dans ce scénario qui relie l'innovation et la forêt à partir du concept de « classe créative » (Florida, 2003), Des salariés très qualifiés et fortement mobiles, attiré par la qualité des lieux, s'y installent et y développent des activités innovantes. L'arrivée de ces « classes créatives » sur le territoire entraine le développement de petites et moyennes entreprises innovantes valorisant notamment des bois de qualité (en particulier pour l'écoconstruction). Un deuxième type de synergie entre la forêt et le territoire s'appuie sur les acteurs constitutifs du territoire, et fait l'hypothèse de leur implication dans la gestion de la forêt et de la filière bois. Dans ce cas de figure, ce sont les négociations menées entre les acteurs publics et privés du

territoire et les acteurs de la filière (des sylviculteurs aux industriels), qui permettent de réinsérer la forêt ou les forêts dans l'organisation territoriale et de construire des systèmes d'innovation plus ouvert (aux usages locaux, aux attentes des sylviculteurs...).

La reconfiguration du tissu sylvo-industriel et l'implication croissante des territoires dans le devenir de la forêt invitent à construire de nouveaux systèmes d'innovations articulant les différents acteurs pour répondre aux nouveaux enjeux, y compris territoriaux. Au-delà des réflexions classiques sur l'innovation par des technologies de ruptures caractéristiques du premier scénario, les différents scénarios soulignent deux autres dimensions des systèmes d'innovation. Il faut d'abord rappeler que l'une des difficultés de l'innovation dans les Landes de Gascogne, déjà soulignée dans de précédentes études, est d'arriver à lever certains effets de verrouillages (lock-in) propres à l'organisation verticale de la filière bois, en introduisant de nouveaux acteurs, en répondant à de nouvelles attentes ou en construisant de nouvelles relations entre les différents acteurs de la filière. D'une part, l'innovation peut s'appuyer sur les savoir-faire et les compétences développées au sein d'un réseau de PME spécialisées. Pour les Landes de Gascogne, il s'agit de faire émerger un cluster d'entreprises valorisant la qualité du matériau bois à travers le développement de produits innovants (scénario 2). Il s'agit notamment de répondre à une demande croissante sur l'éco-construction, en assurant par exemple aux entreprises un accès à une ressource bois de qualité. D'autre part, l'innovation peut prendre un caractère plus organisationnel et être basée sur les relations entre les acteurs de la filière et du territoire, allant des sylviculteurs jusqu'aux usagers, en passant par les entreprises et les collectivités territoriales. Ce modèle d'innovation correspond à un système d'innovation distribué et ouvert intégrant de multiples acteurs et fondé sur des usages et des usagers diversifiés. Dans les Landes de Gascogne, l'enjeu de l'innovation est de reconnecter la forêt et les produits de l'industrie aux territoires, dans une démarche de co-construction de l'innovation. Il s'agit alors de prendre en compte dans l'innovation les biens publics, les produits et services territorialisés de la forêt et la participation de la filière au développement rural. Mais du côté de la gouvernance, cela suppose d'instaurer des forums territoriaux, qui soient à la fois des lieux de partage et d'échange de connaissances entre les acteurs du territoire et de la filière bois, et des lieux d'appui à l'émergence de l'innovation dans les territoires. Au final, la prospective massif des Landes de Gascogne 2050 souligne le rôle de l'innovation d'un triple point de vue : d'un point de vue *spatial* en ce qui concerne la gestion et la planification de l'espace, du point de vue *sectoriel* en ce qui concerne le lien entre l'innovation sur les produits de l'industrie et le type de sylviculture, d'un point de vue *territorial* en ce qui concerne l'attractivité et l'économie du territoire, la reconnexion avec une utilisation locale du bois, l'implication des acteurs non-forestiers et une prise en compte des usages sociaux de la forêt.

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires

Annexe 6 : L'intensification écologique : études de cas Aube (grandes cultures), Poitou (élevage), et Rhône-Alpes (agriculture biologique)



Rapport établi par

Marie-Laurence Madignier (coordination)

Auteurs des études de cas

Aube (grandes cultures): Marie-Laurence Madignier, Emmanuelle Bour Poitrinal

Poitou (systèmes herbagers): Marie-Laurence Madignier, Yves Marchal

Rhône-Alpes (agriculture biologique) : Yves Marchal, Marie-Laurence Madignier

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires

Annexe 6 : L'intensification écologique : études de cas Aube (grandes cultures), Poitou (élevage), et Rhône-Alpes (agriculture biologique)

Sommaire

1. Historique et diversité des agricultures durables	3
1.1 Modèle dominant et période de mutation	3
1.2 Agricultures durables	4
1.3 Freins et leviers pour la transition vers une agriculture durable	6
2. Des expériences d'agriculture durable portées par des groupes d'agriculteurs	7
2.1 L'élevage à l'herbe	7
2.2 Itinéraires agronomiques à bas intrants en grandes cultures	8
2.3 L'agriculture biologique en région Rhône-Alpes	10
2.4 Les motivations et les freins du changement	11
2.5 Les approches uniquement réglementaires sont rebutantes	12
3. Rôle et bénéfices des filières	13
3-1 Un débat au sein des filières :	13
3-2 Expérimentations :	14
3-3 La filière bio en Rhône-Alpes : un exemple de dynamique de développement des filières	14
4. Rôle et bénéfices des territoires	17
4-1 De multiples acteurs territoriaux interviennent en faveur de l'agriculture durable	17
4-2 La nécessité d'une cohérence territoriale à toutes les échelles	18
5. Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces : quel développement possible ? Quels leviers ?	20
5-1 Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces	20
5-2 Enjeux et réponses possibles : variables	21
5-3 Scénarios de développement	22
5-4 Quels leviers pour modifier le « paysage socio-technique » de l'agriculture française ?	23

Dans toutes les régions françaises se trouvent des territoires à enjeux environnementaux forts tels que la qualité de l'eau, du sol ou de la biodiversité. L'agriculture y est soumise à la double contrainte d'une production agricole compétitive et écologique. Ce chapitre explore les signaux faibles mais visibles de nouveaux systèmes et de nouvelles filières de production « durable ».

En effet, la prise en compte de l'environnemental est vécue par certains comme une contrainte, cause de déclin inévitable de l'agriculture sur les territoires concernés ou de blocages entre acteurs, dans d'autres cas au contraire, les acteurs agricoles en ont anticipé l'impact en développant des systèmes de production ou des stratégies économiques innovants permettant de concilier compétitivité et protection de l'environnement.

Dans le premier cas de figure, la question est abordée par la réglementation dans une confrontation d'acteurs tentant de durcir ou au contraire de minimiser son ampleur et de compenser son surcoût pour que l'activité productive reste compétitive. On perçoit cependant rapidement les limites d'un système de subvention à grande échelle, ainsi que les limites psychologiques d'un positionnement non productif pour les agriculteurs.

Dans le second cas de figure, il s'agit de mettre la lumière sur des initiatives d'activité productive conciliant environnement, rentabilité et maintien d'emplois pérennes et nombreux, donc durables, et d'interroger les scénarios possibles d'évolution. L'analyse s'appuie sur des études de cas dans des territoires à enjeu spécifique eau, des territoires de grande culture ainsi que d'élevage à l'herbe. Elle se nourrit aussi d'études sur le positionnement de filières, conventionnelles ou d'agriculture biologique.

1. Historique et diversité des agricultures durables

1.1 Modèle dominant et période de mutation

L'agriculture dite « conventionnelle » constitue le modèle dominant, fruit d'une évolution durant toute la 2^e moitié du 20^e siècle avec l'objectif de nourrir à un coût réduit une population en forte croissance. Cette « révolution verte » a mobilisé tout l'appareil de recherche, de formation et de conseil pour tirer le meilleur parti des nouvelles possibilités offertes par la mécanisation, le développement de l'hydraulique, le recours à la chimie et à l'amélioration génétique. Elle a été accompagnée au niveau européen par une politique agricole commune sécurisant les revenus des agriculteurs produisant ainsi des volumes conséquents à prix garanti. Elle a permis de structurer des filières économiques qui encadrent aujourd'hui fortement la plupart des productions.

Les résultats escomptés sont là, les rendements n'ont cessé de croître jusqu'à une période récente, la production alimentaire européenne offre au consommateur la variété des produits attendus et la concurrence mondiale pousse les agriculteurs à se maintenir dans ce système très productif et très consommateur d'intrants énergétiques et chimiques.

Cependant ces logiques de production standardisée, qui ont permis de s'affranchir des caractéristiques agronomiques des territoires, trouvent leurs limites et conduisent à des impasses dans un certain nombre de situations :

- dégradation des sols sensibles qui perdent leur structuration et leur fertilité, tandis que les gisements minéraux potassiques et phosphatés s'épuisent progressivement. Or, 15 à 20 cm d'épaisseur, c'est la « pellicule de vie » au niveau du sol qui constitue la biosphère ;
- altération de la ressource en eau du fait des nitrates, phosphates ou des pesticides, avec ses conséquences en matière d'eau potable ou d'eutrophisation ;
- problèmes de santé des agriculteurs liés aux pesticides et des consommateurs dus à l'obésité ;
- exigences sanitaires conduisant à réduire la palette des molécules disponibles tandis qu'apparaissent de nombreux phénomènes de résistance chez les ravageurs des cultures et les parasites conduisant à des impasses techniques ;

- réduction de la biodiversité par l'uniformisation des paysages et la disparition d'espaces refuges pour les auxiliaires des cultures ;
- vulnérabilité économique accrue des exploitations aux fluctuations de prix des intrants énergétiques notamment ;

L'agriculteur, au-delà des problèmes de sécurité et de diversité alimentaire, se retrouve au centre des grandes questions pesant sur l'avenir de la planète : échanges agricoles, changement climatique, rareté des ressources naturelles, nouvelles technologies, équilibre des territoires... Confronté à des exigences multiples et souvent contradictoires, renvoyé à une image tantôt positive tantôt coupable par la société, l'agriculteur d'aujourd'hui cherche des réponses nouvelles dans un cadre technique et économique contraint.

Nous sommes bien dans une période de mutation où la qualité des produits, environnementale ou nutritionnelle, est exigée par le consommateur sans qu'il soit prêt à en payer le coût. Les contraintes liées à la sensibilité des milieux naturels nécessitent de nouvelles pratiques agronomiques, mais les itinéraires de références ne sont pas encore tout à fait sécurisés techniquement, ni adaptés à chaque agro-écosystème particulier.

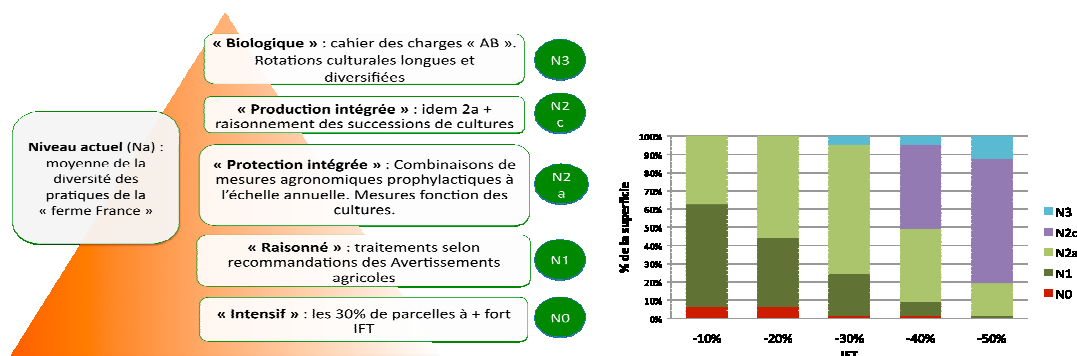
Les politiques publiques ont tracé un certain cap (Ecophyto, plans d'action nitrates, Plan de Performance Energétique, Certification Environnementale, agroécologie et démarche « produisons autrement »...), la recherche et l'enseignement agricole affirment un retour nécessaire à l'agronomie, le machinisme agricole propose des solutions de précision...mais le maintien d'un certain niveau de productivité et de revenus pour l'agriculteur apparaît encore comme contradictoire avec un modèle agricole soucieux de la préservation des ressources naturelles. La gestion des contraintes environnementales apparaît encore le plus souvent comme une obligation de type réglementaire et un surcoût qu'il convient d'indemniser.

Et pourtant des initiatives se multiplient pour inventer (ou ré-inventer) des modes d'agriculture à valeur écologique ajoutée, conciliant durablement la productivité ou le revenu des agriculteurs, et le maintien des ressources naturelles.

1.2 Agricultures durables

La disponibilité d'énergie, d'engrais minéraux et de substances chimiques à bas prix a permis d'exploiter de façon très productive et standardisées toutes sortes de terres agricoles, grâce à une sorte de « forçage » des systèmes biologiques par des intrants externes ayant un contenu élevé en produits chimiques de synthèse et en énergie. L'enjeu est aujourd'hui d'utiliser au mieux les capacités productives naturelles des agro-écosystèmes en préservant leurs capacités de renouvellement. Cela fait appel à la technique agronomique, mais aussi au savoir développé par les agriculteurs eux-mêmes, à l'insertion des entreprises dans leur tissu social...pour développer des technologies moins onéreuses en énergie et en investissement.

Il y a toute une gamme d'évolutions à entreprendre à partir du système de production conventionnel qui remettent de plus en plus profondément en cause les itinéraires techniques lorsqu'on veut réduire l'impact environnemental des pratiques, comme par exemple l'usage des pesticides.



Une réduction de 10% , 20%... 50% des pesticides (IFT) passe par une modification de plus en plus profonde des systèmes de culture, elle est facilitée par une combinaison entre « niveaux de rupture » (travaux INRA)

Il n'y a pas **une** agriculture durable, schéma unique et universel, mais des solutions adaptées à chaque

territoires, avec ses potentialités agronomiques et ses fragilités environnementales, en combinant des techniques développées de façon différenciées. On peut ainsi citer :

- **l'agriculture de précision** optimise la gestion agronomique (au plus près des besoins de la plante) d'une parcelle, par une plus grande efficacité des pratiques liée à l'utilisation de nouvelles technologies telles que la géolocalisation ou l'informatique. Ce concept prend toute sa valeur dans les parcelles de grande dimension.
- **l'agriculture biologique** est fondée sur le respect de l'activité biologique de la nature et des sols, et de ses cycles bio-géochimiques. Elle refuse ainsi l'usage des engrais chimiques de synthèse, des pesticides de synthèse et des OGM. Elle obtient généralement des rendements moins élevés qu'en agriculture conventionnelle mais propose des produits de bonne qualité environnementale et réduit très fortement les pollutions liées à la production. Elle dépend moins des conditions du marché des intrants et bénéficie généralement de prix plus élevés pour les produits alimentaires.
- **l'agriculture raisonnée** vise à réduire autant que possible l'usage d'intrants chimique de synthèse afin de limiter les atteintes à l'environnement tout en optimisant le résultat économique.
- La **lutte biologique intégrée** substitue des organismes vivants aux molécules chimiques dans la lutte contre les ravageurs des cultures. Elle est beaucoup utilisée dans les cultures sous serres.
- **l'agriculture de conservation, ou agriculture écologiquement intensive**, rassemble les techniques agricoles protégeant le sol de l'érosion et de toutes formes de dégradation. En supprimant le travail du sol et en instaurant une couverture végétale continue grâce aux rotations longues des cultures et des inter-cultures, cette technique permet de réduire substantiellement les coûts de production (mécanisation, énergie, engrais chimiques, pesticides, temps de travail...), de prendre en compte des externalités positives (production de matière organique, de biodiversité, reconstitution de la vie biologique des sols et de leur qualité, réduction par les nitrates, des GES, de l'érosion, des inondations...). Ce dernier système économe en intrants est actuellement en développement. Il permet d'enregistrer des résultats économiques performants tout en préservant l'environnement et les ressources naturelles.

Un **encadrement réglementaire** autorise la reconnaissance de certaines démarches. Outre la certification de l'agriculture biologique, l'agriculture à haute valeur environnementale (HVE) est une nouvelle certification des exploitations agricoles mise en place suite au Grenelle de l'Environnement. Le cahier des charges est fondé sur une démarche de progrès en 3 niveaux d'exigence (engagement dans la démarche, obligation de moyens, obligation de résultats) et concerne 4 domaines: stratégie phytosanitaire, gestion des engrais, biodiversité et eau.

Différents **concepts systémiques** sont disponibles qui cherchent à définir les méthodes et les finalités des différentes approches de l'agriculture durable : agroécosystème, agroécologie, écoagriculture, agriculture écologiquement intensive, « exploitations agricoles vertes par définition »¹ etc

Approche systémique d'une « agriculture durable »

- prendre en compte les enjeux locaux, régionaux et inter-régionaux de la sécurité alimentaire (disponibilité, aspects nutritionnels...)
- contribuer à la lutte contre le changement climatique (réduction des émissions, stockage de C...)
- concilier productivité et conservation des ressources naturelles et des milieux
- conserver et valoriser la diversité biologique et culturelle pour une plus grande résilience et adaptation des systèmes agricoles et alimentaires
- développer un dialogue des savoirs entre savoirs locaux et savoirs formels
- s'inscrire dans de nouvelles formes d'articulation entre monde rural et monde urbain
- sortir de situations socialement inacceptables, renforcer les capacités des agriculteurs et agricultrices, ainsi que le capital humain et social

1 voir expertise scientifique collective de l'INRA, juin 2008 : « agriculture et biodiversité, valoriser les synergies ».

1.3 Freins et leviers pour la transition vers une agriculture durable

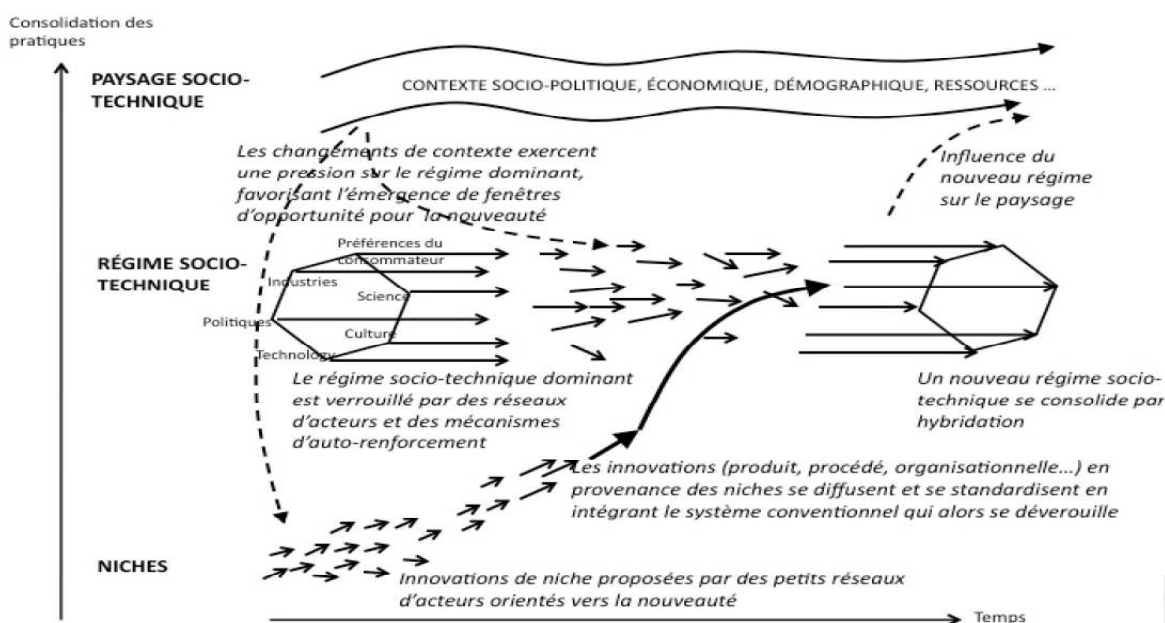
Il y a donc, en alternative au système agricole dominant que représente l'agriculture conventionnelle, différentes pistes de solutions expérimentées par des groupes d'agriculteurs aux motivations diverses. Néanmoins la transition d'un mode d'agriculture à un autre n'est pas si facile, même lorsque le raisonnement rationnel y conduit.

L'INRA étudie la question des freins et leviers pour la diversification en grande culture. En effet, il est montré que cette diversification est nécessaire à la diminution substantielle des intrants chimiques en faisant baisser la pression des ravageurs et des mauvaises herbes dans les cultures. Il les étudie à l'échelle des filières agro-industrielles, exploitations agricoles incluses, à travers les aspects économiques liés à la régulation par les marchés, ainsi qu'à l'ensemble des relations contractuelles et financières qui lient les acteurs les uns aux autres.

Il apparaît qu'un système dominant, fut-il justifié par des raisons aujourd'hui obsolètes, fait l'objet de mécanismes d'auto-renforcement (économie d'échelle ou de réseaux, effets d'apprentissage, état de la connaissance, incertitude, droits de propriété, coût du changement...) par les acteurs dans les filières, dont les modes d'interaction vont contribuer à renforcer ou à lever ce verrouillage.

La transition vers des systèmes de production plus durables passera par une dynamique de changement soit de type réglementaire, soit par le développement de filières « de niches » qui intégreront le systèmes conventionnel et se diffuseront en contribuant alors à le déverrouiller. Les exemples rencontrés et exposés maintenant témoignent de ces niches qui se développent de façon totalement indépendantes les unes des autres, sur des registres pourtant communs.

Évolution d'un système dominant (extrait des travaux de l'INRA sur les freins et leviers à la diversification des cultures visant l'économie d'intrants, schéma adapté de Geels 2011)



2. Des expériences d'agriculture durable portées par des groupes d'agriculteurs

2.1 Elevage à l'herbe

Le haut bocage poitevin (Vendée, Poitou) est un territoire d'élevage où coexistent différents modes de production valorisant plus ou moins l'herbe et le pâturage. Ce territoire est intéressant en outre car, objet d'une thèse récente assez détaillée de Nadège Garambois, enseignant chercheur à l'AgroParis Tech, il permet d'illustrer le passage possible à des systèmes herbagers économes à triple gain (revenus agricoles, durabilité environnementale, coût public). Les visites de terrain ont permis d'appréhender 3 groupes d'agriculteurs ayant évolué vers des systèmes herbagers autonomes et économes en intrants. Cette évolution a la particularité d'être progressive et de pouvoir se stabiliser à tous les stades, certains allant jusqu'à l'agriculture biologique.

La gestion intensive de l'herbe en pâturage tournant dynamique : d'inspiration bretonne (mise en place par A Pochon) et néo-zélandaise (technique du pâturage tournant dynamique), il s'agit d'accroître l'autonomie de l'exploitation en utilisant le pâturage à l'herbe sur la période la plus étendue de l'année, d'une façon qui peut être qualifiée d'intensive (par différence avec le pâturage extensif en montagne). Les techniques développées à cet effet diminuent considérablement les stocks, les intrants énergétiques et le poids des investissements en matériel. « La vache qui pâture fait le travail toute seule : elle a la barre de coupe à l'avant, l'épandeur à l'arrière et elle fait tout cela avec plaisir » (A Pochon). Cette technique est basée sur l'observation et la gestion fine de la croissance de l'herbe permettant de doubler sa production. La technique consiste à segmenter le pâturage en petits paddocks bien chargés en animaux, pâturés un ou deux jours chacun et laissés au repos une vingtaine de jours, le temps que l'herbe se reconstitue. Une fauche est prévue au mois de mai, flambée de croissance de l'herbe, et permet un stockage pour les périodes en étable.

Bien que l'intérêt environnemental de ces pratiques soit important dans des zones vulnérables vis à vis des nitrates, les motivations exprimées sont avant tout économiques et relatives à la qualité de la vie. Le sentiment (parfois poussé jusqu'à la passion) de maîtriser sa conduite agronomique et donc retrouver le sens de son métier fait également partie des motivations relevées. Néanmoins, l'image propagée par ces choix technique reste opposée à celle du progrès technique (gros tracteurs, volumes d'achats élevés...).

Le CIVAM du Haut Poitou

Le CIVAM a débuté en 1993, après trois années de crises qui ont amené un groupe d'agriculteurs bovins laitiers à réfléchir à une alternative à la tendance dominante conduisant à l'agrandissement du cheptel ou au passage à un élevage hors sol. Le faible revenu de leur litre de lait comparé à certaines exploitations en Bretagne les ont conduit à organiser des visites et des rencontres sur la viabilité des exploitations, en particulier avec JL Grillot et A Pochon qui développaient un modèle d'élevage à l'herbe autonome en intrants. Leur climat moins régulièrement humide qu'en Bretagne les a conduits à adapter la méthode en gardant le principe du pâturage le plus tôt et le plus longtemps possible, avec mélange de graminées et de protéagineux, et en minimisant le complément alimentaire au bétail.

Ce système de gestion et de production d'herbe intensif minimise la mécanisation (fauche, ensilage, distribution d'aliments..)ainsi que les apports d'engrais. Les investissements et donc l'endettement en sont réduits, ainsi que la facture énergétique. En outre il devient plus facile de transmettre une exploitation à moindre capital. Ceci leur dégage également du temps et améliore leur qualité de vie.

Les aléas climatiques récents ont nécessité des achats d'alimentation, ce qui conduit à accroître un peu les stocks et à choisir de produire moins de lait quand l'alimentation manque pour maintenir la marge. Il apparaît que ce système, un peu moins sécurisé en situation de sécheresse printanière, est néanmoins plus résilient globalement d'un point de vue économique. Les agriculteurs concernés ne sont pas dans la demande d'aide spécifique, mais plutôt de signaux économiques et politiques favorisant l'herbe par rapport aux autres cultures.

La particularité de ce groupe CIVAM est sa façon de fonctionner en autoformation au sein du groupe par échange d'expérience. Il a besoin de plus de références techniques, mais souhaite que ce soit dans le cadre d'une

expérimentation participative.

L'association départementale des éleveurs des Deux Sèvres (AEDES)

L'association est composée d'éleveurs bovins, caprins et ovins, ainsi que de négociants qui ont des liens avec ces éleveurs. Elle met en œuvre, pour partie de ses membres, le système du pâturage tournant dynamique (PTD). La technique est utilisée en Nouvelle Zélande à grande échelle et les techniciens de l'AEDES s'y sont formés. Elle nécessite un fort encadrement pour adapter la technique à chaque exploitation et contexte pédo-climatique (visite du technicien tous les 15 jours en saison de pousse, pendant 18 mois). L'objectif était d'accroître la production d'herbe, à un moment où les agriculteurs perdaient de l'argent et se trouvaient dans l'impasse. Les résultats économiques obtenus par les pionniers ont été concluants.

Débutant en 2009 avec 5 agriculteurs en PTD dont le président, l'AEDES en compte en 2012, 40 producteurs sur 10 000ha, soit 10% de l'effectif de l'association. Elle a un secteur expérimentation et développement sur l'herbe et a permis le développement d'un service technique extérieur à l'association, pour servir les non-adhérents. En ce qui concerne l'encadrement, les adhérents de l'AEDES sont des éleveurs individuels, mais l'association met en place des groupes d'appui regroupant des éleveurs de proximité.

OPTIPATURE, GDA du Confolentais en Charente

Inspiré des mêmes références que les réseaux précédents, OPTIPATURE est né d'un GDA dans le Confolentais et de ses formations « exploitations viables et vivables », à partir de 1998. Un groupe mixte d'une dizaine d'éleveurs: bovins lait, viande et ovins a permis des regards croisés et l'avancée dans les techniques avec un encadrement spécifique (technicien herbe) et fréquent (mensuel). D'autres gravitent autour, avec leurs propres expériences, en venant puiser des conseils selon leurs besoins.

L'ouverture à l'extérieur s'est traduit par de nombreuses visites et la rédaction d'un guide. L'enseignement agricole est fortement impliqué dans sa rédaction puis son utilisation en outil pédagogique. La présence de ce groupe dans le développement de la chambre d'agriculture contribue doucement à sa diffusion et à l'organisation de journées « prairie » avec les instituts techniques, les coopératives...

Des dynamiques de développement non fédérées, peu visibles

Des producteurs se sont d'abord intéressés à ce système pour des raisons économiques, de santé et de qualité de vie. Ceci a été présenté plus haut. La démarche fut courageuse car ces producteurs - pionniers sont allés à l'inverse des signaux politiques d'alors (pas de DPU, peu de recherche agronomique et de formation sur les techniques de l'herbe...).

Des groupes d'appui spécifiques sont nés pour accompagner le changement de système de production de leurs membres, faire progresser la compétence des producteurs, dégager et diffuser les résultats techniques et économiques. Le groupe de producteurs est l'organisation fondamentale d'une telle démarche de changement car les savoir-faire s'acquièrent essentiellement sur le terrain, le groupe permet l'échange d'expérience permanent, il protège contre la démotivation et la solitude face à la disparité des avis extérieurs. Il a permis l'adaptation aux conditions pédo-climatiques régionales.

Ces groupes fonctionnent néanmoins de façon indépendante, chacun se refusant à fédérer l'ensemble, du fait de ses spécificités techniques et de ses références culturelles.

2.2 Itinéraires agronomiques à bas intrants en grandes cultures

La situation des grandes cultures a été examinée dans l'Aube, car elle met en œuvre des techniques intensives permettant de bons rendements avec une organisation de filière économique performante. Cependant, se pose la question des nitrates et des pesticides dans les nappes ou les captages, les grandes cultures en France utilisant 70% des pesticides sur 45% de la SAU, et la qualité des nappes souterraines des bassins céréaliers se dégradant régulièrement vis à vis des nitrates. Les sols, à l'origine de médiocre qualité pour certains (appellation de « champagne pouilleuse »), ont bénéficié des possibilités offertes par la mécanisation et les engrais pour atteindre de très bons rendements. Cependant, la progression s'est arrêtée et la dégradation de la qualité des sols dans certaines conditions a conduit des agriculteurs à réfléchir sur cette question et à adopter d'autres pratiques

tout en visant le maintien de leurs revenus agricoles. Il s'agit de permettre au sol de fonctionner dans les meilleures conditions pour atteindre l'optimum agronomique de productivité.

La première modification de l'itinéraire cultural est le non labour. Il se trouve bien adapté aux grandes cultures d'hiver, blé et colza, dont il concerne 30% de la SAU. Il améliore en outre la biodiversité par le maintien d'une partie du végétal au champ toute l'année. La motivation est économique vis à vis de la facture énergétique, mais aussi relative à l'amélioration de la qualité structurale des sols. Au bout de quelques temps se posent des difficultés de désherbage qui se traduisent par le recours aux désherbants, à la charrue ou à la diversification des rotations. Outre la multiplication des cultures pour faire baisser la pression des mauvaises herbes et des parasites, l'introduction de légumineuses fera office de fertilisation naturelle. Une étape supplémentaire dans l'évolution des pratiques consistera dans le semis sous couvert qui complète cette agriculture de conservation.

Une dynamique a été observée en faveur d'itinéraires d'agriculture durable, faite d'initiatives portées par divers groupes d'agriculteurs, d'origine variée (chambres d'agriculture, CER, coopératives, IAA...) :

GDA bas intrant (chambre d'agriculture) : 15 agriculteurs concernés

Dans la continuité de démarches environnementales (NATURA2000, animation bio), la chambre d'agriculture a mis en place un GDA orienté sur les parcours techniques bas intrants (principalement pesticides), transversal aux secteurs géographique, en rassemblant les agriculteurs les plus motivés.

L'approche est progressive, avec la combinaison de techniques expérimentées chez les agriculteurs à petite échelle avant adoption (ils construisent leur expertise de proximité): diversité de cultures et d'assolement en introduisant des cultures de printemps, labour non systématique, le tout permettant de faire baisser les applications de pesticides...

groupe ISO « terr'avenir » porté par le CER : 60 exploitations dans l'Aube

Il s'agit d'une démarche de progrès, certification environnementale de type ISO 14001, avec des audits à raison du tiers des exploitations tous les ans, visant à réduire l'impact environnemental (déchets, pollutions et nuisances) dans le cadre d'une approche globale. Cette démarche s'est faite reconnaître nationalement en tant que certification environnementale de niveau 2.

coopérateurs « agriculture durable » de Vivescia : 150 exploitations avec cahier des charge et rémunération de 100€/ha

La coopérative Nouricia, devenue récemment Vivescia par fusion avec Champagne-Céréales, a engagé en 2006 une démarche de développement durable avec la volonté de pouvoir s'afficher, allant jusqu'à une notation extra-financière. Coopérative test sur cette démarche, elle a mis en place une gouvernance plus ouverte, travaillant à la fois sur des indicateurs et sur une réflexion agronomique avec des agriculteurs innovants et portés sur l'observation de leurs sols et de leurs cultures, au-delà des seuls coopérateurs. Un club Nouricia-agro-sol réunit ainsi 70 agriculteurs dont 30% n'adhèrent pas à la coopérative. Des chercheurs de l'INRA accompagnent la démarche (J Boiffin).

Partant du principe que 90% de l'impact environnemental vient de l'amont agricole, elle a souhaité trouver une alternative à l'approche réglementaire par une valorisation par le marché, à partir d'un cahier des charges fixé par la coopérative et valorisable par la transformation : construction d'une structure pour la commercialisation, reconnaissance d'une méthode de production et vente d'un produit/service. Les exploitations (150 agriculteurs pour la moisson 2012)ainsi engagées perçoivent 100€ par ha, avant même que la plus-value du produit soit consolidée (péréquation dans la coopérative pour lancer le dispositif). Les Mesures AgroEnvironnementales et les investissements financés par le Plan Végétal pour l'Environnement permettent de prendre le risque de passer à des techniques moins systématiques et d'investir dans du matériel nouveau (herse étrille). Le conseil de proximité (technicien et groupes d'agriculteurs) est fondamental pour se lancer dans une évolution qui peut être progressive et conduire le cas échéant jusqu'à la conversion à l'agriculture biologique.

« pavé pré vert » de Soufflet : 200 exploitations dans l'aube avec négociation de filières permettant la rémunération de nouvelles cultures dans la rotation

Le groupe Soufflet a 170 conseillers, et un service d'agronomie qui met en place des essais d'adaptation d'itinéraires territorialisés, en appui du conseil, tout en doutant de la possibilité d'engager le plus grand nombre des agriculteurs dans des techniques d'agriculture durable jugées trop complexes. Afin de motiver les agriculteurs à allonger et diversifier leurs rotations, le groupe recherche des débouchés et des marchés rémunérateurs pour de nouvelles cultures entrant dans la rotation : lentille, œillette... Il s'agit de construire de nouvelles filières afin de contrer le schéma naturel qui tend vers la simplification des cultures.

« pavé pré vert » est un programme de valorisation environnementale de l'exploitation, dans une optique AR : 400 clients sur 24 départements, dont la moitié dans l'Aube, 4 000 t de blé, autant d'orge. La charte socle qualité a été réécrite, proche du niveau 2 de la certification environnementale et les établissements Soufflet voudraient monter des filières de niveau HVE3.

Certains freins sont évoqués pour la filière de transformation: le problème du blé de force pour lequel il y a incompatibilité entre protéines et réduction des apports d'azote, critères agronomiquement inintéressants, mais incontournables pour l'export (Idem pour les mycotoxines). Par ailleurs, les cahiers des charges bas intrants augmentent la variabilité du résultat.« Ça va quand on reste sur secteurs sensibles comme les aires d'alimentation de captages, mais plus difficile à grande échelle, par manque de technicité et besoin de stabiliser la qualité du produit ».

la mise en synergie des expériences des divers groupes

L'agriculture dans le département de l'Aube s'est construite traditionnellement sur ses spécificités, ce qui rapproche plus les acteurs de leurs partenaires départementaux que de leurs homologues régionaux, avec la volonté de réunir tous les services techniques des organismes de l'Aube pour échanges de proximité .

« Ferme aube », projet regroupant les différents acteurs du développement agricole et rural, a été créé pour cette collégialité sur des problèmes commun comme l'eau, les itinéraires agronomiques durables, la communication...avec pour objectifs : d'augmenter la valeur ajoutée créée par l'agriculture auboise, de renforcer son rôle économique et territorial, de relever le défi d'une agriculture durable et de dynamiser le développement des acteurs économiques.

Il existe donc à l'échelle départementale un lieu qui contribue à faire converger les initiatives observées et à conforter ceux qui expérimentent de nouveaux modèles encore dispersés. Ceci n'existait pas dans l'étude de cas effectuée en Poitou-Charente sur les systèmes herbagers économes, où chaque groupe rencontré se défendait d'une quelconque légitimité à fédérer les démarches. Or les mécanismes de déverrouillage d'un système peuvent bien provenir de cette fédération des initiatives de niche, dans un paysage institutionnel favorable.

2.3 L'agriculture biologique en région Rhône-Alpes

Si la région Rhône-Alpes compte le département français qui est le mieux pourvu en surface consacrée à l'agriculture biologique, la Drôme, ce mode de production connaît cependant un développement très inégal entre les autres départements.

De grands bassins de consommation, et une grande diversité des terroirs sont cependant des atouts en vue d'un développement qui peut compter sur l'appui de structures professionnelles parfois anciennes. Celle-ci fédèrent les groupements d'agriculteurs biologiques (coordination Rhône-Alpes de l'agriculture biologique :CORABIO), mais aussi les transformateurs et les distributeurs (BIOCONVERGENCE). Il existe également une association d'appui horizontal à toute la filière (APUIBIO). Les territoires jouent un rôle important d'aide au développement qui gagnerait à être mieux articulé avec les démarches de la filière d'une part et l'action des chambres consulaires, d'autre part.

Les groupes de producteurs pionnier de la vallée de la Drôme, dans un contexte géographique particulier, ont lancé une dynamique que les communautés de communes du secteur, le département et la région se sont associés pour consolider, constituant la « bio vallée » comme territoire d'excellence de niveau national. Les objectifs d'augmentation des surface en agriculture biologique sont régulièrement revus à la hausse, et l'innovation est encouragée par la mise en place d'organisations telles que la pépinière de producteurs agricoles biologiques de Crets, ou le centre d'expérimentation comparée des parcours de production de Roussillon.

En dehors de ce haut lieu de l'agriculture biologique française, les producteurs s'organisent au sein de l'un des quatre Groupements d'Agriculture Biologique que compte la région. Bénéficiant de bassins de population de

proximité autour de Lyon et de Saint-Etienne, ces producteurs arrivent globalement bien à bénéficier de leur part de plus-value au sein de la filière car 65% vendent, au moins partiellement, en circuits courts et 40 % possèdent un atelier de transformation. En revanche, dans les départements alpins où les signes de qualité offrent une image attirante pour le consommateur et rémunératrice pour le producteur, l'agriculture biologique s'est relativement peu développée.

C'est dans la filière lait que l'on rencontre de véritables dynamiques de groupes de producteurs biologiques.

Le groupe de producteurs laitiers bio de Nord Ardèche.

En 2009, la dynamique de consommation des produits biologiques explose et conduit les transformateurs de la filière lait à importer assez massivement des produits pour répondre à la demande. Sur le terrain, les techniciens de Danone interrogent les producteurs sur leurs intentions de conversion à la production biologique, sans effet notable. Dans le même temps, une dizaine d'agriculteurs situés sur un petit territoire (quelques communes), engagés dans une démarche de mise aux normes phytosanitaires, ont constitué un GIE DAD (développement d'agriculture durable) pour construire une plateforme de lavage des pulvérisateurs. Ils suivent des formations au désherbage mécanique, acquièrent du matériel spécifique et commencent à modifier leurs itinéraires agronomiques pour réduire la pression de mauvaises herbes puis la quantité d'engrais minéral épandu. Une dynamique d'évolution agronomique est lancée dans ce groupe très performant techniquement, qui analyse ses coûts et ses recettes dans une période de crise laitière, et décide de proposer ensemble à Danone d'organiser une collecte biologique dans leur secteur pour un volume de 5 millions de litres des élevages qu'ils sont prêts à convertir. Les besoins de l'industriel rejoignant les orientations des producteurs, Danone met en place cette collecte, rémunère par une prime spécifique le lait biologique mais aussi le lait en conversion, comptant sur un complément de collecte pour alimenter une unité avec un volume de 10 millions de litres. Cependant, quelques années plus tard, la dizaine d'agriculteurs s'est convertie, le volume collecté sur le secteur n'a pas augmenté, une part du lait est commercialisé dans les circuits conventionnels et les éleveurs sont inquiets pour la pérennité de valorisation de leur lait biologique, sans plus value garantie par une transformation à proximité.

Les plateformes de regroupement de l'offre commercialisable

La plupart des GAB de la région consacrent une part importante de leur activité à la recherche d'une diversification des débouchés et à la structuration commerciale de la distribution de leurs produits. Cela s'est concrétisé dans l'Ouest lyonnais par la création d'une plate-forme physique de distribution de produits. Une cinquantaine de producteurs locaux sont concernés. Le service rendu aux clients consiste à regrouper les différents achats en une livraison unique, un partenariat avec le réseau BIOCOOP permettant de compléter les lots de produits en cas de rupture d'approvisionnement locale. L'existence d'une telle organisation permet alors une diffusion plus large de l'offre initialement prévue pour la restauration scolaire, à destination du monde de la restauration universitaire ou hospitalière, voire de la restauration privée.

2.4 Les motivations et les freins du changement

Il est surprenant de constater dans la plupart des situations rencontrées que l'impact environnemental des pratiques adoptées n'est quasiment jamais mis en exergue.

La motivation première est avant tout **économique**. Dans une situation où l'exploitation agricole se trouve dans une impasse, un sur-endettement et de mauvaises perspectives, l'amorce du changement vient de l'analyse puis de la réduction des postes les plus lourds : l'énergie, l'engrais et les pesticides. C'est ainsi que les techniques sans labour sont progressivement adoptées, les traitements systématiques réduits et que le parc matériel est allégé, voir supprimé dans certains cas pour faire intervenir l'entreprise de travaux. Les conséquences sur l'investissement et, par conséquence sur l'endettement sont manifestes, facilitant du même coup la cessibilité de l'exploitation, facteur de durabilité important. Néanmoins les agriculteurs rencontrés ont tous souligné l'antagonisme des signaux économiques et politiques, notamment liés à la PAC. Il s'y ajoute une crainte de l'escalade des interdictions, issus des décisions prises loin des acteurs (Bruxelles, centres de décision des filières de plus en plus éloignés du fait des concentrations successives)

La seconde motivation est **la santé** de l'agriculteur, celle des enfants et de l'épouse, qui souvent travaille à l'extérieur, Cela conduit à penser autrement les épandages de pesticides, à en réduire les doses ou les fréquences, puis à raisonner autrement les rotations...

La troisième motivation est une question d'**image de l'agriculture** renvoyée par la société, en proximité, conseil municipal, consommateurs d'eau du voisinage... Ces agriculteurs sont en effet très impliqués dans la vie locale et en tirent des conséquences : « Par rapport aux captages, si on veut continuer à cultiver, il faut faire du bas intrants, je n'ai pas envie d'avoir un arrêté d'interdiction du maire ». Ils tirent également du sans labour ou du pâturage toute l'année un gain de temps très appréciable.

Bénéfice secondaire mais non moins motivant, pour les agriculteurs comme pour les techniciens qui les accompagnent, l'intérêt pour une **pratique du métier d'agriculteur centrée sur l'agronomie** et responsabilisante, la fierté d'être bon techniquement et en capacité de prendre des initiatives. Le caractère collectif de la démarche est important : dans chaque cas, les agriculteurs ont insisté sur l'intérêt de partager leurs expériences et leurs évolutions dans des groupes de proximité qui permettent de résister à la pression des voisins et aux doutes qui peuvent les toucher sur le chemin de la transition des pratiques. Plus une personne est impliquée dans le choix des solutions à mettre en œuvre, plus elle l'expérimente dans un collectif d'innovation et de formation-action, mieux elle conduira l'évolution recherchée.

En revanche, l'image moderne d'une agriculture très mécanisée, qui maîtrise préventivement le risque par la technique et les applications multiples est un frein au changement. **Les facteurs psychologique et culturel** sont de loin les plus déterminants dans le choix d'un changement de système de production: un appui en ce domaine est plus important que les aides financières. Les céréaliers doivent abandonner des valeurs anciennes largement répandues telles que le champ propre, la programmation précise et préventive des travaux, pour l'observation en champ et l'expérimentation permanente. L'agriculture de conservation qui fait appel à des matériels spécifiques et au déclenchement rapide d'interventions au juste moment, nécessite du matériel peu répandu et une organisation collective des chantiers qui n'est plus dans les habitudes des céréaliers.

Ancrés dans une vision très mécanisée et très outillée de l'exploitation agricole moderne, les éleveurs ne pensent pas pouvoir trouver dans les systèmes herbagers de quoi assouvir leurs goûts du matériel de pointe, ni s'assurer une image de chef d'entreprise. De même, le changement de système d'élevage inquiète d'éventuels candidats qui sont habitués au système « frigo plein », qui garantit de pouvoir nourrir ses animaux toute l'année, et que l'absence ou la faiblesse de stockage fourrager déroutent.

Qui va prendre en charge les risques de la transition, risques transitoires, mais aussi risques permanents quand les traitements préventifs réduisent le niveau de couverture? Le marché? les pouvoirs publics? Les agriculteurs?

2.5 Les approches uniquement réglementaires sont rebutantes

D'une façon pointilliste dans les différentes filières de notre agriculture, de façon plus importante dans la filière bio en Rhône-Alpes, des initiatives se développent de façon volontaire, assez peu fédérées sur les territoires, indépendantes le plus souvent des enjeux environnementaux locaux.

Et pourtant, certains territoires sont particulièrement sensibles aux conséquences des pratiques culturelles, notamment sur la ressource en eau, et doivent impérativement trouver des solutions adaptées aux spécificités locales. Un travail a été conduit par le CGAAER sur l'appropriation des enjeux de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) par le secteur agricole et la mise en œuvre des actions préconisées, dans des périmètres de ce type où le statu quo conduit à des impasses.

Il apparaît que l'approche réglementaire consistant à définir, à partir des exigences de la DCE et de l'analyse des objectifs de bonne qualité des masses d'eau, des pratiques à mettre en œuvre obligatoirement, quitte à les compenser, ne fonctionne pas faute d'appropriation par les premiers intéressés. On constate alors, dans les secteurs les plus critiques, un déni de la réalité de la situation justifiant le changement de pratique, l'absence de participation à l'élaboration de mesures vécues uniquement comme des contraintes insupportables. Loin d'être perçue comme un projet de territoire duquel l'agriculture est partie prenante, la situation se limite à un jeu de contraintes et d'opportunités d'indemnités sans porter de résultats fructueux.

Il est d'ailleurs à noter que les acteurs rencontrés dans le Poitou-Charente ou la Champagne se sont tous défendus d'agir sur motivation environnementale, certains étant malgré eux accusés par d'autres de promouvoir des pratiques pouvant constituer une base réglementaire environnementale. Il y a un réel frein psychologique et culturel dans cette approche réglementaire purement descendante.

3. Rôle et bénéfices des filières

Derrière les engagements des agriculteurs vers une évolution de leurs pratiques, le rôle des filières économiques peut être déterminant. Celles-ci interviennent selon les cas au niveau du conseil, de la fourniture des intrants et dans la commercialisation des produits. Elles agissent à une échelle différente de celle de l'exploitation ainsi que des territoires, pouvant alors les conforter ou au contraire contrecarrer leur logique de développement. En effet, les logiques économiques pèsent le plus souvent plus lourd que les mécanismes de compensation mis en place face à des contraintes nouvelles.

Il est alors intéressant de se pencher sur les rapports qu'entretiennent filières et territoire et d'examiner les bénéfices que peuvent tirer les filières d'une évolution des pratiques vers une agriculture plus durable. En particulier, le fait pour l'agriculteur de retrouver de l'autonomie d'initiative et de décision, critère de durabilité à son niveau, est-il un facteur positif pour la filière souvent très cadrante.

D'une façon générale, on assiste à un mouvement de restructuration des filières, de concentration des outils de collecte et de transformation agro-alimentaire pour des raisons d'exigences sanitaires et environnementales, de mondialisation des marchés et d'exacerbation de la concurrence. L'hyper concentration de la distribution est, quant à elle, déjà bien en place dans toutes les filières longues conventionnelles. Ceci se constate dans le secteur coopératif comme dans l'industrie agro-alimentaire dans tous les secteurs exceptés les marchés de niche. Ce mouvement conduit assez naturellement à éloigner les centres de décision des territoires de production, distendant le nécessaire dialogue entre ces deux pôles. Ainsi, la qualité des producteurs d'une petite coopérative aura plus de mal à être reconnue et valorisée, après fusion, dans une production devenue « de masse ». Pour l'illustrer, une production de lait issu d'un élevage à l'herbe, voire biologique, dans une zone peu dense, se verra ramasser par une grosse coopérative sans paiement de la qualité dans la mesure où tout est mélangé, faute de volume et de débouché spécifique. A contrario, dans la fusion de Nouricia et Champagne Céréales, la coopérative Nouricia qui a initié une filière de qualité environnementale poursuit cette expérience avec l'ambition d'y entraîner le plus grand nombre d'agriculteurs de la coopérative désormais fusionnée. De même, la filière biologique Rhône-Alpes se fixe comme objectif politique d'en défendre le caractère équitable, par incitation à la transformation sur les exploitations, par le maintien d'une forte liaison entre producteurs, PME et artisanat sur les territoires, et par la défense de l'actuelle diversité des canaux de distribution, qui est un enjeu vital.

3-1 Un débat au sein des filières :

L'agriculture fait aujourd'hui débat entre ceux qui pensent encore préserver le modèle conventionnel en résistant ou en aménageant à la marge les pratiques lorsque la dimension environnementale pose problème, et ceux qui sont favorables à une « rupture » dans le mode de production. Ce débat existe à l'intérieur même des filières dans un contexte où les marges de manœuvre sont contraintes par les habitudes de marché des consommateurs ou l'influence des distributeurs. Contrairement au mouvement de simplification et de standardisation des produits permis par l'agriculture conventionnelle, les techniques d'agriculture durable conduisent à une différenciation plus grande de la production agricole : fruits et légumes moins réguliers d'apparence, lait et produits laitiers ayant un goût variable selon la saison, céréales au taux de protéine variable... ce qui complique sérieusement les process et les modes de commercialisation.

Il y a alors des points de vue qui se conjuguent différemment selon les filières, les entreprises et les interlocuteurs :

- pour les uns, de façon prospective, le maintien de l'environnement et des ressources naturelles à partir desquelles se développe l'agriculture est jugé comme une composante majeure de la durabilité de la filière. Le sujet ne peut être externalisé car il est au cœur de la construction de la filière. Il fera en outre partie des normes de demain et il est impératif de s'y préparer en construisant des itinéraires techniques agronomiques et industriels d'une part, en faisant évoluer le conseil et en recherchant la valorisation des produits transformés.
- Pour d'autres, la concurrence internationale impose les exigences immédiates du marché (taux de protéines du blé de force à l'export, engagement économique des récoltes...) et les contraintes de type environnementales qui s'y opposent sont repoussées à des jours meilleurs
- Le modèle économique le plus courant des filières, coopératives ou industrielles, repose sur la vente d'intrants comme sur la collecte de produits, favorisant naturellement les itinéraires à forts intrants et à fort rendement. La transition vers des modèles à plus forte valeur ajoutée plutôt qu'à plus fort volume nécessite de repenser l'équilibre de l'ensemble, les services et les produits fournis, à l'échelle de l'agriculteur, des territoires comme des unités de collecte

et de transformation.

- Un ensemble d'acteurs, qui ne doit pas être sous-estimé, privilégie la composante sociale de la durabilité. Un ensemble d'objectifs sont ainsi considéré comme prioritaires : la protection de la santé du producteur et de sa famille, mais également les enjeux de santé publique, la défense du caractère solidaire et équitable des filières agricoles (voir le référentiel Biosolidaire), une meilleure perception des activités agricoles par les sociétés rurales et urbaines, le retour à une autonomie décisionnelle du chef d'exploitation, la qualité de vie, les retrouvailles avec la technicité, les métiers etc..

3-2 Expérimentations :

Il n'y a pas de solutions simples et universelles, et chacun cherche comment aller vers un nouveau modèle de production suffisamment rémunérateur et motivant pour les agriculteurs. L'objectif est de permettre une logique économique qui oriente leurs choix et leurs initiatives.

- Les solutions actuelles consistant à rémunérer sous forme de mesures agro-environnementales des surcoûts temporaires liés à certaines pratiques ont des limites évidentes car un tel système de paiement compensatoire n'est pas extensible à l'infini. Elles ont le mérite de faciliter la prise de risque liée au changement, voire l'équipement en certains matériels, mais ce n'est pas leur objet initial. De plus cette logique est liée à des territoires sensibles et ne peut être l'outil d'une filière.
- La rémunération d'un cahiers des charges d'agriculture durable a été lancé en 2012 par la coopérative Vivescia pour donner un signal économique aux coopérateurs qui s'y engagent, mais cette démarche est actuellement financée par la coopérative seulement, le produit final n'étant pas en mesure de financer aujourd'hui le surcroît de qualité. La démarche se poursuit avec la création en cours d'une marque spécifique pour valoriser les ingrédients et permettre l'évolution à grande échelle des pratiques agricoles.
- La recherche de niches rémunératrices permet à certains produits de rémunérer une agriculture à forte contrainte. C'est le cas des eaux minérales: Badoit ou Vittel... ou de produits à haute valeur ajoutée comme Blédina, qui dégagent les moyens financiers permettant de rémunérer des pratiques plus coûteuses sur des territoires d'ampleur limitée.
- La construction de filières de débouchés pour cultures intermédiaires est une piste poursuivie par le groupe Soufflet par exemple pour offrir aux agriculteurs une rémunération complémentaire liée à leurs nouvelles pratiques: par exemple une gamme alimentaire de lentilles et autres légumineuses...

Ici apparaît bien le lien qui relie nécessairement la production agricole, la transformation agro-alimentaire et le modèle alimentaire à promouvoir pour que se mette en place une agriculture durable.

3-3 La filière bio en Rhône-Alpes : un exemple de dynamique de développement des filières

La région Rhône Alpes a été choisie par son antériorité dans le développement de l'agriculture biologique, qui permet d'avoir un peu de recul dans le montage de filières économiques susceptibles de valoriser les produits bio.

L'agriculture biologique a commencé dans un territoire particulier, la vallée de la Drôme, terre difficile où se sont développées des cultures d'herbes aromatiques, de vergers (abricotiers...), de céréales à rendements limités, valorisés dans un contexte très rural où le tourisme s'est fondé sur une image nature déclinée dans toutes ses dimensions.

Au niveau régional, l'organisation des producteurs biologiques (CORABIO) a été suivie d'une organisation de l'aval de la filière (BIOCONVERGENCE) puis de la mise en place d'une association d'appui horizontal à toute la filière (APPUIBIO) qui se prolonge jusqu'au stade de la restauration. La filière biologique Rhône-Alpes bénéficie aussi de l'appui d'organismes de type grappe d'entreprises (le *cluster organics*, dont la fusion avec APPUIBIO est envisagée), d'une pépinière de futurs exploitants agricoles biologiques à Crest, du centre d'expérimentation technique de Roussillon.

L'institut supérieur d'agriculture Rhône-Alpes (ISARA) est impliqué dans un ensemble d'études et d'actions de développement de la production biologique de la région. VetAgroSup (fusion de l'école nationale vétérinaire de Lyon et de l'école nationale des ingénieurs des travaux agricoles de Clermont-Ferrand) souhaite s'impliquer dans l'appui vétérinaire à la filière d'élevage bio, à l'incitation de la mission.

L'ARDAB, qui est le groupement des agriculteurs biologiques du Rhône et de la Loire, est à l'origine de la création d'une plate-forme de commercialisation BIOAPPRO. Des plates-formes virtuelles existent (Savoie).

Les territoires s'impliquent considérablement dans l'appui à la filière bio dans les départements visités (Drôme et Ardèche). La Biovallée est portée par un ensemble de quatre communautés de communes. Le conseil général de la Drôme s'est doté d'une politique volontariste d'appui à la filière bio qui comporte la mise en oeuvre d'un colloque annuel (BIOCONVIVIUM) dont l'audience est nationale. La région Rhône-Alpes est tout aussi ambitieuse dans le cadre du plan bio régional, et des différents contrats régionaux d'orientation des filières (CROF).

L'État en région a fortement contribué à la conception du plan bio, et l'engagement de la DRAAF de l'animation et la coordination de la mise en oeuvre des politiques publiques nationales et européennes en faveur de la bio est très apprécié des acteurs économiques rencontrés.

Cependant tous ces alliés de la filière biologique ne peuvent se prévaloir de l'appui des chambres consulaires de la Drôme, chambre des métiers et chambres de commerce et d'industrie. En effet celles-ci considèrent les entreprises de transformation bio comme des satellites de l'agriculture, et craignent une mainmise du « secteur agricole » sur la filière. C'est ainsi qu'est née la grappe d'entreprises (*cluster organics*) dont les missions doublonnent pour partie avec celles de APPUIBIO.

On retrouve cette même difficulté de perception et de partage de pouvoir au niveau des territoires où les entreprises du secteur bio sont encore identifiées à travers une grille agriculture-restauration, et ne sont pas perçues comme support de développement de l'artisanat. Elles sont donc rattachées aux politiques agricoles locales alors qu'il serait plus pertinent de les intégrer aux politiques « emploi et artisanat » des territoires.

Situation des principales filières biologiques en Rhône-Alpes

La filière lait : La production de lait biologique en Rhône-Alpes est de 45 millions de litres sur un total de 1,4 milliards de litres. Entre 2007 et 2011 et elle a été multipliée par 2,5.

Les deux tiers du lait biologique sont collectés par Biolait, qui augmente sa collecte en Rhône-Alpes, Sodial, Danone. Il n'existe pas encore d'organisation de producteurs. Actuellement le lait biologique se vend dans la région à 420 € les 1000 l soit un prix supérieur de 100 € euro à celui du lait conventionnel. Le développement du lait biologique s'est fait en deux temps :1) grâce aux contrats territoriaux d'exploitation 2) par la demande de l'aval.

La deuxième secteur est celui du Vercors où le parc naturel régional à joué un rôle très favorable et où les collectes de lait bio sont en place.

Un troisième noyau de production de lait biologique est situé à cheval sur les départements du Rhône et de la Loire et collecté par BIOLAIT et le sera peut-être par SODIAAL.

La filière viti-vinicole : Très diversifié dans la région, elle connaît un développement régulier de sa production biologique qui doit être encore accélérée car il existe une dynamique par l'aval (Celliers des dauphins, Jaillance à Die), mais également une dynamique individuelle en Beaujolais (cave de Bully), en Bugey et en Savoie. Le développement de la filière bio est réparti à égalité entre les filières courtes et les filières longues. La protection de la santé du producteur joue un rôle important dans les conversions.

La filière céréales : Elle se développe lentement autour d'opérateurs d'aval : coopératives de production avicole biologiques, boulangerie biologique artisanale au semi-industrielle.

La filière fruits : Des freins techniques empêchent son développement significatif en production d'abricots et de pommes. Une demande soutenue en fruits transformés ne trouve pas toujours de fournisseurs et doit donc faire appel à l'importation. La production de fruits à coques biologiques connaît par contre un développement intéressant avec, ce qui n'est pas si fréquent, une intégration fréquente du caractère bio logique dans l'AOP.

La filière légumes : Il y a globalement un déficit de légumes biologiques dans la région où il n'existe pas de filières en production maraîchère biologique. En secteurs périurbains, la demande augmente et donc les conversions. La production de légumes de plein champ est à la peine : les prix des légumes conventionnels sont déjà bas, les exploitations de Rhône-Alpes ne sont pas restructurées

La filière élevage : La production de porc biologique exige de franchir un tel saut technique, qu'elle ne se développe pas, bien qu'il existe des outils de transformation dans la région. Le porc élevé en plein air répond à la demande de viande de porc « non conventionnelle ». En aviculture, une coopérative de la Drôme a mis en place d'une filière biologique qui connaît un bon développement.

Enjeux et défis actuels de la filière biologique en Rhône-Alpes

- Le développement de la production biologique doit-il s'appuyer sur des territoires à enjeux ou les filières ? Le développement de la filière serait mieux accompagné si les actions des territoires d'une part et des organisations à caractère « interprofessionnelles » se coordonnaient mieux. On peut regretter par exemple que les PNR ne conduisent aucune action vis-à-vis des métiers de bouche.
- Si, historiquement, l'offre a précédé la demande, c'est maintenant l'inverse. Il s'agit là d'un défi important pour la filière qui doit veiller à ce que le développement de l'offre s'enracine dans la région (bassins de consommation) ou s'adapte au besoin de l'aval.
- Il existe au mieux un brouillage, et au pire une concurrence, entre les différents signes valorisant les produits. L'expérience « Bleu de Sassenage », dans le Vercors, a montré que la synergie entre des produits associés dans un « panier » d'offres (bio, local, AOP) pouvait être une solution gagnante pour les producteurs. On constate une forte tendance à l'association de référentiels (bio/local, bio/solidaire, bio/équitable) ce qui est peut limiter le risque d'un développement séparé de démarches qui sont toutes au service de l'emploi, des territoires, de la durabilité.
- Un développement « de masse » de la production biologique qui pérennise l'actuel partage équitable de la plus-value le long de la filière a impérativement besoin du maintien de l'actuelle diversité des canaux de vente. Les réseaux spécialisés y représentent 40 % des débouchés et surtout construisent leur développement en concertation (contractualisation), avec les initiatives commerciales des groupements d'agriculteurs biologiques locaux.
- La restauration collective où la consommation de produits biologiques est très encouragée par des collectivités, qui en font un choix politique, au point d'y devenir parfois la règle. Ainsi l'agglomération de Saint-Étienne Métropole s'est-elle engagée à développer la part de produits biologiques utilisés dans les écoles. Actuellement de 70% (dont 30% en local), elle sera de 80% en 2013. L'agglomération de Lyon a également fixé un taux d'approvisionnement en produits biologiques, qui peuvent être d'origine variée, à hauteur de 50 %. Cependant, le développement de la diffusion des produits biologiques vers la restauration collective ne doit pas empêcher les efforts de diversification vers des débouchés plus solvables (restauration d'entreprise).
- Les stratégies des grands groupes laitiers ne sont pas affichées et sans doute pas totalement établies. En effet, si la conversion massive de surfaces agricoles en agriculture biologique a été stimulée par une forte demande des consommateurs, il semble que cette demande ralentisse (ce que suit l'interprofession du lait). On est en train de passer à un pilotage par l'aval. Développer de nouvelles filières lait bio dans ces conditions est pour l'instant impossible.
- Le développement de production biologique est inégalement réparti entre les huit départements de la région. Il apparaît qu'à partir d'un certain seuil de développement, la conversion des exploitations, la transformation par toute une gamme d'entreprises de petite ou de grande taille, la distribution par une gamme de commerces voisinant avec une vente directe pour plus de la moitié des producteurs, s'entraînent mutuellement dans une croissance conjointe. Parallèlement, ce mode d'agriculture sort de sa marginalité et la collaboration entre structures spécialisées dans l'agriculture biologique et structures généralistes de développement se font de façon beaucoup plus facile. La situation en Rhône-Alpes est de ce point de vue contrastée.
- Le mode de production biologique est de plus en plus mis à contribution dans les zones à enjeux en vue de la préservation et de la restauration de la qualité des ressources en eau. Là encore, il faut éviter un développement séparé entre cette voie et la production agricole conventionnelle, lui préférant au contraire la diffusion des techniques élaborées de l'agriculture biologique vers le secteur conventionnel afin d'aider celui-ci à diminuer l'usage des intrants. Les organisations professionnelles agricoles, ainsi que de nombreux territoires sont très attentifs aux risques du développement séparé d'une agriculture qui est chargée, dans sa globalité, de nourrir les populations et... d'équilibrer la balance commerciale nationale, avec le moins d'impact environnemental possible.

4. Rôle et bénéfices des territoires

4-1 De multiples acteurs territoriaux interviennent en faveur de l'agriculture durable.

Les territoires ruraux sont quadrillés par de nombreux dispositifs qui visent à encadrer ou orienter certaines de leurs fonctions économiques. L'appui à l'agriculture, et, spécialement, à l'agriculture durable, en est un objectif transversal. Ces programmes sont souvent mis en œuvre à une échelle départementale ou infra, tout en relevant fréquemment de plans conçus à une échelle beaucoup plus large (politiques agricoles européennes, régionales, départementales, SDAGE de bassin, directive territoriale d'aménagement)...mais les dispositifs sont parfois si diversifiées que leur superposition tient alors du millefeuilles.

L'intérêt à agir de ces organismes territoriaux peut être de conforter un secteur économique stratégique pour le territoire et en proie à des crises économiques régulières (filière lait, arboriculture), d'aménager et de développer un territoire rural donné, de répondre à une demande sociétale (circuits courts, santé publique), d'accompagner des politiques nationales ou européennes, ou... d'en combler les supposées lacunes. La protection des ressources en eau en est souvent un objectif primordial et le maintien d'une coexistence élevage / cultures céréalières recherché pour des raisons tant économiques qu'environnementales (circuits de l'alimentation animale, de l'azote organique, valorisation d'outils industriels, paysage).

Ces dispositifs présentent l'intérêt d'une conception et d'une mise en œuvre au plus proche des territoires, mais leur efficacité est rarement évaluée méthodiquement, notamment au regard de la complexité des superpositions de politiques. En outre, les politiques agricoles ont bâti la compétitivité sur une logique de filière qui a induit une spécialisation des territoires conduisant de plus en plus à séparer grandes cultures et élevage.

Examinons les rôles de chacun :

L'État en région co-construit avec ses partenaires territoriaux le volet régional du règlement de développement rural. Il supervise une mise en œuvre qui est souvent territorialisée (LEADER) ou zonée. Il est co-auteur du plan régional de développement de l'agriculture biologique, et, spécialement en Rhône-Alpes, la DRAAF joue un rôle d'impulsion et d'animation qui est très apprécié des acteurs. L'enseignement technique agricole, de l'État ou privé, est un outil majeur de diffusion de l'innovation et des bonnes pratiques agricoles.

Un autre dispositif d'État est le **FISAC** (fonds d'intervention services artisanat commerce) : il s'agit d'un cofinancement entre l'État et des collectivités territoriales (communauté de communes, parc naturel régional...) : des aides individuelles sont données les artisans en vue de rénovation, des actions collectives sont appuyées. La programmation est portée soit par une commune, soit par une communauté de communes soit par plusieurs communautés de communes dans le cadre d'une opération rurale collective (ORC). Ce dispositif est assez peu mobilisé sur les actions facilitant indirectement le développement de pratiques agricoles durables. Les intercommunalités ainsi que les chambres consulaires n'ont pas encore suffisamment pris conscience de l'intérêt de prendre en compte la filière « agriculture biologique » dans leurs politiques d'appui à l'emploi et à l'artisanat. Elles la considèrent encore trop souvent comme « d'obédience agricole » et donc prise en charge exclusivement par les institutions agricoles. Et pourtant ses enjeux de développement quantitatif des productions, et de maintien d'une juste répartition des plus-values dans la filière, nécessitent de consolider l'actuelle diversité des canaux commerciaux.

Les **Régions** et les **Départements** se sont dotés de politiques agricoles désormais clairement orientées en faveur de l'agriculture durable, et tout spécialement de l'agriculture biologique. Les Régions utilisent la palette complète des leviers d'action classiques, avec des cadres de contractualisation territoriale, souvent portée par un syndicat mixte. Les politiques **Départementales** doivent trouver leur complémentarité avec les politiques de l'Europe, de l'Etat et de la Région qui sont forcément déjà bien étoffées. Un département comme la Drôme qui fait du développement de l'agriculture biologique le fer de lance de sa politique agricole (et de communication), est présent dans tous les projets territoriaux qui œuvrent en ce domaine.

Les **Communes** œuvrent en faveur de l'agriculture durable via les règles d'urbanisme qu'elles définissent (plan

local d'urbanisme) dans le cadre des orientations fixées par les directives territoriales d'aménagement (DTA) et les schémas de cohérence et d'orientation territoriale (SCOT). Les **syndicats de SCOT** ont ainsi un rôle fondamental en matière de préservation du foncier agricole, qui est un des enjeux du développement de l'agriculture durable qui, moins productive, doit pouvoir disposer de surfaces suffisantes. Les **EPCI** peuvent s'impliquer dans la protection particulière de zones d'intérêt agricole et naturel.

Les **syndicats d'aménagement et de gestion des eaux** (SAGE) et les **syndicats de rivière** élaborent des programmes d'action qui comprennent un volet agricole « durable » par nature car destiné à restaurer la qualité des masses d'eau (Directive cadre sur l'eau) . Les **parcs naturels régionaux** peuvent jouer un rôle de fédération des initiatives en place sur leur territoire. Ils vocation à faciliter la mutualisation de la connaissance sur l'environnement local, très utile à l'établissement de l'état initial des milieux agricoles et naturels. Ils peuvent être à l'initiative de réflexions préalables au lancement de groupes d'agriculteurs biologiques, à la définition d'une politique locale de commercialisation de gammes de produits locaux associant les divers signes d'identification, de qualité, de proximité.

Quant au message politique délivré par les **chambres d'agriculture** en faveur des changements de pratiques, il est en général celui de leur président, de conviction fort inégale: elles participent aux instances territoriales concernées, mais refusent encore trop souvent d'endosser leur rôle de chef de file naturel. En revanche, le refus des organisations professionnelles agricoles de considérer que l'agriculture biologique est la seule en capacité de protéger la qualité des ressources en eau, présente l'inconvénient de limiter son développement, mais offre l'avantage, en associant dans des groupes de changements de pratiques agricoles des agriculteurs biologiques et des agriculteurs conventionnels, de tirer les pratiques de ces derniers vers une meilleure durabilité.

Concernant le développement d'expérimentations, les chambres d'agriculture peuvent en être des parties prenantes actives, du fait qu'elles assurent avec le secteur coopératif l'essentiel de l'appui technique, complété selon les territoires par les associations spécialisées, les organisation de producteurs et les interprofessions, (agriculture biologique, ODG d'AOP...). C'est ce qui se fait par exemple en matière d'agriculture biologique dans la Drôme.

Enfin, soulignons encore **le rôle du groupe de proximité dans la prise de décision d'un changement de système d'exploitation** : elle n'apparaît envisageable que via l'appartenance à un groupe de réflexion et d'échanges de pratiques, afin de s'inscrire solidement dans la durée nécessaire.

4-2 La nécessité d'une cohérence territoriale à toutes les échelles

Des pratiques innovantes en région, élevage bovin herbager économe en intrants (EHE) en Poitou Charentes et itinéraires de céréaliculture durable dans l'Aube, sont portées par des groupes de producteurs isolés, mais les politiques territoriales peinent à y déclencher un véritable mouvement de conversion, bien que des PRAD élaborent des orientations stratégiques régionales communes à tous les acteurs territoriaux.

► **Les politiques agricoles territoriales se cherchent encore, et les bonnes intentions ne suffisent pas à corriger la dispersion et les lacunes.**

L'**appellation d'origine protégée** beurre de Poitou-Charentes n'a pas permis de mieux valoriser le lait produit. Il est vrai que le cahier des charges de l'appellation est étonnamment peu contraignant pour les phases d'élevage et de production du lait ! Le travail qui attend l'organisme de défense et de gestion en vue de la conception du nouveau cahier des charges de l'appellation, est une opportunité politique pour orienter ses systèmes de production laitier vers des pratiques plus durables, comme on le constate dans la plupart des AOP du secteur animal.

La **Région Poitou-Charentes** qui ambitionne clairement d'encourager les pratiques agricultures durables et les systèmes herbager en particulier, a mis en place les dispositifs classiques et nécessaires (lait équitable, aide aux groupes d'éleveurs herbager etc..) et appuie fortement la recherche et le développement. Mais elle n'a pas encore trouvé le bon levier d'incitation au changement global de système de production et elle est surtout sollicitée pour

aider au maintien de systèmes d'élevages herbagers économes déjà en place.

Pour le **Conseil Général des Deux-Sèvres**, il faut qu'élevage et cultures céréalières continuent de coexister, et ceci tant pour des raisons économiques qu'environnementales d'ailleurs très liées (circuit de l'alimentation animale, de l'azote organique, maintien des outils industriels). L'agriculture durable quant à elle participe de la protection de la protection des ressources en eau et de la santé publique, les conséquences de l'emploi des « pesticides » au niveau actuel devenant très préoccupantes. Elle prépare bien à l'évolution vers l'agriculture biologique qui est très porteuse économiquement. Le critère du caractère herbager de l'exploitation est donc une condition d'octroi d'aides départementales comme la dotation complémentaire « jeune agriculteurs ». Le Département porte une politique « Deux Sèvres terre de protéines ». Il mise sur les groupes d'agriculteurs qui réfléchissent à un projet de vie agricole, et à des projets territoriaux. Les groupements techniques d'appui aux élevages herbagers économes doivent se coordonner. Le Département estime que toutes les mises en oeuvre devraient passer par la chambre d'agriculture départementale.

Dans les deux régions l'État pilote la construction partenariale **du plan régionale de l'agriculture durable (PRAD)**, fédérateur d'initiatives. Le PRAD de **Poitou-Charentes** comporte une orientation politique très claire en vue de « soutenir spécifiquement et prioritairement les activités d'élevage, avec un encouragement à la sécurisation des fourrages et valorisation de l'herbe, maintien de l'élevage dans les zones polyculture élevage ». Le plan d'actions correspondant est assez ambitieux, il répartit les rôles et il est doté d'indicateurs de résultat. Les itinéraires durable en cultures céréalières de **l'Aube** sont également encouragés par les programmes régional et départemental de l'agriculture durable.

Dans les cas analysés, les **responsables des chambres d'agriculture** suivent de près les innovations. Alors que dans l'Aube, la chambre d'agriculture est motrice dans la mise en synergie des expériences d'agriculture durable, en Poitou Charentes, l'institution est réticente au développement des élevages herbagers économes, dont l'autonomie est perçue comme pouvant fragiliser le tissu économique territorial des services à l'agriculture. Dans cette région le **CRIEL** n'est pas un lieu de travail en commun et les éleveurs ont perdu la maîtrise du **système coopératif** qui n'utilise pas tous ses droits à produire.

Dans l'Aube la **filière** grande cultures favorise les démarches de progrès via la recherche-développement. Mais l'absence de filières pour les nouvelles cultures qui rentrent dans les assolements plus diversifiés, voire la régression de filière existante (plantes à fibres) bloque toute évolution de masse.

Le positionnement des organismes financiers peut être un levier ou un frein : ainsi les **banques** apprécient la sécurisation du revenu et la capacité de thésaurisation des élevages herbagers économes, même si elles leur consentent moins de prêts. Elles peuvent donc accompagner les changements. A contrario, les toutes petites structures de transformation de l'agriculture biologique n'inspirent pas la même confiance des banquiers que celles inscrites dans des filières plus anciennes et structurées.

► **Dans les régions visitées, les pratiques agricoles durables ont un impact favorable sur leur environnement territorial et au delà. Leur impact économique territorial est positif sur l'activité agricole et sur le niveau des aides publiques à l'agriculture, mais il peut être défavorable à certains services d'amont et d'aval.**

L'impact environnemental favorable des pratiques durables est directement perceptible sur leur territoire même (ressources en eau, moindre traitement des cultures, paysage, moindre mécanisation).

La charge de travail des éleveurs en système herbager économe est généralement moindre que celle des systèmes conventionnels. Il en résulte une meilleure disponibilité de leur part, non seulement à l'égard de leur famille mais aussi des réseaux sociaux de leur territoire et des associations professionnelles. En cela le changement de système de production participe bien d'un projet de vie.

L'évaluation économique pour la collectivité, de l'existence d'un groupe d'élevages bovins laitiers en EHE, a été réalisée dans la petite région du Haut bocage vendéen en partie située dans la région Poitou-Charentes.² A cette échelle, le passage en système herbager a permis de dégager, ces vingt dernières années, un bénéfice net pour la

2 - Evaluation économique, du point de vue de la collectivité, des systèmes bovins laitiers herbagers ; GARAMBOIS N. (1), DEVIENNE S. (2) (1) UP Système agricole et Développement Rural, (2) UFR Agriculture Comparée AGROPARISTECH, 16 rue Claude Bernard, 75 231 Paris Cedex 05

collectivité tout en maintenant 50% d'actifs agricoles en plus sur le territoire, rémunérés aujourd'hui dans des gammes de revenu semblables à celles caractérisant les autres systèmes de production de la région. En réduisant fortement leurs consommations et dans une moindre mesure leurs productions, ces systèmes bovins herbagers créent moins d'activités indirectes en amont et en aval et par là-même moins d'emploi dans les filières d'approvisionnement et de transformation. Ils ont cependant permis de dégager davantage de revenu agricole au cours de ces vingt dernières années qu'il n'ont, par leur caractère plus autonome, réduit l'activité des salariés des filières amont et aval. L'Etat et les collectivités sont bénéficiaires : ils perçoivent indirectement moins de taxes du fait de la réduction des activités amont et aval, mais ce déficit d'impôts n'atteint pas la réduction du volume de subventions versées aux agriculteurs.

► Une PAC qui ne corrige pas assez les difficultés du secteur de l'élevage. Les producteurs innovants sont en attente à l'égard du verdissement de la future PAC.

L'actuelle PAC ne corrige pas certains handicaps du secteur **polyculture-élevage de Poitou-Charentes**, et lui fait même courir des risques supplémentaires. Ainsi la disparition programmée du système européen de maîtrise de la production du lait amplifie-t-elle la restructuration du bassin laitier régional qui migre au nord de la Loire, menaçant la pérennité de la production laitière en Poitou-Charentes. L'hectare herbager souffre d'un « désavantage concurrentiel » avec l'hectare de culture dont le montant de droit à paiement unique est bien supérieur pour des raisons historiques. La convergence interne va réduire cette distorsion, mais avec quel délai ! Une mesure agro-environnementale « conversion au système herbager économe en intrants » fait défaut en tant qu'appui au changement global de systèmes de production.

Dans la future PAC verte telle qu'elle est envisagée à ce jour, les élevages herbagers économes seraient certains d'obtenir le paiement de la « couche verte » des aides directes (grâce au critère relatif aux prairies permanentes) ainsi que les itinéraires céréaliers durables (grâce au critère diversification des assolements).

L'impact environnemental favorable des deux systèmes innovants leur confère un avantage concurrentiel par rapport aux systèmes conventionnels, en vue du respect des normes imposées par les politiques européennes environnementales. Au delà du bonus économique, les producteurs y attendent une reconnaissance de leur mode de production et des services environnementaux qui y sont attachés.

5. Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces : quel développement possible ? Quels leviers ?

5-1 Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces

<p>Atouts</p> <ul style="list-style-type: none"> • passion des agriculteurs qui expérimentent et acquièrent une autonomie de décision sur leurs pratiques • résultats économiques favorables et progressifs, diminution des investissements et de l'endettement • organisation du travail moins contraignante pour l'élevage à l'herbe • résultats positifs sur l'emploi et la transmissibilité • économie globale pour la collectivité (moins de subv) • enseignement agricole acquis aux évolutions 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • variabilité des produits pour des filières standardisées et intégratrices • absence de marchés structurés pour les nouvelles cultures • gestion du risque climatique et sanitaire plus fine, pouvant réduire les rendements. Réduction effective en AB • pas de valorisation du produit payé au producteurs, sauf Agriculture Biologique • pas de signal politique encourageant le changement (PAC actuelle) • moins de planification possible et a-coup à assumer • image de l'agriculteur moins valorisante • lacune de formation des agriculteurs et conseillers
<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> • verdissement de la PAC, politiques des CT, PRAD... • limites visibles de l'agriculture conventionnelle et renchérissement de l'énergie • sensibilité sociétale, image, santé • accroissement de la population et des marchés de proximité <ul style="list-style-type: none"> • marge de développement de la bio et des créneaux spécialisés 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> • manque de visibilité européenne et environnementale • volatilité des marchés • obligations réglementaires type « tout bio » • impact des normes sur la compétitivité et concurrence des produits importés • crises sur les cultures spécialisées • attentisme liée à la distance des prises de décision

5-2 Enjeux et réponses possibles : variables

Au fil des entretiens, apparaissent des variables, ou facteurs qui influencent les décisions que les uns et les autres doivent prendre à l'échelle des filières comme des territoires.

La sensibilité sociétale et environnementale :

Derrière cette influence de l'opinion publique s'exprime la préoccupation de la santé et de la qualité de la vie avec des moyens d'information et d'expression de plus en plus puissants (internet). Elle peut s'exprimer aussi violemment pour la survie d'un territoire que pour remettre en cause une filière. Par ailleurs, l'image portée par les différents types d'agriculture (modernisme de la mécanisation, performance du champ propre, regard du voisin...) pèse sur le déclenchement de l'évolution des pratiques agricoles.

Le climat

Le réchauffement climatique, partiellement induit par l'activité humaine fait l'objet de projections « inquiétantes », notamment pour la ressource en eau et la production agricole. Elles renforcent, pour l'avenir, les rôles des zones géographiques moins touchées, en matière de sécurité alimentaire. Elles devraient inciter les sociétés à modifier leur comportement. Mais à quel rythme ?

L'énergie

L'agriculture au sens large (du producteur au consommateur) est consommatrice d'énergie, notamment en transports et intrants. Elle est aussi productrice de ressources nouvelles non alimentaires, énergies renouvelables et matériaux divers. La « proximité » devient un avantage et l'économie d'énergie (directe par les pratiques sans labour, indirecte par la réduction de fertilisation) un objectif économique prioritaire.

La pression foncière

Elle est globale en raison de l'augmentation des populations et des besoins d'urbanisation, qui se traduit par une réduction continue des surfaces agricoles les plus fertiles. En France, à court terme, elle est ressentie aussi comme une conséquence du système agricole dominant qui conduit à un accroissement des surfaces, rend la transmission plus difficile et fait courir des risques à l'agriculture familiale donc à un certain équilibre social au sein des territoires et des filières.

Les marchés

Les marchés mondiaux par leur taille et les produits de substitution (marché spot) créent des comportements qui imposent aux territoires la logique de filière et à l'environnement, la logique de la productivité. Pour autant les marchés sont indispensables au développement des filières, et leur diversité rend globalement l'économie moins vulnérable. Leur évolution est influencée fortement par le contexte financier mondial, notamment la crise économique actuelle.

La PAC et les politiques publiques

Au delà de l'organisation d'un marché commun, la PAC est de plus en plus, le support d'une politique réglementaire de verdissement de l'agriculture avec la volonté de maintenir un équilibre économique et social des territoires. Son évolution sera liée à la résistance de l'Europe aux tempêtes financières mondiales.

Ces variables sont reliées entre elles et leur combinaison crée, à un moment donné, un équilibre forcément instable. Leur énumération pourrait donner le vertige sur l'impuissance du monde agricole face aux turbulences annoncées.

Peut-on dire que chaque territoire (et chaque filière) a « l'opportunité » d'anticiper ces évolutions pour construire son développement dans la durée plutôt que les subir? La combinaison des potentiels d'un territoire et d'une filière n'est-elle pas la voie d'un équilibre durable ?

5-3 Scénarios de développement

► **Le scénario tendanciel est celui d'une fragilisation de la filière laitière en Poitou Charentes et de cultures céréalières innovantes, « durablement » très minoritaires.**

Forts de ses atouts le système herbager économe en intrants de **Poitou Charentes**, devrait peser bien plus lourd dans la filière lait régionale, or il reste marginal malgré 10 ans de développement. Les facteurs psychologiques et culturels restent déterminants dans le choix d'un tel système .

L'orientation tendancielle des différents facteurs qui influencent la filière, dégage un scénario au fil de l'eau qui augure un avenir difficile de la filière laitière de Poitou-Charentes, qu'elle soit conventionnelle ou herbagère intensive. même si ces dernières exploitations sont individuellement plus solides économiquement (revenu, transmissibilité).

Au plan macro-économique, la poursuite de la diminution du nombre d'élevages est attendue, sous la pression de contraintes multiples, avec une dé-densification laitière déjà inquiétante dans certains territoires de la région. Le niveau des investissements, la difficultés de transmission, la volatilité du prix du lait, le coût des intrants, la limite de la productivité physique, le niveau des aides publiques, la stratégie des entreprises laitières rendent élevage laitier conventionnel moins concurrentiels que la culture des céréales. Au plan social, une démotivation des producteurs laitiers et de leurs familles se fait jour car la charge de travail nécessaire à la conduite d'ateliers laitiers conventionnels de taille croissante n'est plus en rapport avec le revenu dégagé. Cela handicape fortement la transmission des exploitations. Ainsi la ligne séparant géographiquement polyculture-élevage et céréales se décale régulièrement, en faveur des céréales, dans les départements de l'Ouest de la France.

Une régression de l'élevage bovin régional, aura un impact environnemental et économique défavorable sur ses territoires. Un manque de disponibilité de l'azote organique, une moindre diversité des produits locaux vendus en direct, des traitements phytosanitaires accrus, une biodiversité moindre en seront quelques unes des conséquences. Les outils industriels de la filière viande déjà sous utilisés seraient encore plus fragilisés.

Face à ces menaces fortes qui pèsent sur l'élevage du territoire et qui relèvent de causes qui le dépassent souvent largement, les politiques des acteurs territoriaux apparaissent bien faibles et pas en mesure de déclencher de fort mouvement de basculement de la filière lait vers les modes de production herbagers économes, pourtant beaucoup plus résistants aux aléas.

Dans le département de l'Aube le système de céréaliculture conventionnel restera dominant car il est standardisable et plus facile à conduire, tant au niveau de la production agricole qu'à celui de la transformation et de la commercialisation. Si la filière ne parvient pas à valoriser économiquement les céréales « durables », si elle n'arrive pas à trouver des marchés rémunérateurs pour les successions culturelles, alors l'évolution des pratiques va rester marginale car l'esprit pionnier des expérimentateurs touche ses limites. L'impact pour le territoire sera quand même bénéfique à la petite échelle des ressources locale (sol, eau), il ne le sera plus à l'échelle des bassins versants et le changement « culturel » est remis à des horizons très lointains. Dans ce cas, seuls les outils réglementaires tenteront de régler les excès de certains modes de production, avec l'inefficacité souvent constatée.

Quant à l'agriculture biologique, là où un seuil critique permettant des synergies n'est pas atteint, les productions restent limitées à des marchés de niche locaux. Leur développement reste suspendu au comportement des consommateurs, freiné en période de crise économique (cf ralentissement des achats de lait biologique et donc de la contractualisation des transformateurs....).

Il existe une risque que la posture générale d'attente (des réglementations, des évolutions de la PAC, des orientations des filières...) n'étouffe les initiatives, risque accru par la crise économique.

► **Un scénario de développement ambitieux du réseau d'exploitations à valeur écologique ajoutée requiert l'engagement fort et l'alliance de tous les acteurs publics et privés, autour d'enjeux d'intérêt général et patrimoniaux (ressources en eau, climat)**

Des itinéraires culturels ont besoin d'être confortés par la recherche et le développement, mais ils existent déjà et peuvent se développer dans la mesure où un signal politique et économique est donné clairement à tous les

niveaux de la filière, du producteur au consommateur. La cohérence entre environnement et économie, portée par les organismes économiques sur les territoires fragiles peut devenir un modèle de production soutenable par l'agriculture. Encore faut-il que le consommateur ou le transformateur du produit final soit en mesure de financer la qualité environnementale ainsi produite.

Des maîtres d'œuvre responsables doivent émerger ou être désignés, par thème ou par territoire (bassin versant). Les connaissances doivent être mutualisées (niveau de pollution, bonnes pratiques) et les initiatives privées aidées (groupes de producteurs associés afin de mieux répondre aux critères du verdissement de la PAC, groupes de pratiques, GIEE, filière, organisations de producteurs, interprofessions). Les résultats obtenus doivent pouvoir être mesurés et divulgués. Alors l'État déconcentré ne se pose plus seulement en règlement et en police, mais joue ainsi son rôle de stratège et d'animateur, garant de la qualité d'un processus de gouvernance, tout en conservant bien évidemment son rôle régalién.

Chambres consulaires et EPCI doivent mieux intégrer la filière agriculture biologique dans leurs politiques économiques locales. Tous les acteurs doivent veiller à ne pas entretenir une concurrence stérile entre les différents signes d'identification, de qualité et d'origine mais doivent au contraire rechercher en permanence la synergie entre les différentes catégories de produits, les filières longues et les filières courtes, dans l'intérêt de l'emploi et de l'économie de leurs territoires.

Les organisations professionnelles agricoles doivent veiller à éviter le développement séparé des deux secteurs de production biologiques et conventionnels, et organiser les transferts de savoir-faire pour que l'agriculture évolue globalement vers un moindre niveau d'intrants.

Mais même une filière a priori aussi durable que la filière biologique peut connaître des scénarios de développement fort différents qui respecteraient très inégalement les critères de la durabilité. On peut ainsi envisager une évolution vers une agriculture industrielle sans pesticides de « type Alméria », un scénario d'évolution vers une agriculture biologique paysanne, avec limitation de la taille du foncier, et enfin un développement de l'agriculture biologique sur les seuls enjeux environnementaux, auxquels s'ajouteraient ou non les enjeux « emploi » et « revenu ».

L'élaboration du Projet régional d'agriculture durable dont l'Etat est chef d'orchestre, et qui fixe une stratégie régionale, peut représenter un signal important pour les réseaux innovants. La mise en œuvre de son plan d'action peut enclencher la dynamique attendue, avec un ensemble complet de mesures. Une communication interne à la profession agricole avec divulgation massive des résultats techniques et économiques du modèle durable est le meilleur moyen d'améliorer son image au sein de la profession.

L'enseignement agricole doit continuer d'intégrer les pratiques durables dans son activité pédagogique et d'animation des territoires, et les référentiels professionnels nationaux des techniciens conseillers doivent être adaptés. L'engagement des exploitations des lycées dans des démarches écophyto ou en agriculture biologique est un support local à l'innovation agronomique, à utiliser en réseau avec les autres acteurs du territoire pour faire progresser les évolutions souhaitées de l'agriculture.

5-4 Quels leviers pour modifier le « paysage socio-technique » de l'agriculture française ?

Les forces du marché seraient le vrai moteur d'un scénario d'envol des pratiques durables, mais il n'est pas « mûr ». Ainsi le levier réglementaire, européen et un signal national avec la future loi d'avenir, est-il destiné à assumer dans un premier temps ce rôle d'entraînement.

Les filières économiques qui valorisent des matières premières issues de production à bas intrants ou de nouvelles matières premières, restent, en effet, totalement à construire dans les deux régions étudiées. Les prémices sont visibles, mais à l'état encore expérimental et dispersé. La dynamique de la filière bio dans une région assez avancée montre que la conversion des exploitations à de nouvelles pratiques agronomiques avance au rythme de la structuration de la filière de transformation et du marché.

Une majorité d'exploitants est consciente de la nécessité d'une évolution des pratiques agricoles. Le projet de verdissement de la politique agricole commune peut contribuer à faire bouger le modèle dominant, surtout grâce au critère de la reconnaissance des « exploitations agricoles vertes par définition ». Les trois autres critères ne

semblent pas de nature à faire évoluer en masse les itinéraires techniques céréaliers.

Mais pour que s'opère un mouvement d'ampleur vers des pratiques agricoles, à faisabilité technique, bien-fondé économique et intérêt environnemental bien démontrés, le facteur humain est, on l'a vu, le plus important. Il joue tantôt comme un frein (représentations, mise en danger) tantôt comme un moteur (organisation de vie, santé, revenu, passion, travail de groupe, compétences, technicité). La partie se joue dans les domaines de l'image, de la pression sociale, du rôle des hommes et des femmes dans la conduite des affaires (agriculture conventionnelle où les leaders sont plutôt masculins versus agriculture biologique à forte présence féminine), de la redécouverte et de la réappropriation du métier d'agriculteur-éleveur, d'une insertion valorisante dans la société, d'une réinsertion plus harmonieuse de l'activité agricole dans la biosphère.... Elle se forme aussi au niveau du petit collectif d'agriculteurs voisins sur leur territoire qui expérimentent ensemble les évolutions souhaitables.

L'on peut en tirer des indications pour concevoir et mettre en œuvre des politiques en faveur de l'agriculture durable. Le rôle des exploitants agricole doit en être le fil conducteur et le pouvoir d'initiative, les groupes d'échanges de pratique et de vulgarisation doivent être encouragés. Un signal politique relayé par les organisations professionnelles est attendu pour que les agriculteurs novateurs qui ont basculé dans d'autres modèles agronomiques puissent jouer leur rôle d'entraînement.

Pour mettre de la sécurité là où il ne semble pas y en avoir, des aides publiques au diagnostic, au suivi quotidien, au changement global de système peuvent être déterminantes. Les démarches des groupes de professionnels doivent être favorisées car c'est en leur sein que s'élaborent la réflexion, la montée en compétence, la résistance à la pression du voisinage et la prise de décision. Des lieux de démonstration, d'expérimentation sont indispensables ainsi que l'harmonisation du conseil agricole. La recherche et le développement doit être poursuivis, par exemple en ce qui concerne l'impact du développement des systèmes herbager économes pour «la collectivité», en vue d'éclairer les décisions publiques et les choix des institutions professionnelles agricoles. En Rhône-Alpes, CORABIO dispose d'un réseau de 30 fermes de démonstration

Les pratiques économes en intrants présentent dans un certain nombre de cas, l'inconvénient d'une diminution des volumes produits par exploitation agricole. Or l'agriculture française a aussi des responsabilités à l'égard de la sécurité alimentaire mondiale et l'équilibre de la balance commerciale nationale est un enjeu fort pour notre pays qui doit conserver ses capacités d'exportation. L'enjeu de la protection du foncier agricole est donc considérable pour pouvoir poursuivre à long terme, les évolutions des pratiques souhaitées .

Pour que l'Etat joue son rôle de suivi et d'évaluation dans le cadre d'une organisation décentralisée, son association avec les collectivités locales est indispensable, avec une formalisation commune des objectifs des parties, une mise en commun des orientations et des moyens dévolus . Or il n'existe pas de base de données partagées entre tous les acteurs, des interventions du champ des politiques publiques à compétences partagées. Une telle mise à plat collective facilitera, à n'en pas douter, une rationalisation de la dépense publique.

Les conditions d'une bonne gouvernance territoriale, en vue de la mise en œuvre de politiques européennes ou de programmes multi-acteurs (issus du Grenelle) qui visent des changements de pratiques agricoles, avec l'implication des filières économiques sur les territoires, a fait l'objet d'une étude par le CGAAER et le CGEDD³ Reprenons la conclusion de ces recommandations : « c'est tout un dispositif cohérent qui doit être repensé pour favoriser l'émergence d'objectifs partagés dans un projet de territoire commun, et qui répondent aux différents enjeux de développement durable au titre desquels la préservation de la ressource en eau portée par la directive cadre sur l'eau, est primordiale. Les agriculteurs sont au cœur de ce « contrat social » passé sur les territoires à enjeux où ils se sont directement concernés. Ce contrat doit s'élaborer en les impliquant complètement dès l'amont du processus par une gouvernance ouverte aux autres acteurs, État et collectivité territoriale et la société civile.»

3 Rapport 10135 du CGAER et CGEDD : « appropriation des enjeux et mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau dans le secteur agricole : enseignements à partir de six études de cas »

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires

Annexe 7 : Etude de cas Queyras



Rapport établi par
Guillaume Benoit

avec l'appui de Didier Genin, Mohamed Naciri et Gregori Lazarev

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires

Annexe 7 : Etude de cas Queyras ¹

Sommaire

1. Le Queyras : un aperçu géographique et historique	3
2. Les ressources territoriales, le problème foncier et la déprise	4
3. Produits et filières des Alpes du sud et du Queyras : impasse et essais de renouveau.....	8
3.1. Le cas emblématique de la filière lait : pourra t-on sortir les Alpes du Sud de l'impasse ?	8
3.2. Des filières viande entre concentration industrielle et nouveaux circuits courts	9
3.3. Des ressources bois sous-valorisées	10
3.4. Le tourisme, la pluriactivité et les autres éléments de la vie économique et sociale	11
4. Acteurs et politiques, points de vue exprimés.....	12
4.1. Des visions partielles et contradictoires	12
4.2. La question des politiques publiques et du rôle du parc.....	12
5. Analyse stratégique et scénarios	14
5.1. Atouts, faiblesses, opportunités et menaces.....	14
5.2. Un scénario « au fil de l'eau » : « Déprise et crise »	15
5.3. Un scénario alternatif : le « renouveau queyrassin par le terroir ».....	16

1 Rapport réalisé par Guillaume Benoit avec l'appui de Didier Genin, Gregori Lazarev et Mohamed Naciri. Mission préparée par D Génin et par la DRAAF PACA. Les chiffres cités ont été donnés localement (ils ne sont pas forcément consolidés) ou sont issus de différents documents. Le CGAAER remercie notamment le parc naturel régional du Queyras des informations et chiffres transmis après la mission, ainsi que M. Massa de l'ONF.

1. Le Queyras : un aperçu géographique et historique

Un système montagnard fermé/ouvert, à forte identité

Le Queyras, vallée fermée des Hautes Alpes surplombée par le Mont Viso (Italie), constitue une entité territoriale en soi. Formée de 7 communes, 8 avec Ceillac pour un total de 533 km², le Queyras est à la fois un canton, une communauté de communes et un parc naturel régional².

Le territoire se caractérise par un important ensoleillement et par sa haute altitude : St Véran, à 2040 m, est le village le plus haut d'Europe. Le climat y est rude : on dit ici : « 9 mois d'hiver et 3 mois d'enfer ». Les liaisons vers l'Italie (col d'Agnel) et vers Briançon et le Dauphiné (col d'Izoard) sont fermées de novembre à juin, le Queyras n'étant alors relié au reste du monde que par la difficile route des gorges du Guil. La première grande ville (Turin) est à plus de 2 heures 30 de route. L'isolement y est une contrainte forte.

Les inondations peuvent y être terriblement dévastatrices à l'instar de celles de 1957. Le Queyras souffre aussi du manque d'eau l'été : lorsqu'il avait encore suffisamment de bras pour entretenir le tissu complexe de petits canaux construits à main d'hommes, l'irrigation des prés y était généralisée.

Le Queyras a longtemps bénéficié d'une forte autonomie fiscale et politique (régime des « Escartons » du Queyras de 1343 à 1789), renforçant le système communautaire montagnard. Les chefs de familles éalisaient leurs consuls et décidaient de la répartition de l'impôt et des « corvées » nécessaires au bon entretien de l'espace. Les habitants avaient aussi droit de chasse et de port d'armes. Cette gestion communautaire n'a pas complètement disparu : des communes font appel aux habitants volontaires pour, par exemple, épierrer une piste de ski.

Ce territoire « fermé » et à forte autonomie/identité est aussi un territoire « ouvert ». La transhumance autrefois avec l'Italie, aujourd'hui avec la Provence, et le protestantisme vaudois ont laissé leurs marques. La population, alphabétisée très tôt, a souvent innové. Les liens avec Guillestre et Briançon, avec le Piémont italien, la Provence et Lyon, puis avec l'Amérique latine, sont anciens.

Une agriculture difficile, un exode agricole et rural massif

L'apogée démographique date de 1830 avec 8.500 habitants. C'est alors que des ruptures prennent jour avec l'amorce de premières émigrations définitives. Elles s'amplifieront sous le coup de 2 grands drames : la guerre de 14/18 et les inondations de 1957.

Le décalage de productivité entre l'agriculture queyrassine traditionnelle et la nouvelle agriculture de plaine, dans un monde où les distances se raccourcissent, est un des facteurs de l'exode. René Dumont dans son « *Voyage en France d'un agronome* » de 1951 calcule que pour produire 400 kg de foin, il faut en effet alors 2 jours de faucheurs, une journée de femme ramassant et encore un jour pour faire les « trousseaux » en filet de corde et les descendre à bas de mulets, soit dix fois plus de travail que pour produire l'équivalent en plaine et 100 fois plus que dans une ferme de l'Indiana. « *L'agonie du Haut Queyras* » (titre du chapitre de R Dumont), déjà constatée sur certains hameaux, lui paraît donc irrémédiable sauf transformation de l'économie agricole. R Dumont plaide pour l'organisation d'une « transhumance inverse » par des exploitations agrandies et modernisées, utilisant donc l'hiver du fourrage cultivé dans les terres irriguées de la plaine provençale.

Dans les années 1950, pour une population totale de 2500 habitants, on compte 1060 actifs agricoles (74% du total) et « la montagne est propre et belle³ ». Après 1952, le Queyras, devenu « zone témoin » du Ministère de l'agriculture, retrouve espoir en connaissant une dynamique agricole et rurale assez remarquable. Impulsée par les *Services agricoles* avec l'appui sur place d'un technicien, elle permettra

² Lequel déborde un peu sur le Guillestrois voisin.

³ Alain Blanc, agriculteur et maire d'Arvieux

à la fois un progrès agricole (modernisation des exploitations, mécanisation, rendements accrus) et une diversification économique, le Ministère décidant de la création d'une *école de la montagne* et d'un *syndicat des fabricants en meubles et objets sculptés du Queyras*. Le choc des inondations de 1957 puis l'arrêt de la zone témoin porteront cependant un vrai coup au Queyras. Pour certains, c'est le changement des politiques des années 1960 qui est en cause avec la mise en place de la PAC et le transfert de la responsabilité du « développement agricole » aux chambres d'agriculture : les responsables professionnels de Gap avaient alors, selon eux, bien d'autres priorités que le Queyras.

Les chiffres sur les populations, les exploitations et le cheptel, de l'apogée démographique de 1830 jusqu'à 2000 (tableau), résument le grand changement du pays.

Populations, exploitations et cheptels bovins et ovins du Queyras : 1835-2005

Années	1835	1952-55	1968-70	1999-2005
Population	8416	2350	1882	2414
Exploitations	1062*	441	230	60
Bovins	4390	2565	1724	1000
Ovins	23000	6556	4700	6608

*chiffre pour l'année 1873

Un renouveau par le tourisme et l'arrivée de nouveaux ruraux mais un recul agricole qui se poursuit

Le renouveau relatif du pays à partir des années 1965 vient surtout de l'action personnelle de Philippe Lamour, grand acteur français de l'aménagement du territoire et propriétaire et chasseur à Ceillac. M. Lamour, devenu maire de Ceillac, milite en effet pour le développement du ski et de la randonnée dans une vision de « stations villages ». Son action permettra la création d'un syndicat intercommunal (8 communes), devenu depuis une communauté de communes, puis celle, en 1977, du parc naturel régional (PNR). L'arrivée de nouveaux habitants, sans origine locale, est aussi un facteur de dynamisme et d'ouverture.

Celle-ci n'empêche cependant pas la poursuite du recul agricole alors que le tourisme hivernal connaît aujourd'hui une certaine crise. En 2011, le nombre d'exploitations s'est encore fortement réduit : on n'en compte plus que 37 (49 avec les apiculteurs et les retraités). Et l'effectif de vaches laitières, 1450 en 1955, est passé à moins de 200. Malgré 14 installations d'agriculteurs en 10 ans (12 maintenus), l'âge moyen des agriculteurs est élevé, 70% ayant plus de 50 ans.

2. Les ressources territoriales, le problème foncier et la déprise

Le Queyras, ce sont *trois grands paysages étagés en altitude*: i) les villages et leurs prairies de fauche et d'intersaison, ii) les forêts et iii) les alpages. L'ensemble, recouvert souvent de neige l'hiver, constitue un « panier de ressources » dont la valeur est à la fois agricole, forestière (bois), naturelle (biodiversité), paysagère et touristique. Si, pour l'homme de la rue, ces paysages apparaissent « naturels » sinon « sauvages », ils sont en réalité anthropisés de longue date, donc susceptibles de transformations profondes.

L'étagage des près de fauche et des parcours d'inter-saison

Cet étage est le seul en propriété privée. Le foncier est resté aux mains des descendants des anciens

propriétaires dont la grande majorité n'habitent plus sur place. Pour créer une exploitation queyrassine, il faut en moyenne rassembler aujourd'hui 500 parcelles relevant de 50 propriétaires différents. Passer les accords pour l'exploitation, en général seulement des baux verbaux, peut prendre beaucoup de temps.

Les près de fauche, qui ne sont plus irrigués de longue date, ne représentent que 3% de la surface agricole totale du Parc. Espaces les plus précieux du Queyras, ils sont aujourd'hui victimes d'une part de la *déprise agricole*, et, d'autre part d'artificialisation par des constructions (résidences secondaires, centres de vacances...). La déprise a pour conséquence le passage à la friche (des mélèzes et fourrés non gérés).

L'étage forestier : une forêt claire, aérée et lumineuse

L'étage intermédiaire est celui des *forêts soumises* de statut surtout communal (17.525 ha) et secondairement domanial (773 ha). Propriété des communes, la forêt est gérée par l'ONF. La principale essence forestière est le *mélèze* (80% du total). Les autres essences de valeur sont le pin cembro et le sapin.

Le mélèze et le mélézin sont des ressources précieuses pour le Queyras, car ils :

- procurent du bois de qualité (imputrescibilité, durabilité, aspect) permettant une production originale de meubles, chalets, bardeaux. Les coupes se font à l'âge de 180 ans ;
- permettent une production pastorale ;
- donnent une forêt claire, aérée et lumineuse, qui distingue le Queyras de nombreux autres territoires alpins dont les paysages forestiers (sapins, épicéas) sont au contraire sombres ;
- contribuent ainsi à la qualité des paysages, à l'identité du Queyras et à son attractivité.

Essence de lumière et essence pionnière, le mélèze, sans les hommes, n'occuperait cependant qu'une place très réduite. C'est en effet le pâturage sous forêts (bovin et ovin) et l'exploitation forestière qui en ont permis son extension actuelle. Jusqu'à il y a 30 ans, le pâturage était surtout assuré par des troupeaux locaux de petite taille, alors qu'aujourd'hui il est le fait de grands troupeaux (1800 têtes contre 600) surtout extérieurs au pays, ce qui ne permet plus une gestion fine. Pour contribuer au maintien du mélézin, l'ONF s'attache à ouvrir des clairières de 2 à 5000 m², ce qui apporte de la lumière et favorise donc le mélèze.

L'évolution actuelle est cependant marquée par :

- la montée des contraintes environnementales (ex : restriction des coupes pour le tétra lyre), renforçant les coûts de l'exploitation,
- la forte baisse (50%) des moyens humains de l'ONF - le nombre d'agents sur le Queyras est passé de 17 agents en 2000 à 8 aujourd'hui – et un recul des interventions et travaux sylvicoles, signes notamment d'une faible organisation de la filière (bois, bois énergie).
- *le recul du mélèze au profit du sapin*, du fait de l'insuffisance de gestion pastorale et forestière.

L'étage des alpages, menacé par la forêt

L'étage supérieur est celui des « alpages » et donc des grands paysages ouverts d'altitude et de leur flore alpine unique. Cet espace de grande valeur emblématique, écologique et paysagère n'existe pour une grande part que grâce au pastoralisme. *Sans les troupeaux, la forêt remonterait à 2700 mètres en adret, contre 2200 m actuellement, et les alpages se réduiraient donc à pas grand chose.*

Les 22 alpages ovins et 13 alpages bovins, essentiellement propriétés des communes, 32.000 ha au total, sont exploités par 40.000 ovins (dont 34.500 transhumants) et par 2.400 bovins (dont 1.520 transhumants). L'essentiel de la ressource pastorale est donc géré par des éleveurs extérieurs au pays,

venant du département des Hautes Alpes ou des plaines provençales. Un éleveur de St Véran pratique cependant la transhumance inverse sur la plaine de la Crau (Basse Provence).

Avec l'augmentation de la taille des troupeaux, des montées aux alpages souvent trop précoces et l'arrivée du loup dont les prédateurs sont fortement croissantes⁴, le métier de berger est devenu plus compliqué et on constate différentes dégradations : problèmes locaux de sur ou de sous-pâturage, envahissement par le queyrel ((fétuque paniculée) et par le genévrier sabine (à toutes les altitudes), remontée de la forêt, pollutions de l'eau, dégâts aux infrastructures.

L'importance du mitage et de la déprise⁵

A l'échelle de l'ensemble du Queyras, les zones urbaines représentaient un total de 860 ha en 2003 avec une progression de 8 ha/an (1998-2003) soit 1%/an. La perte de prés de fauche est plus importante car estimée à environ 20% pour la période 2002-2011.

Une étude⁶ faite à partir de comparaisons de photos aériennes de 1956 et 1999 sur 2 communes (Arvieux et Château-Ville-Vieille) a permis de chiffrer les changements d'utilisation de l'espace. Sur cette période de 44 ans, le constat pour ces 2 communes est le suivant :

- les espaces cultivés ont perdu 120 ha et les pelouses ont perdu 1000 ha,
- les stades forestiers et pré-forestiers ont progressé au contraire de 900 et 200 ha,

Sur la commune d'Arvieux, les prés fauchés représentaient une surface de 310 ha en 2011 alors que la superficie fauchable avait été estimée à 1551 ha en 2003, soit une baisse de 80%.

Une des conséquences de la déprise est la présence d'une nouvelle forêt non gérée (relevant de terrains privés), qui occupe, à l'échelle de l'ensemble du Queyras, 3.500 ha, ce qui est relativement très important.

Le problème clef du foncier, de l'installation des jeunes et de la transmission des exploitations

Aller au contact des agriculteurs du Queyras, c'est aller à la rencontre d'itinéraires de vie en général peu banaux. Il a fallu en effet à la plupart d'entre eux beaucoup de foi et de détermination pour s'installer et vivre du métier. Les obstacles ne se limitent pas à obtenir l'accord de nombreux propriétaires absents du pays. Untel par exemple a dû attendre 12 ans pour trouver du terrain pour y construire. Tel autre a dû exercer comme chef de station de ski pendant 8 ans avant de pouvoir réaliser un bâtiment d'élevage. Tel autre a commencé à acheter 2 brebis et pratiqué l'alpage comme aide familial pendant 3 ans avant d'avoir la chance de pouvoir bénéficier d'un alpage qui se libérait. Il lui faudra encore attendre plusieurs années pour pouvoir acheter un terrain et y construire maison et bâtiment d'élevage.

Si certains d'entre eux ont des enfants prêts à reprendre l'exploitation, beaucoup d'autres n'en ont pas et 70% des exploitants ont plus de 50 ans. Et si, malgré la difficulté du métier, de nombreux jeunes non queyrassins sont candidats à l'installation, il est cependant à craindre que, sauf innovations dans les politiques, seulement 19 exploitations sur les 37 actuellement existantes seront encore en activité d'ici 2020, tant les obstacles à l'installation sont grands. Le nombre d'exploitations qui avait baissé de 50% en 20 ans, baisserait ainsi encore de 50% en 10 ans.

Pour les responsables du Parc, quatre raisons contribuent principalement à expliquer un tel paradoxe (la réduction annoncée de moitié du nombre d'exploitations malgré de nombreux candidats à l'installation):

⁴ Les prédateurs par les loups sont en forte croissance en France : 1324 attaques et 4717 ovins tués en 2011.

⁵ Chiffres venant de plusieurs études, communiqués par le parc naturel régional.

⁶ Frédéric Bohm, ENGREF Nancy, octobre 2005

- le morcellement et la précarité du foncier,
- le problème clef du bâtiment agricole et de la maison d'habitation : manque de foncier, défaut d'emplacement viabilisable, coût financier, manque de soutien des communes,
- le laisser-faire des communes, peu d'entre elles jouant un rôle moteur
- une politique agricole commune (PAC) qui incite à l'agrandissement.

Nombre d'exploitations agricoles dans le Queyras : projection 2022 sans transmission / installation

COMMUNES	Nbe exploit.		Bâtiments transmissibles d'ici 2022
	2010	2022	
<i>Abriès</i>	3	2	0
<i>Aiguilles</i>	2	2	1
<i>Arvieux</i>	7	2	2 à 3
<i>Château-Ville-Vieille</i>	6	2	1
<i>Ceillac</i>	7	3	0
<i>Molines</i>	7	5	2
<i>Ristolas</i>	2	2	0
<i>Saint Véran</i>	3	0	2 à 3
TOTAL	37	19	9 à 14

Des innovations pour mieux gérer l'espace et maintenir l'agriculture

Si la plupart des communes sont peu motrices pour l'agriculture, celle d'Abriès a cependant innové en créant récemment une *AFP (association foncière pastorale) élargie à l'ensemble du foncier non bâti de la commune*, donc y compris les prés de fauches et parcours d'intersaison. Propriétaire de l'essentiel du foncier, elle a pu en effet mettre à profit les règles des associations foncières pastorales pour imposer cette décision aux autres propriétaires concernés.

L'AFP, gérée par un collectif de 9 personnes (3 représentants de la commune, 3 propriétaires et 3 agriculteurs propriétaires), a passé 15 conventions pour la bonne gestion de l'espace : 4 avec des exploitants locaux, 4 avec des groupements pastoraux transhumants, 2 avec des groupements pastoraux locaux et 5 pour des jardins familiaux. Si, au départ, le projet a suscité des oppositions parfois fortes de certains propriétaires, souvent absentéistes, les résistances se sont en partie réduites depuis grâce au travail de plus en plus apprécié réalisé par l'AFP.

L'avantage de la formule, c'est de simplifier considérablement les procédures d'accès à la ressource et de déclaration, de faciliter l'accès aux aides de la PAC et de garantir une gestion plus durable et rationnelle de l'ensemble de l'espace. Le risque, c'est de soulever l'opposition de propriétaires, lesquels tendent à confondre droit d'urbanisme (PLU) et droit de gestion collective (AFP). Les propriétaires craignent en effet de voir ainsi sanctuariser l'espace agricole. Le risque politique pour le maire n'est donc pas forcément négligeable : une autre commune du Queyras, qui voulait suivre l'exemple d'Abriès, y a pour l'instant renoncé.

La commune d'Abriès s'est aussi donné l'objectif, d'une part, de construire un bâtiment d'exploitation pour aider un éleveur à s'installer et, d'autre part, de créer une ZAP (zone d'agriculture protégée), ce qui permettra de sauvegarder à long terme du mitage le foncier agricole qui le mérite.

3. Produits et filières des Alpes du sud et du Queyras : impasse et essais de renouveau

3.1. Le cas emblématique de la filière lait : pourra t-on sortir les Alpes du Sud de l'impasse ?

Les Hautes Alpes comme la Savoie sont un pays de tradition fromagère. Il y a encore 60 ans, chaque village avait sa fromagerie. Le Queyras lui-même en comptait de nombreuses. Il avait aussi innové pour créer dès 1840 le « *bleu du Queyras* », suivant en cela l'exemple du *bleu de Gex*. Et, au début du 20^{ème} siècle, des queyrassins étaient venus à Lyon, à Aix et à Marseille pour y créer des magasins « beurre, œufs, fromages » réputés. Dans les années 1960, les agriculteurs des Hautes Alpes sont aussi en pointe en France pour s'engager dans les nouvelles formules d'organisations collectives : CUMA, coopératives et CETA⁷ (les premiers du pays).

Les Alpes du Sud et notamment le Queyras auraient donc pu suivre la même voie que celle qui a fait le remarquable succès de nombre de territoires des Alpes du nord, à savoir la valorisation collective de ses savoir-faire fromagers. Malheureusement, il n'en fut rien. En effet, dès 1930, sous l'impulsion de Nestlé qui entendait répondre à la nouvelle demande en lait frais d'une Côte d'Azur en plein développement, c'est une filière « lait » qui se structure. Nestlé a en effet constaté que les Hautes Alpes sont le bassin de production le plus proche du littoral et il construit une grande usine à Gap. En 1971-72, l'industriel, qui a compris que le monde changeait, s'en va et laisse la place à de nouveaux groupes (aujourd'hui Sodiaal et Lactalis) qui y produisent du lait pasteurisé puis UHT, ce qui paraissait alors « moderne ». Comme le pays n'a pas eu alors des hommes de vision et/ou de leadership comparables à ceux qui ont fait aujourd'hui le succès de l'Aubrac ou du Beaufortain, il a ainsi continué à perdre ses savoirs fromagers.

Aujourd'hui, les Hautes Alpes font toujours 80% de la production de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, mais la filière, qui fait vivre 300 producteurs, est en grande difficulté. Quatre raisons y contribuent notamment :

- les coûts élevés de collecte font que la production de lait n'est plus, pour les industriels, concurrentielle par rapport aux régions de plaine,
- l'agriculture est en difficulté et avec la disparition d'exploitations (et le passage de certains producteurs à la production de viande), la production de la région PACA, 27 millions de litres, est tombée très en deçà du quota alloué (35 millions de litres) : on n'est plus très loin du seuil où toute la filière peut être remise en cause,
- la stratégie des grands groupes industriels n'intègre pas ou peu les enjeux territoriaux : l'un ou l'autre pourrait décider du jour au lendemain de tout arrêter,
- la fin annoncée des quotas laitiers privilégiera d'autres régions plus favorisées.

Le Queyras aurait pourtant pu être à l'origine d'une autre stratégie et montrer ainsi la voie à toute la région. En effet, en 1978, 5 agriculteurs d'Arvieux ont voulu créer une fromagerie coopérative. Mais le projet s'est alors heurté à la vision départementale dominante. Finalement géré depuis Guillestre, hors du Queyras, il ne pourra trouver le développement espéré.

En 2003, SODIAAL décide d'arrêter la collecte dans le nord du département, mettant en grande difficulté les éleveurs concernés et donnant raison aux promoteurs de la stratégie fromagère. Trois fromageries (à Guillestre, Montbardon et Château Ville Vieille), permettent aujourd'hui à une petite dizaine d'éleveurs du Queyras de mieux vendre leur lait. L'exemple de la « fromagerie du Queyras », montre combien de richesses et d'emplois auraient pu être créés dans le pays si on y avait promu dès les années 70 une stratégie économique adaptée à la contrainte et aux atouts du territoire (produits de

⁷ CUMA : coopérative d'utilisation de matériel agricole. CETA : centre d'études techniques agricoles

terroir à haute valeur ajoutée plutôt que produits génériques non compétitifs), et combien pourraient encore y être créés pour peu que le territoire se mobilise pour valoriser convenablement ses ressources. La valeur ajoutée créée permet en effet non seulement de compenser le surcoût de la collecte mais aussi de rémunérer infiniment mieux les éleveurs tout en créant un nombre significatif d'emplois (encadré).

La nouvelle Fromagerie du Queyras à Château-Ville-Vieille

Créée en 2004 à Château-Ville-Vieille après l'arrêt de collecte par SODIAAL, la *Fromagerie du Queyras* est une SICA, propriété collective de 10 éleveurs dont 1 seul a son exploitation dans le Queyras.

En 2011, la fromagerie a transformé 1,1 million de litres et produit 25 références dont le « bleu du Queyras » (22% du total). Le coût de collecte est de 70 €/tonne contre 21 € pour le lait SODIAAL des Hautes Alpes et 9 € en Bretagne. La valeur ajoutée créée par la fromagerie (le bleu est vendu 13 €/kg après un affinage d'un mois), permet cependant de payer le lait 360 € (425 € le lait bio) alors que l'industriel le paye 280 €, soit un gain de 30%.

La fromagerie a permis de créer 10 emplois à plein temps : tous les employés résident dans le Queyras.

Pour l'avenir, les Alpes du Sud, et le Queyras en particulier, pourraient avoir intérêt à jouer sur la qualité/authenticité en se centrant davantage sur quelques produits « phare » à forte typicité. Une réflexion régionale a été initiée et la région PACA ne manque pas d'atouts. Elle dispose historiquement d'au moins une dizaine de fromages typiques qui pourraient renaître et prétendre sans difficultés à une AOP (appellation d'origine protégée), dont la *tome du Champsaur* et le *bleu du Queyras*. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a aussi pour elle une « maison régionale de l'élevage » compétente (à Manosque), un lycée agricole spécialisé et un centre fromager de réputation internationale (à Carmejeane). En outre, elle compte encore une dizaine de petites entreprises de transformation faisant 1 million de litres et quelques centaines de producteurs fermiers.

Mais jusqu'où pourra t-on récupérer 50 années alors que le nombre d'exploitations n'a cessé et ne cesse de se réduire et que de nombreux prés de fauche ont été perdus ? Et comment réussir sans trop de casse la nécessaire transition du système laitier actuel à un nouveau système fromager ? Pour certains responsables professionnels, il faudrait un plan à 10-15 ans et commencer à agir là où les chances de réussite sont les plus grandes. Or, pour eux, le Queyras, le Champsaur et la Vallée de l'Ubaye sont les 3 petites régions où la valorisation AOP a quelques chances. Le renouveau des Alpes du Sud passera t-il, entre autres, par le Queyras ?

3.2. Des filières viande entre concentration industrielle et nouveaux circuits courts

La principale production des Alpes du sud et du Queyras en particulier, et celle qui permet aujourd'hui pour l'essentiel de maintenir les alpages : c'est l'agneau. Elle rapporte cependant peu au pays au plan financier direct : la plupart des éleveurs sont des transhumants et non des éleveurs locaux, et les communes, propriétaires des alpages, ne touchent pas grand chose en location.

La filière ovine, plus encore que la filière laitière, est dominée par un aval industriel qui ne cesse de se concentrer. L'aval en l'occurrence, c'est, à Sisteron, le plus grand abattoir européen, aujourd'hui repris par Ovinpex, une entreprise sans attache ancienne dans la région (siège à Rungis). Face à lui, les 2.600 producteurs (1.800 sur PACA, 800 en Rhône Alpes) sont insuffisamment unis bien que 2 grands groupements, à Gap et à Sisteron, regroupent 900 producteurs et assurent 50% de la production.

La concentration industrielle n'empêche pas de jouer la carte de l'authenticité : la reconnaissance en 2003 de « *l'agneau de Sisteron* », en tant que label rouge et IGP (indication géographique protégée) a en effet permis de garantir un produit de haute qualité et à forte typicité : races locales, alimentation pastorale, faible chargement à l'hectare, viande claire, tendre et au goût peu prononcé. *L'agneau de Sisteron* est une belle réussite avec une progression de 15%/an, 30.000 agneaux produits par 300 éleveurs et un prix majoré de 60 à 80 centimes / kg. On le retrouve sur les marchés de Noël à Pâques et

de juin à août.

L'autre innovation, c'est un début de structuration de *circuits courts* pour aussi bien la viande ovine que bovine⁸. Le Queyras a notamment la chance de pouvoir disposer à proximité (à Guillestre) d'un abattoir local et 7 éleveurs du pays se sont regroupés en 2009 pour créer le GIE « *Alpages Queyras* ». Les animaux, abattus à Guillestre, sont transformés dans le Queyras à Meyriés, dans un atelier de découpe créé par le fils d'un agriculteur. Un éleveur ovin de Saint Vêran, propriétaire de 300 brebis, y écoulait 20% de sa production en 2011, à 7 €/kg au lieu de 5,5 par le circuit classique (coopérative de Gap, abattoir de Sisteron). *Alpages Queyras* a vendu 16 tonnes de viande sur l'année à des particuliers de Marseille, Gap et Briançon⁹.

L'avenir de ces nouvelles filières dépend cependant notamment de celui des petits abattoirs. Celui du Guillestre qui ne traite que 500 tonnes, est en deçà de l'équilibre économique : que va t-il devenir ?

3.3. Des ressources bois sous-valorisées

La ressource en bois du Queyras est importante mais insuffisamment valorisée, faute de filières bien organisées. Outre la réduction des moyens de l'ONF, on peut déplorer le faible dynamisme de l'exploitation forestière, la diminution régulière du nombre de scieries (on n'en compte que 3 pour un équivalent de 10 ETP) et l'absence de filière granulés (pellets) ou de filière plaquettes bien organisée.

La production de bois d'œuvre et billons (hors bois de chauffage) s'élève à 13.000 m³ sur les 8 communes Queyras + Guillestre, dont 12.000 de mélèze. Cependant, seulement 3.500 à 4.000 m³ sont sciés sur place et 8000 m³ de grumes sont exportés à l'état brut en Italie (1000 m³ de sciage et une bonne partie du bois de trituration partent aussi en Italie). Le Queyras perd donc l'essentiel de la valeur ajoutée et des emplois. Les italiens, contrairement à nous, savent aussi utiliser les « petits bois » dans la construction. Faute de bois standardisé (déligné, trié et séché), de nombreux utilisateurs se tournent aussi de plus en plus vers des bois importés. Du sapin douglas arrive du Massif central et de Bourgogne à 130 à 150 €/m³ alors que le mélèze, de qualité comparable, est vendu de 150 à 180 €. Quant au bardeau de mélèze, il vient de plus en plus de Russie. Le coût du produit local tend en outre à monter avec l'imposition de nouvelles contraintes environnementales. Et, si on imposait le câble ou des « grains de vieillissement¹⁰ », l'écart serait encore plus grand. Sans financements spécifiques, le débardage par câble, n'est possible que pour les gros bois.

Cependant, de nouvelles initiatives sont là pour montrer l'important potentiel du territoire en termes tant de ressources que de nouvelles demandes. Un entrepreneur de Ceillac, scieur et constructeurs de chalets en bois local (12 à 15 par an), a créé 28 emplois. Il plaide pour la mise en place d'un « pôle bois » à Guillestre, équipé de séchoirs. L'objectif de l'investissement (6 millions €) serait, à partir de grumes, de faire du « zéro déchets » avec production de chalets, menuiserie et bois-énergie, et de multiplier le volume par 5 ou 6 pour traiter 10.000 m³. Ceci permettrait de créer 30 emplois supplémentaires.

La construction de chaufferies publiques (4 en cours pour 3 déjà existantes) et privées (8 existantes) témoigne de son côté du nouvel intérêt croissant pour le bois énergie. Des innovations restent à imaginer pour faire évoluer la production traditionnelle de jouets (en pin cembro) et de meubles (la coopérative d'artisanat d'art regroupe une vingtaine de membres) et pour l'habitat intérieur. L'artisanat bois représenterait près de 60 emplois.

⁸ La production de bovins viande fait vivre un millier d'éleveurs en PACA.

⁹ Il semble que la différence entre les 2 prix soit aujourd'hui moins forte.

¹⁰ Les « grains de vieillissement » ou « flots de sénescence » sont des surfaces boisées, en général de quelques hectares, sur lesquelles l'objectif de récolte est exclu et le peuplement forestier abandonné à son évolution naturelle. Des forestiers du Queyras font remarquer qu'une bonne part de la forêt queyrassine n'étant pas naturellement exploitable, l'imposition de tels grains dans les forêts productives ne leur paraîtrait pas justifiée.

3.4 Le tourisme, la pluriactivité et les autres éléments de la vie économique et sociale

Le tourisme n'est pas nouveau : dès 1921, le Queyras avait installé le 2ème télésiège des Alpes. Depuis 50 ans, le tourisme est cependant devenu la priorité n°1. Le secteur, qui reçoit de très loin le plus d'appui des collectivités territoriales, est devenu le premier secteur économique, en valeur, du Queyras. Les dépenses « touristiques, retraites et proximité » de l'économie résidentielle représenteraient 82% des flux financiers locaux.

Le tourisme d'aujourd'hui est la conséquence du choix des années 1960, celui des « stations villages ». C'est donc un tourisme assez « doux », à la fois d'hiver et d'été. Le parc immobilier, près de 20.000 lits sur l'ensemble du PNR (donc y compris une partie du Guillestrois), est constitué pour une bonne part de résidences secondaires (près de 7.500 lits), lesquelles consomment de l'espace. On compte aussi de nombreux meublés, 9 campings, 18 centres de vacances et une vingtaine de petits hôtels (un peu plus de 1.000 lits). La randonnée et le ski alpin, qui fait vivre directement 120 personnes de manière saisonnière (employés de la station) sont des activités essentielles. Cependant, la gestion des remontées, malgré la restructuration, reste déficitaire (- 400 à -500.000 € ?) et des hôtels et centres de vacances ferment. Le nombre total de lits progresse finalement peu.

Avec la crise économique actuelle et une qualité d'hébergement considérée comme « faible », le secteur paraît fragile, voire menacé : taux d'occupation assez réduit (« on louait sur 21 ou 22 semaines : aujourd'hui si on loue 15 semaines, on est content »), vieillissement du parc d'hébergement et des remontées mécaniques, difficulté à bien différencier le produit Queyras, faiblesse de la « gouvernance » territoriale. Le changement climatique pourrait aussi toucher de plein fouet le tourisme hivernal dans cette région qui manque déjà souvent de neige.

Pour la DATAR (Commissariat aux Alpes), la demande a beaucoup évolué et si on continue ainsi, le tourisme des Alpes du sud risque « d'aller dans le mur ». Elle plaide pour une mutation économique, pour éviter tout « placage » et sortir de la vision d'abord ski, pour raisonner « espace valléen » et pas « station » et pour aller vers des « échelles et partenariats modifiés ».

Le tourisme est important pour l'agriculture (et vice-versa) et la forêt : il donne en effet la possibilité d'une *pluri-activité* et l'occasion d'emplois pour les femmes d'agriculteurs en plus que de nouvelles opportunités de marchés. Cependant, une faiblesse reconnue des hébergements touristiques du Queyras, outre leur insuffisante qualité, est leur « manque d'identité » (architecture) ainsi que de « liens avec le territoire (services, produits locaux) » et la destination ne valorise pas encore assez les « 2 atouts majeurs que sont la culture et la nature ».¹¹ Le Queyras est donc encore loin d'une « économie de terroir » à forte identité et créatrice d'un « panier de biens et services territorialisés », se valorisant mutuellement, à l'instar par exemple de l'Aubrac.

Si le Queyras souffre comme d'autres territoires de montagne du recul et d'une carence de nombreux services (insuffisance de services médicaux, plusieurs communes n'ont plus de boulangers, nombreuses zones d'ombre pour les communications mobile et internet¹²), il se distingue cependant par une vie associative remarquable. L'association culturelle, sociale et sportive du Queyras compte 450 adhérents, développe de nombreux services et emploie 22 personnes.

¹¹ Source : *Schéma écotourisme Queyras 2010-2015*, PNR du Queyras

¹² La mission en a été directement témoin

4. Acteurs et politiques, points de vue exprimés

4.1 Des visions partielles et contradictoires

Certains considèrent que l'avenir du Queyras ne passe que par le tourisme et que les touristes viennent pour une nature « sauvage ». L'important avec la crise, c'est d'agir pour mobiliser de nouveaux marchés.

Des agriculteurs et responsables professionnels sont critiques et certains très pessimistes. Pour eux, les décideurs, tournés vers le seul tourisme, sont de moins en moins agricoles et n'y croient pas, l'agriculture n'étant qu'un « faire-valoir ». D'ailleurs, « quand il y a des conflits d'usages sur le foncier, les maires donnent toujours priorité au tourisme ».

D'autres acteurs critiquent aussi une approche « tout tourisme » qui ne se remet pas en cause malgré la crise et qui ne soutient pas assez les talents locaux et l'activité locale. Ils regrettent le défaut de vision collective et estiment qu'il faudrait travailler davantage sur « l'identité culturelle » du Queyras. Certains considèrent que le modèle économique actuel est usé et a son pic de rentabilité derrière lui.

Des agriculteurs ont un discours critique sur certains propriétaires fonciers qui n'habitent pas sur place : « sous prétexte de vouloir maintenir la culture, ceux-ci bloquent en réalité la modernisation ». Ils estiment en outre que l'agriculture du Queyras est en « risque d'effondrement », ce qui va conduire à la dégradation de l'environnement et des paysages et à l'échec du tourisme, du pays et du parc. Plusieurs agriculteurs et forestiers pensent que « sans meilleure valorisation de ses ressources, le Queyras va à l'échec ». Si certains se réjouissent des initiatives en cours pour mieux les valoriser, ils regrettent que les visions des entrepreneurs ne soient ni croisées ni prises en charge par les collectivités locales. L'administration critique de son côté une certaine insuffisance de leadership territorial et agricole (dispersion des efforts).

Le président de la chambre d'agriculture pense cependant que le Queyras pourrait s'en tirer s'il est convenablement accompagné. « On a bien plus de problèmes de déprise dans les montagnes sèches non touristiques où les exploitations sont plus grandes et où les jeunes ont du mal à se marier. Le Queyras dispose, lui, d'une vie sociale, de la pluriactivité grâce au tourisme et d'un nom porteur : on peut valoriser les produits et créer de la valeur ajoutée ». *La question clef reste cependant celle du renouvellement des générations et donc de l'installation des jeunes.* Un maire agriculteur va jusqu'à affirmer qu'il faudrait une nouvelle génération de néo-ruraux. Un agriculteur met lui en cause le manque d'intérêt de la France pour la formation pastorale et la vision faussée de l'alpage actuellement véhiculée. La formation des bergers est fondamentale pour l'avenir.

4.2. La question des politiques publiques et du rôle du parc

La *politique agricole* est considérée comme essentielle car sans les aides de la PAC (qui peuvent assurer jusqu'à 80% du revenu), l'agriculture n'aurait pu se maintenir. Si on se souvient avec nostalgie de la période de la « zone témoin » où des ingénieurs et techniciens étaient à l'écoute et au service du terrain, la politique est devenue aujourd'hui désincarnée. Cependant, le « bilan de santé » a permis depuis 2010 un rééquilibrage salutaire des aides au bénéfice de l'élevage herbager.

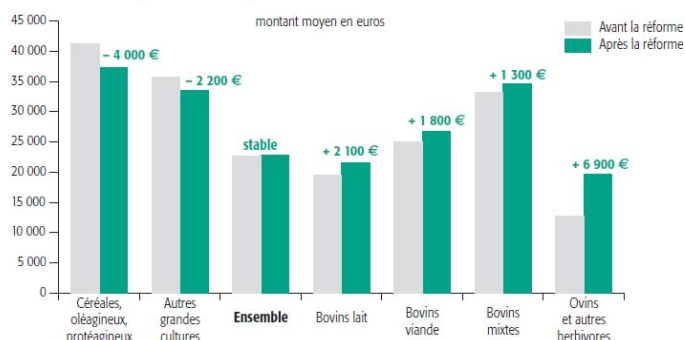
Les aides de la PAC et l'agriculture de s Hautes Alpes

La part des aides directes de la PAC dans la valeur de la production était de 32% dans le département des Hautes Alpes en 2007 contre une moyenne nationale de 15%.

Avec le « bilan de santé de la PAC », les aides directes de la PAC ont été réorientées en 2010 pour soutenir davantage les productions herbagères, notamment ovines, jusqu'alors défavorisées. Le département a ainsi obtenu 40,5 millions €, soit +24% par rapport à 2009 ; dont + 41% pour le pilier 1 (revalorisation du DPU pour l'herbe) et + 5% pour le pilier 2 (ICHN majorée de 15% sur les 25 premiers ha). Ce total se répartit ainsi :

- Pilier 2 : ICHN ou indemnité compensatoire des handicaps naturels (38%), PHAE ou prime herbagère agro-environnementale (11%), MAE (mesures agro-environnementales autres que la PHAE) : 3%,
- Pilier 1 : DPU -droits de paiements uniques- (36%) ; prime brebis (9%), aide au lait de montagne (1%).

La nouvelle répartition des aides du premier pilier a bénéficié aux exploitations spécialisées en ovins et autres herbivores



L'aide moyenne par exploitation est aujourd'hui un peu supérieure à la moyenne française (24.000 €), dont 50% relèvent du Pilier 2. L'absence de prise en compte de l'emploi dans le schéma des aides directes et le renforcement du Pilier 1, dont les aides par exploitation ne sont pas plafonnées, contrairement à celles du Pilier 2, interrogent cependant sur l'effet possible de la PAC sur les Alpes en termes d'emplois, d'installations et de maintien des petites exploitations. Malgré le rééquilibrage, une exploitation ovine reste encore moins aidée qu'une exploitation céréalière moyenne

Source Impact du bilan de santé de la PAC sur l'agriculture alpine MAAF, SUACI, Sept 2012 ; Agreste avril 2011

La politique agricole et forestière, c'est aussi des outils tels que les AFP, les AOP/IGP, les nouvelles ZAP (zones d'agriculture protégée) et les « chartes forestières de territoires » qu'il faut savoir mettre à profit. Cependant, il faut innover pour créer plus de valeur ajoutée localement et réussir le renouvellement des générations par l'installation des jeunes (en agissant sur le foncier et le bâtiment pour du locatif). La politique agricole est d'ailleurs accusée par certains de trop favoriser les agrandissements, ainsi que les grands troupeaux et les grosses surfaces. Quant au programme LEADER, certains estiment qu'il a très mal évolué car il est maintenant « préempté par les élus pour aménager des places de village ». La priorité devrait être de soutenir les outils collectifs, les abattoirs (évitera-t-on la fermeture de celui de Guillestre ?), les fromageries, l'achat de bâtiment et habitations pour du locatif.

Le monde agricole est le premier à souligner l'importance d'une vision et d'une *politique de « montagne »*, celle-ci portant des valeurs et des difficultés spécifiques et imposant des approches territorialisées originales. Certains regrettent que la loi montagne soit restée inappliquée faute de moyens. Pour eux, le maintien de l'agriculture est la condition du maintien d'un environnement de qualité : on a donc besoin de nouvelles stratégies agriculture/tourisme/environnement mieux articulées et capables de créer des synergies positives. Cependant, le commissariat aux Alpes et la convention interrégionale 2007-2013 pour le Massif des Alpes, tournés d'abord sur le tourisme et sur une logique d'outils et d'actions, semblent manquer de vision systémique. L'agriculture est abordée sous l'angle de la performance des filières pastorales et forestières et pas dans son rôle stratégique pour la préservation des ressources et sa synergie positive possible avec le tourisme. Les mesures séparent, sans les regrouper, tourisme, préservation des ressources et agriculture.

L'évolution du rôle possible de la *communauté de communes* et du *parc régional* sont des questions importantes pour l'avenir du Queyras. La communauté de communes devant se fusionner avec celle du Guillestrois, le parc deviendrait ainsi la seule institution regroupant les seules 8 communes du Queyras. Le parc représente aussi un « projet », lequel a une force réglementaire en matière d'urbanisme, et une « équipe technique » importante puisque de plus de 30 personnes (mais dont la grande majorité n'habite cependant pas sur place).

Si chacun reconnaît l'intérêt potentiel d'un tel outil, le parc est cependant critiqué de longue date y compris par son nouveau président, pour être trop resté « dans sa bulle ». Il est aussi accusé par certains de ne pas hiérarchiser les question environnementales et d'ajouter des contraintes, qui accroissent les coûts, plutôt que d'aider à régler les problèmes de fond. Si, dès sa création, Philippe

Lamour, son initiateur, avait souligné l'importance centrale de l'agriculture, le parc a peu investi dans ce domaine et il n'a pu éviter une opposition agriculture/tourisme stérile et négative. Alors que l'agriculture du Queyras est aujourd'hui en risque d'effondrement, et avec elle à terme l'environnement et l'identité du pays, la question qui s'est posée en 2005/2006, au moment où la charte et le bureau du Parc devaient être renouvelés, a été celle de l'évolution possible du rôle du Parc. « Celui-ci pouvait-il devenir, oui ou non, un outil utile pour l'agriculture » ? Pour son nouveau président, lui même agriculteur et élu local, le monde agricole doit aujourd'hui passer une alliance objective avec les naturalistes et vice-versa. La nature ne peut en effet être protégée sans l'agriculture et les agriculteurs et naturalistes ont donc intérêt à s'allier.

Ceci a conduit le Parc et la Chambre d'agriculture à se rapprocher pour lancer une démarche de « *site d'agriculture durable* » sur l'ensemble du périmètre du parc. La chambre, qui avait déjà expérimenté cette démarche sur le Champsaur et le Buëch, s'est en effet positionnée comme un organisateur-fédérateur de réflexion territoriale. Les 8 réunions qui se sont tenues sur le Queyras en 2008 ont aidé à établir un diagnostic territorial et à faire émerger plusieurs initiatives concrètes.

Le parc, reprenant à son compte les innovations engagées sur la commune d'Abriès (création AFP élargie, projet création ZAP, bâtiment d'élevage mis en locatif), a par ailleurs inclus dans sa *nouvelle charte 2010-2022* plusieurs objectifs essentiels pour l'avenir du Queyras :

- « *Préserver le plus possible les prés de fauche et les espaces agricoles (de manière à ce que tout espace cédé à l'urbanisation soit compensé par une reconquête de terre agricole) ;*
- *Maîtrise foncière de terrains et bâtiments agricoles : offrir à des candidats des moyens de s'installer sans avoir à mobiliser ces facteurs ;*
- *Créer dans les 10 ans au moins une ZAP par commune ;*
- *Généraliser les AFP à toutes les communes et étudier la possibilité de les étendre à toutes zones hormis les zones urbaines et les zones soumises ONF ;*
- *Appuyer les communes pour l'élaboration ou la modification de leur PLU afin de mieux faire prendre en compte les enjeux agricoles ; établir dans les 2 ans des cartes communales des espaces agricoles en associant les communes et les agriculteurs ;*
- *Réaliser, dans les 3 ans, un état des lieux des prés de fauche à l'échelle du Parc. »*

Ces engagements précis seront à juger sur les résultats mais le parc a-t-il vraiment les moyens et les outils pour les faire respecter ?

5. Analyse stratégique et scénarios

5.1. Atouts, faiblesses, opportunités et menaces

L'analyse des tendances observés et des points de vue exprimés nous conduit à proposer l'analyse stratégique suivante.

<p>Atouts :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un nom porteur (Queyras), un espace de haute montagne enclavé à l'identité et aux paysages uniques (un petit « Népal » français) - des ressources forestières, agricoles et pastorales importantes, des paysages équilibrés et typiques (mélézin, alpages..) et un potentiel de produits de très haute qualité - des entrepreneurs et projets innovants, une 	<p>Faiblesses :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une situation d'isolement, un milieu de haute montagne contraignant (zone habitée la plus haute en Europe), la difficulté d'accès (transports) - l'absence de bassin de population important à proximité - une incompréhension par certains décideurs de l'importance stratégique et du potentiel économique de l'agriculture et de la forêt, la vision dominante « tout tourisme », le défaut de vision partagée, - un défaut de leadership territorial et agricole, un parc « dans sa bulle », dont la majorité des agents n'habitent pas sur place, une vision et des règles environnementales descendantes, désincarnées, non hiérarchisées
---	---

<p>vie sociale active</p> <ul style="list-style-type: none"> - le savoir et la culture locale montagnarde (cependant fragile, en recul et avec risque de verser dans la nostalgie plutôt que d'être porteur d'innovation)\$ - un parc naturel régional avec une capacité d'ingénierie significative - un tourisme « doux » respectueux de l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> - un modèle économique fragile (ski...) et dépendant - une faible valorisation des produits agricoles et forestiers, des filières peu structurées et rapportant peu au territoire - le non croisement et la non prise en charge par les collectivités des visions des entrepreneurs locaux, une dispersion des efforts - le recul agricole, un espace déjà fortement dégradé par la déprise - un foncier atomisé, la grande difficulté à s'installer faute de bâtiments et foncier disponibles
<p>Opportunités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la crise du tourisme et la montée des prix mondiaux (énergie, alimentation), occasion d'émergence d'une nouvelle vision du développement, - la demande croissante de la société pour des produits de qualité, pour du bois énergie et pour des « paniers de biens et services territorialisés » regroupant agriculture, tourisme, paysages et environnement - les rapprochements entre agriculteurs et naturalistes, parc et chambre ; la réorientation du parc, la nouvelle charte - de nombreux jeunes candidats à l'installation 	<p>Menaces :</p> <ul style="list-style-type: none"> - risque de « fuite en avant » touristique et urbaine, modèle économique non durable, déficit des stations - risque à court terme d'un effondrement agricole avec toutes ses conséquences (environnement, paysages, économie, société) avec des conséquences négatives malheureusement visibles seulement à plus long terme (20 ou 30 ans) - changement climatique remettant en cause le tourisme d'hiver (ski) - des risques accrus de sécheresses et d'inondations - échec des politiques publiques et des acteurs à faire émerger une vision partagée et une économie de « terroir » avec synergie réussie entre agriculture, environnement et tourisme. Échec éventuel du parc - incertitudes sur l'avenir de la PAC, crise économique et des finances publiques pouvant amener à réduire la solidarité territoriale

En se fondant sur l'analyse stratégique et sur des hypothèses relatives au rôle des acteurs et à l'évolution des politiques (au plan local, régional et national), deux scénarios différenciés sont proposés pour le Queyras. D'autres facteurs plus globaux seront aussi importants, notamment le changement climatique (encadré).

Impacts possibles du changement climatique

Le changement climatique a déjà des impacts significatifs sur les Alpes puisque la température de l'air à 1800 m en hiver a augmenté de 1 à 3° en 45 ans selon les massifs. Il pourrait conduire à une augmentation des précipitations en hiver, à une diminution en été, à un stress hydrique accru, à une fluctuation de l'enneigement, à une diminution du manteau neigeux (diminution des surfaces enneigées et des hauteurs de neige) et à une croissance des risques (érosion, inondations, avalanches, sécheresses).

Le tourisme « ski » du Queyras pourrait être très affecté. La végétation (et donc l'agriculture, l'élevage et la forêt) sera également touchée. Dans les zones basses, on pourrait voir le remplacement progressif des conifères par des feuillus et la possibilité de nouvelles productions agricoles (arboriculture, maraîchage). En haute altitude, la limite supérieure des forêts pourrait monter sensiblement avec des risques pour l'alpage et la flore endémique. L'augmentation de la température, si modérée, pourrait être un avantage pour la production agricole et pastorale. A contrario, trop forte, elle sera un handicap. La montée des problèmes de sécheresse pourrait conduire à devoir faire à nouveau appel à l'irrigation.

5.2. Un scénario « au fil de l'eau » : « Déprise et crise »

Hypothèses prospectives

Dans le premier scénario, « au fil de l'eau », priorité continuerait à être localement donnée au seul tourisme dans sa vision actuelle. Le Queyras n'anticiperait donc pas bien les effets des changements en cours : réchauffement climatique, crise économique, réduction des dépenses publiques, nouvelles demandes des consommateurs. La nouvelle charte du parc, dans sa composante agricole, serait peu suivie d'effets. Sous la pression de certains propriétaires, les communes renonceraient par exemple à créer des ZAP et des AFP « élargies ». Les agriculteurs locaux, de moins en moins nombreux, ne réussiraient pas à se regrouper suffisamment et à inverser la tendance générale. L'équipe du parc resterait lointaine et les politiques agricoles, environnementales et d'aménagement du territoire n'apporteraient pas les nouvelles réponses appropriées aux enjeux montagnards. De nouvelles règles

environnementales rendraient les productions locales encore moins compétitives par rapport aux produits importés concurrents. Les projets de valorisation des produits locaux resteraient éparpillés et peu portés par les collectivités.

Conséquences possibles

Malgré les aides de la PAC, le nombre d'exploitations se réduirait encore de moitié d'ici 2020 pour descendre en dessous de 20. Dans le même temps l'abattoir de Guillestre, jugé non rentable, serait conduit à fermer et les effectifs locaux de l'ONF baisseraient encore de plus de 1/3.

Le Queyras n'aurait donc plus les hommes, les savoirs, les outils et la masse humaine critique minimum lui permettant de construire des dynamiques collectives fortes de gestion de l'espace et de valorisation de ses ressources agricoles et forestières. Les projets de valorisation resteraient bricolés et n'atteindraient pas la taille critique. La fermeture de l'abattoir mettrait un terme à la valorisation locale de la viande par circuits courts. Les troupeaux deviendraient trop grands pour permettre la bonne gestion des ressources pastorales et des prés de fauche et les acteurs locaux ne parviendraient pas à imposer la bonne gestion des alpages par des troupeaux transhumants, eux-mêmes de plus en plus grands (plus de 3000 brebis).

On assisterait alors à la fois à une forte remontée de la forêt sur les alpages et sur les parcours d'intersaison, qui se réduiraient d'autant, au développement non maîtrisé et qui se généraliserait du queyrel et surtout du genévrier sabine et au remplacement progressif mais important du mélèze par le sapin¹³. Avec la fuite en avant touristique, on assisterait aussi à de nouvelles constructions sur prés de fauche.

Le Queyras verrait alors une forte dégradation de sa qualité paysagère et environnementale et devenant un espace bâti entouré d'une forêt beaucoup plus sombre, il perdrait son identité profonde. La fermeture des paysages ouverts aurait aussi pour conséquence une perte de biodiversité et d'attractivité touristique.

Au plan économique, le pays, outre la perte de la moitié de ses emplois agricoles, ne parviendrait pas à créer la centaine d'emplois à plein temps que la bonne valorisation de ses produits agricoles et forestiers lui permettait d'espérer. Le tourisme lui-même fragilisé par le recul agricole, la dégradation des paysages et de l'environnement et le vieillissement du parc immobilier et des remontées mécaniques, connaîtrait une crise majeure. Ce scénario, faute de diversification du tourisme, rendrait le Queyras très vulnérable au changement climatique (impact sur l'activité ski).

Le parc finirait par perdre son label.

5.3. Un scénario alternatif : le « renouveau queyrassin par le terroir »

Hypothèses prospectives

Dans ce deuxième scénario, une nouvelle vision partagée du territoire aurait émergé, permettant l'engagement du Queyras dans une véritable « stratégie innovante de terroir ».

Dans cette vision nouvelle, les décideurs locaux auraient :

- reconnu le savoir et la culture locale montagnarde et le potentiel humain fort du Queyras,
- dépassé les visions sectorielles confrontant agriculture et tourisme et décidé de redonner toute sa place à l'agriculture dans le projet de territoire,
- apporté les soutiens nécessaires pour, d'une part, repositionner et restructurer avantageusement les filières et assurer leur mise en synergie positive, et, d'autre part, garantir la préservation et

¹³ Une étude de l'ONF publiée en 2001 (Cf Bonnassieux, Forêts méditerranéennes, Nov 2001.) a montré que si on laissait les dynamiques naturelles opérer, seuls 8% de mélèzein du Queyras se maintiendraient. Le mélèzein se transformerait en effet en sapinière sur l'ensemble des ubacs jusqu'à 1900 m, et en cembraie au-dessus de la sapinière, se maintenant dans la seule partie supérieure et sur les zones régulièrement rajeunies (couloirs d'avalanche, éboulis actifs).

bonne gestion de l'espace agricole et forestier.

La réorientation du Queyras aurait été elle-même facilitée par l'évolution des politiques nationales et régionales en faveur notamment de la gestion durable de l'herbe et de l'installation des jeunes.

Conséquences possibles en termes d'action

La nouvelle vision du Queyras aurait conduit à réorienter à la fois les filières et leur articulation, la gestion de l'espace et le rôle et les compétences du Parc.

La bonne gestion de l'espace pastoral aurait été aussi favorisée par les mesures prises au niveau local ou plus global en faveur de l'herbe en montagne et de l'élevage : création d'AFP élargies généralisée à l'ensemble des communes, autorisation de fauche des prés non gérés, embauche d'un pastoraliste au sein du Parc, partenariat passé avec le CERPAM, formation d'une nouvelle génération de bergers, renforcement des liens entre transhumants et éleveurs locaux, amélioration des plans de gestion des alpages et, le cas échéant, introduction de pratiques maîtrisées d'écobuage¹⁴, si elle est une condition du maintien des milieux ouverts. Le Parc aurait en outre développé toute une action pédagogique pour expliquer à l'ensemble de ses visiteurs que le territoire Parc est un espace anthropisé dont la sauvegarde n'est possible que par une bonne exploitation et gestion pastorale, agricole et forestière.

La communauté de commune aurait, avec le Parc, la Chambre d'agriculture et le Commissariat aux Alpes de la DATAR conduit le nécessaire travail de médiation psychologique qui aurait permis de redonner toute sa place à l'agriculture et aux produits de la forêt et de l'élevage dans la vision et le projet de territoire. La réflexion collective aurait permis en effet une prise de conscience partagée des risques, des enjeux et des progrès possibles.

Le grand changement local aurait été la décision de rassembler les forces pour installer une nouvelle génération de jeunes agriculteurs formés, par l'achat et la construction ou aménagement de locaux d'habitation et bâtiments d'élevage, mis en location.

L'autre changement déterminant aurait été la meilleure valorisation des ressources agricoles et forestières. Un consensus local se serait en effet dégagé pour mettre en place une véritable stratégie conduisant le Queyras (en y associant le cas échéant le Guillestrois) à s'engager collectivement pour :

- établir le « cahier des ressources » (et savoir-faire, y compris culinaires) de son territoire,
- faire émerger des produits phare de haute typicité, notamment le *bleu du Queyras* (qui aurait retrouvé sa haute qualité), la *viande d'alpage* et tous les produits à base de bois de mélèze et pin cembro en jouant aussi sur une forte innovation. Grâce à cette mobilisation, le bleu du Queyras aurait notamment obtenu de l'INAO (Institut national de l'origine et de la qualité) une reconnaissance d'AOP, assortie d'un cahier des charges exigeant (le périmètre pouvant déborder du Queyras lui-même),
- soutenir l'émergence ou la consolidation des structures collectives de transformation (pôle bois, fromagerie, atelier de découpe et abattoir) permettant cette valorisation avec la nécessaire exigence d'engagement collectif et individuel,
- Installer de jeunes éleveurs laitiers avec mise à disposition de bâtiments d'élevage et d'habitation,
- promouvoir les produits et savoir-faire du pays dans l'habitat et dans la restauration locale, ainsi que sur les marchés régionaux (Lyon, Aix, Marseille). En faire de véritables « produits d'appel » pour le développement local du tourisme,
- créer en conséquence une très forte synergie entre tourisme, agriculture et artisanat local,
- assurer un bien meilleur encadrement des projets de construction pour qu'ils contribuent à une identité queyrassine renouvelée et à la valorisation des matériaux locaux,
- réorienter l'activité touristique dans l'esprit de la nouvelle vision territoriale.

¹⁴ Comme c'est le cas par exemple dans le parc national des Cévennes.

Conséquence possible en termes de résultats

La nouvelle vision territoriale du Queyras devrait conduire à la mise en place, comme dans l'Aubrac, d'un véritable « panier de biens et de services territorialisé » créateur de fortes synergies positives entre agriculture, artisanat, tourisme, paysages et environnement. Les produits et services se valorisent mutuellement malgré des actes d'achat séparés, les différents secteurs de l'économie queyrassine en seraient chacun gagnants.

L'offre queyrassine ayant su valoriser les ressources et spécificités territoriales aurait alors fortement gagné en efficacité et en résilience, économique et écologique.

Pour le Queyras, l'adoption de la nouvelle vision aurait permis d'éviter de perdre la moitié de ses emplois agricoles et d'en créer de nombreux nouveaux grâce à la valorisation des produits (fromage AOP, énergie bois, bois de mélèze,...) et à la nouvelle synergie créée entre agriculture, artisanat et tourisme. La réorientation de l'économie lui aurait aussi permis de largement sauvegarder ou restaurer son environnement, ses paysages et son identité et d'être beaucoup moins vulnérable au risque climatique.

La réussite du Queyras aurait eu aussi des répercussions très positives à l'échelle départementale et régionale. Au plan régional, la région PACA qui aurait soutenu le renouveau queyrassin, y aurait en effet trouvé un exemple concret pour une stratégie de reconquête agricole et rurale des Alpes du Sud. Au plan départemental, de nombreux éleveurs des Hautes Alpes auraient fortement bénéficié des nouvelles dynamiques de valorisation permises par la production et la promotion des nouvelles AOP *bleu du Queyras* (et *tome du Champsaur*).

Leviers de politiques pouvant favoriser le 2^{ème} scénario

Si la réalisation du 2nd scénario dépendra d'abord des forces locales et de leur capacité à structurer un projet territoire/filières bien pensé et suivi par des indicateurs pertinents, des évolutions de politiques, décidées au niveau régional, national et européen, pourraient certainement la faciliter. La région, financeur du parc régional, et l'Etat pourraient par exemple s'attacher à réorienter positivement les politiques intéressant la montagne, l'agriculture et la protection de la nature, en recherchant notamment une meilleure synergie et efficacité d'action. Ils pourraient s'attacher notamment à promouvoir une vision beaucoup plus écosystémique du développement de la montagne et appuyer la nécessaire réorientation du rôle et des compétences des espaces protégés alpins dans leur articulation avec les outils du développement agricole.

L'herbe constituant assurément un *bien d'intérêt commun*, sa préservation et sa bonne gestion pastorale pourraient notamment justifier la mise en place de nouveaux dispositifs d'action, y compris le cas échéant d'ordre juridique, pour mieux les garantir: encouragement à la création d'AFP élargies, mesures simplifiées permettant d'assurer la fauche des prés non gérés, politique innovante d'installation de jeunes agriculteurs en locatif (justifiant le cas échéant l'évolution du rôle des SAFER pour en faire aussi des outils de conservation de la nature agricole) avec mobilisation de nouvelles ressources financières, formation de bergers et appui technique et financier à un agro-pastoralisme « durable » (évolution des aides de la PAC,...). Un plus grand soutien, dans le cadre du Pilier 2, à l'innovation et surtout à la structuration d'outils et d'actions de type collectif, qu'elles concernent la valorisation des produits ou la bonne gestion des ressources (agricoles, pastorales, forestières, eau) aux échelles territoriales pertinentes, pourrait être très positif pour venir appuyer le futur projet agricole du territoire.

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires

Annexe 8 : Etude de cas Beaufortain



Rapport établi par
Bernard Welcome
 avec l'appui de **Hervé Bichat**

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires

Annexe 8 : Etude de cas Beaufortain

Sommaire

1. Le territoire et quelques mots d’histoire du Beaufortain.....	3
2. Les ressources territoriales du Beaufortain.....	3
3. Produits et filières du Beaufortain.....	5
4. Acteurs et politiques, points de vue exprimés.....	7
5. Analyse stratégique et scénarios	8

1. Le territoire et quelques mots d'histoire du Beaufortain

Le Beaufortain est un territoire de Haute montagne situé entre le massif du Mont Blanc et le val d'Arly au Nord, l'Italie à l'est, l'axe Ugine-Albertville à l'ouest, la vallée de la Tarentaise au Sud

Son plus haut sommet, le Roignais, culmine à 2995m. Mais le massif abrite aussi des sommets emblématiques comme la Pierra Menta, étonnant monolithe qui n'a pu être gravi qu'en 1926.

Le Beaufortain abrite aussi plusieurs grands lacs artificiels pour la production hydroélectrique, comme le barrage de Roselend. Le principal village du massif du Beaufortain est Beaufort-sur-Doron, qui a donné son nom au massif et au fromage AOC Beaufort, connu comme "le Prince des Gruyères".

Le massif est bordé par plusieurs villes comme Albertville, Bourg-Saint-Maurice ou Aime.

Cette vallée glaciaire fermée, à forte entité territoriale, à proximité d'Albertville, appartient au SCOT « Arlysère » qui comprend 38 communes (dont Albertville et Ugine).

L'histoire du Beaufortain est celle du Duché de la Savoie : très orienté sur l'Italie du Nord jusqu'au milieu du XIXe siècle, et influencé par la Suisse au plan de vie rurale et de la production fromagère, le Beaufortain garde un fort sentiment d'appartenance à la Savoie mais aussi, aujourd'hui, à la région Rhône Alpes.

Le Beaufortain à l'habitude de se décrire ainsi :

« 4 communes, 4 000 habitants, 4 000 vaches laitières ».

Les quatre communes sont celles de Beaufort-sur-Doron, de Villard-sur-Doron, d'Hauteluce et de Quiège, soit 4800 habitants pour 27 000 hectares, soit 16 habitants au km.

Le Beaufort est une AOC de fromage dont l'aire géographique est beaucoup plus large (Vallées de la Tarentaise et de la Maurienne en plus du Beaufortain).

L'ensemble de ces territoires bénéficie d'une forte dynamique de tourisme, principalement hivernal : cela est particulièrement vrai des vallées alpines de Tarentaise et de Maurienne; cela l'est dans une moindre mesure pour le Beaufortain (stations des Saisies et d'Arêches).

2. Les ressources territoriales du Beaufortain

C'est d'abord un territoire de maintien d'une agriculture pastorale de haute montagne où le produit « Beaufort », par son excellence, permet une remarquable rémunération du lait (le double sensiblement du prix en plaine), gage du maintien de l'agriculture elle-même.

Mais la principale ressource économique du Beaufortain (70% au moins) est le tourisme d'hiver (Les Saisies et Arêches, stations de ski « familiales »), comme d'été : beauté des paysages, randonnées, proximité du Mont Blanc !

La protection du foncier et le financement des bâtiments d'élevage, deux conditions nécessaires au maintien de l'activité agricole ne vont pas de soi !

L'effritement du foncier

En fonds de vallée, où la visibilité de la « consommation » de terrains, consécutive à une urbanisation rampante, peut et doit entraîner une meilleure maîtrise

Sur les coteaux ensoleillés, où les difficultés d'exploitation des prés de fauche à cause des pentes peut déboucher sur des friches forestières et donc une certaine dégradation des paysages.

La disparition par changement d'usage des bâtiments de ferme et le coût de bâtiments neufs :

Disparition des bâtiments de ferme anciens (transformés en résidences) et une réelle difficulté à financer des bâtiments neufs et adaptés mais qui sont de plus en plus chers.

Les deux questions posées à cette agriculture de montagne en terme de ressources territoriales sont donc : y aura-t-il, à terme assez proche, assez de prairies de fauche pour nourrir le cheptel l'hiver (et respecter le quota imposé par l'AOC de 75% de foin issu des prairies locales) ? Les agriculteurs pourront-ils financer les bâtiments d'élevage dont ils ont besoin ?

HH Bichat a rapidement retracé l'histoire des cinq décennies passées de la coopérative du Beaufortain, créée et présidée par Maxime Viallet, agriculteur ...entraînant à sa suite l'ensemble des vallées de la Tarentaise, de la Maurienne, en constituant l'aire de l'AOC. Il faut souligner aussi l'aide de Germain Mocquot, chercheur de l'INRA.

L'histoire du Beaufortain s'inscrit dans celle des Alpes du Nord qui, pour valoriser le surplus de la production laitière estivale, ont « inventé » la technologie des pâtes pressées cuites sous la terminologie générale des Gruyères.

La séparation de la Savoie du Piémont en 1861 a entraîné l'émergence de l'appellation « Beaufort » pour identifier des gruyères qui jusqu'alors étaient commercialisés dans le Piémont. Ils devaient désormais se faire une place sur le marché français des gruyères.

L'histoire moderne du Beaufortain démarre au début des années 1960 lorsque la production du Beaufort a failli s'effondrer faute de pouvoir trouver des débouchés suffisamment rémunérateurs. Or, à cette époque, lancé dans une politique de modernisation qui visait à la constitution d'ensembles économiques performants, le scepticisme était grand au sein du Ministère de l'Agriculture sur le devenir des productions de montagne.

La chance du Beaufortain est d'avoir pu s'appuyer sur Maxime Viallet. Formé par la JAC et fier de ses alpages, de ses bêtes et de son histoire, celui-ci décida, avec l'appui indéfectible de son épouse Elisabeth, de rester fidèle à ces traditions tout en les modernisant.

Or Germain Mocquot, le charismatique fondateur du laboratoire de technologies laitières de l'INRA, ancien directeur de Poligny, vint à passer des vacances dans le Beaufortain au cours des années 1960. Il fit la connaissance de Maxime Viallet et fut séduit par sa personnalité et son dynamisme. S'en suivit un programme de Recherche-Développement financé par la DGRST qui s'étala sur près d'une dizaine d'années. Il permit de moderniser tout le processus de production tout en respectant les fondamentaux : gestion des alpages, motorisation de la fauche et de la récolte des foin¹, traite dans les alpages et collecte biquotidienne du lait dans des récipients ad hoc vers la laiterie coopérative située à Beaufort, transformation immédiate et affinage attentionné des fromages ainsi produits. Suite aux bons conseils de G Mocquot, l'ensilage et la pasteurisation du lait furent prohibés, la race tarentaise conservée.

Par ailleurs, reprenant une suggestion de G Delaunay, alors directeur de la Chambre d'agriculture de Savoie, Maxime Viallet développa les ventes directes aux touristes, à travers notamment un circuit de visite de la fabrication du Beaufort au sein de la Coopérative.

Maxime Viallet sut également bien mobiliser tous les leviers réglementaires et financiers pour accompagner le développement de la production du Beaufort et de ses artisans : règlement AOC, avec notamment pour la première fois l'indication d'une origine de race pour les vaches laitières, politique de la montagne, financement des outils industriels et commerciaux (y compris l'installation d'un petit abattoir à Beaufort). Enfin il veilla avec le concours des communes à ce que les alpages soient réservés aux éleveurs qui approvisionnent la Coopérative en lait de qualité.

Les résultats de cette politique cohérente et obstinée ne se sont pas faits attendre : très rapidement le Beaufort est devenu en France l'égal du Parmesan, ce qui permet à la Coopérative d'acheter le litre de lait au prix le plus élevé en France. De jeunes agriculteurs sont venus prendre la relève des anciens. Les pâturages du Beaufort font l'objet de soins attentifs qui contribuent à l'éclat des paysages du Beaufortain. Une économie rurale dynamique anime tout le pays.

¹ Ce qui a permis de produire du Beaufort toute l'année dans les montagnes, le Beaufort « d'été » prenant la suite du Beaufort traditionnel dit Beaufort « d'hiver »

Aujourd'hui, Maxime Viallet n'est plus là mais l'aventure continue ; Et l'impact paysager de son œuvre devient chaque jour plus manifeste alors que l'élevage périclité dans d'autres vallées qui avaient au départ les mêmes atouts que le Beaufortain mais qui n'ont pas su saisir leur chance.

Au moment où la rénovation de la Politique Agricole Commune conduit à revisiter les expériences du passé pour en tirer des leçons pour l'avenir, l'histoire du Beaufortain illustre cette réalité fondamentale : on ne peut conduire sur le long terme une politique environnementale avec succès que si celle-ci s'appuie sur un modèle économique durable.

Henry-Hervé Bichat

Nombre d'exploitations agricoles et cheptel de la coopérative de Beaufortain

Une forte chute du nombre des exploitations agricoles a eu lieu au cours des décennies passées, à l'image de ce qui s'est passé partout ailleurs en France et en Europe.

473 exploitations en 1979, 121 exploitations en 2009.

Le cheptel est composé principalement de vaches de race « tarine ou tarentaise » mais aussi de race « abondance » qui sont les deux seules autorisées par l'appellation d'origine contrôlée. Soit 3500 vaches dont 73% laitières et 27 % génisses

L'installation des jeunes agriculteurs, une dynamique réelle à encourager

Après une forte diminution du nombre d'exploitations de 1979 à 2000, une stabilisation semble se dessiner depuis une dizaine d'années : 18 jeunes agriculteurs se sont installés en dix ans.

Ces nombreux candidats à l'installation sont formés pour une part importante au lycée agricole de La Motte-Servolex près de Chambéry.

Les statistiques de la coopérative de Beaufort font état du fait que : 43 % des exploitants ont moins de 40 ans, alors que seulement 34 % d'entre eux ont plus de 50 ans.

Par ailleurs, les agriculteurs et les agricultrices souhaitent une amélioration de leurs conditions de vie :

Le service de remplacement mis en place il y a dix ans, l'organisation d'agriculteurs en GAEC, la pluri-activité notamment touristique de bon nombre d'entre eux répondent à cette attente.

Notons cette phrase de l'un d'entre eux à propos de cette pluri activité « vécue positivement dès lors qu'elle n'est pas un enfer ! ».

3. Produits et filières du Beaufortain

Le fromage de Beaufort, un produit d'excellence

- La production annuelle de Beaufort est de 4 800 tonnes (soit 0,25 % de la production nationale)
- 7 coopératives de collecte, de production, de commercialisation.

Qui contrôlent 75 % de la production de Beaufort

- Plus de 90 % de la production est le fait d'agriculteurs ou de coopératives (compte tenu de la production fermière dans les alpages en été)
- Augmentation régulière de 1% par an de la production
- Lait rémunéré à 650 € les 1 000 litres.

La coopérative du Beaufortain, berceau du Beaufort

Est le 1er producteur de Beaufort avec 23 % de la production totale,

Soit près de 25 000 meules fabriquées par an, soit presque 11 millions de litres de lait transformés et environ 1100 tonnes de fromage de Beaufort.

50 ans de tradition

130 agriculteurs adhérents

30 caves d'affinage avec une capacité totale de 18 000 meules.

Quelques 600 caprins et ovins complètent le cheptel bovin. L'intérêt de relancer un fromage de chèvre local (la Grataron d'Arêches) mais surtout d'exploiter les alpages aux pentes les plus raides constituent les arguments pour cette deuxième filière qui n'est pas donc ici en situation de concurrence mais de complémentarité.

La diversification des produits agricoles et agroalimentaires

Les investissements de la coopérative du Beaufortain permettent une réelle diversification agricole et alimentaire : La valorisation sur place de la viande bovine (et caprine) produite avec le lait a nécessité l'ouverture à Beaufort d'un abattoir à Beaufort. Sur la base d'un volume de 250 tonnes par an sur un jour d'abattage par semaine, cet abattoir financé en partie (50 % en investissement) par la coopérative est aujourd'hui en situation d'équilibre car il permet le fonctionnement d'un atelier de découpe les quatre autres jours de la semaine.

Dans cette logique, il est envisagé un atelier de fumage pour une production de viande type « grisons ».

L'accueil et la vente par la coopérative du Beaufortain de fromages de chèvre, en l'occurrence « le Grataron d'Arêches » va dans cette même valorisation et diversification des produits agricoles transformés sur place.

Il en va de même avec le projet d'atelier de Riccotta pour valoriser le lactosérum plutôt que de le vendre mal à un partenaire extérieur au Beaufortain.

Ainsi, la coopérative est l'acteur économique majeur qui assume la diversification dans la qualité pour l'ensemble des activités agricoles du pays.

Les forêts et la filière bois

Le département de la Savoie comporte une majorité de forêts privées (60%), soit 195 000 ha en 2000 (alors que cette superficie n'était que de 175 000 en 1975). Mais cette augmentation est inégalement répartie selon les massifs et la « déprise » : en Beaufortain la surface forestière est stable.

On estime à 157 000 m³ de production de bois à 85 % résineux, et seulement 15% de feuillus.

- 150 000 m³ bois /an de bois d'œuvre et d'industrie : 134 000 résineux et 16 000 feuillus (construction) + moins de 5 000 m³ de bois de trituration, car les rémanents ...ne sont pas ramassés.
- Les deux grosses scieries de la Savoie vont fusionner, il restera une dizaine de scieries moyennes. Seules subsistent trois petites scieries en Beaufortain.
- La filière emploie 450 personnes.
- Le débardage par câble se développe mais il reste un savoir faire presque exclusivement italien !
- Importation importante d'une main d'œuvre du centre de l'Europe.

Le tourisme

Sur le département de la Savoie, 90 000 emplois pendant les 4 mois de la saison hivernale, mais cela comporte les stations de la Maurienne et de la Tarentaise !!!

Le Beaufortain n'a cependant que deux stations « familiales » : Arêches (sur la commune de Beaufort-sur-Doron) est un peu menacée (manque de neige), mais la station des Saisies (commune de Hauteluce) se développe bien (meilleur enneigement, compacité du domaine, accès facile de la vallée de l'Arly, c'est-à-dire de Megève, elle même assez basse) : de 4000 personnes, le Beaufortain passe à 35 000 résidents en février.

Des projets d'investissements suisses importants (15 000 lits ?!) sont en cours sur Les Saisies.

Cette activité est essentielle pour de nombreux agriculteurs double actifs :

- Retombées indirectes supplémentaires pour le Beaufort : commercialisation directe auprès des touristes, participation des écoles de ski français à la promotion (moniteurs double actifs,...).
- Maintien d'un artisanat du bâtiment en lien direct avec ce tourisme.
- Conscience collective croissante de l'intérêt d'un paysage de qualité, d'alpages entretenus, .. notamment pour le tourisme d'été pour lequel le Beaufortain a des atouts remarquables : paysages exceptionnels, entretenus par une agriculture en symbiose avec la haute montagne, activités de randonnée et d'alpinisme, à proximité du Massif du Mont-Blanc, sur le parcours même du « tour du Mont-Blanc » !

Les services

Une offre qui se raréfie (exemple des vétérinaires en cabinet de groupe à Albertville : il n'y a plus de vétérinaire à Beaufort) mais le maintien d'une vie quotidienne (commerces et services de proximité) et d'une vie associative

relativement vivante.

La proximité de grandes villes (Albertville, Chambéry, Lyon, Grenoble ...et Genève) aide au maintien des services moins quotidiens !

Les transports publics font aujourd'hui défaut.

Les services publics (assainissement, déchets,..) sont « limites » en période de fréquentation touristique...et, pour les déchets, ils sont exportés pour traitement sur Chambéry.

4. Acteurs et politiques, points de vue exprimés

Les responsables agricoles rencontrés (présidents de coopérative, au premier chef) se sentent parfaitement intégrés dans la vie politique du pays : ils se sentent en charge de l'ensemble de l'économie agricole au-delà même de la seule production laitière, ou fromagère.

Ils prennent ainsi leurs responsabilités en terme de stratégie et d'innovation dans les domaines qui les concernent : vente directe, création et achats d'entreprises, aide au développement économique des agriculteurs du pays.

Cependant, ils ont conscience de leur part aujourd'hui minoritaire dans l'économie générale du Beaufortain, dominée par le tourisme hivernal et estival, quand bien même celui-ci n'a pas l'écrasante présence qu'il a dans les vallées de la Maurienne et de la Tarentaise. Ils « bénéficient » aussi des ressources de ce tourisme en terme de retombées et de pluri activité...

Par contre, ils s'inquiètent de leur perte d'influence progressive dans les conseils municipaux des communes du Beaufortain. Ils peuvent plus, par exemple, s'assurer d'une réelle prise en compte de la protection du foncier (au regard des risques de disparition progressive des prairies de fauche) ou de la compréhension des besoins en bâtiments d'élevage neufs ou rénovés nécessaires à leurs exploitations. Ils s'inquiètent aussi du coût croissant des bâtiments d'élevage, notamment par les obligations issues des normes de confort animal (« désentravement » par exemple).

Les risques climatiques et particulièrement de sécheresse en été portent d'abord sur les vallées les plus au sud de l'appellation AOC (Maurienne). Des projets d'irrigation se font jour dans ce secteur...

Ils s'inquiètent surtout de l'évolution de la Politique Agricole Commune et des risques de compensations de moins en moins importantes pour une agriculture de haute montagne. Les spécificités du produit « Beaufort » ne suffiraient pas à maintenir une activité agricole rémunératrice.

Nous n'avons pas observé de préoccupation immédiate quant à la nécessité d'une plus grande maîtrise des circuits commerciaux (par exemple par une politique entre les sept coopératives de production de Beaufort) ni quant à la nécessité d'une « recherche développement » appliquée au lait ou aux processus de production fromagère...

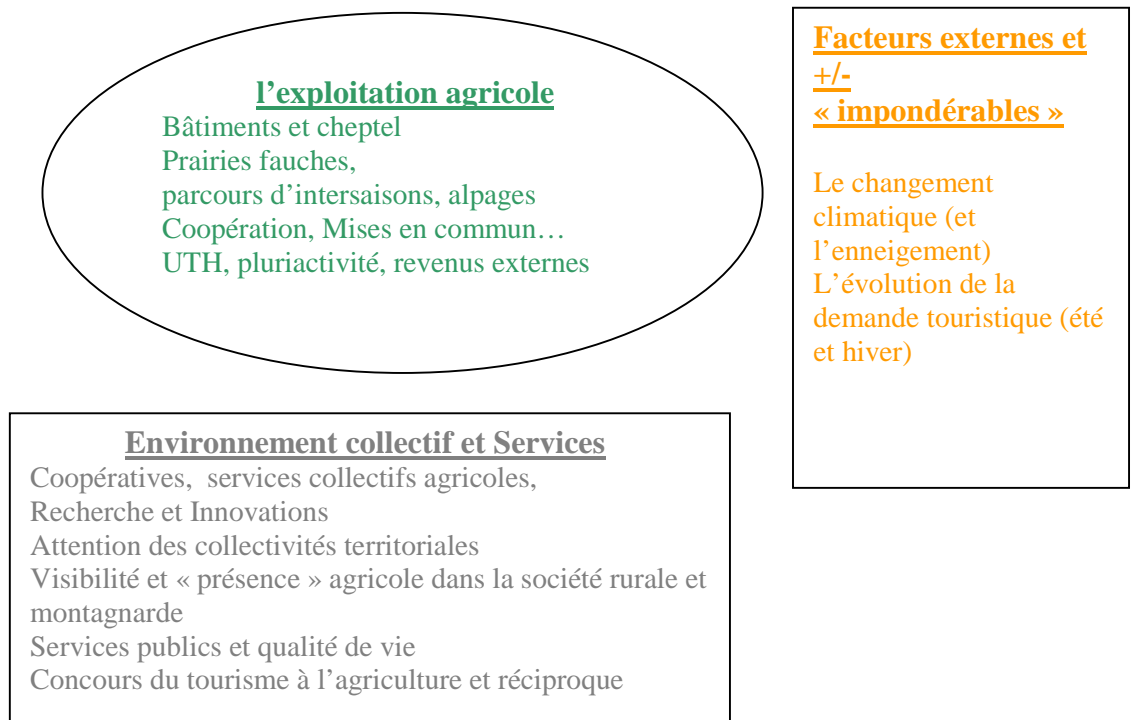
Ils sont très attentifs à la formation et à l'accueil des jeunes agriculteurs : liens avec les établissements d'enseignement agricole, services d'aide au développement, et bien sûr aux structures de coopératives agricoles .

Ils participent aussi activement à la vie des communes et au maintien des services collectifs (exemple du déneigement en partie assuré par certains actifs agricoles).

Les élus se disent attentifs au maintien des activités agropastorales en Beaufortain, conscients de l'apport de ces activités à l'entretien de l'espace et des paysages et donc à l'attractivité du pays pour un tourisme respectueux de la qualité et des traditions du Beaufortain. La prise en compte des demandes fondées de ces activités agricoles notamment sur les risques de disparition des prairies de fauche semble partiellement entendue.

S'il n'y a donc pas d'antagonisme entre les points de vue, la politique d'aménagement voire de protection de ce territoire reste à conforter dans un sens de meilleure prise en compte des activités agricoles.

5. Analyse stratégique et scénarios



Atouts

- Un produit reconnu (le Beaufort) et bien valorisé : « le fromage le plus cher de France ! »
- Des agriculteurs dynamiques et solidaires, bien formés (à l'élevage et la production fromagère)
- Une gouvernance de la filière efficace et participative
- Une coopérative en bonne forme financière, prête à soutenir toutes les initiatives économiques qui participent au développement du territoire et qui diversifient ses services (abattoir et découpe de viandes) et son offre commerciale (fromages de chèvres,...)
- Au sein d'une région touristique et dynamique, ce qui favorise les pluri-activités, source de compléments de revenus en hiver et d'ouverture sur les autres habitants et usagers de la montagne, de valorisation et de commercialisation sur place...

Faiblesses

- Des conditions naturelles rudes qui entraînent des charges d'exploitation élevées (coût des bâtiments et mécanisation difficile) ainsi que des conditions de vie et de travail exigeantes en hiver comme en été.
- Des liens avec le territoire qui se distendent
- Poids du tourisme
- Pressions fortes sur le foncier
- Perte d'influence politique
- Des revenus d'exploitation encore modestes, du fait de l'importance des charges (notamment à l'installation des jeunes et au renouvellement des bâtiments d'exploitation) et qui poussent à la pluri-activité
- Un certain conservatisme (lié à la réussite actuelle de la filière) caractérisé par le manque de nouvelles visions relayant celles de Maxime Viallet. Ce qui peut rendre à terme le métier d'éleveur moins attractif auprès des jeunes mais aussi le fromage moins compétitif !
- Une filière du Beaufort réunissant des coopératives dont les situations peuvent diverger et dont la politique commerciale reste largement le choix de chacune.

Opportunités

- Le ré-équilibre probable du tourisme d'été par rapport au tourisme d'hiver, surtout si la neige vient à manquer
- Un renforcement des liens entre la filière et le territoire pour mettre en valeur des paysages de haute qualité, surtout en comparaison avec ceux des vallées voisines
- Des partenariats renforcés entre les coopératives vis-à-vis des affineurs qui alimentent les fromageries haut de gamme des capitales et grandes villes européennes
- Une diversification des produits en gardant cette cohérence « haut de gamme »

Menaces

- Les attentes sociales des futures générations (y aura-t-il encore des « alpagistes » en 2050?)
- La réforme de la PAC : si l'abandon des quotas paraît maîtrisé (instauration de tarifs différenciés A et B d'achat du lait), inquiétudes sur l'effet à MT d'une diminution des aides sans prise en compte des « handicaps naturels » à une hauteur suffisante
- L'élévation des coûts de reprise des exploitations, ce qui pourrait dissuader beaucoup de jeunes à s'engager dans l'aventure
- L'évolution du foncier des fonds de vallées (ce qui pourrait entraîner une disparition progressive des prairies de fauche et nous conduit à proposer la création de zones agricoles protégées dans le cadre des PLU) et l'entretien des flancs de montagne (ce qui pourrait réduire le potentiel de parcours « inter-saisons » et altérer la qualité des paysages et nous conduit à proposer des Contrats Territoriaux d'Exploitation à l'initiative du niveau régional et local)
- Le changement climatique, avec ses impacts sur la gestion de l'eau (irrigation) et le tourisme d'hiver
- La concurrence accrue sur les fromages de haute qualité qui pourrait avoir des effets dévastateurs sur l'économie de la filière et le développement du territoire, notamment en cas d'abandon de tout effort de recherche et développement.

.Deux scénarios « contrastés »

Le fil de l'eau : « c'est un fromage qui vieillit mal! »

- Une vision partagée par les coopérateurs mais réduite « aux acquis » : pas de relance de la politique volontariste d'innovation et de recherche, pas de recherche de synergies commerciales (notamment vers le « haut de gamme »).
- Peu d'ouverture vers les autres activités économiques du pays, en premier lieu le tourisme, faible valorisation de l'impact du maintien de l'élevage sur les activités touristiques hivernales et estivales, comme sur les paysages et l'image du Beaufortain.
- Des difficultés à recruter des jeunes se feraient sentir, une concurrence plus rude, le prix du lait à l'agriculteur se dégraderait inévitablement. Cette faiblesse du renouvellement serait accrue par un déficit de formations initiales dédiées.
- La disparition des quotas laitiers, un deuxième pilier de la PAC insuffisant pourrait alors mener à moyen terme l'agriculture de montagne à de réelles difficultés. Le renouvellement des investissements deviendrait rapidement impossible....
- La crise profonde pourrait aussi venir d'une série de mauvaises années de tourisme (faute de neige, diminution des moyens des touristes,...) et aggraver les difficultés précitées.
- Ce scénario « catastrophe » pourrait-il être atténué par une « régionalisation » de la politique agricole ? Sa réussite paraît vraisemblable dans le cas de la région Rhône Alpes.

Un collectif vertueux : « le Beaufortain, un laboratoire de la coopérative du XXI^e siècle ! »

- La coopérative de Beaufort se renforce par la volonté des agriculteurs soucieux de l'avenir de leurs exploitations : formation et installation des jeunes, investissements collectifs, volonté de maintenir des produits de « haut de gamme » et adéquats, régulation interne ferme des niveaux de production, reprise des relations avec la recherche et l'innovation pour maintenir l'avance qualitative du Beaufort face à ses concurrents,.. Et une commercialisation entre les coopératives sur le « haut de gamme », l'exportation,...
- Le tourisme vient alors en complément de l'activité des agriculteurs, le tourisme d'été étant clairement une valorisation du maintien d'alpages de grande qualité. Un partenariat renforcé avec les activités de

tourisme, notamment l'été, gage d'une valorisation collective du pays par ses paysages et ses activités sportives de haute montagne.

- Des accords avec les collectivités territoriales permettent une réelle protection du foncier nécessaire aux exploitations agricoles : fonds de vallée pour les foins et le pacage de proximité, alpages ouverts au tourisme aide au maintien du pastoralisme et de la qualité du fromage. Les outils existent (Zones d'Agriculture Protégée) ou sont déjà en partie « inventés » (Contrats Territoriaux d'Exploitation, notamment pour les coteaux)... Quel est le bon niveau d'intervention publique ? Quels sont les rôles de la Région et des départements de Savoie dans ce domaine ?
- Un partenariat avec les villes et la région Rhône Alpes, favorise la valorisation du produit par les Rhône-alpins eux mêmes, ainsi que le portage du produit Beaufort à l'international par la gastronomie régionale.

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires

Annexe 9 : Etude de cas Massif des Bauges



Rapport établi par

Catherine de Menthière et Philippe Quainon

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires

Annexe 9 : Etude de cas Massif des Bauges

Sommaire

1. Un territoire resté à l'écart des pôles urbains tout proches	3
2. Le problème du foncier	3
3. Produits et filières des Bauges	4
4. Acteurs et politiques, points de vue exprimés	7
5. Analyse stratégique et scénarios.....	7
6. Leviers politiques pouvant favoriser le 3ème scénario.....	10

1. Un territoire resté à l'écart des pôles urbains tout proches

Le territoire est bien délimité géographiquement, situé entre la cluse de Chambéry-Aix les Bains, la cluse d'Annecy-Ugine et le sillon alpin (vallée de l'Isère-Albertville). Il est de moyenne montagne (bastion Préalpes calcaire), présentant un fort nivelé, l'altitude varie de 600m pour son plateau central à 2 400 m pour son point culminant.

Ce territoire a été mis en valeur de longue date grâce à l'implantation des abbayes en « terre sacrée », par les ordres Bénédictins, Cisterciens et Chartreux. Les moines ont entrepris le défrichement et le développement de l'agriculture.

De plus, l'exploitation des ressources naturelles, comme l'eau et le bois pour le travail du fer (clouterie à partir minerais de Maurienne), a été créatrice d'emplois.

Ce territoire est néanmoins resté replié sur lui-même, à l'écart des voies de passage, bien qu'à proximité immédiate de 6 pôles urbains (400 00 habitants); le cœur du massif est à 40 mn du centre ville de Chambéry.

Leurs habitants (les « baujus ») ont longtemps gardé une image plutôt négative auprès des populations de la plaine qui les considéraient comme à part du développement savoyard.

Le territoire des Bauges en quelques chiffres

- 64 communes (2/3 Savoie et 1/3 Hte Savoie)
- 60 000 habitants (+15% à +85% en 30 ans selon les secteurs)
- 24 000 ha SAU (30% territoire) dont 6 500 ha d'alpages
- 51 000 ha de surfaces boisées (58% du territoire)
- 1 000 exploitations agricoles (dont 750 professionnelles) soit 2% à 13% des actifs selon les secteurs
- une biodiversité remarquable sur 41% du territoire (18 000 ha en Natura 2000)
- appartenance à aucun des SCoT périphériques
- création en 1995 du parc naturel régional (charte renouvelée en 2007)
- 65% de la population active travaille sur le territoire

L'économie des Bauges repose sur quatre piliers : l'agriculture, la filière forêt-bois, le tourisme et l'économie résidentielle (proximité de pôles urbains).

Le parc naturel régional des Bauges (PNR) créé en 1995 couvre l'ensemble de ce territoire.

2. Le problème du foncier

Les 4 piliers évoqués ci-dessus, détaillés ci-après, sont chacun consommateur d'espace et de foncier. Le devenir de ce territoire dépend du juste équilibre de l'ensemble.

Ainsi, il est à souligner l'augmentation des surfaces urbanisées en fond de vallée au détriment des terres mécanisables et/ou proches des fermes : +19 à +45% en 30 ans selon les secteurs (sauf vignoble). La propriété est émiettée entre de nombreux propriétaires, 67% de la SAU est en location. A titre d'exemple, a été vue une exploitation laitière de 20 ha ne comprenant pas moins de 365 parcelles.

Les conditions de travail sur les pentes et en alpage, jugées trop contraignantes, entraînent leur abandon progressif, c'est le cas des prairies de fauche pentues qui contribuaient notablement à la ressource fourragère en production laitière, exposées à l'envahissement ligneux. Une concurrence de

l'élevage caprin se développe sur les alpages et les zones intermédiaires. En outre, la densification de l'habitat résidentiel (principal ou secondaire) est pénalisante pour la modernisation des bâtiments d'exploitation aux abords des fermes.

Le SCoT Métropole-Savoie (agglomération de Chambéry) est l'un des premiers SCoT de France (1995) et d'une grande précision. Trois autres SCoT empiètent sur une partie du territoire du PNR. L'Etat a accepté que le centre des Bauges déroge à l'obligation d'ici 2017 de couverture totale du territoire par un SCoT, à condition de revoir de façon plus contraignante le volet urbanisme de la charte du parc. Le PNR a ainsi élaboré un **schéma d'aménagement et de développement durable (SADD)**, avec une cartographie au 1/15 000°, échelle retenue par les approches « loupe » sur certains territoires de superposition PNR-SCoT périphériques.

Le SADD sur Cœur Bauges représente un quasi règlement auquel les documents communaux d'urbanisme (PLU) doivent se conformer, afin de préserver la vocation des espaces. Cependant, la mise en compatibilité des PLU au SADD prendra une dizaine d'années, au rythme actuel des élaborations ou révisions de PLU en chantier par an (17 en 3 ans, sur total de 61 communes). Une commission PLU interne au parc se prononce sur les projets présentés par les maires.

3. Produits et filières des Bauges

Une agriculture dominée par les productions laitières

750 agriculteurs pluriactifs occupent 1/4 de la SAU, soit 6 000 ha auxquels il convient d'ajouter 6 500 ha alpages (transhumance locale) organisés en 119 unités pastorales (100 éleveurs, 1 100 VL, 2 800 génisses, 1 300 chèvres).

La production agricole comporte 2 filières majeures : le lait, avec deux produits phares AOC : la tome des Bauges (pâte pressée non cuite en lait cru) et le vin (une partie du vignoble de la Combe de Savoie).

La tome des Bauges

Il s'agit d'une production traditionnelle au lait cru, reconnue en AOC en 2002 :

- . 54 producteurs laitiers et 17 producteurs fermiers produisant 8 ML, soit 25% de la collecte locale sur la zone ;
- . 5 ateliers assurent la transformation : 815 t de tome des Bauges en 2010 (contre 450 t en 2002) dont 17% en production fermière.

Atelier	Gestion	Nbre de producteurs	% production de tome
La Compote (1)	Indirecte	18	33%
Gruffy (2)	Indirecte	12	24%
Trévignin (2)	Directe	6	19%
Lescheraines (1)	Directe	14	19%
Aillon (1)	directe	4	6%

(1) centre Bauges - (2) Albanais

Le prix du lait, de 480€/10³l en régie directe et 420€/10³l en régie indirecte, est ainsi plus élevé que la moyenne (nota : 330 €/10³l en nord Isère et avant pays savoyard).

D'autres fromages complètent la valorisation du lait du massif :

- . le Margeriaz (4 200 t), pâte pressée cuite permettant le report de production et satisfaisant une demande locale ;
- . deux autres AOC (reblochon 5 500 t et Abondance 4 400 t) touchant les pourtours est et Nord du massif des Bauges (aucune initiative n'ayant été prise en temps voulu pour intégrer ces appellations sur l'ensemble du massif) ;
- . une partie du lait collecté est transformé dans l'avant-pays savoyard pour la fabrication de produits IGP (tomme de Savoie 6 400 t, emmental 5 000 t) ;
- . quelques spécialités fromagères et produits frais 4 200 t).

La tome des Bauges est distribuée sur un marché local et régional, par le commerce traditionnel et la vente directe, en se positionnant en produit haut de gamme et se démarquant ainsi de la tomme de Savoie (sous label).

Une certaine diversification agricole et alimentaire a permis le développement d'autres productions ; citons :

- viandes locales : 30 élevages de vaches allaitantes, quelques éleveurs mixtes de porcs (valorisation lactosérum)

- élevage laitier caprin : 45 élevages (3/4 exploitations spécialisées), 2 000 têtes, transhumance sur les alpages
- apiculture : 350 producteurs (dont 3 professionnels et 30 pluriactifs), 3 000 ruches, 18 t
- plantes aromatiques : 6 producteurs
- viticulture : 100 viticulteurs sur 8 communes de la Combe de Savoie, 1/3 des vins de Savoie, 30 caveaux particuliers plus la coopérative de Cruet
- horticulture (3), maraîchage (4), arboriculture (22 en IGP sur 80 ha)

Le massif forestier très présent, insuffisamment valorisé

Sur les 51 000 ha, 38 000 ha sont en forêt de production, à 50% en résineux, avec une majorité de gros bois en forêts de protection peu accessibles :

- . 53% de la forêt est privée et très morcelée : 12 000 propriétaires, surface moyenne de 1,5 ha (en plusieurs parcelles en moyenne de 0,6 ha) ;
- . 60 000 m³ de bois sont exploités annuellement, fournis à 70% par la forêt publique ;

On dénombre 30 entreprises de travaux forestiers, 4 scieries (une de 10 000 m³ sans successeur et trois de 2 000 m³), 160 entreprises de transformation employant 700 personnes.

Grâce au parc, a été mise en place une Charte forestière de territoire et un plan d'approvisionnement territorial « Bauges, Chartreuse, Chambéry ».

La forêt est en extension, conduisant à la fermeture des espaces depuis 15 ans :

- + 12% pour la surface de forêt de production, 220 ha/an,
- + 173% pour la surface des landes, 150 ha/an.

L'animation des propriétaires privés est difficile malgré l'action conjointe du CRPF et de la Chambre d'agriculture. L'exploitation forestière en zone de montagne reste à développer : desserte, débardage par câble.

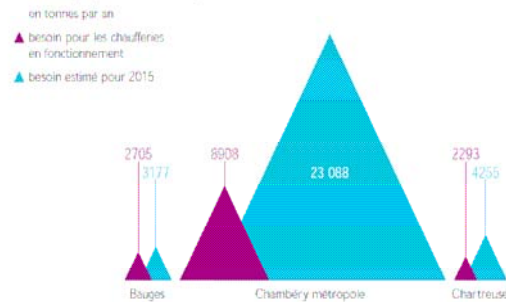
Le maintien des unités de seconde transformation peut être remis en cause par la réduction du nombre de scieries (à l'inverse de ce que l'on constate dans le massif voisin de la Chartreuse).

Le développement de chaufferies collectives in situ et à Chambéry représente une opportunité à l'horizon 2015 (cf graphes ci-dessous) ; la consommation de plaquettes pour les chaufferies s'établirait à plus de 30 000 t/an auquel s'ajouterait la consommation de 88 000 t/an de bois bûche (qui provient aujourd'hui de l'extérieur).

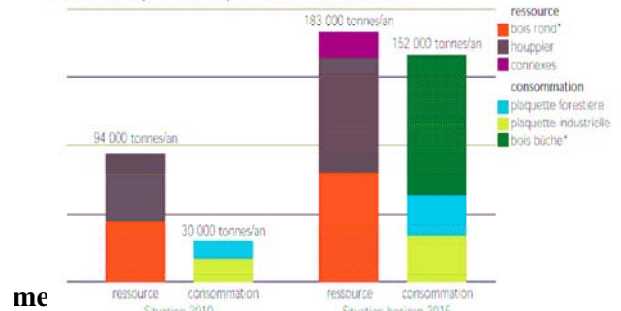
Les études ont montré que la ressource forestière offrait un potentiel de 165 000 t/an, mais qu'un effet limitant de la production exploitée s'explique par le morcellement forestier, la mobilisation des taillis de feuillus, le coût de démembrement des houppiers et les zones à enjeux environnementaux.

L'organisation de l'offre de plaquettes débute, à l'initiative de la communauté de commune de La Compôte.

Besoins en plaquettes forestières par territoire



Une ressource potentielle supérieure aux consommations



La

me

Un Parc naturel régional est un projet de développement durable, partagé et porté par les communes d'un territoire reconnu au niveau national pour la richesse mais aussi la fragilité de ses patrimoines naturels, culturels et paysagers.

Ce développement cherche à rendre les impacts des activités humaines supportables pour la faune, la flore et les milieux naturels. Ainsi, grâce à de nombreux partenariats, le Parc favorise les pratiques agricoles et forestières respectueuses des espèces et des milieux. La biodiversité s'en voit alors restaurée ou favorisée.

Outre la préservation du paysage bauju, le maintien de milieux ouverts (prairies, alpages, clairières forestières...) permet également la conservation de nombreuses espèces végétales et animales parfois menacées.

Un tourisme ciblé encore balbutiant

Les Bauges comptent 4 pôles touristiques majeurs (stations « familiales » de moyenne altitude dont les deux complexes nordiques remarquables du Revard et de Margériaz), complétés par des sites diffus sur le territoire.

Ces équipements et la qualité de l'environnement font du massif un espace récréatif de proximité des populations urbaines voisines, voire de la métropole lyonnaise.

Cela constitue également une offre complémentaire (ou alternative) au tourisme de masse des stations de Tarentaise et de Maurienne (90 000 emplois sur la Savoie pendant les 4 mois de la saison hivernale).

Un positionnement sur les axes stratégiques « jeunesse - famille » et « nature – patrimoine » autour d'une « vocation de ressourcement » a été opéré afin d'accroître la notoriété et promouvoir l'image de l'offre touristique des bauges.

La préservation d'un paysage de qualité par le maintien d'une activité d'élevage (entretien des prés de fauche et des alpages) est devenu un enjeu économique par sa contribution à l'attractivité du territoire.

L'économie résidentielle

La proximité des pôles urbains: 400 000 habitants, peut être un élément d'afflux de population résidente dès lors que les conditions d'infrastructures (transports, très haut débit, services à la population) seront satisfaites pour garantir l'attractivité du territoire.

4. Acteurs et politiques, points de vue exprimés

Une partie de l'électorat, y compris des populations neo-installées, sont attachées à la tranquillité des lieux et hostiles à la dynamisation de la vie locale, d'où la prudence des élus quant à l'expression de leur attachement à l'action du PNR.

La révision de la charte s'est traduite par un flux de communes sortantes (2) et rentrantes (4), le refus de projets touristiques, un avis réservé sur activités motorisées. Des élus restent fortement exposés à la pression d'une forte demande résidentielle d'actifs, particulièrement dans l'agglomération d'Annecy, sans vision précise de la question du logement social.

La nouvelle charte qui porte sur la période 2008-2020 comprend 3 orientations :

- un territoire animé d'une vie économique et sociale durable avec maintien d'une identité rurale, une structuration des bassins de vie et une formation en faveur d'emplois locaux ;
- pour un patrimoine de territoires appropriés en protégeant et valorisant ces patrimoines, en utilisant l'expérimentation dans un but de recherches, en assurant l'utilisation durable des ressources ;
- pour un territoire de ressourcement, en axant sur le tourisme avec des équipements de qualité, des hébergements, des services.

On a pu constater que les filières de production et le tourisme profitent pleinement de l'existence du parc qui constitue une manne financière et un apport essentiel en matière grise de techniciens et animateurs (30 ETP), au point que l'on peut se demander si un retrait du parc ne porterait pas un coup fatal pour ce territoire.

Côté producteurs de lait qui demeurent plus indépendants du PNR, un constat pessimiste a été présenté. Les fermes se replient sur l'individualisme du fait des modes de vie et de conduite de l'exploitation, avec une baisse du nombre de producteurs. Le manque de visibilité à terme (ex. la disparition des quotas) fragilise la mobilisation sur un objectif partagé, mais la nécessité du collectif ne s'impose pas vraiment.

La pérennité des coopératives laitières, facteur de maintien d'animation dans les villages, pose interrogation car l'actuelle concurrence entre les coopératives a pour effet de réduire l'efficacité commerciale du produit Tome des Bauges qui a du mal à s'imposer parmi les fromages de Savoie à forte notoriété, a fortiori sur le marché national.

Les inerties structurelles et culturelles de la propriété forestière entravent l'action des acteurs les plus dynamiques (élus, entrepreneurs).

5. Analyse stratégique et scénarios

Proposition d'analyse stratégique : atouts, faiblesses, opportunités, menaces

<p style="text-align: center;">Atouts</p> <ul style="list-style-type: none"> • forte identité : fromage et vin AOC de haute qualité, label environnemental PNR, offre touristique autour de la nature et de l'intérêt patrimonial (GéoParc) • dynamique du département de la Savoie (économie locale, tourisme, image des produits agricoles) • attractivité du territoire (tourisme, résidentiel, télétravail...) et proximité d'une zone urbaine dynamique (Annecy et Chambéry à moins d'une heure) • capacité d'appui technique et d'ingénierie financière du PNR (32 agents), bénéficiant de la forte implication de la Région Rhône-Alpes • soutiens à l'agriculture en zone de montagne, notablement développés dans les Alpes du Nord 	<p style="text-align: center;">Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • compétitivité économique au regard des handicaps naturels et des conditions de travail (agriculture, bois, tourisme) • action collective des éleveurs laitiers : faible mobilisation (coopératives fragiles non fédérées, gestion collective des alpages à minima) • individualismes et peu d'ouverture à l'innovation (comme revers des atouts actuels) • pression foncière en fond de vallée (menace sur les systèmes d'exploitation fourragère) • identité Savoie supplantant l'identité spécifique des Bauges • fréquentation touristique à la journée (retombées économiques limitées) • capacité de restauration/hébergement touristique insuffisante ou obsolète • faible valorisation de la forêt (mobilisation difficile en montagne, disparition des scieries locales)
<p style="text-align: center;">Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> • positionnement sur des produits agricoles de qualité identité du territoire – atout environnement • diversification de l'offre touristique (hiver et été) soutenue par l'action du PNR • bassin de consommation de proximité avec pouvoir d'achat plus élevé que la moyenne nationale (offrant des perspectives au développement des productions agricoles à circuit court de consommation) • possibilités de revenu non agricole dans les ménages des exploitants agricoles • filière bois énergie à développer • connexion au réseau à très haut débit facilitant l'implantation de nouvelles activités (en périphérie de zones denses et actives) 	<p style="text-align: center;">Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> • réforme de la PAC et disparition des quotas laitiers (incidences sur l'action collective AOC et les prix/revenus) • perte de la maîtrise des outils de transformation (coopératives) • renouvellement aléatoire des éleveurs laitiers (faible attractivité du métier, coût de reprise des équipements, disponibilité incertaine du foncier à long terme - concurrence urbanisme, élevage caprin) • concurrence croissante sur la gamme de produits fromagers (tommes industrielles, produits fermiers) • réchauffement climatique (potentiel fourrager et sylviculture, ski) • approvisionnement irrégulier des chaufferies bois • pérennité à terme du soutien des collectivités territoriales

Le 1er scénario : « le souffle technocrate »

La maîtrise du foncier est réalisée grâce à la révision des PLU en conformité avec la nouvelle charte du PNR, ce qui assure un équilibre entre les activités.

La Tome des Bauges voit la stabilisation de la production et demeure positionnée sur un segment de marché local résistant à la concurrence de produits similaires. L'incertitude persiste sur l'évolution des structures agricoles (transmission installation, concurrence sur le foncier) et la pérennité des ateliers de transformation, deux facteurs ayant fait l'objet jusqu'ici d'interventions publiques d'accompagnement.

La filière bois enregistre les effets positifs de la charte forestière avec une évolution soutenue par la demande de bois-énergie mais qui demeure lente (freins du morcellement foncier et des difficultés de desserte).

Le tourisme se développe avec une progressive professionnalisation de l'offre de services, bénéficiant des retombées encourageantes de l'éco-tourisme thématique (ex GéoParc) qui permet d'attirer de nouveaux publics tout en confortant la fidélité de la clientèle traditionnelle locale et régionale.

La structure PNR se confirme comme outil d'émulation et d'accompagnement des initiatives locales, dans une dynamique de réseau des PNR enrichissant le territoire.

2ème scénario : « l'atavisme autarcique »

La filière de production de la Tome des Bauges connaît un enlèvement de la dynamique collective, la transmission des exploitations devient hasardeuse, la concurrence sur le foncier met en péril les exploitations, une mésentente entre les transformateurs s'accroît. Le positionnement sur la qualité n'est pas assez reconnu, le déclin de ce marché de niche s'amorce. L'effet ciseau sur les prix/revenus favorise le détournement du litrage et/ou du foncier vers d'autres productions.

Les vins de Savoie se détachent de l'entité Bauges qui ne leur apporte pas de gain significatif sur le plan stratégique.

La filière bois énergie voit ses efforts compromis par l'échec de l'organisation pour approvisionner les chaudières collectives et du maintien des scieries.

En matière de tourisme, les débouchés des cibles thématiques nature-sciences restent trop confidentiels pour que les retombées économiques soient à la hauteur des contraintes et sujétions créées par la fréquentation « consommation gratuite » de l'espace par les urbains. En outre, l'activité neige est compromise par l'évolution climatique. La rentabilité des structures d'accueil est compromise, l'hébergement reste obsolète faute de capacité d'investissement.

La déstabilisation politique des leaders locaux entraîne la démobilisation locale et la disqualification du territoire pour l'accès aux dispositifs de soutien public (limites d'influence du PNR)

L'attractivité résidentielle se dégrade en lien avec la fermeture des paysages (déclin de l'activité agricole)

On assiste alors au déclin du territoire des Bauges.

3ème scénario : « l'Arclusaz atteint les cîmes »

Le patrimoine naturel devient le moteur de l'identité territoriale (attractivité, dynamisation de l'action collective) : le label GéoParc en est un bel exemple.

L'activité touristique (accueil, activités ludiques, agritourisme, ...) se développe et se professionnalise en cohérence avec l'identité et l'image ainsi construites et reconnues (positionnements « nature-découverte » et « jeunesse-famille »).

La dynamique attire de nouveaux acteurs économiques et de nouveaux résidents, crée des emplois, renforce la cohésion inter-générationnelle. Le haut débit numérique et les transports contribuent à cet élan, les services à la population accompagnent et entretiennent le processus.

La maîtrise du foncier, la planification du territoire et des objectifs volontaristes en matière d'habitat (SCoT interstitiel, structures agricoles et forestières, activités de loisir, OPAH, ...) constituent un ensemble d'initiatives publiques évitant des dérives préjudiciables au cadre environnemental. Il faut souligner à cet effet l'appui précieux de l'équipe du PNR à cette politique locale d'aménagement et d'urbanisme.

Les filières s'organisent :

. la filière Tome des Bauges gagne des marchés hors zone, cueillant les fruits d'un positionnement commercial conjuguant tome et vins de Savoie ;

. la sylviculture est modernisée et adaptée aux conditions locales ; la filière bois-énergie raisonnée se constitue.

Les résidents actifs dans le massif, témoins du dynamisme économique de la zone, en tirent profit et considèrent la relative proximité des pôles urbains comme un atout conjugué aux avantages qu'ils apprécient d'une résidence au sein du massif.

Le soutien public se concentre sur l'accompagnement des initiatives porteuses de développement pour le territoire.

Le territoire des Bauges n'est plus attentiste, il se met en marche quitte à bousculer la tranquillité de certains.

6. Leviers politiques pouvant favoriser le 3ème scénario

Le dernier scénario suppose que les habitants deviennent acteurs de leur développement. Il faut un rééquilibrage entre l'action publique menée par le Parc dans laquelle certains se complaisent dans un rôle passif.

Il faut donc soutenir l'initiative privée mais ne pas s'y substituer au risque de tomber dans le scénario 2 dans lequel le retrait du Parc causerait la régression du territoire.

En ce qui concerne la filière Bois, les gestionnaires doivent remettre en cause les modèles de sylviculture, redévelopper une production dynamique de bois d'œuvre tout en fournissant du bois pour une valorisation énergétique.

Pour l'agriculture, les pratiques anciennes économes en entrants et en énergie doivent pouvoir être valorisées pleinement et devenir un atout.

Enfin la maîtrise du foncier est déterminante. Il faut donner des outils aux élus qui permettent de s'opposer sans pour autant les exposer vis à vis de leur électorat.

La France et ses campagnes 2025-2050

Regards croisés filières et territoires

Annexe 10 : Le Massif central



Rapport établi par
Jacques Bourdreux
 avec l'appui de Dominique Vollet (IRSTEA)
 et la participation du Commissariat à l'aménagement du territoire Massif central

Auteurs des études de cas :

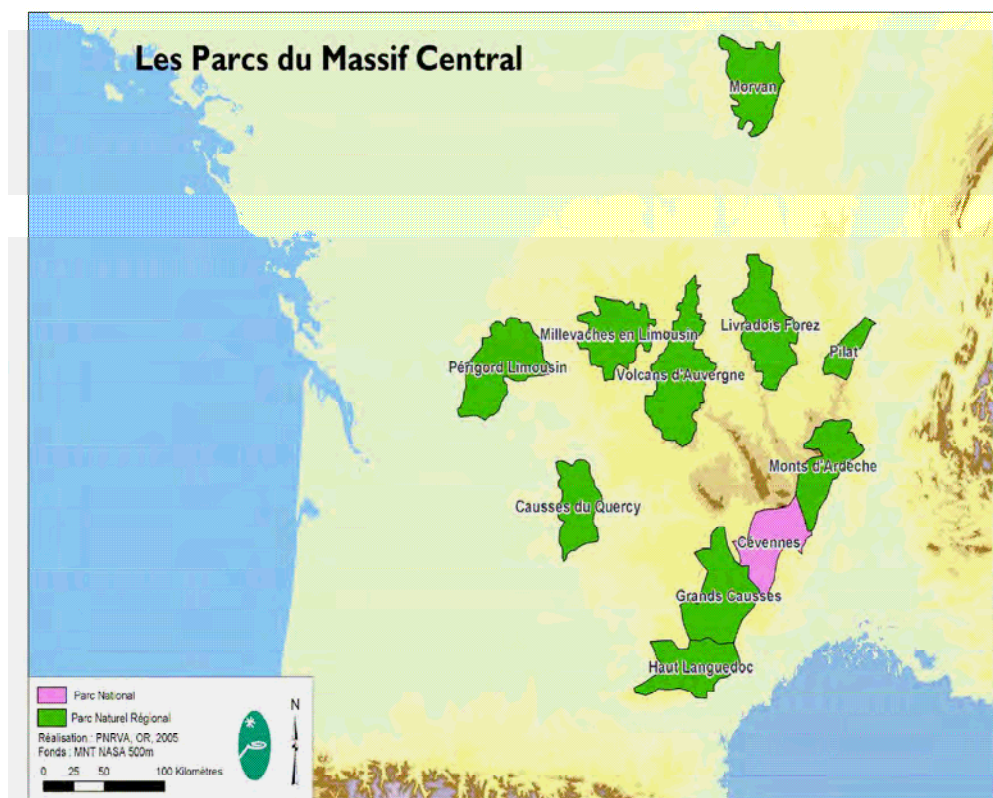
Aubrac : Jean-Christophe Tosi, Claudine Schost, Eric Fouquet
 Cézallier : Pierre Fouillade, Claudine Schost, Georges Gosset
 Livradois Forez : Olivier Delagarde, Michel De Galbert
 Haute Corrèze : Michel De Galbert, Jacques Bourdreux

SOMMAIRE

N°	Titres	pages
1	Le Massif central, présentation générale	3
2	Dynamiques territoriales	7
2-1	Le Cézallier	7
2-2	L'Aubrac	12
3	La filière bois	19
3-1	La forêt à l'échelle du Massif central	19
3-2	Etude de cas : le Livradois-Forez	20
3-3	Perspectives d'avenir pour la filière bois du Massif central	24
4	La place de l'herbe dans les productions bovines	27
4-1	Le territoire Haute Corrèze	28
4-2	Perspectives de la filière bovins viande dans le Massif central	30
4-3	Perspectives de la filière bovins lait dans le Massif central	32
4-4	Perspective des filières et productions à l'herbe	33
5	Approche globale à l'échelle du Massif central	34
6	Leviers d'actions	38
6-1	Agriculture	38
6-2	Filière bois	39
6-3	Dynamiques territoriales	40
6-4	Politiques de massif	40

Un environnement diversifié et préservé

S'étendant sur 15 % du territoire national, le Massif central représente 42 % de la zone montagne française avec une altitude moyenne élevée et des hauts plateaux. Sur près de 85 000 km², il offre une variété de paysages de vallées et de hautes terres, des espaces de montagne sèche et de prairie humide, un patrimoine de forêts et d'habitats naturels. Certains lieux sont soit inscrits au patrimoine mondial de l'humanité (Unesco) comme « le territoire des Causses et Cévennes » soit labellisés « grands sites » comme le Puy de Dôme, les gorges du Tarn... Le Massif central dispose de parcs naturels régionaux (10) et d'un parc national (Cévennes). Dénommé « château d'eau de la France », il est tête de bassin pour « Adour Garonne, Loire Bretagne », partiellement pour « Seine Normandie et Rhône méditerranée ».



Un peuplement de faible densité

Avec 3,7 millions d'habitants répartis dans 4 073 communes (11 % des communes françaises), le Massif central est un espace à la fois peu densément peuplé (44 habitants au km² contre 117 au niveau national) et caractérisé par un habitat permanent « haut perché ».

Depuis trente ans, le Massif subit une érosion démographique due à un net déficit naturel, la tendance a commencé à s'inverser grâce au solde migratoire positif, néanmoins quatre départements sur sept qui en France continuent à perdre de la population se trouvent dans le Massif central.

Un maillage de villes et de bourgs toujours vivants

Le Massif central se distingue par un relatif équilibre entre population rurale et population urbaine. Le maillage urbain est dense, constitué à la fois d'aires urbaines de grande, moyenne et petite taille et de bourgs ruraux.

Deux tiers des villes et des bourgs sont en zone de montagne et les douze villes moyennes structurant cet espace à dominante rurale sont encore mal reliées entre elles, rendant malaisée leur coopération.

Trois agglomérations, Clermont-Ferrand, Saint Etienne et Limoges animent chacune une aire urbaine de plus de 200 000 habitants. Elles concentrent les emplois métropolitains supérieurs : universités, grandes écoles, laboratoires de recherche publique ou liés aux groupes privés.

Aujourd'hui les grandes métropoles Lyon, Montpellier, Toulouse, Bordeaux irradient de leur influence le Massif central, influence accrue avec l'autoroute A 89 récemment terminée et le pont de Millau sur l'A 75 . Ces territoires moteurs peuvent avoir des effets d'entraînement importants pour les territoires ruraux.

L'ensemble des aires urbaines du Massif central regroupe 24 % du territoire, 62 % des habitants, alors qu'en France, l'espace à dominante urbaine regroupe 82 % de la population.

Des aires d'emploi sont situées dans l'espace rural : 10 % contre 6 % en moyenne nationale. Les aires d'emploi de l'espace rural ont ainsi une place prépondérante. Cinquante-six pôles en milieu rural offrent plus de 1 500 emplois et jouent un rôle similaire à celui des pôles urbains en matière d'attractivité commerciale et de services. De nombreuses entreprises artisanales de l'alimentation et de services sont installées en milieu rural.

Le Massif central dispose d'une présence industrielle et artisanale uniformément répartie sur l'ensemble du territoire, de plusieurs pôles de compétitivité, d'une offre d'enseignement supérieur et de recherche, de villes moyennes dynamiques. De grandes entreprises comme Michelin, Ratier, Lapeyre, Legrand, SAGEM, sont originaires du Massif central. Elles génèrent un tissu local de sous-traitants.

23 500 entreprises industrielles emploient près de 300 000 salariés. La part de l'emploi industriel dans l'emploi total y est de 18 % plus élevée que pour l'ensemble des régions métropolitaines. Cette industrie répartie est fragilisée par les délocalisations et par les difficultés à trouver des repreneurs ou des cadres.

Une économie touristique à fort potentiel

Une capacité d'accueil marchande de 548 000 personnes au sein de ses divers équipements touristiques (campings, hôtels, meublés, hébergements collectifs, hors résidences secondaires), soit 13 % de sa population résidente contre 9 % au niveau national. Ce rapport de la capacité d'accueil à la population résidente est plus important dans le sud-est du Massif (Cévennes), dans le massif du Sancy et dans le Morvan. La population de ces zones peut ainsi plus que doubler en période estivale.

Le Massif central compte en moyenne annuelle près de 44 000 emplois touristiques, soit 3,8 % de l'emploi salarié du massif (contre 4,3 % pour la province).

Ce déficit apparent du Massif en termes d'emploi touristique s'explique par l'impact très important qu'ont les régions très touristiques telles que Provence-Alpes-Côte d'Azur ou Languedoc- Roussillon sur la moyenne nationale. Le Massif central est néanmoins l'une des zones où la part de l'emploi touristique est la plus importante.

Le Massif central se distingue par une spécificité liée au thermalisme avec 23 stations thermales qui ont créé une dynamique à l'échelle du massif avec la « route des villes d'eau ».

Une Agriculture très présente

Valorisant la moitié du territoire, en particulier par les productions herbagères, l'agriculture est le premier pilier de l'activité économique et de l'aménagement de l'espace.

Le Massif central est une montagne habitée où l'agriculture aménage l'espace et crée des emplois.

De part ses spécificités, altitude élevée (700 m de moyenne), grande superficie, climatologie rigoureuse, l'agriculture du Massif central est principalement orientée vers les productions herbagères. 1/3 des vaches allaitantes françaises, 40 % des brebis, et 70 % du lait de montagne valorisé par des AOC de grande notoriété sont situés sur le massif. Elles constituent l'activité principale d'une grande partie des 73 000 exploitations.

Le territoire possède de nombreux atouts mais l'agriculture du massif n'échappe pas aux grandes tendances de diminution du nombre d'exploitations agricoles et de difficultés de renouvellement des générations.

Sur l'ensemble du Massif central, l'industrie agroalimentaire est dominée par le secteur de la transformation, de la conservation de la viande et la préparation des produits à base de viandes, avec 207 établissements. La fabrication de produits laitiers vient ensuite, bien devant celle d'autres produits alimentaires et les boissons.

La Limagne est une particularité, située au sein du massif central, plaine très fertile, elle est spécialisée en grandes cultures. La coopérative Limagrain est au cœur de l'économie et de la recherche avec son pôle de compétitivité d'importance mondiale « céréales vallée ».

Indicateurs économiques du secteur agricole du Massif central

Nombre d'exploitations agricoles (-3,3% par an) 73 600

UMO agricoles 103 000

Surface Agricole Utile (dont 86% voué à l'élevage) 4,2 millions d'ha

Surface Toujours en Herbe 2,6 millions d'ha

Bovins (sur 52% des exploitations) 4 300 000

Ovins 3 500

Nombre d'IAA 6 630

Une filière bois a fort potentiel (cf partie spécifique)

Une politique de massif multi-acteurs

Le Massif central bénéficie comme l'ensemble des massifs d'une politique plurirégionale :

La France compte six massifs métropolitains : les Alpes, les Pyrénées, les Vosges, le Jura, la Corse et le Massif central. Trois autres se trouvent en outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Réunion).

Les massifs (Corse incluse) représentent en France métropolitaine près de 30 % de la superficie, mais seulement 13,5 % de la population.

L'Etat français a de longue date décidé de mettre en place une politique pour les territoires de montagne afin de tenir compte de ses spécificités.

La loi n°85-30 du 8 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne dite « Loi montagne » encourage le développement économique et durable des territoires, dont le soutien à l'agriculture et à la filière bois.

Pour assurer sa mise en œuvre, la loi impose la création d'un Conseil national de la montagne qui donne les grandes orientations au niveau national, d'un comité de massif propre à chaque territoire et la rédaction d'un document stratégique : le schéma de massif,

Le comité de massif donne les grandes orientations sur la politique de massif, il définit les objectifs et les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection du massif. Massif central comprend trois collèges

□ un collège d'élus avec des représentants des collectivités

□ un collège des activités économiques dont agricoles

□ un collège de représentants de la société civile

Le comité de massif est coprésidé par le préfet coordonnateur de massif, préfet de la région Auvergne et le président de la commission permanente. (René Souchon président de la région Auvergne actuellement pour le Massif central)

La convention interrégionale 2007 / 2013 signée entre l'Etat et les six conseils régionaux du Massif central, mobilise 163 M€ (61,2 des régions, 61,2 de l'Etat, et 40,3 du FEDER).

Elle permet la mise en place d'actions en cohérence avec les orientations du schéma de massif selon trois axes : l'accueil de populations, la création de richesses dont l'agriculture et la filière bois, et l'attractivité / accessibilité des territoires.

Le commissariat à l'aménagement du territoire met en œuvre la politique de massif auprès du préfet coordonnateur. Il pilote la convention interrégionale du massif.

Priorités de la convention interrégionale Massif central 2007 / 2013 concernant l'agriculture et forêt / bois :

- Bois : promotion de l'utilisation du bois dans la construction : (organisation de la filière bois à l'échelle du massif, mobilisation de la ressource, recherche de nouveaux produits...);
- Agriculture : maintien et adaptation de l'agriculture et de l'agro-alimentaire (Appui aux filières spécifiques, diversification des activités, adaptation des circuits de commercialisation...)

2- Dynamiques territoriales

L'étude a porté sur deux territoires identitaires proches sur les potentiels, mais opposés quant à leurs dynamiques : le Cézallier et l'Aubrac.

2-1 Le Cézallier :

La région naturelle "Cézallier" : essai de délimitation



Sources : PNRVA, BD Carthage IGN, BD Carthage IGN
Réalisation : PNRVA SIG OR
Edition : novembre 2011



Présentation, géographie

Galette basaltique entre 1000 et 1400 m d'altitude, au climat montagnard avec hivers rudes et enneigés, le Cézallier est situé au cœur du Massif Central et au nord de la Haute Auvergne. Il reste en marge des éléments structurants du territoire et souffre d'une fracture administrative entre Cantal et Puy de Dôme. Ce plateau d'altitude, couvert de prairies se distingue par sa richesse floristique et faunistique, ainsi que de remarquables tourbières.

Histoire, faits marquants de ces dernières décennies

Le Cézallier a connu une grande période d'activité des années 1910 à 1970, années de développement de l'activité laitière. A partir de 1910, des fromagers issus d'écoles suisses ont créé des laiteries (chaque commune avait la sienne, voire plusieurs) et amélioré les techniques laitières et fromagères. L'arrivée du chemin de fer sur la ligne Neussargues-Bort les Orgues a favorisé le développement des estives, en permettant un transport ferroviaire des animaux.

Les marchés et foires ont généré également une offre en hôtellerie-restauration, et permis un certain développement touristique des années 1930 à 1960 : des familles bourgeoises venaient passer un mois de vacances avec activité de pêche, chasse. Il en reste de magnifiques maisons bourgeoises et quelques hôtels vieillissants. Sur Condat et Marcenat, les marchands de toile sont aussi à l'origine de la construction de grandes demeures et ils ont contribué à l'activité des bourgs.

Les années 70 marquent le début du recul des activités touristiques, la reconversion vers l'élevage mixte ou allaitant avec l'arrivée de la PAC et le développement du débouché italien, la fin du fromage fabriqué en estive, les restructurations laitières qui entraînent la disparition des petites laiteries, la fermeture de la ligne ferroviaire et donc une perte d'emplois importante sur le territoire, avec un déclin des bourgs. Avec le développement de l'élevage allaitant sur le Massif Central, des éleveurs de départements voisins sont venus enchérir sur les estives (Aveyronnais par exemple) augmentant ainsi la tension sur le foncier.

Les ressources, l'occupation du territoire et les dynamiques observées

Le Cézallier occupe un espace de 100 000 ha environ pour une population de 7705 habitants, soit une densité de 7,7 habitants au kilomètre carré.

Le principal défi de ce territoire est une hémorragie démographique constante depuis plusieurs dizaines d'années. Divisée par 2 en 40 ans, la population a baissé de 1,2 % par an entre 1999 et 2008. Cette population vieillit. Les retraités représentent 41,4 % de la population en 2008. Ils n'étaient que 33,8 % en 1999. Ces phénomènes sont encore accentués sur la zone «cœur». Le niveau de formation reste modeste avec 46% de la population sans diplôme ni certificat d'étude primaire et seulement 9% de diplômés à bac+2 ou plus. Seuls 33,2% des foyers fiscaux sont imposables contre 41,4% pour l'Aubrac par exemple.

La perte démographique est essentiellement liée à l'évolution de l'emploi.

En 2008 on recense 2715 emplois dont 41 % dans l'agriculture 30 % dans le secteur administration santé et 17 % dans le commerce. L'industrie et le secteur de la construction ne représentent chacun que 6 %. On compte seulement 3,4% de cadres ou professions intellectuelles supérieures parmi les actifs.

Entre 1999 et 2008, 292 emplois ont été perdus :

- agriculture : -293
- commerce : -176
- industrie : -28
- administration santé : + 143
- construction : + 5

La dynamique du secteur santé ne suffit donc pas à compenser les pertes importantes d'emploi dans l'agriculture.

Bien que peu développé et dispersé, le secteur touristique s'appuie sur des activités et manifestations qui rencontrent un certain succès : le parc animalier d'Ardes, le Vélorail sur Landeyrat-Allanche, la fête de l'estive à Allanche, des activités autour du lac du Pêcher.

Les productions et filières agricoles :


La ferme « Cézallier », une exploitation de type individuel à 72,5 %, s'étend sur 81 ha dont 40 % en propriété, avec 97 % de surface toujours en herbe, en production bovine laitière et/ou allaitante, et elle occupe 1,4 (en allaitant) à 2 (si lait) unités de travailleur. Entre les années 2000 et 2010, elle a connu la

même évolution que la ferme « France » avec agrandissement (+ 10 % de SAU), évolution vers plus de formes sociétaires, même si cela reste modeste.

L'agriculture du Cézallier est tournée vers les productions de qualité, essentiellement fromagères avec 5 AOC (45 % des fermes produisent sous signe de qualité), assez peu engagée dans la diversification et les circuits courts (respectivement 14 % et 5 % des exploitations).

La production laitière marque le pas cependant, au profit de l'élevage allaitant spécialisé dans la vente de broutards.

L'âge moyen des responsables d'exploitation s'élève avec une baisse de 9 points du pourcentage des moins de 50 ans ; on observe également une légère féminisation avec 25 % de femmes.

	<p>La race Salers, fleuron de ce territoire, pourtant mal valorisée.</p>
---	--

Diagnostic du territoire

L'agriculture est donc le principal foyer de pertes d'emplois en raison de l'agrandissement continu des exploitations et aussi de l'abandon de l'activité laitière au profit de l'activité « viande » qui nécessite moins de main-d'œuvre. Comme le territoire est très spécialisé dans ces deux productions et compte tenu des perspectives économiques de ces deux filières, et notamment la suppression des quotas laitiers en 2015 cette évolution va se poursuivre au cours des prochaines années et s'accélérer probablement à partir de 2015.

Suite aux entretiens qui ont pu être conduits auprès des forces vives du territoire il apparaît que le fatalisme et la résignation dominent, même si quelques activités agri-rurales (et marginales en nombre) se sont créées sur la période récente. Les porteurs de projets sont rares et ceux qui existent trouvent difficilement un équilibre économique satisfaisant dans leurs activités. On note toutefois un certain dynamisme sur les exploitations qui voient l'installation d'un jeune.

Analyse AFOM :

<p>Atouts:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Espaces naturels, paysages -Race Salers, produits laitiers de qualité -Potentiel touristique -Pays, -Parc régional volcans d'Auvergne 	<p>Faiblesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Enclavement, climat rude -Vieillesse et perte population -Pas d'identité, individualisme -Agriculture: pas de réaction à la restructuration laitière années 70, niveau de formation insuffisant, -Pas de dynamique / tourisme...
<p>Opportunités:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Proximité Clermont -Potentiel activités pleine nature -Milieu préservé -Possibilité engraissement bovins / demande internationale -Démarche lait de montagne -Énergies renouvelables 	<p>Menaces:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Désertification critique (7 h /Km2) -Incertitude / devenir IAA -Accès foncier -Évolution services publics -Opposition agriculture / tourisme

L'évolution des principales composantes des 3 scénarios construits pour le Cézallier

	Hypothèses d'évolution des composantes		
Composantes	Le Cézallier intermittent de la plaque clermontoise	Le Cézallier des bourgs (Allanche, Condat, Ardes) articulé avec les petites villes (Issoire, Massiac, Murat, Brioude, St Flour)	Le Cézallier, réserve de nature pour la plaque urbaine clermontoise
Mobilités dans rapports ville-campagne	Mobilités intermittentes déterminées par influence d'Issoire et Brioude	Mobilités en réseau entre les bourgs et les petites villes (Issoire, Massiac, Murat, Brioude, St Flour)	Transports limités, regroupement des habitants dans des petites villes périphériques ou la plaque urbaine rendue très accessible
Dynamiques économiques	Renouvellement de l'économie résidentielle (nouveaux villages de vacances, nouveaux produits touristiques)	Economie diversifiée : maintien, agriculture de qualité (fromages AOP), tourisme	Economie spécialisée dans réserve de nature et tourisme d'espace, forte diminution base agricole (disparition du lait suite à fin des quotas et difficulté élevage allaitant peu compétitif et au transport coûteux)
Ressources naturelles et patrimoine	Création d'espaces sanctuarisés au cœur du plateau comme dans les Pays coupés devenus très attractifs	Combinaison réussie de paysages agricoles et naturels sur le plateau et en périphérie (Pays coupés)	Partition nette entre espaces naturels sur plateau et ruraux sur marges plus accessibles (proximité Issoire)
Gouvernance	Initiatives variées pour stimuler attractivité (renouvellement restauration, développement hébergement sur Allanche, Ardes)	Elaboration de projets de territoires cohérents et articulés sous l'impulsion de nouveaux leaders	Faible par manque de renouvellement des leaders locaux qui ne parviennent pas à s'imposer face aux leaders urbains
Eléments de contexte	Transport aisé via A75 et forte innovation tourisme, TIC	Politiques publiques fortes (Conseil Régional) en particulier en faveur des TIC	Crise énergétique, politiques européennes fortes notamment environnementales

Propositions de scénarios

I) La poursuite inexorable des tendances actuelles

Scénario 1 : Le Cézallier, réserve de nature pour la plaque urbaine clermontoise

Le premier scénario qui apparaît est celui de la continuité des tendances actuelles qui va aboutir inexorablement à une poursuite de la baisse démographique entraînant les baisses d'emplois dans les services avec la fermeture progressive de nouveaux commerces dans les bourgs- centre déjà fragilisés. Il est probable, qu'à assez brève échéance, on assiste à la disparition des collèges de Condat et

d'Allanche ainsi qu'à la raréfaction des services médicaux (médecins, infirmières, kinésithérapeutes, pharmacies).

La progression des emplois dans le secteur santé devrait se ralentir puis décroître probablement à partir de 2025 quand les populations nées après la guerre termineront progressivement leur vie.

Au vu des évolutions actuelles les nouvelles activités créées en diversifiant l'agriculture ou dans le tourisme restent trop marginales pour inverser le déclin démographique continu observé depuis plusieurs décennies.

Les emplois dans l'agriculture vont continuer à décroître, les exploitations s'agrandir, sans pour autant provoquer de déprise agricole compte tenu de la demande de foncier (maintenant un prix élevé). L'élevage allaitant extensif va dominer le paysage, le lait restant l'affaire de quelques producteurs mixtes, en société, valorisant leur fromage en direct.

II) Les voies de possibles redressements : des mobilités multi ou monopolaires ?

Scénario 2 : Le Cézallier des bourgs (Allanche, Condat, Ardes) articulé avec les petites villes (Issoire, Murat, Brioude, Massiac, St Flour)

Dans ce second scénario, les mobilités se font en réseau entre les bourgs et les petites villes (Masiac, Murat, Brioude, Issoire, St Flour). L'accès facilité à internet soutenu par les collectivités améliore l'attractivité de la région et permet le développement du télétravail. L'économie se diversifie : l'agriculture de qualité (fromages AOP) parvient à se maintenir grâce à des organisations efficaces capables de faire face à la fin des quotas ; le tourisme d'espace parvient à véritablement prendre son essor par une politique de marketing territorial offensive. De nouvelles synergies se créent entre activités touristiques et agriculture, pour valoriser au mieux le patrimoine.

Afin de maintenir une agriculture présente à l'année en évitant l'agrandissement, il convient de concevoir et mettre en œuvre un nouveau système de maîtrise du foncier. En s'appuyant sur leur droit de préemption et avec le soutien financier des collectivités locales, les SAFER pourraient assurer le portage des terres et les mettre en location-vente sur une durée à définir auprès de jeunes agriculteurs souhaitant s'installer. Une autre piste pour le foncier, est proposée par l'association « terres de liens », qui crée une fondation destinée à acquérir des terres et les louer à de nouveaux agriculteurs.

Il convient de définir les modèles économiques des exploitations. Elles pourraient être développées sur la base d'un élevage à forte valeur ajoutée comme la production de jeunes bovins, de veaux sous la mère, de porcs (transformés localement en charcuteries à bonne notoriété) ou de volailles associé à des productions végétales comme le triticale, la production de chanvre ou de noisettes. Les activités traditionnelles d'élevage bovin (lait et viande) pourraient être confortées en améliorant la culture de l'herbe et en développant une activité d'engraissement couplée à une activité céréalière dans les zones où les conditions pédo-climatiques le permettent ou le permettront selon l'évolution climatique.

Concernant l'optimisation de la culture de l'herbe, des méthodes de gestion groupée pourraient être expérimentées. Des actions collectives menées par des producteurs fermiers de fromages AOP permettraient de prospecter de nouveaux débouchés. La production d'énergie (méthanisation ou autres) participerait de l'amélioration de la compétitivité des exploitations.

Ce second scénario envisageable est celui permettant de tracer les chemins vers un possible redressement.

Il est nécessaire que la population locale soit mobilisée pour bâtir un nouveau projet de développement du territoire et adhère à ce projet. Pour cela il faut mobiliser de manière assez massive, comme cela a été fait dans le secteur Aubrac dans les années 70, une équipe d'animation et de médiation composée de sociologues d'économistes et d'agronomes dans le but de favoriser l'émergence de ce projet co-construit avec les acteurs du territoire et d'emporter l'adhésion de la population locale. Un accompagnement par la formation de leaders, et l'appui à l'ingénierie territoriale est nécessaire.

Scénario 3 : « une désertification organisée » ou le Cézallier intermittent de la plaque urbaine clermontoise

Ce scénario se caractérise par une limitation des transports en raison du coût de l'énergie et par le regroupement des habitants dans des petites villes périphériques ou la plaque urbaine rendue très accessible (intensification des transports TER).

L'économie devient spécialisée dans la réserve de nature et le tourisme d'espace, ce qui se traduit par une forte diminution des actifs agricoles (disparition du lait suite à fin des quotas et difficulté de l'élevage allaitant peu compétitif) Pour certains territoires comme les Causses, la faible densité de population (inférieure à 5 habitants au Km²) ne pose pas réellement de problème dans la mesure où historiquement les exploitations étaient de grande taille, les services présents dans les vallées.

Il est possible d'envisager une telle organisation dans le Cézallier, avec comme principes :

- l'agrandissement des exploitations avec un système de production du type ranching,
- une organisation des services publics du type « bouclier rural », dont des points visio, relais de services publics, à partir de collectivités territoriales regroupées pour éviter la concurrence et faire émerger un seul schéma de développement.
- une organisation des déplacements avec les principales villes voisines (Issoire, Saint Flour) pour certains services : collèges, hôpital...

Il est possible d'envisager un scénario découpant le territoire en deux dynamiques :

- Le scénario 3 pour le cœur du Cézallier qui serait pratiquement inhabité en hiver, et valorisé en été avec la transhumance (race salers), le tourisme estival.
- Le scénario 2 pour la périphérie moins soumise aux conditions hivernales, avec maintien du lait en AOP et diversification des productions.

2-2 l'Aubrac



Présentation, géographie

Massif volcanique le plus méridional du Massif central, l'Aubrac est un plateau d'altitude moutonné, qui culmine à 1468 m, aux confins de 3 régions historiques (et administratives), Auvergne, Gévaudan (Languedoc-Roussillon), Rouergue (Midi-Pyrénées), et 3 départements : Cantal, Lozère, Aveyron. L'Aubrac est une terre de pâturages, riche de diversité floristique et faunistique, avec un bon potentiel hydrologique (hydroélectricité sur la Truyère qui le borde et abondance de tourbières, régulatrices du débit des cours d'eau).

Le climat de type continental « montagnard » subit des influences océaniques et méditerranéennes ; l'hiver est rigoureux avec des vents violents et des chutes de neige. En moyenne, les précipitations varient de 1000 à 1400 mm et les températures de 2 à 12°.

Histoire, faits marquants de ces dernières décennies, ressources naturelles

- Jusqu'à la fin des années 50, le « système local » se caractérise par le fait de tirer parti de toutes les ressources locales en élaborant des produits finis et valorisant les sous-produits ; plus de 1 200 personnes sont actives dans la montagne.

- Dans les années 60, remise en cause du « système local » : spécialisation, intensification, « production plus que produit », création de valeur ajoutée limitée, la production de fromage chute. Se développent alors la mécanisation, le croisement Charolais et la vente de brouillards, des ateliers laitiers spécialisés avec des vaches Pie Noire plus productives. Des difficultés apparaissent en transformation fromagère (rapport TB/TP (Taux Butyreux/Taux Protéique) moins favorable), les femelles Aubrac sont dépréciées (effondrement des effectifs de 274 000 à 57 000 vaches), les résultats économiques d'exploitation ne progressent pas.

La Recherche coopérative sur programme (RCP) Aubrac 1963/1965, associe alors politiques, éleveurs et chercheurs afin de conduire un travail d'analyses et synthèses multidisciplinaires, en vue d'élaborer un projet de développement territorial.

Ces années voient la création des coopératives « Jeune Montagne » et « CEMAC », l'installation du comité de développement agricole du Nord Aveyron (CDANA).

- Les années 70 voient la concrétisation du résultat de cette RCP avec la mise en œuvre d'un projet de développement territorial qui met en avant les liens « hommes-terroir-produits ». Cela se traduit par la conquête de valeur ajoutée, l'engagement collectif des acteurs territoriaux qui se reconnaissent comme tels et la mobilisation coordonnée de tous leurs moyens.

- Les années 80-90 se caractérisent par la relance des filières de qualité, avec re-mobilisation des ressources disponibles mais des résistances demeurent et la dépendance à la PAC freine le mouvement (orientation allaitante avec la PMTVA). L'expérience des autres est mise à profit, au travers de déplacements ou recherche de partenariat à Thiers (couteau), en Ariège (filière viande), Suisse, Autriche, Bavière et Franche-Comté (filières lait et fromages).

Les évolutions agricoles concernent le choix de races laitières (achat de génisses Simmenthal), la mise en œuvre d'une grille de prix du lait spécifique, le développement de la production d'aligot (surgelé et aligots festifs), la création de l'Union Aubrac, de la station d'évaluation de la Borie, la mise au point « d'index vaches » afin de valoriser la race Aubrac, la relance des bourrets d'Aubrac et génisses de boucherie. Dans le même temps des couteaux (dont la fabrication avait disparu après guerre) sont à nouveau confectionnés à Laguiole, la gastronomie et l'activité touristique se développent (ski alpin et station nordique, puis croissance du tourisme estival).

- Aujourd'hui, pour la redéfinition et le renforcement du pacte territorial, les acteurs travaillent activement à la mise en place d'une nouvelle plate-forme institutionnelle de projet : le PNR Aubrac.



La race Aubrac, qui a failli disparaître et qui maintenant grâce au dynamisme des producteurs est un pilier du développement et l’emblème de ce territoire.

Démographie

En 2008, la population du territoire Aubrac (= 110 communes réparties entre les départements de l'Aveyron, du Cantal et de la Lozère) est de 54 163 habitants soit une densité moyenne de 17,9 habitants au km², à comparer à la densité moyenne française de 114,2 hab/km² (7,7 dans le Cezallier). Sa variation en 10 ans, entre 1999 et 2008, est positive de 0,8 %, supérieure à la moyenne nationale (0,3 %). La tendance à la baisse continue de la population observée depuis les années soixante (61 121 habitants en 1968) semble inversée grâce au flux migratoire.

Plus de 26 % de la population est âgée de plus de 65 ans, et plus de 19 % de moins de 19 ans. La part de la population entre 19 ans et 65 ans est donc de 54,5 % soient 29 466 personnes. Le nombre d'emplois dans la zone était de 21 325 en 2008, en augmentation de 1 593 emplois entre 1999 et 2008.

Analyse AFOM

<p>Atouts:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Espaces naturels, paysages -Race Aubrac produits de qualité: aligot.. -Potentiel touristique -Pays, PNR Aubrac en construction -Forte identité, démarches collectives, projet de territoire, fortes personnalités -Offre touristique construite 	<p>Faiblesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Climat rude, enclavement -Complexité / gouvernance (3 régions) -Prix du foncier, 1/3 exploitations sans successeur, -Dépendance / climat, marchés -Relations agriculture – tourisme insuffisantes
<p>Opportunités:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Création du PNR -Notoriété race Aubrac, -Demande croissante / qualité , terroir, -Développement énergies renouvelables 	<p>Menaces:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Climat / sécheresse -Concurrence / paniers de biens -Vivier porteurs de projets en baisse

L'évolution des principales composantes des 3 scénarios construits pour l'Aubrac

	Hypothèses d'évolution des composantes		
Composantes	L'Aubrac intermittent des systèmes métropolitains toulousain, montpelliérain et clermontois	L'Aubrac des bourgs (Laguiole, St Chély, Chaudes-Aigues) articulé avec les petites villes	L'Aubrac, réserve de nature pour les urbains méridionaux
Mobilités dans rapports ville-campagne	Mobilités intermittentes déterminées par influence des métropoles proches	Mobilités en réseau entre les bourgs et les petites villes (Rodez, St Flour, Mende)	Transports limités, regroupement des habitants dans des petites villes périphériques bien dotés en services (absents des bourgs)
Dynamiques économiques	Economie résidentielle marquante (poursuite attractivité chemin St Jacques, résidences secondaires, villages de vacances),	Economie diversifiée : maintien industrie rurale spécifique, agriculture de qualité (broutards sous signe de qualité), tourisme	Economie spécialisée dans réserve de nature et tourisme d'espace, forte diminution base agricole (transport broutards trop cher) et industrielle (repli des activités industrielles sur pôles urbains thiernois par l'existence d'économies d'échelle et de gamme)
Ressources naturelles et patrimoine	Création d'espaces sanctuarisés au cœur du plateau très attractif	Combinaison réussie de paysages agricoles et naturels sur le plateau et en périphérie (Boraldes)	Partition nette entre espaces naturels sur plateau et rebords et ruraux sur marges les plus fertiles (Barrez, Planèze)
Gouvernance	Initiatives variées pour stimuler attractivité (restauration luxe sur Chaudes-Aigues, Laguiole, nouvelles formes d'accueil)	Elaboration de projets de territoires cohérents et articulés sous l'impulsion de nouveaux leaders	Faible par manque de renouvellement des leaders locaux qui ne parviennent pas à s'imposer face aux leaders urbains
Eléments de contexte	Transport aisé via A75 et RN 88 et forte innovation tourisme, TIC	Politiques publiques fortes (réussite du projet de PNR, renouvellement programmes Leader cohérent avec politiques de Pays)	Crise énergétique, politiques européennes fortes notamment environnementales

Propositions de scénarios :

I) Poursuite des tendances actuelles : un panier de biens et de services élargi

Scénario 1 : L'Aubrac des bourgs (Laguiole, St Chély, Chaudes-Aigues) articulé avec les petites villes

Les mobilités se font en réseau entre les bourgs et les petites villes (Rodez, St Flour, Mende). L'économie maintient sa diversification : maintien d'une industrie rurale spécifique, agriculture de qualité (broutards sous signe de qualité), tourisme, léger regain démographique, durable, avec le retour des séniors et le développement d'opportunités de travail pour les jeunes qui, pour partie, restent au pays.

Dans le secteur agricole, un faisceau de données se maintiennent dans le vert :

1- Une production laitière de qualité structurée et présentant un intérêt économique fort grâce au dynamisme de la coopérative « Jeune montagne ».

- Les mesures sont en place pour le maintien d'une filière de qualité : poursuite de la production dans le cadre de cahiers des charges exigeants, accompagnement à l'installation, à la reprise et à la reconversion, paiement du lait attractif(+50c). Les producteurs « se sentent producteurs de fromage et non seulement de lait ».

- Rôle structurant et fédérateur de la coopérative

- Image du territoire valorisée par : la gamme des produits de qualité(Laguiole « classique » 4 mois, grand Aubrac(9-12 mois), sélection vieux (18 mois)), les méthodes d'élevage respectueuses de l'environnement selon un « cercle vertueux » : pas d'ensilage, pas de maïs, plus de légumineuses donc moins d'apport d'azote.

- Un rôle majeur dans la constitution du panier de biens et services : 50 000 visiteurs, 1M CA pour le magasin de la coopérative.

- Des débouchés assurés grâce à une adaptation des produits aux diverses demandes: consommateurs, touristes, GMS, industries agro-alimentaires (ex aligot chez Picard surgelés),

En terme de prospective :

- peu d'incidence de la disparition des quotas grâce à la localisation de la production (AOP)

- le changement climatique aura une influence sur la période de mise à l'herbe qui sera concentrée sur le printemps et l'automne (apport alimentaire sera nécessaire en été),

- Développement du bio : peu de motivation car le cahier des charges actuel s'en rapproche déjà et entraînerait une « sur segmentation » néfaste des produits, sur un marché de niche.

2- Une production de viande de qualité qui doit s'adapter au marché tout en poursuivant ses démarches sous Signe d'Identification de l'Origine et de la Qualité (SIQO), qui bénéficie d'une bonne notoriété sur le sud est.

- culture de naisseurs, système d'élevage où la vache est « utilisée » toute sa vie, 2 types de débouchés pour les animaux : export des broutards vers l'Italie, valorisation des adultes sous signe de qualité sur le marché de Montpellier : génisse fleur d'Aubrac (F1 : charolais croisés Aubrac 220 éleveurs, 1 500 génisses/an).

- confirmer l'essai concluant de consommation locale de broutard 6-8 mois « estivelle »

- nécessité de maintenir des outils de transformation (abattoirs...) à proximité des lieux d'élevage.

Dans le secteur du tourisme, les dynamiques d'acteurs sont également fortes,

- Une forte volonté de mutualiser les compétences et les ressources pour développer l'offre avec un potentiel reposant sur un patrimoine naturel, historique et humain important : paysages, savoirs-faire, bâti (patrimoine historique, traditionnel tels que burons, chemins de Saint Jacques De Compostelle, etc.),

-Milieu artisanal dense, reconnu comme majeur pour l'économie de certaines, la coutellerie de Laguiole n'employait plus que 3 personnes en 1980, contre 190 aujourd'hui.

-Développement d'un tourisme de proximité ex : ski : Montpellier à 2 h, Toulouse à 2h30, pôle maison Aubrac/jardin botanique : 90 000 visiteurs (alors que 25 000 étaient escomptés), mobilisation pour le développement de l'agro-tourisme, rénovation dans le thermalisme.

Scénario 2 : L'Aubrac intermittent des systèmes métropolitains toulousain, montpelliérain et clermontois

Les mobilités sont intermittentes et déterminées par l'influence des métropoles proches. L'économie résidentielle devient marquante (poursuite de l'attractivité du chemin de St Jacques, résidences secondaires, villages de vacances, séjours « bien-être » avec un thermalisme rénové) avec maintien ou non du modèle de panier de biens. En fait, l'économie résidentielle devient dominante à la fois emmenée par sa dynamique engrangée durant la période précédente et par l'émergence d'une véritable "économie créative" née sous l'effet d'une demande touristique forte et stimulant l'apparition d'activités agri-rurales très innovantes (fabrication de chalets, yourtes, nouveaux produits touristiques en vue de satisfaire les nouvelles clientèles de la restauration de luxe sur Laguiole et Chaudes-Aigues, etc..). Cette dynamique s'appuie sur des politiques publiques fortes en particulier la réussite du projet de PNR, le renouvellement de programmes Leader cohérent avec les politiques de Pays (et non pas leur simple juxtaposition).

II) Vers l'épuisement du modèle de panier de biens et de services ?

Scénario 3 : L'Aubrac, réserve de nature pour les urbains méridionaux

Ce scénario se caractérise par la fin du modèle de panier de biens et de services sous l'influence de plusieurs facteurs convergents :

- 1) les transports deviennent un facteur limitant favorisant le regroupement des habitants dans des petites villes périphériques bien dotés en services (absents des bourgs) ;
- 2) L'économie se spécialise dans la réserve de nature et de tourisme d'espace de par la demande forte mais très variable dans le temps des touristes venus de la bordure méditerranéenne devenue saturée et très chaude en période estivale. Le tourisme hivernal a périclité, faute d'alternative aux sports de neige.

La base agricole traditionnelle s'effondre avec celui du commerce des broutards vers l'Italie rendu trop chers avec l'augmentation des coûts de transport. La tension sur le foncier s'est exacerbée et freine l'installation de jeunes agriculteurs. Une certaine banalisation des produits de qualité (nombreux fromages AOP par ex) et une saturation du marché en aligot (sans identification au terroir) ont conduit à une moindre rémunération des producteurs et une perte de dynamisme de la coopérative. L'agrandissement des élevages allaitants, (moins nombreux) les maintient dans un système naisseur, dépendant d'un l'aval fragile (Italie), mais leur permet de résister aux évolutions climatiques en décalant légèrement les périodes de vèlages. Certains finissent toujours des animaux sous signe de qualité mais la disparition de nombreux bouchers charcutiers sur le littoral fragilise cette filière. L'individualisme s'accroît avec les tensions sur la terre, sur la ressource en eau...

- 3) Les activités industrielles se replient voire disparaissent : l'activité coutelière ne parvient pas à mettre sur pied une interprofession efficace capable de résister à la concurrence étrangère. Quant à l'activité sidérurgique très présente sur St Chély d'Apcher, les responsables préfèrent relocaliser l'activité sur des pôles urbains de par l'existence d'économies d'échelle et de gamme dans les centres urbains et le caractère pondéreux de la matière première et des produits finis.

La partition nette entre espaces naturels sur le plateau ou les rebords boisés (boraldes) et les espaces agricoles désormais cantonnés aux marges les plus fertiles (Barrez, Planèze) devient très nette et marquée. La tradition jaciste qui a fourni les leaders locaux ne parvient pas à faire émerger une nouvelle génération de leaders que réclame la nouvelle donne entre espaces ruraux et urbains.

Enfin, la création du PNR n'est pas en mesure de répondre aux attentes en raison d'une part des difficultés à trouver des consensus et, d'autre part, de l'augmentation des inégalités entre les 3 départements ayant des spécificités différentes (en particulier entre la Lozère et les 2 autres départements). Des poches de désertification se sont créées car les évolutions climatiques (sécheresse estivale prononcée, conflits d'usage sur l'eau) et les évolutions de marché ont fragilisé puis fait disparaître des exploitations agricoles. La demande en bois énergie a conduit à reboiser ces zones (partie est du plateau). Seuls 2 ou 3 bourgs profitent pleinement des aménagements et des filières en place et poursuivent le développement de projets en captant les aides. Les autres subissent baisse démographique et vieillissement.

Analyse comparée des deux territoires Aubrac et Cézallier :

Les deux territoires ont été retenus dans cette étude prospective pour comprendre les causes de parcours opposés alors que les atouts et contraintes étaient proches (cf analyses AFOM).

L'analyse montre clairement l'importance des dynamiques d'acteurs sur l'Aubrac, dans l'ensemble des secteurs économiques constituant un panier de biens et services bien rempli : (agriculture : production et transformation ; artisanat : coutellerie... ; tourisme) et l'engagement des collectivités (intercommunalités, création du PNR...).

Les hommes ont été essentiels, en particulier André Valadier, responsable de la Coopérative Fromagère « Jeune Montagne » à Laguiole, ancien maire de sa commune et conseiller régional de Midi-Pyrénées, il a su faire prendre à l'Aubrac un nouveau virage.

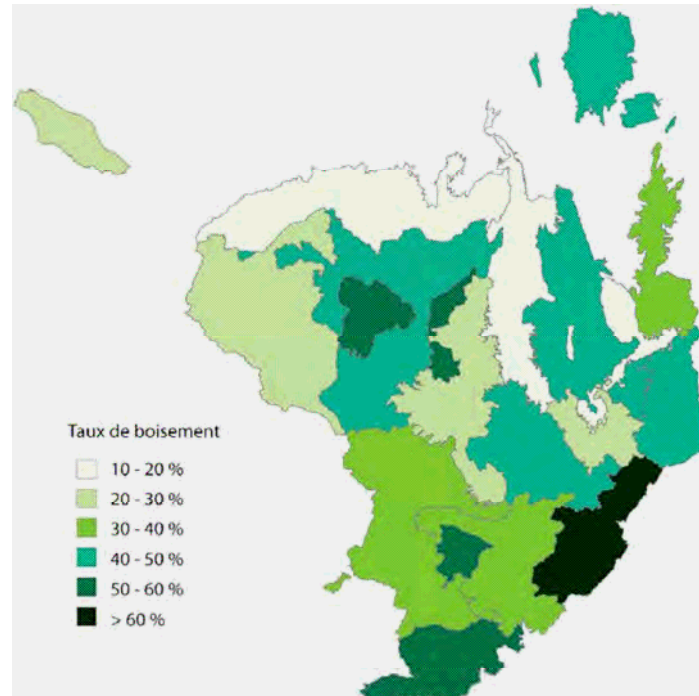
Les acteurs économiques, en particulier les coopératives ont été centrales pour assurer la collecte et la commercialisation des produits.

Mais les apports extérieurs sont venus à point pour soutenir cette volonté, en particulier le CNRS qui a conduit plusieurs travaux et a orienté et formé les leaders.

3- la filière bois,

3-1- La forêt à l'échelle du massif

taux de boisement du Massif central (source IFN)



La surface totale de forêt du Massif central est de 2 797 000 ha, soit 35 % de la surface totale du Massif central (contre 27 au niveau national), dont 2 697 000 ha classés en forêt de production. 520 000 hectares sont à une altitude inférieure à 400 m, et un peu plus de 361 000 à plus de 1000 m.

Elle se répartit, par type de propriété, entre les forêts domaniales pour 139 000 ha, les forêts des autres collectivités pour 171 000 ha, et les forêts appartenant à des privés, pour 2 387 000 ha. Les forêts «privées» représentent 88 % de la forêt.

La ressource disponible est considérable : d'une part une forêt feuillue très importante (chêne principalement) dont le stock sur pied s'accroît continuellement et qui offre aujourd'hui de réelles opportunités de valorisation pour toutes les catégories de dimensions, notamment grâce au contexte énergétique ; d'autre part un massif résineux (douglas notamment) – issu de l'effort de reboisement entrepris avec l'aide de l'État dans la seconde moitié du 19e siècle –, de qualité et arrivant aujourd'hui à maturité.

Les peuplements feuillus couvrent 60% de la surface forestière du territoire. Ils sont principalement composés de chênes dans la moitié nord de la zone et de chênes pubescents plus au sud. Les résineux, principalement des pins, mais aussi des sapins (deuxième essence d'Auvergne) ne couvrent que 40% de la surface totale mais représentent 58% de la production totale. Le douglas, utilisé de plus en plus souvent en reboisement, prend une importance grandissante tant en surface qu'en production. La plus grande part des forêts est localisée dans le centre du Massif central et en Bourgogne.

Le volume total sur pied en forêt de production dans le Massif central est estimé entre 500 et 580 millions de m³ (Mm³), soit environ un cinquième du volume total de bois sur pied français.

La production brute annuelle pour le Massif central est estimée aujourd'hui à environ 20 Mm³. **La mission Poss estime une possibilité de 4 millions de m³ de bois mobilisable supplémentaire par an.**

73% de la superficie des forêts privées est constituée de propriétés de moins de 25 ha (non soumises à plan de gestion obligatoire) et 51% de moins de 10 ha, soit non susceptibles de se doter de garanties de gestion durables.

Concernant la filière bois dans son ensemble, elle représente plus de 40 000 emplois dans le massif central, et pèse près de 9 milliards d'euros de chiffre d'affaire, elle subit une forte concurrence internationale. Au niveau national la balance commerciale française est lourdement déficitaire, essentiellement à l'aval des scieries. Notre économie exploite la matière première forestière, mais ne la convertit pas en produits finis. Or, la valeur est près du marché.

3-2 Etude de cas : Livradois - Forez :

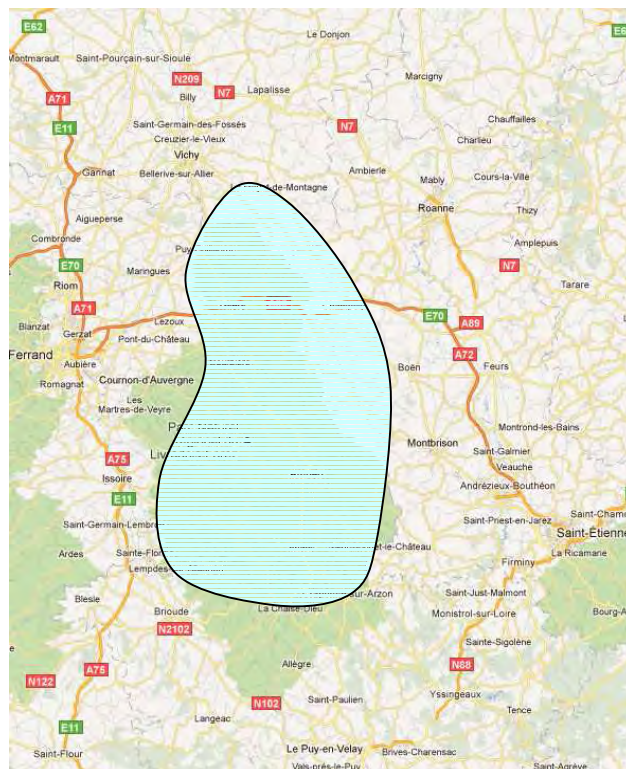
Le territoire :

Globalement, le territoire, s'étend du nord au sud sur une centaine de Km, à l'est du département du Puy de Dôme, et couvre les arrondissements de Thiers au nord et d'Ambert au sud. Il déborde sur le département de la Loire et le sud de l'Allier.

Il s'agit d'un territoire pauvre et en déclin démographique, où le secteur agricole et forestier reste significatif (4300 exploitations en 2000, dont la moitié professionnelle, le plus souvent d'élevage). L'industrie représente plus de 25% des emplois.

Les agriculteurs n'y représentent plus en 2008 que 2,4% de la population de plus de 15 ans, alors que la part des retraités (33,4%) ainsi que celle des cadres et professions intermédiaires (14,3%) s'y accroît. Mais leur part dans la population active s'établit encore à 5,4%.

Le déclin est très fort depuis un siècle, tant de la population que des activités agricoles et industrielles, qui ont été florissantes jusqu'au milieu du 20^{ème} siècle (coutellerie de Thiers). La déprise agricole s'est accompagnée d'une extension de l'espace forestier, essentiellement par accrus naturels ou boisements en timbre-poste réalisés dans les années 1950/1960 avec l'aide du F.F.N.



Une dominante forestière :

Ce territoire présente une dominante forestière évidente.

- la forêt couvre 167.000ha, soit plus de la moitié de ce territoire de près de 300.000ha. Elle s'étend, de manière spontanée et désordonnée. Forestier par défaut, ce territoire anciennement agricole pour partie n'a pas encore trouvé sa « vocation ». Le territoire est reconnu comme forestier mais ses atouts en ce sens ne sont pas valorisés, car la propriété est particulièrement atomisée (85.000 comptes cadastraux) et souvent divisée en plusieurs parcelles : 15% de la surface est dotée de documents de gestion durable, contre 25% pour l'Auvergne.

- les industries du bois se composent d'entreprises petites ou moyennes (60 scieries aujourd'hui au lieu de 120 il y a 20 ans), qui peuvent tirer un réel parti de la ressource en bois abondante et profiter de la bonne conjoncture pour se développer, mais sans parvenir à franchir un stade significatif, qui leur permettrait de contribuer à une réelle exploitation des ressources supplémentaires disponibles. Elles répondent d'abord à la demande locale de niche. Un projet de production de BMR (bois massif reconstitué) pluri-partenaires est en cours de concrétisation. Une dizaine d'entre elles a atteint une taille véritablement industrielle. L'échec, déjà ancien, de la scierie de La Dore, reste présent dans les esprits, car elle n'a fonctionné que deux ans au début des années 1990,

faute de sécurité d'approvisionnement. Ceci montre bien qu'il faut distinguer la ressource de bois, estimée à un million de m³ supplémentaire par an, et sa disponibilité, qui, actuellement, passe par la volonté de 200 000 propriétaires pour un million de parcelles !

Le conseil régional a financé plusieurs PDM (plans de développement de massif), pour une durée de cinq ans chacun. Les animateurs soulignent qu'ils sont mis en œuvre de manière satisfaisante et entraînent une mobilisation effective de bois supplémentaires (100.000 m³ dans le Puy de Dôme). Le Livradois- Forez est bien couvert par des P.D.M. (à l'exception notamment du pays d'Ambert), qui se déroulent dans de bonnes conditions et peuvent conduire à des animations plus globales.

La sensibilisation des propriétaires, qui s'occupent peu de leurs forêts, reste prioritaire pour l'avenir, de même que l'amélioration de la desserte et l'accompagnement des industriels. Il faudrait parvenir à un regroupement de la gestion, à l'image de la montagne thiernoise où existe un groupement de sylviculteurs, à appuyer par des outils réglementaires adaptés.

La solidarité entre les acteurs de l'amont et de l'aval est faible dans le cœur du massif à la différence du nord du territoire où la charte forestière de la Montagne bourbonnaise a connu un réel succès. Les coopératives forestières elles –mêmes sont perçues comme « lointaines », selon l'ensemble des interlocuteurs rencontrés. Il semble que les élus locaux soient peu sensibilisés au potentiel forestier considérable de la zone.

En définitive, perçu de l'extérieur comme un réservoir de peuplements souvent vieillis, de bois résineux de gros diamètre, difficilement exploitables en raison du morcellement très grand de la propriété forestière et du handicap du relief, le Livradois – Forez n'a su ni accueillir ni, a fortiori, attirer les projets d'entreprises étrangères à l'Auvergne. Tout au plus, lorsque des démarches de prospection ont conduit des investisseurs éventuels à envisager une implantation, la profession, qui n'avait pas réussi à faire fonctionner des outils communs, a - t - elle su former un front uni pour décourager les nouveaux venus. Ni les services de l'Etat ni les collectivités territoriales n'ont entrepris d'attirer des entreprises pour valoriser le principal atout du territoire.

Le scénario tendanciel : un développement local prudent

La poursuite à moyen, voire long terme, des évolutions actuelles sur le territoire du Livradois-Forez ne permettra certainement pas de résorber l'écart entre la ressource disponible et la récolte du bois, mais, il ne devrait s'ensuivre ni un repli ni une contraction du secteur des industries du bois, même si la croissance reste faible. En effet les entreprises rencontrées ont plutôt montré un certain optimisme et font état d'une situation financière saine. Le scénario tendanciel est donc plutôt celui d'un développement local prudent et raisonné et du maintien des entreprises de première transformation.

Plusieurs facteurs plaident en faveur de cette évolution :

- les industriels locaux sont relativement prospères et poursuivent une croissance modérée de leur production de sciages, en dehors des périodes de crise. Ils bénéficient d'un marché de niches, produisent des débits sur liste et savent faire preuve d'innovation, par exemple avec des ateliers de B.M.R. (scierie Chanal),
- leur rayon d'approvisionnement en bois ronds est restreint (inférieur à 50Km), ce qui leur assure un avantage de compétitivité par rapport à des concurrents de taille plus importante,
- malgré de réels problèmes de succession et des freins pour financer leurs investissements, leur situation financière est stable. Les entreprises financent leurs investissements sans faire appel au FSI et sont en mesure de recourir à l'emprunt, même si elles disposent des capitaux nécessaires.

S'agissant des propriétaires, malgré leur nombre important et le morcellement de la forêt, on constate que les plans de développement de massif (P.D.M) entraînent un réel accroissement de la récolte et une mobilisation supplémentaire de 25.000M³ environ par technicien. Sans doute ces solutions ne sont pas à la hauteur d'une exploitation optimum de la forêt, mais le plan de mobilisation des bois en Auvergne devrait faire sentir ses résultats sur le territoire, qu'il s'agisse de la croissance des volumes mobilisés par agent ou de la desserte forestière et de la mécanisation. Certains

propriétaires ont pris l'initiative au surplus de créer des associations, qui restent limitées à l'animation, mais forment un lien entre partenaires de la filière ; les projets de pôle bois, comme à Noirétable, montrent aussi que l'amont sait prendre en compte les exigences industrielles. Tous ces facteurs positifs témoignent de la réelle réactivité des propriétaires, trop souvent décrits comme soucieux avant tout de leur tranquillité, quel qu'en soit le prix.

Les risques économiques paraissent moins évidents, même si les entreprises peuvent être affectées par l'évolution du secteur de la construction. En revanche le risque d'exportation massive des grumes en dehors du territoire à l'initiative d'entreprises plus ou moins lointaines existe déjà et ne pourra que se développer dans la mesure où le Livradois- Forez continuera à avoir l'image d'un « réservoir », où il est facile de puiser, pour compléter ses besoins à bon compte.

L'amélioration des infrastructures (routes ou chemin de fer) accentuera cette tendance en facilitant le transport sur des distances importantes. La valorisation locale et surtout l'emploi en seront affectés. Mais à l'heure actuelle cette tendance existe déjà ; dans la mesure où les « fuites » restent limitées, elle ne nuit pas au développement modéré des entreprises locales.

Un scénario dynamique : une demande forte de la part d'un nouvel industriel

Actuellement, le potentiel de récolte physique de l'accroissement est compris entre 850 et 1150 000m³ supplémentaires par an, fonction de la réactivité des scieries locales.

Il est donc logique de se positionner très favorablement pour l'implantation d'une unité industrielle de forte capacité (500 000 m³ grumes par an), qui serait financée par de capitaux français ou étranger.

Une telle structure aurait l'avantage de contribuer à la substitution d'importation de sciages résineux, de mieux contribuer à notre bilan –carbone, et de créer des emplois locaux dans l'exploitation forestière et la première transformation (de l'ordre de 1000 à 1600 si l'on adopte le ratio de 300m³ pour un emploi).

Une telle perspective suppose que plusieurs conditions d'environnement économique et d'organisation soient réunies : une réflexion stratégique d'ensemble, le regroupement de la gestion durable de la forêt privée, l'équipement en desserte en forêt et hors forêt, la mise en place d'équipes d'ETF bien outillés, une bonne valorisation de la biomasse, et l'accompagnement de la filière existante.

- Le regroupement de la gestion de la forêt privée, son équipement et son amélioration.

Tout le droit de la forêt depuis le 14^{ième} siècle , et en particulier depuis la naissance du code forestier vise à gérer une ressource rare, à protéger la forêt de toutes les agressions extérieures. Depuis 20 ans , nous ne prélevons que la moitié de l'accroissement , et , la forêt étant maintenant suffisamment enrichie, il faut l'exploiter , pour d'une part les besoins de notre industrie, la fourniture d'énergie renouvelable, et son rajeunissement-renouvellement.

80% du gisement se trouve en forêt privée, dont probablement la moitié en forêt privée de moins de 20 ha, soumis à aucun document de gestion à même d'inciter à la mobilisation.

Cette lacune est à l'origine de la rétention de plus de la moitié des bois de montagne, en majorité résineuse, dont le pays a cruellement besoin , et constitue le principal goulot d'étranglement de la filière.

Il n'existe pas actuellement d'outil en forêt privée qui contraindrait un propriétaire forestier qui ne voudrait pas exploiter sa forêt de le faire. Comme la plupart de propriétaires forestiers ne vivent pas à titre principal de leurs forêt, du fait notamment du morcellement de celle-ci, beaucoup de ceux-ci diffèrent les coupes dans une stratégie de « tirelire », peu conscients qu'une forêt doit être au moins éclaircie régulièrement pour s'améliorer , et contribuer à la filière-bois nationale . Comme pour l'agriculture, un outil simple pour lutter contre une forme de « friche forestière » doit être conçu et à tout le moins expérimenté en zone de montagne et collinaire. Cet outil serait le lieu idoine pour le déroulement d'une activité foncière »au fil de l'eau » sanctionnée à période fixe par des actes administratifs peu coûteux.

Il serait intéressant d'expérimenter cette proposition dans des zones de montagne ou moyenne montagne à forte proportion de forêt privée morcelée comprenant beaucoup de résineux ou de châtaigniers (forte réactivité à l'éclaircie, non concurrence du bois-bûche) .

- L'équipement en infrastructure secondaire (rail, routes communales à impliquer...).

La sortie des bois de forêt en montagne pose la question de la continuité entre la voirie forestière proprement dite et la voirie communale. L'emprise de cette desserte se trouve souvent sur des chemins agricoles et communaux, dont les responsables ne souhaitent pas que leur usage soit dévolu à la sortie des bois de forêt. Par ailleurs le passage des engins forestiers est parfois impossible sur certains ouvrages comme des points étroits, limités en tonnage, ou des tournants à trop faible rayon de courbure ; enfin, ce passage peut générer des dégradations de la chaussée elle-même, amenant parfois les élus locaux à prendre des mesures empêchant parfois purement et simplement le passage de ces engins, rendant l'exploitation forestière impossible ou trop coûteuse. Des solutions contractuelles existent, amenant les exploitants à déclarer les travaux en mairie avant leur ouverture, et à s'engager à remettre la voirie en état après usage. L'existence d'une association syndicale forestière constituerait un interlocuteur à même de représenter le bien commun de la petite et moyenne forêt privée, et de contracter aux fins précitées.

- La mise en place d'entreprises d'exploitation performantes.

Déjà 67% des ETF sont dotés de machines d'abattage en Massif Central. La rationalisation de l'exploitation par un plan de gestion « passant » par exemple tous les ans 20% du territoire en coupe, est de nature à faciliter la planification et l'amplitude du travail de l'exploitation, et partant, sa viabilité.

Par ailleurs on sait que le maillon des ETF est bien souvent un sous-traitant « à la tâche » d'un contrat entre le propriétaire et un scieur, via parfois une coopérative ou un expert. Le propriétaire dans ces conditions a peu de marges de manoeuvre pour demander un travail soigné, puisque c'est le scieur qui paie propriétaire et ETF.

Dans ces conditions, la nouvelle « dimension » donnée à l'amont donnerait d'abord plus de force à ce premier maillon, et lui permettrait de rémunérer l'ETF (probablement mieux), mais en exigeant un travail soigné, rentable à moyen terme. L'encadrement d'une coopérative ou d'un expert est évidemment souhaitable, l'association n'ayant pas forcément la technicité requise pour la surveillance des chantiers.

- la dynamisation de la filière –biomasse

Une grande partie de la biomasse issue des houppiers, purges et bois impropres au sciages, souvent sortis en toute longueur (à l'exception des petites branches, laissées au sol pour la biodiversité) génèreront une biomasse importante utilisable pour des chaufferies-bois ou les entreprises de trituration. Des places de dépôt des bois bruts destinés au broyage seront installés de façon rationnelle, ainsi que des hangars de stockage ventilés pour une mise à l'abri-séchage à l'air.

La demande simultanée doit venir progressivement des collectivités locales tenues d'absorber la biomasse forestière locale en quantité suffisante dans leurs approvisionnements. Chaque renouvellement collectif de chauffage doit donner lieu à une étude d'opportunité pour l'utilisation du comburant-bois. Un tiers des bois produits pourrait être destiné au chauffage, pour 200 000 m³ par an dans le Livradois Forez, soit un économie de 50 000 tonnes de pétrole-équivalentes par an.

Une ressource supplémentaire sera parallèlement générée par l'augmentation du volume scié.

Les peuplements feuillus, bien que minoritaires, peuvent être à l'origine, pour 80 % de leur production, d'une filière de bois-bûches à même de fournir les inserts. Une usine de traitement est en cours d'installation à Noirétable sur le site du pôle-bois.

Un projet de recherche appliquée pour la mise en place d'un engin de récolte des bois feuillus est en cours au lycée forestier du Mayet de Montagne.

- L'accompagnement de la filière-bois existante et pilotage d'ensemble

Quel que soit le parti pris d'implanter une grosse unité industrielle de transformation, l'accompagnement renforcé des entreprises actuelles de la filière bois est nécessaire, soit pour l'absorption du surcroît de production, soit pour conforter une politique de spécialisation-valeur ajoutée, déjà amorcée, en application des axes stratégiques de la charte forestière de territoire à élaborer.

L'organisation de la filière doit avant tout privilégier le marché local, en évitant au maximum les circuits de transport longs.

Le fonctionnement pragmatique « en grappes », inspiré de la démarche actuelle de Vivier Bois, où une entreprise « leader » de première transformation entraîne le développement de plusieurs unités de transformation secondaire (prescripteurs de l'habitat local, ameublement, par exemple).

Le FSI doit pouvoir être sollicité systématiquement pour accompagner les entreprises dans leurs démarches d'animation. Des initiatives de recherche appliquée, comme la mise au point d'un engin de récolte mécanisée des feuillus, doivent être encouragées.

3-3 perspectives d'avenir pour la filière bois du Massif central

L'analyse conduite sur le territoire Livradois-Forez avec ses propositions est transposable globalement à l'échelle du Massif central. Deux démarches confirment et développent ces hypothèses : « audit de la filière bois du Massif central » conduite par Yves Poss du CGAAER, Georges Ribière CGEDD, Renaud Abord De Chatillon ingénieur des mines, et les états généraux de la filière bois mis en place par le commissariat à l'aménagement du Massif central et MACEO.

Enfin une nouvelle dynamique a été mise en place avec une grappe d'entreprises : « vivier bois massif central »

La synthèse de ces travaux et initiative débouche sur l'analyse et les recommandations suivantes :

Analyse :

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> – la ressource forestière est là, souvent jeune et en augmentation, surtout pour les résineux (avec une essence phare : le douglas), mais parfois vieillissante ou surannée. Les démarches territoriales, nombreuses, et la contractualisation de l'approvisionnement devraient contribuer à sa mobilisation ; – les propriétaires et les entreprises privés créent un réseau dynamique et bien organisé, (coopératives) et impulsent des initiatives, engendrant plus de 40 000 emplois ; – la gouvernance professionnelle et publique s'est structurée depuis 2005, même si elle reste encore à optimiser ; – deux marchés sont porteurs pour l'aval de la filière : le bois construction et le bois énergie, sous réserve de garantir les approvisionnements, si possible en bois régionaux, d'interventions publiques pertinentes et d'accroître la part de transformation locale redistributrice de valeur ajoutée ; – l'éco-certification est en marche, stimulée par les attentes des consommateurs et adoptée par un nombre croissant de propriétaires et d'entreprises ; – le Massif central possède une biodiversité forestière riche, diversifiée et de qualité : patrimoine identitaire, vecteur de loisirs de proximité et de valorisation touristique, facteur d'attractivité territoriale, dont la bonne gestion constitue un enjeu essentiel. 	<ul style="list-style-type: none"> – la mobilisation de la ressource est toujours difficile, notamment du fait des propriétés privées morcelées et de problèmes de transports et de desserte, auxquels s'ajoute un déficit de reboisement. Des gains de productivité peuvent être trouvés grâce à de nouvelles techniques autorisant l'évolution des pratiques ; – les débouchés à l'aval sont insuffisants, avec une césure entre première et seconde transformation. Si les débouchés en résineux sont réels ou potentiels, selon les essences (bois construction), ceux des feuillus, en plus grand nombre sur le massif, sont trop incertains, faute de produits rentables, de marketing et de capitaux ; – la recherche/développement est sous-valorisée, avec des centres de formation initiale et continue satisfaisants en qualité, mais trop petits, et des capacités de R&D insuffisantes, du fait de la taille des entreprises et du petit nombre de laboratoires spécialisés. A cela s'ajoute un certain déficit de grands groupes industriels ; – la fragilité structurelle des TPE/PME du bois reste constante, notamment les ETF et les transporteurs. Les métiers sont peu attractifs, engendrant du travail clandestin. La transmission de ces entreprises est incertaine ; – le changement climatique et les risques de tempêtes pèsent, avec d'importantes modifications attendues des aires de répartition géographique des essences. Les impacts des tempêtes de 1999 et

	<p>de 2003 sont toujours visibles à certains endroits et rappellent aux acteurs de la filière les risques inhérents à leurs activités ;</p> <p>– la communication sur la filière bois est inaudible alors que la forêt est populaire, notamment en territoire péri-urbain des grandes villes, la filière bois et ses métiers sont mal valorisés et souffrent d'une faible lisibilité</p>
--	--

Recommandations :

Potentiel de croissance et d'emploi

Le diagnostic des filières bois du massif central montre un potentiel de croissance important de la filière, en valeur et en emplois créés.

Ce potentiel nécessite, certes, pour s'exprimer, de déplacer le positionnement des activités du massif central davantage vers l'aval du processus de production, et par conséquent de concurrencer d'autres zones géographiques où s'effectuent actuellement ces étapes du process.

Cependant, il s'agit surtout, de tirer profit du potentiel de marché du bois, en général, face à d'autres matériaux, donc de s'inscrire dans une logique de croissance du marché total.

Thématique prioritaire dans les six régions du massif central

Le bois fait partie depuis longtemps des thématiques prioritaires d'action du massif central (cf. schéma de massif actuel par exemple), mais également des régions qui le composent.

L'écriture du diagnostic territorial stratégique pour la période 2014-2020 a permis de mesurer que cette filière reste au cœur des préoccupations pour le développement économique des territoires du massif. Il est en effet cité par les services de l'Etat et des conseils régionaux, mais est également mis en avant par les autres composantes de la gouvernance « massif central ».

Dans le même temps, on note une lassitude des financeurs publics face à la désorganisation de la gouvernance de filière et à l'insuffisance de résultats obtenus compte tenu des montants investis. Ces deux impressions ont d'ailleurs un lien entre elles : la multiplicité des interventions ne favorise pas l'expression d'une stratégie d'ensemble.

Besoin de coordonner l'action de l'Etat

Le rapport des ingénieurs généraux insiste sur le besoin de clarification et d'organisation des acteurs de la filière bois.

Pour les services de l'Etat, il s'agit de transcender le clivage amont-aval du processus de production (DRAAF – DIRECCTE), d'intégrer les éléments liés à la commande publique et aux normes de construction (DREAL), de présenter un regard coordonné sur les initiatives territoriales (DRAAF, DREAL, DIRECCTE, sous-préfectures, DDT)

Il s'agit également de proposer un cadre unique et lisible aux partenaires à l'échelle du massif central, dans une posture de médiateur qui facilite le positionnement des acteurs privés :

- représentation professionnelle aux interprofessions, interlocuteurs de l'Etat pour les négociations collectives,

- actions opérationnelles collectives pour les entreprises et leurs groupements (clusters, grappes, associations d'entreprises)
- gouvernance territoriale multi-acteurs pour la prise en charge de la multifonctionnalité des espaces de production, sous pilotage d'une collectivité territoriale

Ces recommandations visent non seulement à accroître la récolte, mais aussi à mieux gérer la forêt dans ses différentes fonctions, par trois vecteurs complémentaires : une mise en ordre des acteurs permettant de doubler le volume traité ; une augmentation de sa valeur ajoutée ; une gestion adaptée et concertée des territoires du massif.

Simultanément, la dynamique de prospection et la satisfaction de marchés nouveaux doit être amplifiée sérieusement, pour une véritable « métamorphose » de la ressource.

On peut rajouter d'autres recommandations regroupées en 6 rubriques :

Elles visent non seulement à accroître la récolte, mais aussi à mieux gérer la forêt dans ses différentes fonctions, par trois vecteurs complémentaires : une mise en ordre des acteurs permettant de doubler le volume traité ; une augmentation de sa valeur ajoutée ; une gestion adaptée et concertée des territoires du massif.

Simultanément, la dynamique de prospection et la satisfaction de marchés nouveaux doit être amplifiée sérieusement, pour une véritable « métamorphose » de la ressource. Plus précisément, ces recommandations peuvent être regroupées en 6 rubriques :

1 regrouper la gestion de tous les petits propriétaires qui sont soit en déshérence, soit ne cultivent pas leur forêt de façon dynamique. Ceci souligne l'intérêt de l'« expérimentation nationale sur la mobilisation des bois », menée initiée le MAAPRAT et l'ADEME, mais à développer, avec l'expérimentation d'associations au niveau communal. Pour ce faire, un réexamen général de la réglementation forestière est nécessaire, au même titre que celui engagé sur la fiscalité, pour mieux inciter les propriétaires à investir et gérer leur patrimoine.

2 Pour valoriser les essences forestières propres au massif, une l'étude de «programmes de développement technico-économiques» par essences doit être conduite, dont en premier lieu le douglas, suivi par le sapin et le pin sylvestre, mais aussi les feuillus, en liaison avec les efforts de recherche-développement (chêne, châtaignier, hêtre, frêne). Ces programmes partiraient d'une observation du marché et des opportunités de chaque essence, incluant la caractérisation des bois locaux , leur mise aux normes européennes, et la vulgarisation des résultats obtenus,

3 Poursuivre l'organisation de la desserte et des transports de bois au niveau régional et de mieux l'harmoniser au niveau du massif, ainsi que de maintenir les aides actuelles à l'investissement matériel et immatériel dans le secteur de la scierie.

4 Pour le bois énergie, assurer la bonne coordination des Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) à l'échelle du massif et de les coordonner étroitement avec les Plans pluriannuels régionaux de développement forestier (PPRDF).

5 Favoriser l'émergence de véritables grappes d'entreprises bois et accompagner les responsables du pôle de compétitivité Xylofutur dans son extension territoriale à l'ensemble du massif. Organiser un réseau dédié à la formation des professionnels du bois, pouvant constituer un nouveau Plan « bois-construction-environnement. Faciliter le travail inter-maillons et la traçabilité des standards de qualité. Promouvoir l'information sur les nouveaux produits et les acteurs, pour une mise en réseau. Promouvoir des maisons-vitrines du massif.

6 Financer la réalisation d'une étude de marché sur les produits faisant partie de solutions constructives bois permettant d'envisager l'implantation d'une unité de transformation de 500 000 à 1 million de m³, destinée à améliorer le débouché-volume des bois locaux, en dépassant les réflexes protectionnistes.

Une initiative innovante : Vivier bois Massif central

« Vivier Bois Massif Central » (VBMC) est « Le Réseau des acteurs de l'utilisation du bois dans la construction, la rénovation et l'aménagement des bâtiments basse consommation d'énergie en Massif Central. »

VBMC est un réseau d'entreprises des métiers de la Construction Bois et de l'aménagement, des métiers du Bois et Biomasse Energie et de métiers Ressources (Maîtrise d'ouvrage publique ou privée, maîtrise d'œuvre, ingénierie : architectes, bureaux d'études, thermiciens ...) en partenariat avec les organismes de la recherche, du transfert technologique et de la formation.

VIVIER Bois Massif Central a pour objet d'accroître la compétitivité et d'augmenter la valeur ajoutée des entreprises de la filière bois sur le territoire du Massif Central.

Pour atteindre cet objectif, la logique de réseaux d'entreprises, travaillant avec les collectivités territoriales, les acteurs de la recherche, de la formation, est systématiquement recherchée. Une forte entrée Recherche & Développement est privilégiée. La conjugaison du développement économique en boucle courte et la protection de l'environnement doit s'appuyer sur des partenariats publics-privés.

Les actions conduites par l'association sont pilotées par les entreprises organisées en groupes projets. Cette démarche devrait générer de la croissance et donc de la création d'emploi en positionnant les entreprises sur de nouveaux marchés.

L'association se fixe pour objectif d'être un accélérateur des processus d'innovation en conduisant des actions qui visent à :

- travailler sur les processus plus performants (conception, fabrication, réalisation, utilisation),
- faire travailler les différents acteurs ensemble afin d'assurer la cohérence des approches, des techniques et des procédés constructifs et des procédés du chauffage bois et biomasse énergie,
- mettre en place, grâce aux membres du réseau, des travaux expérimentaux, exemplaires et reproductibles.

Exemples d' actions actuelles et futures de Vivier Bois Massif Central (VBMC) :

- De l'arbre à la scierie ,
- Valorisation de la ressource naturelle bois Massif Central dans la fabrication des menuiseries,
- Pôle des Compétences Bois,
- Pôle Habitat : Bois, Ecodesign, Santé.
- Amélioration de la compétitivité des entreprises : l'objectif de ce projet est d'améliorer la compétitivité des entreprises et de favoriser la consommation de bois du Massif central.
- Création et au démarrage de la plateforme de services : il est ressorti la nécessité de mettre en place une plateforme de services en intégrant, au fil de l'eau, les outils en cours de création et de construire les futures fonctions identifiées lors des travaux EGB. Elle permettra l'utilisation de bois du Massif central, en privilégiant les démarches de mise en relation territoriale.

4- La place de l'herbe dans les productions bovines (viande et lait)

La place de l'élevage est centrale pour l'agriculture du Massif central, 86% du territoire agricole est voué à l'élevage, avec 1/3 des vaches allaitantes françaises, 40 % des brebis, et 70 % du lait de montagne valorisé par des AOC. L'essentiel de la production est à l'herbe qui représente 80% de la SAU.

Le Massif central produit 1,5 millions de vaches allaitantes, sur 24000 exploitations. Le marché italien représente 550 000 animaux maigres exportés par an.

La valeur ajoutée des filières lait et viande échappe en grande partie au massif central, par manque de contrôle de l'aval (financier ou marketing), que ce dernier soit ou non situé dans le massif central : les brouards sont exportés sans valorisation de l'origine et sans contrôle des ateliers d'engraissement italiens, 1/3 des volumes de lait sortent non transformés du massif central et sans marquage montagne, les productions fromagères ne renvoient pas suffisamment de valeur, les circuits de commercialisation fondés sur l'origine des produits ne sont pas suffisamment développés.

Cette partie s'appuie sur deux études réalisées par le CGAAER sur la filière viande (Jean-Christophe Tosi et Emmanuelle Bour-Poitral), et sur la filière lait (Pierre Fouillade, Jacques Berthomeau, Didier Richard, François Roussel), et sur une étude de cas en Haute Corrèze.

4-1 territoire Haute Corrèze

Cette zone ne correspond pas à un territoire identitaire comme l'Aubrac et le Cézallier, il a été délimité pour l'étude prospective pour analyser les caractéristiques et l'évolution de la production à l'herbe.

Approche globale :

- Après une érosion démographique durant les 30 dernières années, la population est maintenant stabilisée avec 42 habitants au km² (moyenne du Massif central), mais vieillissante, dont 34% de célibataires.
- Le territoire est agricole et forestière (36 % de taux de boisement, 95 % de forêt privée non gérée)
Les conditions pédo-climatiques sont favorables à la culture de l'herbe et à la production animale.
Productions principales : bovins viande (essentiellement limousin), lait pour 4 AOC : Cantal, Salers, Bleu d'Auvergne,
- L'agriculture a connu les évolutions suivantes en 10 ans :
 - Agriculteurs -14%
 - Exploitations agricoles -40%
 - Terres labourables + 30%, 28% de la SAU
 - Surface agricole utile stable
 - Surface toujours en herbe en baisse de 13 %
- L'érosion démographique (exode vers les villes : Tulle, Brive) a eu trois principales conséquences :
 - réduction de main d'œuvre pour les productions agricoles, entraînant une réduction de la production de veaux blancs, activité très consommatrice de main d'œuvre
 - augmentation du boisement,
 - regroupement de certaines productions vers le bassin de Brive (présence des consommateurs) : fraises, veaux blancs...
- Des filières de qualité se développent : pommes, noix, rocamadour, veau blanc...
- La pression foncière est forte autour des villes, entraînant une perte foncière pour l'agriculture.



production laitière :

La crise du lait a entraîné une réduction de la production (réduction du nombre d'éleveurs) et un recentrage vers les collecteurs AOC : Saint-Nectaire, Cantal, Salers, Bleu d'Auvergne. Le lait pour AOC est valorisé de façon très différente selon les fromages : plus 6 € par 1000 litres pour le bleu d'Auvergne, plus 15€ pour le cantal, et plus 25 € pour le saint nectaire. 30% du lait est transformé en fromage, le reste en lait UHT.

La moyenne de production par exploitation est encore très faible : 100 000 litres / an, limitant la capacité d'évolution technique et d'investissement.

La réduction de nombre de producteurs provoque des problèmes de collecte.

La laiterie GLAC collecte en moyenne 100 litres de lait par Km parcourus en Corrèze, contre 500 litres en Bretagne, d'où un coût de collecte plus élevé et un devenir incertain de la production.

Pourtant la demande en transformation est importante, le GLAC transforme 200 millions de litres de lait par an, et n'en récolte que 100 millions de litres, il importe le reste.

Pour la production de lait bio, le GLAC importe d'Angleterre, et refuse de collecter dans la région faute de nombre de producteurs suffisants pour assurer la collecte.

production bovins viande :

La race Limousine est largement dominante en production maigre vendue sur le marché italien. L'engraissement est présent mais marginal, à partir de céréales produites sur place ou à l'herbe dans quelques réseaux d'agriculteurs animés par les CIVAM.

Présence de 5 abattoirs sur le département : Egleton, Ussel, Argentat, Brive, Lubersac, associant souvent des ateliers de découpes permettant leur maintien économique.

Le marché au cadran d'Ussel crée une réelle dynamique locale, il commercialise 18000 bovins par an (chiffre de 2011), véritable outil de gestion de la filière et de développement local.

Le contexte économique actuel est rendu difficile pour la filière viande avec une réduction de la demande italienne et un coût des céréales très élevé.

Mais on constate une forte demande de nouveaux marchés : Turquie, Maghreb, actuellement 30000 bovins partent au Maghreb par semaine du port de Sète, en augmentation régulière, entraînant une hausse des cours. Les responsables du marché au cadran d'Ussel estiment que cette nouvelle demande » est une chance à ne pas rater pour l'avenir de la production bovine en Limousin.

Ce nouveau marché nécessite l'engraissement des animaux, l'analyse montre une possibilité technique par engraissement à l'herbe, mais les blocages sont culturels et historiques. Les organismes de développement sont favorables au développement de l'engraissement et tentent de former les producteurs, mais sont réticents à l'engraissement à l'herbe. L'enseignement agricole doit jouer également un rôle, seuls des groupes de développement de CIVAM militent dans ce sens, sans reconnaissance par les autres acteurs du développement.

L'étude réalisée sur le territoire de haute Corrèze montre les difficultés des productions bovines (lait et viande), mais souligne la possibilité d'adaptation en développant la production à l'herbe et l'autonomie des exploitations. Les études réalisées à l'échelle du Massif central complètent cette analyse.

4-2 perspectives de la filière bovins viande dans le Massif central

Parallèlement à la baisse de la production, la consommation française de viande bovine s'est réduite de 3 % entre 1990 et 2010. Avec le développement de la consommation de viande hachée les entreprises de transformation privilégient l'approvisionnement en vaches de réforme laitière qui constituent une matière première moins chère que les vaches de réforme du troupeau allaitant, or la disponibilité des vaches laitières se réduit consécutivement à la progression de la performance productive des animaux. On constate donc une divergence progressive entre les besoins du marché français et l'offre de la production.

La filière bovine française exporte aussi des viandes (289 000 t en 2010) principalement vers l'Italie et la Grèce. Or ces marchés évoluent selon les mêmes tendances que le marché français. Les jeunes bovins allaitants français s'y trouvent de plus en plus concurrencés par des viandes moins chères importées d'autres pays de l'union européenne ou du Brésil .

Quant aux exportations de brouards vers l'Italie les volumes sont en légère baisse depuis 2005. Cette tendance devrait se poursuivre voire s'accroître, le marché italien devenant de plus en plus perméable aux viandes importées.

Ces évolutions mettent donc principalement en danger un bassin production, le Massif central, où se concentre l'essentiel du troupeau allaitant.

Si ces évolutions se poursuivent, le scénario qui en résulte conduit à une hausse de 13 % des importations pour satisfaire la demande du marché intérieur et à une réduction concomitante de 11 % de la production de viande issue du troupeau allaitant.

Les autres bassins de production bénéficient d'une agriculture plus diversifiée et donc d'une capacité d'adaptation aux évolutions du marché plus importante que le bassin allaitant.

La question essentielle est donc de savoir comment on peut maintenir l'élevage allaitant en France et en particulier dans le Massif central où les producteurs n'ont guère d'autre choix que l'élevage. La disparition des quotas laitiers en 2015 risque de faire disparaître une grande part de l'élevage laitier présent dans cette zone, contribuant ainsi à accentuer sa spécialisation « viande ».

Construire une stratégie offensive

Pour maintenir l'élevage allaitant il faut construire une stratégie offensive s'appuyant sur une double démarche :

- conquérir de nouveaux débouchés,
- améliorer la compétitivité de cet élevage pour l'armer dans la compétition internationale

Conquérir de nouveaux débouchés

D'ici la fin de la décennie, les perspectives du marché mondial de la viande bovine devraient offrir des opportunités pour le troupeau allaitant. En décembre 2010 les prix sur le marché brésilien ont atteint le niveau européen de 3 euros par kg équivalent carcasse, ce qui constitue une réelle rupture par rapport au passé. Selon la FAO et l'OCDE le prix de la viande bovine aux États-Unis et au Brésil devraient, se situer respectivement à +1% et -8 % du prix européen, sur la période 2011-2019. L'écart de prix entre Brésil et l'Europe en 2010 se maintient sur la période 2011-2019. Cette évolution sera soutenue par la croissance de la demande mondiale notamment dans les pays émergents. Les échanges mondiaux de viande bovine devraient augmenter de 15 % d'ici 2020. Les pays du Moyen-Orient (Turquie, Égypte, Arabie saoudite principalement) et du Maghreb vont sensiblement augmenter les importations. Ils se situent dans la zone de chalandise « naturelle » de l'Europe et constituent des opportunités que la filière française se doit d'exploiter. La reprise en novembre 2010 des exportations vers la Turquie (3000 t vendues en deux mois au prix moyen de 3,8 € par kilo) démontrent que des marchés rémunérateurs sont en train de naître dans cette zone.

Un objectif de vente de 40 000 t supplémentaires de jeunes bovins au Moyen Orient semble réaliste. Il devrait se traduire par un développement de l'engraissement en France (100 000 jeunes bovins supplémentaires). Les animaux maigres nécessaires compenseront la diminution prévisible de l'exportation de brouillards vers l'Italie.

Le marché asiatique notamment la Chine va également augmenter sa consommation. Vu la taille de ce marché et l'émergence d'une classe sociale aisée, il apparaît possible d'y vendre des viandes de luxe en s'appuyant sur la notoriété de la gastronomie française. Ce marché pourrait sans doute absorber des génisses « haut de gamme » (20 000 t en 2020) que le marché français n'absorbera plus.

Dans le même temps il est nécessaire de sécuriser nos ventes sur le marché italien en tissant dans ce pays des partenariats avec des entreprises italiennes de transformation.

Pour que cette stratégie commerciale réussisse il convient que certaines conditions soient remplies. Il faut d'abord pouvoir se démarquer des viandes d'importation concurrentes en créant une image d'excellence de la viande bovine française autour d'une production à l'herbe et sans OGM. Une telle image est parfaitement cohérente avec les conditions de production du troupeau allaitant. Il faut ensuite mobiliser des opérateurs pour prospecter et vendre sur ces marchés en les accompagnant pour lever les barrières sanitaires et favoriser leurs contacts commerciaux. Des crédits du FSI ou de FranceAgrimer devraient aussi être mobilisés pour soutenir financièrement le développement des entreprises à l'exportation. Enfin un comité de coordination mixte « État-profession » de haut niveau, devrait coordonner la mise en oeuvre de cette stratégie et permettre de valider le choix des pays cibles, définir les objectifs quantitatifs à atteindre par pays et la stratégie d'implantation.

Améliorer la compétitivité

Mais ces conquêtes commerciales ne pourront être durables que si la production du troupeau allaitant français réussit à améliorer sa compétitivité.

En moyenne au cours des cinq dernières années, la vache de réforme du troupeau allaitant coûte 0,22 € par kilo de plus (8 %) que la vache de réforme laitière. En dépit de ce prix de vente plus élevé, les éleveurs ne parviennent pas à dégager des revenus permettant de moderniser réellement leurs exploitations. Il faut donc aussi trouver les moyens d'améliorer ce revenu. Il est sans doute nécessaire d'obtenir une amélioration de la compétitivité de 15%.

Pour cela on peut améliorer la productivité des élevages en utilisant les nouvelles techniques de génomique qui devraient permettre d'obtenir plus rapidement des animaux plus performants et avec une qualité de viande mieux maîtrisée. Cela suppose que les responsables des grandes races s'emparent de ces nouvelles techniques.

Il faut également agir sur les coûts de production. Cela suppose une meilleure maîtrise de la culture de l'herbe, une optimisation de la taille des ateliers d'engraissement qui va permettre un étalement des

coûts fixes liés au bâtiment et à la mécanisation. Enfin, sous réserve que des produits à fort potentiel méthanogène soient disponibles des recettes supplémentaires contribuant à améliorer le revenu pourraient être trouvées par un développement de la méthanisation collective des lisiers.

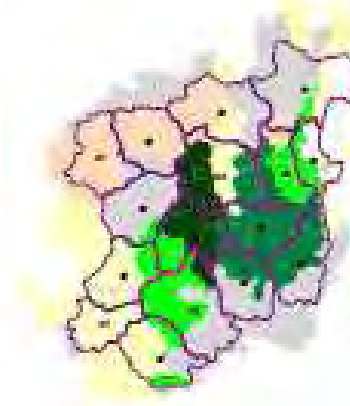
Pour accompagner ces évolutions l'État pourrait faire évoluer les aides du premier pilier de la PAC vers un soutien à la culture d'herbe (verdissement de la PAC) et encourager l'engraissement de jeunes bovins et de génisses du troupeau allaitant en subordonnant l'octroi d'une aide à une contractualisation avec les entreprises d'aval, à l'image de ce qui a été mis en place dans le secteur ovin.

Enfin, l'accès au marché européen devra continuer à être régulé pour tenir compte des contraintes environnementales et sociales qui pèsent, de manière spécifique, sur la production


Par ailleurs et au-delà du secteur de la production il convient également de rationaliser les structures d'abattage en limitant la modernisation des abattoirs publics abattant moins de 10 000 t de gros bovins par an à ceux qui jouent un rôle de proximité et de soutien aux circuits courts. Des gains de productivité sont également possibles en rationalisant la collecte des animaux en ferme et en favorisant les accords de ramassage entre les organisations de producteurs et les négociants bestiaux.

4-3 perspective de la filière bovins lait dans le massif central

zones principales d'élevage :

<ul style="list-style-type: none"> • Très faible densité laitière • Massif central est (4 100 exploitations) • Massif central ouest (3 600 exploitations) • Piémonts (5 600 exploitations) • Polyculture-élevage à faible densité • Plaine herbagère 	
--	---

Les zones AOP fromagères

<ul style="list-style-type: none"> • Laguiole • Saint-Nectaire • Cantal et Fourme • Cantal • Fourme d'Ambert • Fourme de Montbrison 	
--	--

A la veille de la suppression du régime des quotas laitiers, les coûts de production élevés et les faibles marges de valorisation de certains produits font craindre une restructuration industrielle qui entraînerait des cessations d'activité. Une étude prospective conduite pour l'inter-profession a identifié deux scénarios. Un scénario tendanciel conduirait à une chute de plus de 50% des élevages et de 30% des volumes de lait à l'horizon 2021. Un scénario volontariste, basé sur une forte mobilisation de la filière pour repositionner ses produits, en particulier par la création d'une marque « montagne », et se restructurer, permettrait une valorisation de 2,1 milliards de litres de lait, soit le maintien de la quantité actuellement produite, tout en réduisant de 40% les 12 200 exploitations actuelles.

Cependant, il est à craindre que le maintien des volumes ne soit ni compatible avec une augmentation de l'ensemble du prix du lait, ni possible du fait de la restructuration industrielle qui semble inévitable. Un scénario intermédiaire à envisager serait celui d'une réduction de 20% de la production de lait, le reste étant bien valorisé.

Quelles sont les chances de succès d'une telle stratégie ? L'élément déterminant de la production laitière pour ce territoire porteur de valeurs fortes est la spécificité des produits, tels les AOP, les produits issus de l'agriculture biologique et les produits de montagne, à travers une politique volontariste de recherche de leur valeur ajoutée par cette spécificité et de contrôle de leur offre. Les conditions de réalisation et d'affirmation de cette valeur ajoutée passent par l'adaptation des exploitations et de certains outils de transformation, la recherche-développement et la formation des producteurs de lait, la capacité d'innovation des entreprises et les conditions de mise en marché des produits.

Une telle stratégie ne sera efficace et durable que si toute la filière est impliquée, en recherchant une nécessaire et transparente répartition de la valeur ajoutée. L'arrivée simultanée, au niveau national, de la contractualisation et de la revalorisation des primes dans le cadre du bilan de santé de la PAC et au niveau du Massif central de la mise en œuvre de la cotisation volontaire obligatoire et de la création de l'association des producteurs de lait de montagne, conforte cette stratégie.

Enfin l'État doit aussi accompagner les reconversions issues de cette restructuration. Au sein du massif il peut faire partager une vision transversale pour l'avenir de l'agriculture dans cette zone montagnaise, dont 86% de la SAU est vouée à l'élevage.

4-4 Perspectives des filières et productions à l'herbe

Que ce soit en production laitière ou viande, les contextes économiques mondiaux (concurrence, prix des matières premières...), et européens (disparition des quotas laitiers...) ont et auront des conséquences sur le maintien de ces productions dans le Massif central.

Les études réalisées par le CGAAER (cf ci dessus), mettent en avant des solutions visant le développement de la qualité (lait montagne, productions bio,...), et l'amélioration de la compétitivité.

L'autonomie des exploitations par la production à l'herbe (lait, engraissement) répond aux deux axes : qualité et compétitivité par la réduction des intrants.

Plusieurs expériences sont conduites par différents acteurs dans le Massif central, en particulier les CIVAM. Ils ont mis en place un réseau « agriculture durable de moyenne montagne » (ADMM) proposant depuis plusieurs années des alternatives concrètes à l'agriculture conventionnelle (agriculture durable, système d'exploitation autonome et économe, circuits courts, accueil social à la ferme, espaces test, relocalisation, diversification...), avec une approche territoriale et en lien avec les autres acteurs locaux. La production à l'herbe en est un axe central, avec un Groupe Technique Permanent (GTP) « herbe » en Massif Central.

De nombreuses actions sont conduites avec et auprès des producteurs, exemples :

- Travail sur des indicateurs pour l'engraissement à l'herbe
- Animation de groupes sur les indicateurs technico-économiques pour piloter son passage à l'autonomie.
- Réalisation et diffusion d'un document sur la gestion de l'herbe, le plein air intégral....
- Permanence téléphonique par la FRCIVAM Limousin pour répondre aux appels d'agriculteurs intéressés par les thématiques de l'agriculture durable (gestion de l'herbe, semences, chanvre, circuits courts, etc...).
- Accompagnement de groupes herbagers vers l'autonomie et l'économie dans les systèmes de production avec des journées d'échanges : entretien des prairies en sortie d'hiver, gestion des systèmes herbagers en période de déficit hydrique, valorisation des surfaces hétérogènes (landes, bois, tourbières, prairies humides).
- Intervention dans les établissements d'enseignement agricole autour des systèmes de production économes en intrants et de l'autonomie sur les fermes.
- Production de céréales sur l'exploitation pour développer l'autonomie.

De nombreuses fiches d'exploitations montrent clairement l'effet positif sur les résultats économiques de ces techniques, que ce soit pour l'engraissement à l'herbe ou la production laitière. Il est regrettable que des oppositions historiques entre les CIVAM et chambres d'agriculture bloquent la diffusion de ces méthodes qui sont pourtant l'avenir des productions animales dans le Massif central.

Les CIVAM du Massif central ont organisé un colloque le 2 octobre 2012 à Clermont Ferrand sur le réseau ADMM rassemblant des dizaines de techniciens, producteurs tous adhérents aux CIVAM, les chambres d'agriculture, les instituts techniques et l'INRA étaient conviés, seule la DRAAF et le commissariat à l'aménagement du Massif central étaient présents. Des leçons doivent être tirées de ces politiques de la chaise vide, en particulier dans le soutien à la FNCIVAM qui ne bénéficie que d'un très faible appui de l'Etat (200 000 € pour 5 ans dans le cadre d'un contrat d'objectif financé par le CASDAR, contre 40 M€ pour l'APCA et autant pour les instituts techniques). Le prochain PNDAR (programme national de développement agricole et rural) 2014 / 2020 doit en tenir compte.

Les techniques de gestion de l'herbe sont décrites dans la fiche de Marie-laurence Madinier sur les systèmes herbagers et le développement durable.

5- Approche globale à l'échelle du Massif central

L'agriculture par ses productions animales à l'herbe, ses produits transformés de qualité et la filière bois représentent l'essentiel de l'espace du massif et une partie nettement supérieure à la moyenne nationale en termes d'emplois.

L'avenir du massif en terme de cohésion territoriale dépend donc en partie de ces filières. Cette analyse a été réalisée dans les parties 3 et 4.

Mais en terme d'aménagement du territoire, l'agriculture et la forêt doivent être abordées dans un cadre global, intégrant les autres dimensions économiques, sociales, et environnementales.

Le commissariat à l'aménagement du Massif central a conduit une analyse AFOM dans le cadre de la préparation des futurs programmes 2014 / 2020.

ATOUTS	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> - un bon indice de santé sociale (sécurité, lien social, répartition équitable des richesses, taux d'expulsion du logement, taux de chômage) - importance et qualité des aménités naturelles - importance des aménités patrimoniales ou culturelles - Un massif couvert sur le quart de son territoire par des ZNIEFF, comprenant 10 PNR (+ 2 en gestation) et un Parc national. - maillage de villes moyennes assurant des fonctions de services - Un parc de logement moins cher que la moyenne française mais relativement ancien et peu confortable. - faible taux de chômage mais qui cache des disparités entre bassins d'emploi - important maillage d'exploitations agricoles et un rythme de disparition annuelle inférieur à la moyenne nationale - une industrie agroalimentaire encore présente - un tissu important de PME-TPE ancrées dans l'économie de production. - une présence de pôles touristiques - des acteurs de l'économie sociale et solidaire présents sur tout le territoire - une gouvernance et des dynamiques territoriales fortes - une politique d'accueil de population volontariste - Un regain démographique réel, une population vieillissante et des disparités territoriales (10% des communes captent 64% des nouveaux arrivants) - une richesse du tissu associatif - un désenclavement engagé. - Une connexion du territoire aux grands axes européens qui s'est améliorée. - une armature de très haut débit présente sur tout le Massif central 	<ul style="list-style-type: none"> - un PIB/hab qui fait du massif une zone intermédiaire - un indice de vieillissement élevé - un taux de suicide élevé en zone rurale - une précarisation marquée du salariat féminin - une insuffisante valorisation des produits issus des ressources - des métropoles situées hors du massif et ayant peu de lien avec le massif - des villes moyennes plus juxtaposées que mises en réseau - des petites villes avec un bâti ancien important - un vieillissement des chefs d'exploitations agricoles - Une industrie agroalimentaire qui n'est pas à la hauteur de la production agricole - des stratégies touristiques insuffisamment offensives - une diffusion insuffisante de l'innovation - des dépenses de recherche et développement plutôt inférieures à la moyenne nationale. - des bassins de consommation étroits qui positionnent l'activité industrielle sur l'amont des chaînes de valeur jusqu'aux produits intermédiaires. - une difficile adéquation entre les besoins des entreprises et les compétences présentes sur le territoire en termes de recrutement - peu de gestion prospective et territoriale de compétences - une croissance démographique bien inférieure à la moyenne nationale - une mobilité rurale très liée à la voiture - des territoires encore très enclavés - Pas de liaisons en transport collectif entre les capitales régionales performantes. - Des coûts logistiques élevés pour le tissu productif. - un transport ferroviaire de passagers et de marchandises peu performant. - des zones blanches en matière de haut débit - des usages liés à l'arrivée du très haut débit insuffisamment développés
OPPORTUNITES	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> - une attente forte des populations urbaines en matière de lieux de ressourcement - un intérêt du consommateur pour le spécifique au sein de productions génériques - une croissance des activités dématérialisées et des métiers délocalisables - une démarche engagée pour mieux valoriser les aménités - un engagement de la filière bois et de la filière pierre dans une réflexion innovante concernant les chaînes de valeur - la présence de grandes métropoles en périphérie du massif - les politiques en faveur des services numériques. - la priorité donnée aux énergies renouvelables et un fort potentiel en matière d'énergies renouvelables - l'arrivée des LGV (Poitiers-Limoges, POCL) 	<ul style="list-style-type: none"> - la disparition des services publics en zones rurales ou de montagne - la métropolisation des politiques d'aménagement du territoire - la mauvaise image du massif au regard des critères d'attractivité des jeunes diplômés et cadres - la dépendance numérique vis-à-vis des gros noeuds d'interconnexion hors massifs - le réchauffement climatique pesant sur les ressources naturelles - la pression productiviste sur les ressources naturelles - des revenus agricoles fortement dépendants de la PAC - l'augmentation du prix de l'énergie

A partir de l'étude AFOM, le commissariat à l'aménagement du massif définit les enjeux et orientations stratégiques :

Enjeux :

1. Améliorer l'attractivité du Massif central pour les populations comme pour les entreprises

- Améliorer la valeur ajoutée et son retour au profit du territoire et des entreprises du Massif central
- Assurer la qualité environnementale sans renoncer au développement industriel du 21ème siècle
- Valoriser les compétences des bassins d'emploi désindustrialisés et/ou en mutation.
- Poursuivre les politiques d'accueil et d'intégration des nouveaux habitants ainsi que l'adaptation des services rendus à la population. Les adapter plus finement à la diversité des situations territoriales.
- S'attacher à améliorer le vivre ensemble dans les territoires en tenant compte notamment des aspects culturels et sportifs, contributeurs d'innovation et de lien social. Améliorer les modes de gouvernance des territoires du Massif pour permettre un meilleur portage par l'ensemble de la société civile des politiques de massif.

2. Valoriser le potentiel comme la préservation des ressources naturelles du Massif central et favoriser la contribution du Massif central aux objectifs de la stratégie Europe 2020

- Anticiper le changement climatique et contribuer au plan climat énergie
- Valoriser la qualité environnementale du Massif central comme un atout pour le territoire et ses habitants, en liant de manière indissociable exploitation et préservation / ou gestion durable des ressources et en tirant parti de la reconnaissance des services environnementaux et sociaux du Massif central (aménités)

3. Améliorer les connaissances, leur diffusion et leur utilisation au profit des politiques territoriales

- Mettre à disposition, au niveau local, des connaissances et compétences nécessaires à la définition des politiques territoriales et à leur évolution vers plus d'efficacité, en incluant de l'analyse prospective.

Orientations stratégiques :

- Développer une organisation du développement économique adaptée aux différents bassins d'emploi
- Favoriser l'innovation organisationnelle et la mise en réseau
- Augmenter la valeur produite par l'utilisation des ressources naturelles en valorisant les aménités du Massif, en soutenant la construction de chaînes de valeur fondées sur la valorisation de l'eau, de l'herbe, de la forêt, de la montagne, en développant le champ de l'Economie Sociale et Solidaire, en anticipant le changement climatique
- Favoriser la mobilité, diffuser la culture du numérique
- Prolonger les politiques d'accueil en tenant davantage compte de l'hétérogénéité des territoires
- Expérimenter en matière d'organisation territoriale médico-sociale, en particulier sur le maintien à domicile des personnes âgées, les surmortalités constatées dues à la pauvreté ou à la solitude en zone rurale
- Proposer un modèle d'écodéveloppement des villes petites et moyennes du massif central
- Construire des filières de rénovation de l'habitat ancien
- Contribuer à la constitution d'une trame verte interrégionale
- Donner une capacité d'analyse et de prospective aux acteurs des territoires
- Se doter d'un outil de pilotage d'adaptation au changement climatique pour les activités économiques soutenues par le programme
- Renforcer le pilotage du programme par le comité de massif central dans son ensemble et permettre une plus grande implication des acteurs des territoires
- Améliorer la fluidité financière
- Renforcer l'entrée territoriale (place des Parcs, des espaces de projets, des réseaux)

Quels scénarios pour l'avenir du Massif central ?

Plusieurs scénarios ont été proposés dans le cadre des territoires et filières étudiées, cette partie tente de compléter cette approche prospective par des scénarios globaux à l'échelle du massif, mettant en avant l'intérêt de développer les dynamiques territoriales multi-acteurs au niveau d'un grand territoire comme le Massif central.

Scénario 1 : abandon de la politique de massif : perte des dynamiques territoriales

La mise en place d'une politique de massif rassemblant les services de l'Etat et les collectivités des six régions concernées a permis l'appui aux grands défis du massif dont l'accueil de populations, le développement économique, le tourisme, l'attractivité des territoires, l'environnement.

Concernant l'agriculture et la filière bois, un bilan positif a été réalisé à l'occasion des évaluations de la convention interrégionale 2007 / 2013 : appui aux races spécifiques du massif, au développement du pastoralisme, aux signes de qualité, à la diversification, au développement des circuits courts..., et pour la filière bois soutien aux différents maillons de la filière dont création d'une nouvelle dynamique avec les états généraux du bois et la création du cluster « vicier bois ».

Mais ces actions ont été mises en place grâce à la volonté commune de tous les acteurs et avec des financements spécifiques dédiés à la convention interrégionale. L'analyse montre que sans cette démarche à l'échelle du massif, chaque région aurait conduit des actions cloisonnées selon leurs propres priorités sans « dimension Massif central » et sans la plus value obtenue par une approche à l'échelle de ce territoire pertinent pour de nombreux domaines.

Mais l'analyse AFOM à l'échelle du massif et les scénarios propres à chaque filières ou territoires analysés dans cette étude montrent que l'essentiel du travail est devant nous, arrêter maintenant la politique de massif serait un arrêt au milieu du gué. De nombreuses dynamiques sont à leurs commencements : filière bois, devenir de la production laitière et viande à l'herbe..., sans parler du tourisme, des services à la population...

Ce scénario n'est malheureusement pas à écarter, l'élaboration de la future convention interrégionale et du programme opérationnel européen est à son début. Aucun financement n'est encore obtenu, y compris ceux des fonds structurels (FEDER, FSE), les difficultés économiques actuelles rendent ces financements incertains.

Un abandon de la politique de massif risque d'aboutir aux scénarios négatifs analysés dans cette étude, en particulier pour les filières agricoles et bois. Il en va de même pour l'appui aux territoires en difficulté du type Cézallier, mais l'approche est complexe et met en jeu des politiques publiques comme le maintien des services, la formation des acteurs...

Scénario 2 : une véritable politique de massif :

Avec la préparation des futurs programmes 2014 / 2020, le commissariat à l'aménagement du massif central en liaison avec les six conseils régionaux regroupés dans un GIS, met en avant les pistes pour un développement équilibré du massif, sous forme d'objectifs stratégiques : exemples :

1) Développer une organisation du développement économique adaptée aux bassins d'emploi – Favoriser l'innovation organisationnelle.

L'approche territoriale portée doit compléter les approches de spécialisation par filière (politique des pôles de compétitivité et des grappes) :

- Pour les bassins dynamiques où l'attractivité du territoire et des filières est un frein au développement économique, il s'agit de soutenir la constitution et le fonctionnement d'une organisation locale public/privé qui permette d'accueillir (logement et services) les apprentis, les salariés et leurs familles, d'assurer l'existence d'un dispositif de formation adapté, de garantir la possibilité d'un parcours professionnel.

- Pour les bassins en mutation ou soumis à des risques économiques, il s'agit de repérer les compétences clés et d'accompagner la structuration par les entreprises de nouvelles chaînes de valeur bénéfiques au massif central.

L'approche territoriale consiste en un financement de fonctions supports indispensables au développement économique industriel, artisanal et agricole : gestion territoriale des emplois et des compétences, mise en réseau d'entreprises le long de chaînes de valeur (poursuite de la mise en place de viviers d'entreprises dynamiques, renforcement des synergies entre territoires spécialisés), politiques d'accueil, valorisation des aménités qui sont une composante essentielle de l'attractivité des territoires.

2) augmenter la valeur produite par l'exploitation des ressources naturelles en anticipant le changement climatique.

Il s'agit de :

- soutenir la mise en oeuvre de la stratégie touristique pour le massif central,*
 - soutenir la construction de chaînes de valeur agro-alimentaires fondées sur la valorisation de l'herbe ou de la montagne ; la mise en réseau des initiatives performantes de circuits courts initiée dans le programme 2007-2013 mérite également d'être poursuivie, avec l'objectif de construire une gouvernance alimentaire territoriale sur quelques territoires pilotes*
 - prolonger le travail conduit dans les Etats Généraux du Bois,*
 - conforter la diversification de la filière thermalisme,*
 - développer une filière de méthanisation agricole adaptée aux exploitations de montagne*
 - construire un retour économique collectif de l'utilisation de l'eau (hydroélectricité, eaux minérales)*
 - contribuer aux réflexions nationales sur la rémunération des services écologiques*
-
- proposer un accompagnement territorial différencié suivant la dynamique démographique globale, l'isolement du territoire et de maintenir l'équilibre entre approche locale et soutien à des réseaux structurés de services à l'échelle du massif*

6- leviers d'action :

Les leviers sont abordés selon quatre approches : agriculture (productions bovines), filière bois, dynamiques territoriales, politique de massif.

6-1 Agriculture :

Bovins viande :

- Prendre en compte la demande croissante des Pays du Maghreb, et moyen orient :
 - o Développer la viande de qualité : production à l'herbe et sans OGM dans un cadre d'autonomie de l'alimentation animale.
 - o Organiser la filière au niveau national et par grands bassins de production : identité des races et terroirs, définir des stratégies nationales Etat / profession (création d'un comité de coordination mixte)
 - o Lever les barrières sanitaires actuellement pénalisantes pour l'exportation.
 - o Augmenter les quotas de production / droits aux primes européennes.
- Favoriser et développer la production à l'herbe et l'autonomie alimentaire :
 - o Valoriser les travaux existants par les réseaux CIVAM.
 - o Donner à l'enseignement agricole une mission de formation, expérimentation, diffusion des techniques.
 - o Soutenir la production à l'herbe par le premier pilier de la PAC dans le cadre du verdissement, autoriser le retournement de prairies pour en augmenter la productivité (actuellement interdite pour conserver les primes).

Bovins lait :

- Obtenir la qualification « montagne » au niveau européen.
- Développer la marque « lait de montagne » en cours de création.

- Favoriser les « boucles courtes » dans le cadre des futurs GIEE associant producteurs et industriels : exemple en regroupant des productions biologiques afin de favoriser le ramassage (exemple du GLAC, coopérative à Clermont Ferrand refusant de ramasser le lait bio trop dispersé, et en important de Grande Bretagne.
- Favoriser la production à l'herbe (cf ci dessus)

6-2 Filière bois : (en complément des recommandations cf p 25)

Des actions peuvent être proposées à l'issues des Etats généraux du bois.

Elles permettent de faire levier sur les points de blocage les plus prioritaires identifiés dans le diagnostic.

Elles sont complémentaires d'actions menées à d'autres échelles par les financeurs publics, pour autant que ces autres actions s'inscrivent bien dans la stratégie globale issue des Etats généraux du bois.

Elles ont toutes passé 3 filtres :

- penser marché et construire une relation avec le consommateur final qui permette de sortir de la seule compétitivité par les coûts. C'est un travail de longue haleine, où quelques produits phares, biens choisis, doivent être mis en avant.

- penser collaboratif
 - o pour augmenter les liens entre les maillons de la filière, en regardant toujours le produit final, c'est-à-dire les attentes du consommateur
 - o pour améliorer la productivité de chaque maillon, en lien avec son fournisseur et son client
- créer de l'innovation au niveau des territoires,
 - o en se donnant la possibilité d'expérimenter,
 - o en soutenant la création de stratégies territoriales bois fondées sur les ressources en entreprises et en hommes
 - o en trouvant de nouveaux débouchés aux coproduits sur tous les maillons de la chaîne.

Ces actions sont regroupées en trois blocs :

Investir l'aval de la chaîne de valeur

Augmenter la compétitivité globale de groupes d'entreprises situés sur la même chaîne de valeur

Développer de nouveaux marchés

Mise en place d'un fonds d'investissement pour le développement des entreprises du massif central

Améliorer l'organisation collective

Proposer des services nouveaux aux entreprises

Soutenir l'ingénierie de projets collectifs pilotes

Développement des compétences en entreprise

Conforter la place de la filière bois dans le développement durable des territoires

structurer et simplifier le jeu d'acteurs

Réaliser des études confortant le positionnement développement durable

-analyse de l'impact environnemental de produits finis

-expérimenter un environnement fiscal et réglementaire différent

Elles ont été réfléchies et construites lors des Etats Généraux du Bois du Massif Central et être mise en place rapidement.

6-3 Dynamiques territoriales :

- A l'échelle du massif central conduire une étude sur les territoires en difficulté (densité de population, vieillissement, services, dynamiques...), définir une typologie des territoires et des priorités d'intervention avec aides dans le cadre des programmes de massif pour des appuis ciblés : secteurs économiques, services, ingénierie de projet, expérimentations...
- Appui à l'ingénierie territoriale : comme ce fut le cas pour l'Aubrac par des aides d'organismes de recherche..., mise en place d'une campagne d'appui à l'ingénierie avec le financement des programmes du massif.

6-4 politique de massif :

La réussite de telles ambitions nécessite le maintien et le développement des politiques de massif, la « loi montagne » doit être révisée et adaptée au nouveau contexte, comme le propose l'étude du CGAAER réalisée en 2010.

Doivent également être maintenus les programmes plurirégionaux (convention Etat / Régions, programme opérationnel plurirégional européen).

La réussite du programme opérationnel 2007 / 2013 (expérimental dans le Massif central et dans les Alpes) a convaincu la commission européenne de poursuivre et d'élargir la mise en place de programmes plurirégionaux, avec une possibilité de financements plurifonds (FEDER et FSE).

Enfin la création de *programmes territoriaux intégrés* est évoquée dans les textes européens en préparation, elle devrait permettre aux massif de présenter des actions par territoires « pertinents », avec un financement plurifonds.

Mais des incertitudes pèsent sur la réalisation de ces programmes :

- Les conventions interrégionales ne sont pas encore assurées, leur financement (Etat et région) est nécessaire à l'accompagnement par des fonds européens.
- La mise en place de programmes territoriaux intégrés n'est pas encore certaine, il est possible qu'elle soit réservée aux territoires urbains. La France doit veiller à l'ouverture de ces possibilités à l'ensemble des territoires.
- Le cofinancement de programmes par des fonds européens FEER et FSE devrait être également ouvert au FEADER, ce qui permettrait des accompagnements de filières comme celle du bois : FEADER pour l'amont (forêt), FEDER pour les industries de transformation, et FSE pour la formation des acteurs. Pour ce faire, le FEADER devrait être ajouté à l'article 88 du règlement plurifonds qui dans sa rédaction actuelle limite les programmes plurifonds au FEDER et FSE.

Enfin, la décentralisation des fonds européens (FEADER, FEDER, FSE) doit prendre en compte l'approche plurirégionale. La gestion des fonds sera confiée à un conseil régional ou à un organisme regroupant les conseils régionaux du massif (entente prévue par la loi, GIP comme c'est le cas dans le Massif central). La représentation de l'Etat dans le cadre du copilotage Etat / région se fait par le préfet coordonnateur de massif, qui peut déléguer cette responsabilité au commissaire à l'aménagement du territoire.