

XLème Colloque de l'ASRDLF

Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen

Les politiques régionales à l'épreuve des faits

Bruxelles – 1, 2 et 3 Septembre 2004

**QUELLES POLITIQUES INTÉGRÉES ET QUELLE AGRICULTURE
MULTIFONCTIONNELLE SUR UN ESPACE AGRICOLE HYPERSPÉCIALISÉ ET
TRES DÉPENDANT DE LA PAC ?**

Geneviève PIERRE
Maître de conférence

Université d'Angers, département de géographie, UMR ESO 6590 – CARTA Angers
Angers

genevieve.pierre@wanadoo.fr

Résumé :

Les plateaux du sud-est du Bassin parisien représentent un exemple d'espace rural intermédiaire, voire fragile, très sensible aux évolutions des politiques publiques, notamment de la PAC, depuis 1992. Cet espace a développé un modèle agricole « agro-exportateur » en grande culture, hypersimplifié et fortement dépendant des paiements directs de la PAC depuis 1992, et bientôt, du paiement unique par exploitation. Or, la dépendance administrative, qui conditionne en partie la viabilité économique, se double d'une dépendance aux marchés mondiaux de seulement trois productions. Le modèle de développement agricole mis en place s'avère peu réversible et très éloigné des perspectives de multifonctionnalité de l'agriculture. Le décalage entre les logiques de développement agricole et celles du développement rural est une caractéristique majeure de ces espaces et pose la question du développement local durable.

Mots clés : durabilité, multifonctionnalité, PAC, politiques intégrées, qualité, régions intermédiaires, territorialisation, développement agricole, développement rural.

Classification : A3 prioritairement, A4 et E4

INTRODUCTION

L'exemple des espaces ruraux intermédiaires des plateaux du sud-est du Bassin parisien (plateau de Langres, du Barrois et de Bourgogne) permet de développer la question de l'articulation entre les politiques de développement rural et les politiques de développement agricole. Ces plateaux représentent un cas particulier de « régions en transition » et d'espaces ruraux plus fragiles, pour lesquels les évolutions des politiques publiques rurales et agricoles de l'Union européenne peuvent avoir un impact considérable. Or, sur cet espace, on observe un décalage important entre la dynamique agricole en région de grande culture, privilégiant le raisonnement de filière, et la logique du développement rural local. Cela nécessite de mieux préciser les aspects de l'agriculture durable en grande culture ou de définir de nouveaux critères de durabilité, d'autant plus que les politiques intégrées et la multifonctionnalité de l'agriculture sont devenues des questions centrales dans l'évolution des politiques agricoles au tournant des années 2000 (loi d'orientation agricole française de 1999, Agenda 2000, accord de Luxembourg de 2003). Le développement rural est devenu le second pilier de la PAC et le poids du second pilier est appelé à prendre de l'importance. Les plateaux du sud-est du Bassin parisien représentent un espace ayant particulièrement bien intégré les dispositions économiques de la PAC, mais le modèle de développement agricole en place s'avère éloigné des perspectives de multifonctionnalité de l'agriculture. Il met crûment en évidence le grand écart existant entre certaines dispositions économiques de la PAC et les dispositions liées au développement rural.

I. LES PLATEAUX DU SUD-EST DU BASSIN PARISIEN : UN ESPACE INTERMÉDIAIRE MARQUÉ PAR UNE CERTAINE HOMOGENÉITÉ AGRICOLE.

L'espace choisi s'étend du plateau de Bourgogne jusqu'au Barrois de la Haute-Marne et couvre trois départements français, Yonne, Côte-d'Or et Haute-Marne, sur deux régions administratives Bourgogne et Champagne-Ardenne. Cet espace constitue un ensemble de pays présentant un certain nombre d'aspects communs par rapport à la problématique agricole, et quelques nuances intéressantes, dans les systèmes de production agricole, dans les réponses apportées aux réformes de la PAC depuis 1992 et dans la faible articulation entre les logiques de développement agricole et celles du développement rural, rendant difficile la définition de politiques intégrées.

1. Une problématique agronomique commune

Ces plateaux sont situés sur l'auréole du calcaire jurassique du sud-est du Bassin parisien, sur lesquelles des terres à cailloux se sont développées, depuis les terres de groies du Poitou-Charentes jusqu'aux plateaux lorrains (Barrois). La contrainte agronomique en grande culture liée à la présence des cailloux se traduit par des rendements de 25 % à 30 % plus faibles que ceux que l'on connaît dans le centre du Bassin parisien et par de faibles possibilités de diversification culturale. On ne produit, en grande culture, que trois productions céréalières et oléagineuses : le blé, l'orge et le colza. Les agriculteurs ont développé, depuis les années 1950-1960, un modèle agricole particulier, par la « consommation de foncier ». Sur cet espace en partie en friche et dont la terre est disponible et bon marché dans les années 1950, la mécanisation a rapidement permis d'augmenter la taille des exploitations. Le manque de main d'œuvre et la faible densité d'actifs agricoles et ce, de longue date (moins de 1,1 actif agricole au km² aujourd'hui, une des plus basses de l'ensemble du Bassin parisien), ont conduit, dès

les années 1960, à la croissance continue de la productivité du travail agricole. Les exploitations sont souvent individuelles, sauf là où l'élevage laitier en système mixte s'est maintenu, et peuvent être sociétaires : les GAEC sont très nombreux sur les plateaux haut-marnais, et les EARL (Exploitations agricoles à responsabilités limitées), souvent unipersonnelles, davantage représentées sur les plateaux de Bourgogne de l'Yonne.

2. Un espace rural et agricole intermédiaire ?

La notion d'espace intermédiaire peut être retenue, pour les plateaux, à partir de plusieurs aspects.

- Au niveau de la métropolisation du territoire français, cette notion a été notamment mise en avant par Jean-Jacques Bavoux et J.-B. Charrier¹. Il s'agit d'un espace faiblement métropolisé, entre Troyes, Dijon et Paris, au cœur de la France du vide. La polarisation locale s'exerce à partir de villes petites ou moyennes (Langres, Chaumont et Auxerre) ou de pôles ruraux au cœur de ce plateau (Tonnerre et Châtillon-sur-Seine). L'aire métropolitaine de Dijon exerce une influence quotidienne relativement réduite sur les plateaux et l'aire de périurbanisation de Dijon ne concerne que quelques secteurs dans les cantons de Saint-Seine-l'Abbaye, de Sombernon et d'Is-sur-Tille. Les plateaux appartiennent majoritairement aux catégories du « rural isolé » et de la « périphérie des pôles ruraux »² définies par l'INSEE. Sur 40 cantons retenus, 18 ont une densité inférieure à 15 habitants au km² (5 habitants au km² dans le canton d'Auberive).

- Au niveau des spécialisations agricoles, les plateaux appartiennent à des départements agricoles réalisant une transition entre « la France des cultures » et la « France de l'élevage » et participent eux-mêmes de cette transition car des nuances existent dans la spécialisation des différents systèmes de production : hyperspécialisation en céréales et oléoprotéagineux sur les plateaux de Bourgogne de l'Yonne, alors que les systèmes mixtes grande culture – herbivores sont davantage représentés sur les plateaux de l'est (plateaux de Langres et du Barrois en Haute-Marne). L'argument des « espaces » et « régions intermédiaires » (Bourgogne, Lorraine, départements de la Haute-Marne, de l'Indre, du Cher) a été mis en avant par les organisations professionnelles concernées au moment des réformes de la PAC et notamment à l'occasion de la définition des rendements de référence servant au calcul du montant des paiements directs de la PAC dès 1992, prétextant que espaces et ces systèmes de production risquaient d'être défavorisés.

- Au niveau des typologies socio-économiques des cantons français réalisées dès le début des années 1990 par le SEGESA³, pour le compte de la DATAR, la dernière datant de 2003⁴, ces études révèlent une situation contrastée des plateaux, mais sans que les situations de crises les plus graves rencontrées en France y soient représentées, malgré la fragilité avérée de certains cantons ruraux. L'étude SEGESA-DATAR réalisée en 2003 définit quelques cantons ruraux en crise : sur les 40 cantons de notre étude, 8 correspondant

1. Bavoux (J.-J.), « La Bourgogne, un archétype d'espace intermédiaire ? », *Annales de géographie*, 570, 1993, p. 162-174. Bavoux (J.-J.), *Le Carrefour bourguignon, analyse d'un espace de circulation*, Paris, CNRS Éditions, Coll. « Mémoires et Documents de géographie », 1994, 179 p. Bavoux (J.-J.), Charrier (J.-B.), « Toscane, Bourgogne et circulation, deux régions intermédiaires », *L'Information Géographique*, 1995, p. 143-163.

2. P. Bessy-Pietri, M. Hilal, B. Schmitt, « Recensement de la population 1999, évolutions contrastées du rural », *INSEE Première*, 726, 2000. Schmitt (B.) dir., *Les campagnes et leurs villes*, INRA-INSEE, Coll. « Portrait social, Contours et caractères », 1998.

3. SEGESA : Société d'études géographiques et sociologiques appliquées.

Bontron J.-C., Cabanis S., Velard L., *Nouvelle approche de la diversité des agricultures régionales*, SEGESA-DATAR, 1992, 53 p. et 35 cartes.

Bontron J.-C., Cabanis S., *Essai de typologie socio-économique des cantons français*, SEGESA-DATAR, 1993.

4. *Quelle France rurale pour 2020 ?*, Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable, DATAR-La Documentation française, Paris, 2003.

au « rural agricole vieilli et peu dense », 6 au « rural ouvrier » (particulièrement sur les plateaux haut-marnais). Cependant, la catégorie du « rural en transition », en position médiane ou intermédiaire dans la typologie, est dominante : cela correspond à 16 cantons. Trois cantons appartiennent aux campagnes dynamiques en développement résidentiel. Cette typologie présente un visage moins négatif des plateaux que les typologies précédentes établies en 1992-1993 : « Nouvelle approche de la diversité des agricultures régionales », parue en 1992 et « typologie socio-économique des cantons français » : en 1993, on comptait 14 cantons ruraux en crise, 4 cantons ruraux fragiles et 6 cantons industrialisés et urbanisés en crise. Entre 1990 et 1999, des évolutions démographiques positives ont été notamment constatées sur les plateaux de Bourgogne de l'Yonne. Cela s'oppose au déclin démographique prolongé de la Haute-Marne et du Châtillonnais (nord de la Côte-d'Or).

3. Le décalage entre la situation rurale et la situation agricole

Il a déjà été constaté à la veille de la mise en place de la PAC de 1992 et existe à deux niveaux :

- La typologie réalisée par le SEGESA en 1992 « La nouvelle approche de la diversité des agricultures régionales » a distingué deux typologies : une typologie agricole (15 critères statistiques) et une typologie agricole et rurale (21 critères). La typologie agricole a révélé une bonne santé agricole de cet espace. Par contre, la typologie agricole et rurale a montré un visage plus contrasté avec des situations rurales défavorables (déclin démographique, faible densité, vieillissement). Le décalage est particulièrement saisissant pour le Châtillonnais et le Tonnerrois où la bonne santé agricole (cantons les moins fragiles selon la typologie agricole SEGESA de 1992) tranche avec la typologie socio-économique des cantons de 1993, où ces cantons ruraux sont considérés comme étant en crise. Ces décalages peuvent être encore constatés aujourd'hui.

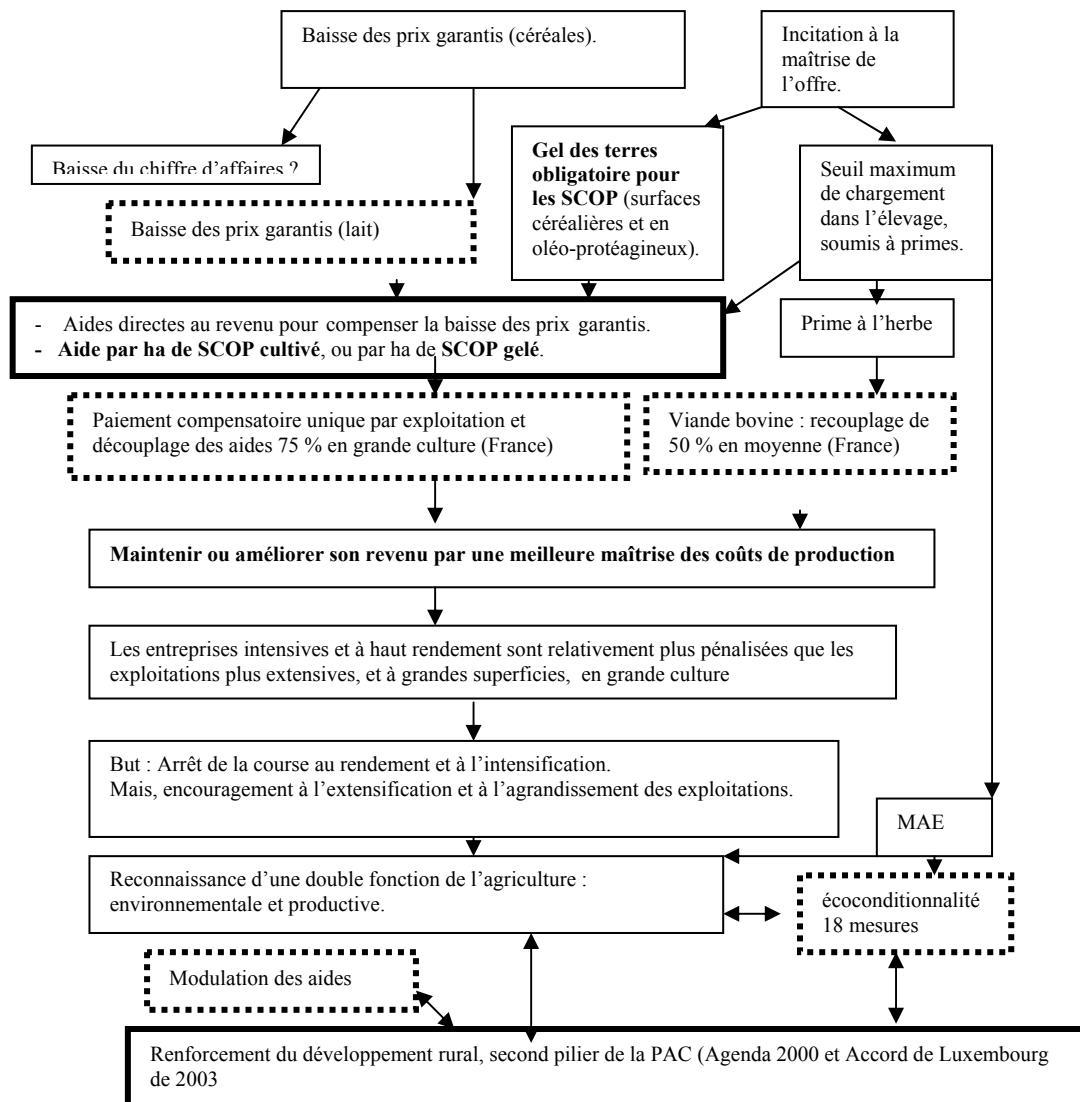
- Une autre forme de décalage existe entre les raisonnements et les logiques du développement agricole (logique agro-exportatrice, de filière, par « exportation de matières premières à faible valeur ajoutée », peu multifonctionnelle) et la logique horizontale du développement local. Les deux logiques, dans leurs conceptions peuvent s'ignorer, mais la question de l'agriculture est incontournable dans la vie locale et représente un enjeu économique majeur. Quels effets les évolutions de la PAC depuis 1992 ont-ils eu sur l'articulation entre ces deux logiques de développement ? Nous répondrons à cet aspect à partir des changements intervenus dans l'agriculture.

II. L'IMPACT ACCENTUÉ SUR LES PLATEAUX DES RÉFORMES DE LA PAC DEPUIS 1992

La PAC de 1992 a favorisé l'accentuation de ce « décalage » en accélérant la logique de consommation de foncier. Cependant, les évolutions des politiques agricoles européennes depuis 1999 (accord de Berlin, puis accord de Luxembourg de 2003) ont particulièrement mis en évidence, sur ces espaces, des contradictions entre le volet économique de la PAC (défini en 1992, prolongé en 2000), bien accepté sur les plateaux, et l'exigence de politiques intégrées, de multifonctionnalité (LOA française de 1999, PAC 2000 et révision à mi-parcours de 2003), très éloignées *a priori* du modèle dominant de développement agricole conduit sur les plateaux depuis plusieurs décennies.

1. L'aspect économique de la réforme a été bien intégré depuis 1992

Figure 1. La nouvelle logique de la PAC réformée en 1992, prolongée par l'Agenda 2000 et l'accord de Luxembourg (2003) : Les principales mesures en grande culture et système mixte



L'aspect économique de la réforme de la PAC de 1992 (prolongé en 2000) en grande culture est défini par les paiements compensatoires à l'hectare de COP, liés à la baisse des prix garantis pour les céréales, et à l'ouverture sur le marché mondial pour les oléagineux. Le schéma ci-dessus montre que les principales dispositions de la PAC de 1992 ne pouvaient que recevoir un large écho sur les plateaux : l'hyper spécialisation en « COP » et l'augmentation continue de la taille des exploitations, s'accordent bien avec le paiement par hectare de COP.

- L'augmentation de la taille des exploitations a été accentuée pendant les premières années de la réforme – + 10 % en 4 ans sur les plateaux en moyenne –, alors que les structures par actif agricole sont déjà grandes avant 1992. Désormais (RGA 2000), une exploitation moyenne des plateaux a une SAU de 116 hectares, mais 144 hectares dans le Châtillonnais (nord de la Côte-d'Or). La part des exploitations de plus de 200 hectares est passée de 5,7 % en 1988 (RGA) à 17,5 % en 2000. Elles sont particulièrement représentées en Châtillonnais (plus de 30 % des exploitations dépassent 200 hectares en 2000 sur le canton de Montigny-sur-Aube, selon le RGA) et dans le Barrois (36,7 % des exploitations dans le canton d'Andelot-Blancheville pour 66 % de la SAU).

- On a assisté à une spécialisation renforcée des systèmes de production et des assolements, de plus en plus orientés vers la monoculture et très sensibles aux évolutions de marchés mondiaux. Dans les années 1990, on s'est mis de plus en plus à pratiquer le « blé sur blé ». On ne peut guère cependant se passer de colza, seule tête d'assolement, malgré la baisse des cours enregistrée à la fin des années 1990 et l'alignement du paiement compensatoire oléagineux sur le paiement céréalier au moment de l'Agenda 2000, ce qui équivaut à une baisse de 33 %. Cependant, les organismes stockeurs recommandent à certains gros exploitants, depuis les années 2000, de développer la culture du tournesol sur les parcelles les plus favorables : cela répond à des possibilités de cultiver le tournesol industriel (sur les parcelles en gel « industriel) ainsi qu'à l'existence d'une mesure agri-environnementale ; mais, le tournesol nécessite des matériels spécifiques et doit être produit sur une surface conséquente.

- L'évolution des revenus est accessible grâce aux documents de gestion des centres de fiscalité et d'économie rurale (CCER de Haute-Marne, Observatoire de l'agriculture bourguignonne). Ils ont montré que l'évolution des revenus avait davantage favorisé, dans un premier temps, les régions « à faible potentiel (Observatoire de l'agriculture bourguignonne) que les régions à « fort potentiel » des plaines de Bourgogne. Cependant, la baisse des cours céréaliers et oléagineux, après 1996-1997, ont relativisé cet état de fait ! Des documents très précis ont été fournis par le CCER de Haute-Marne, qui a permis de comparer trois régions comptables : le Barrois centre (incluant la « vallée de la Marne à la Seine) aux sols les moins superficiels, la Petite Montagne, en région de bas plateau surtout, au sud du département de la Haute-Marne, et la région Grande Montagne, à plus de 400 mètres d'altitude, là où les sols sont les plus superficiels, le climat le plus rude, et le pourcentage d'exploitations en système mixte avec élevage bovin laitier, plus important qu'ailleurs.

Source : CCER Haute-Marne, en francs et équivalent franc pour 2001

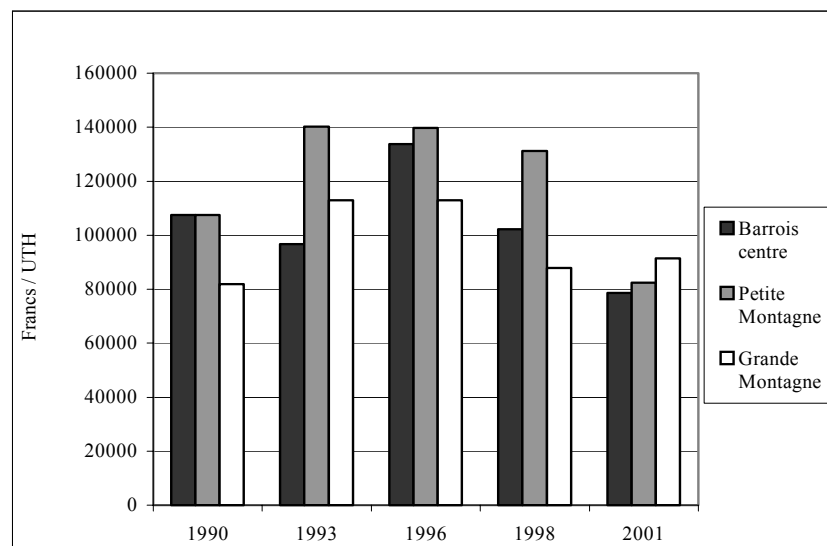
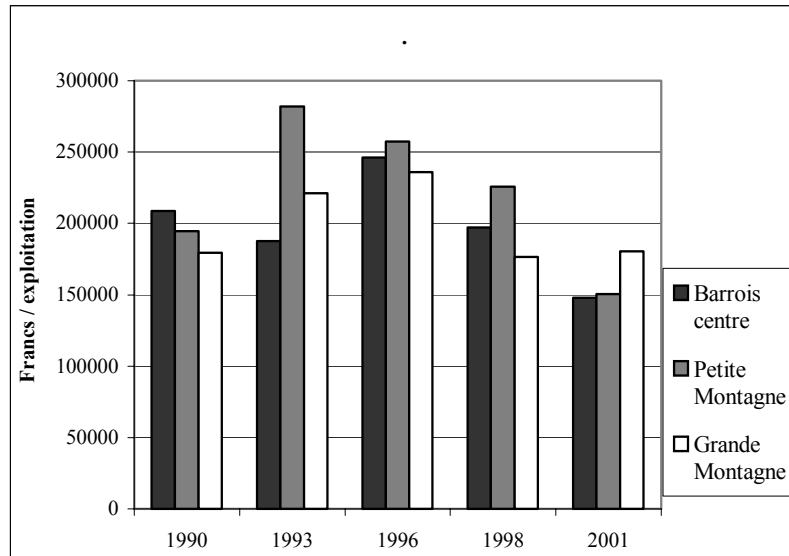


Diagramme 1. Évolution du revenu par UTA (Unité de travail-année), de 1990 à 2001 dans les exploitations agricoles des plateaux haut-marnais



Source : CCER de Haute-Marne ; en francs et équivalent franc pour 2001

Diagramme 2. Évolution du revenu par exploitation, de 1990 à 2001, sur les plateaux haut-marnais

Les évolutions concernant la Grande Montagne apparaissent atténuées par rapport à celles des deux autres régions agricoles et peuvent même être à ceux du Barrois centre (en 2001) ! En fait, deux remarques s'imposent. L'évolution des revenus depuis la PAC de 1992 en grande culture a été fortement liée à l'augmentation de la taille moyenne des exploitations et à « l'intensification du facteur terre ». Cet aspect étudié par J.-P. Butault et P. Lerouvillois⁵ montre que la constitution du revenu en grande culture depuis la PAC de 1992 est de plus en plus liée à l'augmentation du facteur « taille d'exploitation », facteur qui a fortement concerné les plateaux du sud-est du Bassin parisien. La modulation des aides directes introduite par la France dans la LOA française de 1999 les a largement touchés : 30 % des exploitations des plateaux haut-marnais ont été modulées. D'autre part, une gestion différente de l'exploitation agricole, plus ou moins intensive et consommatrice en charges de production peut fournir un autre élément d'explication. On a utilisé les revenus fixes apportés par la PAC depuis 1992 de diverses façons : les stratégies d'adaptation aux à-coups de la conjoncture sont menées de longue date dans le milieu plus contraignant de la Grande Montagne où les revenus par hectare de SAU et par UTA sont les plus faibles et les variabilités interannuelles de revenus et de rendements souvent les plus fortes. On a maintenu une gestion prudente et beaucoup plus économe, voire plus routinière, de l'exploitation : les frais d'amortissement du matériel et le niveau des emprunts et investissements sont plus faibles qu'ailleurs sur les plateaux. Dans le cas de la Grande Montagne, on utilise les paiements directs comme un matelas de protection, dans une gestion plus économe, et non comme une caution pour les crédits et les emprunts. Cela ne diminue pas la dépendance réelle des revenus à la PAC, mais la relativise.

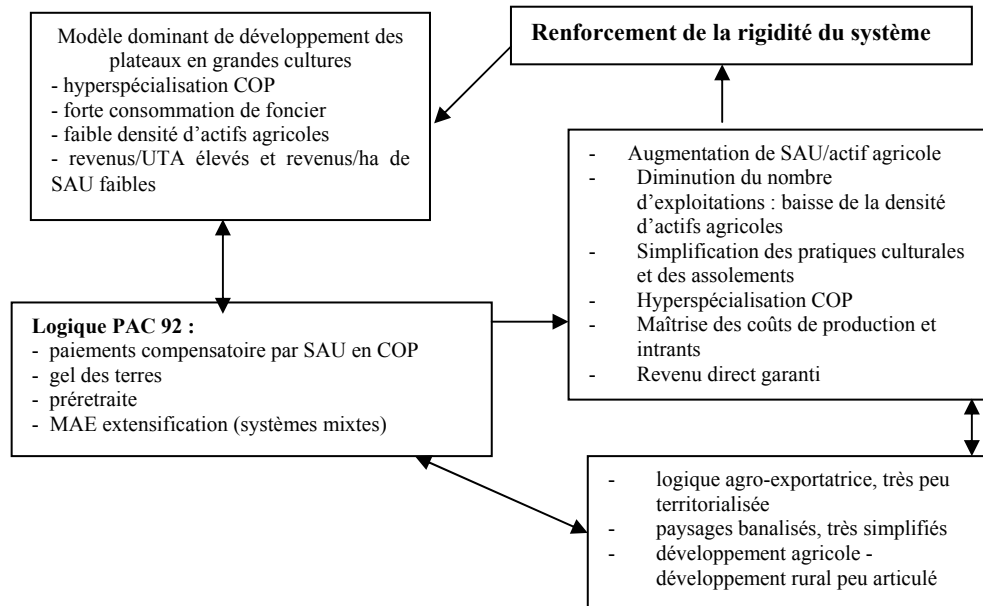
- Ce système de production est marqué par la dépendance des revenus aux paiements directs « COP ». Le poids des primes sur l'EBE⁶ est très élevé sur les plateaux de Bourgogne, plus que dans les autres régions de grande culture de la région, en 2001 : 92,5 % sur le plateau de Bourgogne de l'Yonne et 81 % dans la plaine de Bourgogne (où les productions agricoles et les assolements peuvent être plus diversifiés, y compris pour

5. Butault (J.-P.), Lerouvillois (P.), « La Réforme de la PAC et l'inégalité des revenus agricoles dans l'Union européenne », Économie et Statistique, 329-330, 1999, p. 73-86.

⁶ EBE : excédent brut d'exploitation. Il est égal au produit global – les charges proportionnelles – les charges de structure + les produits divers.

des productions « hors PAC »). En Grande Montagne, l'importance des primes liées à l'élevage bovin laitier réduit le taux de dépendance directe par rapport aux paiements directs « COP ». La nouvelle PAC – qui entre en vigueur entre 2005 et 2007 – a prévu d'inclure les paiements laitiers dans le paiement unique par exploitation à partir de 2008, après application intégrale de la réforme du secteur laitier.

Figure 2. Le modèle dominant de développement des plateaux du sud-est du Bassin parisien face à la PAC 92 et à l'Agenda 2000.



Les conditions de pérennité de l'activité sont de plus en plus suspendues à des décisions politiques et économiques extérieures. Or, sur les plateaux du sud-est du Bassin parisien, la dépendance est triple : dépendance par rapport à la PAC (paiements directs COP et autres subventions et primes liées à l'élevage en système mixte), dépendance par rapport aux marchés mondiaux de trois matières premières agricoles (blé, orge, colza), avec peu ou pas de production de repli et dépendance de plus en plus forte par rapport à un modèle unique de développement, dont la rigidité a été accentuée depuis la PAC de 1992 et qui devient de plus en plus difficile à changer, par manque de main d'œuvre. Or, cette forte dépendance interroge la viabilité économique du modèle à long terme, et le place en en décalage par rapport aux volontés de développement de la multifonctionnalité de l'agriculture.

III. QUELLES POSSIBILITÉS D'AGRICULTURE MULTIFONCTIONNELLE SUR LES PLATEAUX ?

1. Une agriculture raisonnée

Par l'accord de Luxembourg de 2003, le respect de certaines règles d'éco-conditionnalité⁷, correspondant à une agriculture maîtrisant ces intrants, engrais et produits phytosanitaires, et respectant les sites naturels sensibles ou protégés, va devenir la règle pour bénéficier des paiements compensatoires. Or, pour des raisons économiques liées à un produit agricole par hectare de SAU limité par rapport à certains espaces de grande culture

7. Subordonner les aides reçues au respect de certaine normes environnementales : 18 règles « obligatoires » définies dans l'accord de Luxembourg de 2003.

concurrents, les agriculteurs des plateaux se sont habitués, dès les années 1970-1980, à diminuer leur consommation d'engrais. L'agriculture raisonnée est devenue quasi-exclusive dans les pratiques des agriculteurs des plateaux dans les années 1990.

Dans un ouvrage intitulé *Vers l'agriculture durable*⁸, Brigitte Briel et Lionel Vilain, définissent les perspectives d'une agriculture durable en France en posant la question de la réversibilité des choix techniques qui interpelle particulièrement les systèmes très spécialisés, surtout lorsqu'ils procèdent de tendances structurelles lourdes autorisant peu de modèles alternatifs. Peut-on améliorer le productivisme, par l'éco-conditionnalité, pour le rendre compatible avec l'agriculture durable ? Un encadrement réglementaire et fiscal plus contraignant, l'application du principe pollueur-payeur à l'agriculteur, ou les expériences menées dans les départements sur les zones vulnérables⁹, les opérations « phytomieux », « fertimieux », les taxes sur les excédents azotés et les produits phytosanitaires comme la TGAP (Taxe générale sur les activités polluantes) contribuent-ils à concilier productivisme et agriculture durable, par le biais d'une pratique raisonnée ? Les auteurs reconnaissent que la durabilité n'implique pas forcément un bouleversement brutal des systèmes de production et permet des évolutions graduelles. Cependant, au delà de l'exploitation agricole, elle ambitionne de définir des territoires durables, articulant les logiques de production, la protection du milieu biophysique et le développement local. Les actions traduisant la multifonctionnalité sont encouragées : vente à la ferme, diversification, productions bénéficiant de labels de qualité, le travail de groupe, les CUMA, la préservation du paysage. Ce pendant, sur les plateaux, malgré quelques contre-exemples, seules les actions raisonnant la consommation d'intrants se sont largement appliquées. Dès 1977, l'APVA¹⁰ de Haute-Marne met en place, avec trente agriculteurs, une formation à la fertilisation azotée, à la fertilisation raisonnée. Sur les plateaux, les chambres d'agriculture ont multiplié, depuis les années 1980, les conseils techniques aux agriculteurs, relayées de plus en plus par les conseils techniques et les pratiques commerciales des organismes stockeurs. On observe, d'après ces expériences, que les doses moyennes de fertilisants apportées peuvent être de 170 à 180 unités par hectare sur les plateaux, sans danger pour le rendement (dans l'Aube, en Champagne crayeuse, les doses d'azote sur blé tendre peuvent dépasser couramment 220 unités). On démontre que, si la marge brute est très liée au rendement, ce n'est pas pour autant le niveau des charges qui détermine mécaniquement le rendement. À partir de 1999, la directive européenne nitrates est modifiée dans un sens plus sévère – la dose maximale d'azote supportable en zone vulnérable est fixée à 170 kg par hectare et par an – mais selon des normes proches de ce qui se pratique déjà sur les plateaux.

2. Les territoires à projets environnementaux et durables

La carte 2 localise les efforts des agriculteurs des plateaux pour adopter, en dehors des règles de fertilisation habituelles, des démarches plus volontaires, s'inscrivant dans les mesures agri-environnementales ou autres. La démarche « plan de développement durable (PDD) », menée dans le milieu des années 1990 sur le plateau de Langres, est intéressante dans ses aspects qualitatifs car elle a préparé une réflexion renouvelée et durable sur le rôle de l'agriculture dans le développement local. Sur le plateau de Langres¹¹, le périmètre retenu

8. B. Briel, L. Vilain, *Vers l'agriculture durable*, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, La Bergerie Nationale, Educagri Éditions, Dijon, 1999.

9. Application de la directive européenne « nitrates » du 12 décembre 1999. En France, 46 % de la SAU et 43 % des exploitations seraient au-dessus de la limite de « vulnérabilité » fixé à une teneur en nitrates d'au moins 50 mg / l. Cela doit conduire à l'élaboration d'un cahier de bonnes pratiques agricoles, dans chaque département. Ils sont repris dans les mesures départementales prioritaires des contrats d'agriculture durable de ces trois départements (2003).

10. Association production végétale et agronomie, service technique de la chambre d'agriculture de Haute-Marne.

11. Source : ADASEA de Haute-Marne, CCER et DDA de Haute-Marne pour les réalisations concrètes en plateau de Langres, étude de faisabilité dirigée par D. Godard et L. Venzac, documents internes.

comprend 65 communes des cantons d'Auberive, Prauthoy, Langres et Longeau. Dix projets durables établis par les agriculteurs sont contractualisés à partir de décembre 1995. Le diagnostic de territoire englobe le fonctionnement du bassin de vie, du milieu rural dans lequel les exploitations s'insèrent. Les agriculteurs reconnaissent que « la PAC de 1992 a constitué une bouffée d'oxygène au point de vue des revenus » mais « on pense être parvenu à une limite concernant la productivité du travail ». La deuxième phase évalue le système d'exploitation et son impact sur l'environnement, son intégration dans le développement local, à travers les pratiques agricoles, la productivité du travail, la diversification ou non des activités et des productions. Dans les projets d'exploitation, les principes de durabilité incluent la viabilité économique en premier lieu, mais également une évaluation de la qualité des produits proposés, les externalités positives (environnement, paysage), la transmissibilité de l'exploitation. Le PDD est resté centré sur le projet individuel d'exploitation, même si des mesures territoriales ont pu être définies, principalement celles concernant la gestion des fumures animales dans le raisonnement économique des exploitations en système mixte (diminuer la concentration du compost au moment de l'épandage pour éviter les surcharges d'azote organique : cela a rejoint une préoccupation du développement agricole local qui a débordé du cadre des PDD). Des actions d'information et de formation ont été programmées, privilégiant également la cohésion paysagère et les pratiques de la jachère, la prise en compte des nuisances engendrées par l'activité agricole, l'importance des haies et de leur maintien en nombre dans le paysage. L'animation créée autour du PDD a encouragé une dynamique locale dans un espace de faible densité d'actifs agricoles. Un groupe d'agriculteurs de l'ensemble du plateau de Langres s'est intégré à la commission agricole de l'ADECAPLAN, Association locale de développement du canton d'Auberive et du plateau de Langres.

3. Des logiques de développement peu intégrées

Sur ces plateaux, l'enjeu agricole reste important en terme de population et d'emplois. Les actifs agricoles représentent jusqu'à 15 % de la population active sur le plateau de Langres central, en Grande Montagne ; ils sont nettement sur-représentés même si les ouvriers sont plus nombreux, particulièrement en Châtillonnais et sur les plateaux haut-marnais.

3.1. Quelques cas de territorialisation de productions par création de valeur ajoutée locale.

Cela concerne deux types de productions essentiellement, figurées sur la carte des territoires labellisés et géographiquement protégés (carte 3). La définition de zones AOC pour la production de fromages (Emmental grand cru est central Label Rouge, Époisses et Langres) affecte particulièrement le plateau de Langres central qui, pour les exploitants laitiers, nombreux en système mixte, propose plusieurs possibilités de « territorialisation de la production en système de production traditionnel », par la valorisation du lait cru ; les contrats territoriaux d'exploitation, institués par la loi d'orientation agricole française de 1999, ont cherché à valoriser la production du lait cru sur le plateau de Langres, en Haute-Marne. Parallèlement, la viticulture – voire la zone de production de cerise, dans le Sud auxerrois pour laquelle il existe une labellisation paysagère « paysage de reconquête¹² » –, peut servir de point d'appui à des projets multifonctionnels et durables, par le développement du tourisme vert, dans une région qui propose un certain nombre d'aménités paysagères (paysages viticoles du Chablisien, vallées de l'Yonne et de la Cure, grottes d'Arcy), proximité

12. Le diplôme « paysage de reconquête » a été décerné en 1993 par le ministère de l'Environnement. Une centaine de sites ont été retenus en France, dont la cerisaie de la vallée de l'Yonne : 18 communes sont labellisées, correspondant à 50 producteurs « professionnels », très généralement céréaliers.

du PNR du Morvan, et architecturales (Vézelay), facilement accessibles par l'Autoroute A 6 pour une clientèle parisienne. Aussi, dans le Sud auxerrois, l'accueil touristique est, en terme d'offres d'hébergements (chambres d'hôtes et gîtes ruraux), beaucoup plus important qu'en Tonnerrois. Sur les plateaux de Bourgogne de l'Yonne (et dans les vallées), les capacités d'accueil apparaissent plus importantes que sur les plateaux de Côte-d'Or et de Haute-Marne. Une enquête menée dans le Tonnerrois¹³ montre que les gîtes et chambres d'hôtes sont occupés en moyenne 21 semaines par an, pour une clientèle parisienne et du nord de la France, contre 120 jours par an (16 semaines) au maximum en Haute-Marne. Cela amène à reconsidérer sérieusement cette activité comme source intéressante de revenu complémentaire. Cependant, en Tonnerrois, la viticulture, souvent associé dans au moins le tiers des exploitations avec la céréaliculture, ce qui n'est pas le cas dans le Chablisien, a été intégrée dans un projet de développement rural, comme contribution à la définition d'une nouvelle ou meilleure identité paysagère de cet espace. Le Tonnerrois présente une transition entre le modèle agricole très dominant des plateaux (production de matières premières à faible valeur ajoutée) et l'existence de productions territorialisées : une forte proportion des viticulteurs actuels sont également des céréaliers. Ici, la dynamique de développement rural local, née à la fin des années 1980, place l'activité agricole et notamment viticole au cœur de ses projets, en espérant créer, entre autres, une économie touristique modeste ; entre 1990 et 1999, on a même connu, dans certains cantons, un arrêt de la décroissance démographique (sauf à Cruzy-le-Châtel et Ancy-le-Franc), même si la reprise est très fragile. Ce thème central est repris et contractualisé dans le contrat de développement du pays tonnerrois, signé en septembre 2002. On cherche à intégrer la viticulture dans la dynamique touristique : créer une maison du vin, obtenir une AOC Bourgogne-Tonnerre¹⁴.

3.2. Une articulation développement rural - développement agricole globalement mal réalisée.

Les espaces où l'articulation entre la logique de développement agricole et la logique du développement rural apparaissent mal articulées ne sont pas forcément les espaces les plus fragiles. On peut établir une typologie, intégrant le système agricole de production, les évolutions rurales et démographiques générales ainsi que les projets locaux de développement. On distingue deux nuances dans les systèmes de fonctionnement : les plateaux de Bourgogne hyperspécialisés en grande culture (hors secteur viticole) et le plateau de Langres central, notamment la Grande Montagne (secteur d'Auberive).

Dans le cas du Sud auxerrois (sur les plateaux de Bourgogne de l'Yonne, hors zone viticole), le décalage entre les logiques du développement agricole et celles du développement rural apparaît souvent très net : on se trouve dans le milieu rural le moins fragile de l'étude. Cet espace bénéficie de la proximité d'Auxerre. La densité de peuplement est un peu supérieure à la moyenne des plateaux. Le profil socio-économique des habitants est plus diversifié qu'au cœur du plateau de Langres, avec une présence un peu plus forte des employés et cadres moyens. La croissance démographique est globalement positive et deux cantons (Coulanges-la vineuse et l'Isle-sur-Serein) se distinguent par un taux de croissance démographique nettement supérieur à 5 % entre 1990 et 1999. Cependant, l'indice de vieillissement peut être élevé : le Sud auxerrois représente le plus fort indice de vieillissement relevé sur les plateaux. Dans la typologie 2003 réalisée par la DATAR¹⁵, la situation économique et sociale apparaît bien plus favorable que ce qu'elle n'était dans les typologies de 1993¹⁶ : cet espace appartient presque entièrement aux catégories du rural en transition,

13. Source : Office du tourisme de Tonnerre

14. Charte de territoire, Syndicat mixte du pays Tonnerrois, SIAECAT, ACEIF, 2001.

15. *Op. cit.*

16. *Op. cit.*

voire au rural à « attractivité touristique résidentielle » et au « rural en voie de périurbanisation ». Les cantons du Sud auxerrois, partiellement touchés (cantons de Coulanges-sur-Yonne, L'Isle-sur-Serein, Courson-les-Carières et Vézelay) par le zonage 5 B et par les programmes Leader II, de 1994 à 1999, ne connaissent plus qu'un soutien transitoire pour 2000-2006. Si la situation rurale apparaît relativement bonne en 2003 et bien meilleure que ce qu'elle n'était au début des années 1990, « la bonne vitalité de l'agriculture » ne semble pas être un élément suffisant d'explication ; son effet d'entraînement, sa dynamique sur l'emploi apparaissant peu probante sur cette période, même si elle représente un élément stable et fort de l'économie locale. Cependant, il s'agit, de l'espace des plateaux qui a sans doute le plus tiré bénéfice de la mise en place des paiements compensatoires de la PAC depuis 1992 car étant le plus spécialisé en céréales et oléoprotéagineux, malgré l'existence de productions viticoles et de cerises sur des espaces très étroitement localisés. Le modèle de développement hyperspécialisé en grande culture et sa logique de « consommation de foncier » ont été accentuées, définissant des revenus consolidés et garantis. C'est là que le modèle de développement agricole apparaît le plus rigide (notamment sur le secteur de Courson-les-Carières à Vermenton, Noyers) et le plus difficile à changer. La situation agricole et rurale n'apparaît pas fragile, bien que le développement agricole semble peu intégrée aux perspectives locales du développement rural, non pas par manque d'intérêt de la part des agriculteurs, mais parce que la logique même de leur développement agricole et de la constitution de leur revenu, base de la durabilité de l'activité, repose sur l'exportation (ou la vente à l'extérieur, souvent vers l'Italie du nord pour le blé tendre) de quelques matières premières très peu valorisées sur place et s'inscrit plus dans une logique « verticale » de filière que dans une démarche territoriale. Ce schéma admet une réserve importante : de Coulanges-la-Vineuse à Chablis et Tonnerre, le développement de la viticulture de qualité, voire les paysages labellisés des cerisiers de la vallée de l'Yonne, créent une offre touristique, non loin de Paris. Cette économie agricole génère une dynamique rurale locale en dehors du système dominant de développement des plateaux, qui ne répond aucunement aux évolutions de la PAC.

La Grande Montagne (plateau de Langres central, en Haute-Marne) présente une fragilité rurale avérée, dans un espace vieillissant et de très faible densité (densité de 5 habitants au km² à Auberive). Cependant, l'agriculture, bien que la moins intensive de notre étude, constitue un secteur économique plutôt stable. On se situe entièrement dans la catégorie du « rural isolé » défini par l'INSEE. Les évolutions démographiques sont négatives de longue date et la décroissance (souvent par solde migratoire négatif, parfois également aussi par décroissance naturelle) s'est prolongée de 1990 à 1999. C'est un espace qui a perdu entre 20 % et 30 % (plateau de Langres central, canton d'Auberive) de sa population depuis 1962. Dans la typologie SEGESA-DATAR de 2003¹⁷, c'est ici que l'on trouve le plus grand nombre de cantons en crise : « rural agricole vieilli et peu dense » et « rural ouvrier » ; la classification est cependant moins sévère qu'en 1993, malgré la décroissance démographique prolongée. L'agriculture représente cependant un des rares éléments satisfaisants de l'économie rurale et elle est incontournable dans la cohésion du tissu rural local. C'est là que le poids de l'agriculture apparaît le plus important de l'ensemble des plateaux mais, généralement, les revenus par UTA et surtout par hectare de SAU sont les plus bas de notre étude. La gestion de l'exploitation agricole s'avère plus économe qu'ailleurs sur les plateaux. Une volonté de développement agricole et rural un peu mieux articulé apparaît ; elle semble même, au moins dans le discours, « aller de soi ». Certes, c'est un espace dans lequel l'agriculteur est « consommateur de foncier ». Toutefois, le nombre d'UTA par exploitation est le plus élevé de l'ensemble de la zone des plateaux, par l'importance des exploitations conjugales et des GAEC (importance de l'élevage bovin laitier). Les charges par hectare de SAU, notamment

¹⁷ DATAR, 2003, *op. cit.*

les charges d'intrants, sont jusqu'à 30 % plus faibles que celles observées sur les plateaux de Bourgogne de l'Yonne. Le poids de l'agriculture de groupe et des CUMA est plus important, lié à la nécessité d'utiliser des types différents de matériels en système mixte. Des actions de développement collectives ont fonctionné ici, alors qu'elles ont échoué ailleurs : expérience de plan de développement durable au milieu des années 1990 – qui a échoué dans le secteur de Vermenton, sur les plateaux de Bourgogne de l'Yonne –, un programme de gestion des fumures animales s'est développé. La territorialisation des productions s'y est affirmée en système de grande culture et système mixte : deux appellations fromagères AOC, contractualisation de CTE lait cru, labellisation de l'emmental grand cru est-central Label Rouge, des aménités paysagères davantage préservées. Cependant, les possibilités d'exploitation touristique apparaissent limitées, malgré des efforts réels orientés vers la création d'un parc naturel régional des « forêts gauloises », sur le plateau de Langres et le sud du Barrois, projet commun avec le département voisin de la Côte-d'Or, mais aujourd'hui mis en sommeil.

CONCLUSION

Les évolutions de la conjoncture agricole et des politiques devraient encore contribuer à renforcer la tendance lourde du développement agricole des plateaux qui risque de se muer en fatalité de l'agrandissement. La règle du paiement unique par exploitation (Accord de Luxembourg de 2003) ne devrait pas remettre en cause cette tendance, d'autant plus que des droits à primes liés à la terre pourront s'échanger. Le décalage entre les logiques de développement agricole et le développement rural, en l'absence de projet territorial fort autour de la production de valeur ajoutée locale, risque être encore accentué. Parallèlement, on peut aboutir à une forme de cloisonnement de l'espace agricole de production, entre ceux qui bénéficient d'une territorialisation forte à partir de productions labellisées, à haute valeur ajoutée, prédisposées à la multifonctionnalité, et les espaces producteurs de matières premières tentés d'accentuer la logique de consommation de foncier. L'enjeu des politiques publiques et de leurs évolutions, dans ces espaces ruraux intermédiaires à fragiles, sera d'observer cette articulation des politiques agricoles et des politiques de développement rural, d'une part et, d'autre part, de veiller à ce que le décalage existant n'en vienne à mettre à mal la viabilité économique, sociale et environnementale des espaces ruraux. Or, cette question suggère plusieurs interrogations. La première réflexion concerne le caractère ouvert et très subjectif de la notion de durabilité, puisqu'il n'existe pas de référentiel permettant de définir des indicateurs et des niveaux de durabilité¹⁸. Cette notion et sa concrétisation peuvent connaître d'autre part des appréciations très diverses¹⁹. Cependant, on peut considérer que le développement durable soit conçu comme une démarche progressive²⁰. Comment définir une durabilité agricole locale dans un territoire agricole dont l'évolution économique est sous la dépendance très forte et quasi exclusive de décisions politiques, administratives et économiques extérieures et la question de l'échelle choisie n'est-elle pas primordiale ?

18. J.-P. Billaud dir., *L'expérience agri-environnementale française, Environnement et gestion des territoires*, Paris, J.-P. Billaud Éditeur, MATE-CNRS-La Documentation française, 2002. Voir la deuxième partie : Échelle d'analyse et indicateurs, p. 109-188.

19. Le diagnostic de territoire rédigé lors de la définition de la charte du pays Châtillonnais, affirme que « par ses productions diversifiées, reconnues pour leur qualité, c'est une agriculture durable et exemplaire qui maîtrise l'environnement » et « les paysages du Châtillonnais sont particulièrement préservés, les agriculteurs n'y sont pas étrangers ». Pourtant, la simplification des paysages et leur banalisation en paysages mixtes de cultures et forêts est réelle et est liée au schéma dominant de grandes structures, en quasi-monoproduction dans bien des secteurs. Or, le schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux évoque quant à lui plutôt un espace à faible potentiel d'accueil touristique, à faibles enjeux paysagers, à contribution faible de l'agriculture « à la biodiversité dans les zones à enjeux patrimonial » et conclut à la faiblesse des enjeux stratégiques, mis à part l'enjeu forestier du massif de Châtillon-sur-Seine. Deux perceptions très différentes de la durabilité sont donc ici en cause.

20. B. Briel et L. Vilain, *Vers l'agriculture durable*, *op. cit.*

BIBLIOGRAPHIE

- Béranger C., (dir), 1990, *Extensification, l'évolution des réflexions*, Comité national extensification-diversification, séminaire des 23 et 24 octobre 1990, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 191 p.
- Billaud J.-P., dir., 2002, *L'expérience agri-environnementale française, environnement et gestion des paysages*, Paris, J.-P. Billaud éd, La Documentation française, CNRS, MATE, 372 p.
- Bontron J.-C., Aitchison J.-W., 1987, *Rapport sur l'identification des zones fragiles en France*, Paris, SEGESA-DATAR.
- Bontron J.-C., Cabanis S., Velard L., 1992, *Nouvelle approche de la diversité des agricultures régionales*, Paris, SEGESA-DATAR, 53 p. et 35 cartes.
- Bontron J.-C., Cabanis S., 1993, *Essai de typologie socio-économique des cantons français*, Paris, SEGESA, DATAR.
- Briel B., Vilain L., 1999, *Vers l'agriculture durable*, Ministère de l'agriculture et de la pêche, La Bergerie nationale, Dijon, Educagri éditions, 143 p.
- Butault J.-B., Lerouillois Ph., 1999, « La réforme de la PAC et l'inégalité des revenus agricoles dans l'Union européenne », *Économie et Statistique*, n° 329-330, pp. 73-86.
- Capt D., Gofette-Nagot F., Hilal M., Piguët V., Schmitt B., 1994, « Une nouvelle carte de la France rurale », Paris, *INRA sciences sociales*, 2-3.
- Carles R., Millet G., 1997, « L'adaptation des exploitations de grandes cultures à la nouvelle PAC », *Études économiques*, INRA-ESR Grignon, 19, 275 p.
- Charte de territoire*, 2001, Syndicat mixte du pays Tonnerrois, SIAECAT, ACEIF.
- Chapuis R., 1996, « Oser le désert en Bourgogne », dans Béteille R., Montagné-Villette S. dir., *Le Rural profond français*, Paris, SEDES, p. 131-136.
- Charvet J.-P., 1997, *La France agricole dans son environnement européen et mondial*, Paris, Liris, 2^{ème} édition, 191 p.
- « Développement rural », 6 mai 2000, *Les Cahiers de la PAC*, Office des publications officielles des Communautés Européennes.
- Guy P., Fraval A. dir., 1998, « L'extensification », *Dossiers de l'environnement*, n° 16, Paris, INRA, 150 p.
- Hervieu B., 2002, « La Multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole », *Cahiers d'études et de recherches francophones, agricultures*, novembre-décembre, Vol. 11, n° 6, 415-9.
- Paillot G., 2000, *L'Agriculture raisonnée*, Rapport au ministre de l'Agriculture, Paris, 53 p. et 5 p. d'annexes.
- Pierre G., 2001, « Les plateaux du sud-est du Bassin parisien, entre PAC de 1992 et Agenda 2000, plateaux de Bourgogne, de Langres et du Barrois de la Haute-Marne », Thèse de géographie, Paris X, 540 p. et 127 p. d'annexes.
- Quelle France rurale pour 2020 ?* 2003, Paris, DATAR-La Documentation française, 64 p.
- Sébillotte M., 1996, *Les mondes de l'agriculture, une recherche pour demain*, Paris, INRA Éditions, 258 p.
- 24 heures des petites terres (colloque), juin 1985, *Produire dans les cailloux*, 18, 19 et 20 juin 1985, Auxerre, Publication ITCF, 1985, 102 p.

SOURCES : RGA (recensement général de l'agriculture) 1988 et 2000 et RGP (population, 1999), Agreste-SCEES : RICA (réseau d'information comptable agricole 1993, 1996-97-98-99, ADASEA Côte-d'Or, Haute-Marne et Yonne. Centres d'économie rurale : CER Bourgogne, Yonne et CCER (centre de comptabilité et d'économie rurale) de Haute-Marne.