

Déméter 2009

Euro – Méditerranée

La sécurité alimentaire, une priorité politique

Commerce équitable

Des enjeux aussi pour le secteur agricole français

Dossier " Foncier agricole "

Une contrainte majeure
pour l'avenir du milieu rural et de la ville

Usages des sols et marchés fonciers ruraux en France

L'humanité en manque d'espaces naturels

Pour une nouvelle politique foncière

Étalement urbain : le contrôle est-il possible ?

Évolution des structures :
l'exploitation française est devenue une entreprise

Démographie agricole :
la France doit-elle craindre l'avenir ?

Union européenne : le foncier agricole
occupe 40 % des États-membres

Statistiques agricoles

**Economie
et stratégies agricoles**

Euro - Méditerranée : la sécurité alimentaire, une priorité politique

par M. Bertrand Hervieu, Secrétaire général du Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (C.I.H.E.A.M.) et M. Sébastien Abis, Administrateur – Secrétariat général du C.I.H.E.A.M.

Trois dossiers distincts, mais complémentaires fondent aujourd'hui la réflexion sur les questions agricoles, alimentaires et rurales au sein du Bassin méditerranéen : le retour de l'agriculture au centre de l'actualité stratégique, l'infusion grandissante de la variable environnementale dans les sociétés et les orientations politiques, ainsi que le débat politique sur la coopération régionale, relancé par le projet français d'*Union pour la Méditerranée*. Dans ce cadre, l'article analyse la situation de l'agriculture au sein de cet espace économiquement et écologiquement fragile, puis il étudie l'évolution du débat politique agricole entre Europe et pays méditerranéens. Enfin, il identifie quatre scénarios d'évolution pour l'agriculture et les territoires ruraux méditerranéens et les met en perspective par rapport à la nécessité de bâtir ce pôle sur une triple coopération agricole, alimentaire et environnementale. Les deux experts entendent susciter un débat nouveau sur l'Europe et son projet politique, ainsi que sur la Méditerranée et le futur de son agriculture car, selon eux, cet espace est devenu un impératif stratégique dont l'agriculture révélera progressivement la pertinence géopolitique.

Commerce équitable : des enjeux aussi pour le secteur agricole français

par M^{me} Sophie Dubuisson – Quellier, chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) – Centre de Sociologie des organisations (CNRS – Sciences Po) et M. Ronan Le Velly, enseignant – chercheur au Centre nantais de Sociologie à l'Université de Nantes

Alors que sa signification économique reste marginale, le commerce équitable a largement investi les médias et apparaît comme le reflet d'une attitude « *politiquement correcte* ». Mais, sur le fond, cherche-t-il à répondre aux dysfonctionnements des filières commerciales conventionnelles et à améliorer la situation des producteurs du Sud ou bien vise-t-il à affirmer une alternative plus globale à la mondialisation libérale et à ses acteurs, permettant d'interpeller le monde agricole français pour dénoncer des pratiques commerciales jugées inéquitables, construire des niches de marché ou établir de nouvelles formes de relations avec la demande ? Pour répondre à cette question cruciale, les deux chercheurs détaillent l'histoire, les règles et les acteurs du commerce équitable en France, révélant combien celui-ci se caractérise, à la fois, par un relatif consensus concernant ses principes généraux et un grand éclatement en termes de stratégies et de modalités pratiques de mise en œuvre. Puis, ils dégagent les lignes de fracture qui divisent les promoteurs du commerce équitable et montrent comment certains acteurs du secteur puisent, dans ces controverses, des ressources idéologiques pour redéfinir la nature des relations économiques, sociales et politiques entre producteurs et consommateurs.

Comme tous les ans, le DÉMÉTER 2009 comporte une annexe statistique détaillée en quarante tableaux

Tous les chiffres actualisés de l'agriculture mondiale et européenne sont rassemblés afin de donner en quarante tableaux les données les plus récentes en matière de production, de consommation, d'échanges, de structures de production et de dépenses budgétaires, mais aussi de projections des marchés à l'horizon 2017 / 2018.

Dossier « Foncier agricole » : une contrainte majeure pour l'avenir du milieu rural et de la ville

Ce dossier, composé de huit articles rédigés par sept chercheurs aux expertises très différentes, part du constat d'un paradoxe qui irait en s'aggravant : la ressource foncière française est menacée par le gaspillage, alors même que les besoins de l'humanité augmentent comme jamais face aux défis de nourrir 9 milliards de terriens en 2050, construire les infrastructures indispensables aux pays émergents, protéger la biodiversité, produire des matières premières pour les usages non-alimentaires et lutter contre le réchauffement climatique qui repose sur la captation de carbone par les végétaux et surtout les sols.

En France, soixante mille hectares d'espaces naturels sont artificialisés chaque année : autrement dit, l'équivalent d'un département agricole disparaît tous les six ans et cette artificialisation ampute les terrains les plus productifs. Économiser l'espace s'impose donc, y compris en développant d'autres formes d'urbanisme car les villes, dont la population n'augmente plus, ne peuvent continuer de s'étaler. Le gaspillage résulte du manque d'outils de régulation efficaces ou à la hauteur des enjeux, tels ceux dédiés à la protection des espaces agricoles. Pour y mettre fin, le dossier étudie des pistes d'actions concomitantes et ciblées, dans le cadre d'une stratégie globale de gestion foncière dynamique et économe : notamment celle de protéger, de manière pérenne, les terres agricoles par un zonage généralisé tel qu'il fonctionne au Québec.

Enfin, les trois derniers articles analysent les structures d'exploitation, qu'il s'agisse de la situation foncière dans les vingt-sept États-membres de l'Union européenne ou de l'évolution en France et des perspectives de changement sur les quinze ans qui viennent. Sur ce point, la prospective fait apparaître l'intérêt potentiel d'arbitrer les usages du foncier, tant pour limiter les gaspillages externes que pour orienter la répartition des terres entre exploitations : ce, d'autant que le nombre d'hectares libérés par les départs restant stable et la pression à l'agrandissement constante, le nombre annuel d'installations chuterait à environ 10 500 en 2020. Dans ce contexte, restreindre les milliers d'hectares soustraits chaque année à l'agriculture ou limiter la superficie moyenne à l'installation constituent deux des pistes d'action étudiées, mais, comme les autres, elles impliqueraient une volonté politique forte.

1. Paradoxe du foncier et enjeux pour les structures agricoles

Dossier coordonné par M. André Barbaroux, directeur général – Fédération nationale des SAFER

2. Usages des sols et marchés fonciers ruraux en France : l'impact de l'urbanisation et de la fonction résidentielle

3. L'humanité en manque d'espaces naturels

4. Pour une nouvelle politique foncière

par M. Robert Levesque, directeur Terres d'Europe – SCAFR

5. Étalement urbain : le contrôle est-il possible ?

par M. Marc Sauvez, urbaniste qualifié – enseignant

6. Évolution des structures : l'exploitation française est devenue une entreprise

par M^{me} Solange Rattin, Bureau de l'information statistique – SCEES – Ministère de l'Agriculture

7. Démographie agricole : la France doit-elle craindre l'avenir ? Prévisions à l'horizon 2020

par M. François Lefebvre, responsable Études – CNASEA

8. UE : le foncier agricole occupe 40 % de l'espace des vingt-sept États-membres

par M. Vincent Chatellier et M^{me} Nathalie Delame, Département SAE2 – INRA

**LE DÉMÉTER 2009 EST EN VENTE AU PRIX DE 25 €UROS
SUR COMMANDE AUPRÈS DU CLUB DEMETER**

5, rue Saint Germain L'Auxerrois - 75 001 Paris

Tél. : 01 40 26 76 50 - Fax : 01 40 26 75 60 - E-mail : demeter@club-demeter.org

Sommaire général

EURO - MÉDITERRANÉE :

LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, UNE PRIORITÉ POLITIQUE p 9

par **M. Bertrand Hervieu**, Secrétaire général du Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (C.I.H.E.A.M.)
et **M. Sébastien Abis**, Administrateur – Secrétariat général du C.I.H.E.A.M.

COMMERCE ÉQUITABLE :

DES ENJEUX AUSSI POUR LE SECTEUR AGRICOLE FRANÇAIS p 55

par **M^{me} Sophie Dubuisson – Quellier**, Chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) – Centre de Sociologie des organisations (CNRS – Sciences Po)
et **M. Ronan Le Velly**, Enseignant – chercheur au Centre nantais de Sociologie à l'Université de Nantes

DOSSIER « FONCIER AGRICOLE »

UNE CONTRAINTE MAJEURE POUR L'AVENIR DU MILIEU RURAL ET DE LA VILLE p 87

- **PARADOXE DU FONCIER ET ENJEUX POUR LES STRUCTURES AGRICOLES** p 91
Dossier coordonné par **M. André Barbaroux**, Directeur général de la Fédération nationale des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (F.N. – SAFER)

- **USAGES DES SOLS ET MARCHÉS FONCIERS RURAUX EN FRANCE : L'IMPACT DE L'URBANISATION ET DE LA FONCTION RÉSIDENTIELLE** p 103
par **M. Robert Levesque**, Directeur Terres d'Europe – SCAFR
Société de conseil pour l'aménagement foncier rural

- **L'HUMANITÉ EN MANQUE D'ESPACES NATURELS** p 131
par **M. Robert Levesque**, Directeur Terres d'Europe – SCAFR
Société de conseil pour l'aménagement foncier rural

- **POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE FONCIÈRE** p 151
par **M. Robert Levesque**, Directeur Terres d'Europe – SCAFR
Société de conseil pour l'aménagement foncier rural

- **ÉTALEMENT URBAIN : LE CONTRÔLE EST-IL POSSIBLE ?** p 173
par **M. Marc Sauvez**, Urbaniste qualifié – Enseignant

- **ÉVOLUTION DES STRUCTURES :**
L'EXPLOITATION FRANÇAISE EST DEVENUE UNE ENTREPRISE p 197
 par **M^{me} Solange Rattin**, Bureau de l'information statistique - SCEES
 Ministère de l'Agriculture

- **DÉMOGRAPHIE AGRICOLE : LA FRANCE DOIT-ELLE CRAINDRE L'AVENIR ?**
PRÉVISIONS À L'HORIZON 2020 p 223
 par **M. François Lefèbvre**, Responsable du secteur Études
 Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)

- **UNION EUROPÉENNE :**
LE FONCIER AGRICOLE OCCUPE 40 % DE L'ESPACE
DES VINGT-SEPT ÉTATS-MEMBRES p 251
 par **M. Vincent Chatellier** et **Mme Nathalie Delame**
 Département Sciences sociales, Agriculture & Alimentation, Espace & Environnement (SAE2)
 de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)

- STATISTIQUES :** p 289
 Les chiffres les plus récents de l'agriculture mondiale et européenne

EURO-MÉDITERRANÉE

La sécurité alimentaire, une priorité politique

M. Bertrand Hervieu

Secrétaire général du Centre international
des hautes études agronomiques méditerranéennes (C.I.H.E.A.M.)

et M. Sébastien Abis

Administrateur
Secrétariat général du C.I.H.E.A.M.

Sommaire

INTRODUCTION

1. DES DYNAMIQUES CONTRASTÉES POUR L'AGRICULTURE MÉDITERRANÉENNE

- 1.1. UN CONTEXTE MÉDITERRANÉEN PLURIEL ET VULNÉRABLE
 - 1.1.1. Des mutations socio-démographiques profondes
 - 1.1.2. De fragiles évolutions économiques
- 1.2. L'AGRICULTURE AU CŒUR DES ÉCONOMIES MÉDITERRANÉENNES
 - 1.2.1. Panorama des grands indicateurs agro-économiques
 - 1.2.2. Le commerce agricole en Méditerranée
- 1.3. DE NOUVELLES VARIABLES ÉMERGENTES
 - 1.3.1. Des tensions environnementales croissantes
 - 1.3.2. Des modes de consommations transformées

2. LA QUESTION AGRICOLE DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION EURO-MÉDITERRANÉENNE

- 2.1. GÉOPOLITIQUE DE LA COOPÉRATION EURO-MÉDITERRANÉENNE
 - 2.1.1. Historique des politiques méditerranéennes de l'Europe
 - 2.1.2. Les incertitudes euro-méditerranéennes
- 2.2. LA SITUATION AGRICOLE EURO-MÉDITERRANÉENNE
 - 2.2.1. Du blocage à l'ouverture, l'évolution progressive du débat
 - 2.2.2. Des échanges agricoles euro-méditerranéens asymétriques
- 2.3. ENJEUX ET NOUVELLES PERSPECTIVES
 - 2.3.1. Inquiétudes autour de la libéralisation des échanges euro-méditerranéens
 - 2.3.2. De nouveaux paramètres déterminants

3. DES FUTURS POSSIBLES POUR L'AGRICULTURE EN MÉDITERRANÉE

- 3.1. PREMIER SCÉNARIO : UNE MÉDITERRANÉE SANS CONVICTIONS
- 3.2. DEUXIÈME SCÉNARIO : UNE MÉDITERRANÉE SOUS TENSION
- 3.3. TROISIÈME SCÉNARIO : UNE MÉDITERRANÉE ÉCLATÉE, MAIS RÉACTIVE
- 3.4. QUATRIÈME SCÉNARIO : UNE EURO-MÉDITERRANÉE EN CONFIANCE

CONCLUSION

Liste des encadrés

ENCADRÉ 1

POLITIQUE, GÉOGRAPHIE ET DÉMOGRAPHIE : LES ESPACES MÉDITERRANÉENS PRIS EN COMPTE DANS L'ARTICLE

Liste des tableaux

TABLEAU 1

PART DES ACTIFS AGRICOLES DANS LA POPULATION ACTIVE TOTALE EN 2004

TABLEAU 2

ÉVOLUTION DE LA POPULATION ACTIVE AGRICOLE EN MÉDITERRANÉE

TABLEAU 3

PART DES EXPORTATIONS ET DES IMPORTATIONS AGRICOLES DANS LE TOTAL DES ÉCHANGES NATIONAUX

TABLEAU 4

ÉVOLUTION DES IMPORTATIONS CÉRÉALIÈRES EN MÉDITERRANÉE : PART DANS LE VOLUME MONDIAL

TABLEAU 5

ÉVOLUTION DES IMPORTATIONS NET DE CÉRÉALES EN MÉDITERRANÉE

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1

RÉPARTITION DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT MONDIAL EN 2004

GRAPHIQUE 2

ÉVOLUTION DE LA POPULATION ACTIVE AGRICOLE EN MÉDITERRANÉE

GRAPHIQUE 3

PART DE L'AGRICULTURE DANS LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT EN 2005

GRAPHIQUE 4

ÉVOLUTION DE LA BALANCE COMMERCIALE AGRICOLE

DES PAYS ARABES DU SUD ET DE L'EST DE LA MÉDITERRANÉE AVEC LE RESTE DU MONDE

GRAPHIQUE 5

SITUATION AGRO-COMMERCIALE EN 2004 DES PAYS ARABES DU SUD ET DE L'EST DE LA MÉDITERRANÉE

GRAPHIQUE 6

SUPERFICIE DES TERRES AGRICOLES AU SUD DE LA MÉDITERRANÉE EN 2003

GRAPHIQUE 7

SURPOIDS ET OBÉSITÉ CHEZ LES ADULTES MÉDITERRANÉENS EN 2003

GRAPHIQUE 8

ÉCHANGES AGRICOLES DES PAYS ARABES MÉDITERRANÉENS EN 2004



Le Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes a été créé, à l'initiative conjointe de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, le 21 mai 1962.

C'est une organisation intergouvernementale qui réunit aujourd'hui treize États membres du Bassin méditerranéen : Albanie, Algérie, Egypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Liban, Malte, Maroc, Portugal, Tunisie et Turquie.

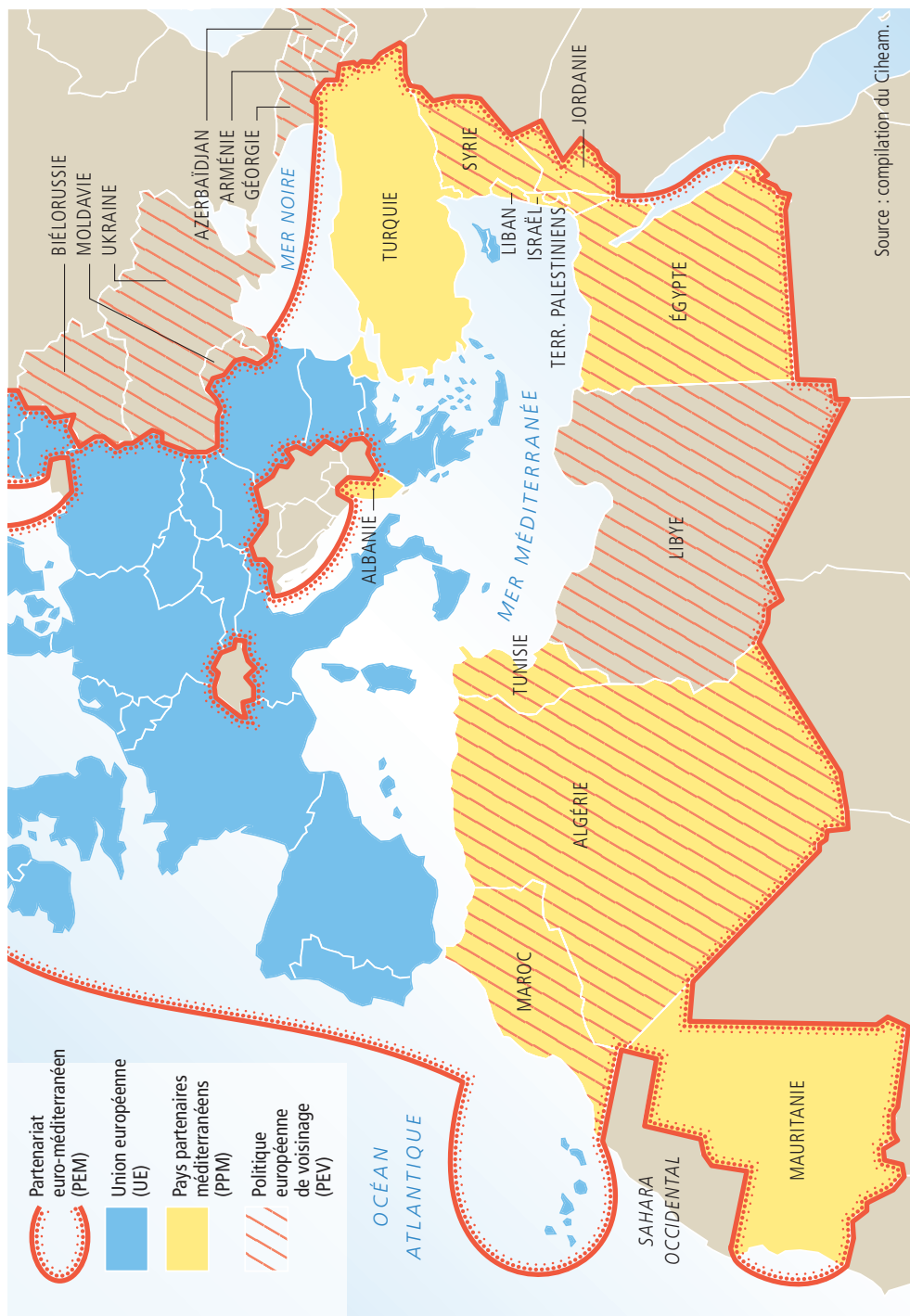
Le CIHEAM se structure autour d'un secrétariat général situé à Paris et de quatre Instituts agronomiques méditerranéens installés à Bari, Chania, Montpellier et Saragosse.

Avec au cœur de son activité trois missions fondamentales de formation, recherche et coopération, le CIHEAM s'est progressivement imposé comme une référence dans ses domaines d'activité : l'agriculture, l'alimentation et le développement des territoires ruraux en Méditerranée.

Actuellement, M. Abdelaziz Mougou est Président du Conseil d'administration et M. Bertrand Hervieu Secrétaire général du CIHEAM.

www.ciheam.org

La coopération euro-méditerranéenne, 2008



En pourcentage

8 21 33 44 58 % de la population totale

Sources : Nos calculs, à partir des Nations unies (World Population Prospects 2004, hypothèse moyenne).

Sources : Nos calculs, à partir des Nations unies (World Population Prospects 2004, hypothèse moyenne).

Atelier de cartographie de Sciences Po, juin 2008

Liste des sigles

IAA: Industries agro-alimentaires

CIHEAM: Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes

GES: Gaz à effet de serre

GIEC: Groupe d'experts inter-gouvernemental sur l'évolution du climat

HA: Hectares

IEVP: Instrument européen de partenariat et de voisinage permettant de financer la politique européenne de voisinage (PEV) et budgétisé à hauteur de 12 milliards d'euros pour la période 2007 – 2013.

MT: Millions de tonnes

OMC: Organisation mondiale du commerce

OMS: Organisation mondiale de la santé

PAC: Politique agricole commune de l'Union européenne

PEM: Partenariat euro – méditerranéen (*cf. encadré 1*)

PEV: Politique européenne de voisinage (*cf. Encadré 1*)

PIB: Produit intérieur brut

PIB / hab. / ppa: PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat

PNUD: Programme des Nations unies pour le développement. Cet organisme a été créé en 1966 au sein de l'ONU et il est chargé de l'aide aux pays en voie de développement.

PPM: Pays partenaires méditerranéens

PSEM: Pays du sud et de l'est de la méditerranée (*cf. Encadré 1*)

PSEMa ou PSEM arabes: Pays arabes du sud et de l'est de la Méditerranée (*cf. encadré 1*)

UE: Union européenne. Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'Union européenne se compose de vingt sept États-membres: l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas sont les six membres fondateurs, réunis en 1957 par le Traité de Rome. Au fil des années s'y sont ajoutés: la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande en 1973, la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986, l'Autriche, la Finlande et la Suède en 1995, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie et la Slovénie en 2004 et, enfin, la Roumanie et la Bulgarie en 2007.

UE – 25: UE à vingt-cinq États-membres, c'est-à-dire après l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale le 1^{er} mai 2004 et avant l'intégration de la Roumanie et la Bulgarie en janvier 2007.

UE – 27: Union européenne à vingt-sept États-membres depuis le 1^{er} janvier 2007

UNESCO: Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

ZLEEM: Zone de libre-échange euro-méditerranéenne

INTRODUCTION ¹

Actuellement, trois grands dossiers, distincts mais complémentaires, animent simultanément la réflexion sur les questions agricoles, alimentaires et rurales au sein du Bassin méditerranéen :

- ◆ *Premièrement, le retour de l'agriculture au centre de l'actualité stratégique*, symbolisé à la fois par l'attention grandissante des institutions internationales, à l'image de la Banque mondiale ² ou du Forum économique mondial de Davos ³, pour ce secteur que beaucoup estimaient appartenir au passé et par une nouvelle donne économique, caractérisée par une forte hausse du prix des matières premières qui se répercute sensiblement sur le coût des produits alimentaires.
- ◆ *Deuxièmement, l'infusion grandissante de la variable environnementale* dans les sociétés et les orientations politiques des gouvernements. Le développement durable est ainsi devenu un pilier incontournable au sein de la sphère agricole, notamment en Méditerranée où la situation semble tendanciellement s'aggraver, plaçant d'ores et déjà les agriculteurs dans une équation complexe du comment produire plus et mieux tout en épargnant les ressources. Le changement climatique, la croissance démographique, les changements de régime alimentaire et la globalisation des échanges posent avec acuité la question d'un équilibre subtil entre effort de compétitivité et démarches de durabilité pour l'ensemble de la chaîne agricole et alimentaire en Méditerranée.

- ◆ *Troisièmement, le débat politique sur la coopération dans l'espace méditerranéen* a été récemment relancé avec la proposition avancée par la France d'instituer progressivement une « *Union pour la Méditerranée* ». Celle-ci plaide pour que les coopérations dans la région se focalisent sur des solidarités concrètes et des actions fédératrices afin, à la fois, de toucher le quotidien des populations et dynamiser le développement économique d'une zone incapable de s'armer efficacement à la mondialisation. Difficile, dans ce contexte, de contourner le triple dossier agricole, alimentaire et rural quand on observe combien ces enjeux sont stratégiques pour la région car situés au cœur des préoccupations quotidiennes. C'est à ce titre qu'il faut examiner quelle place éventuellement accorder à l'agriculture, une fois celle-ci correctement perçue dans toutes ses dimensions : économie, environnement, santé publique, développement territorial, etc. ⁴.

C'est à l'intersection de ces dynamiques que cet article s'invite afin de questionner, dans un premier temps, la situation de l'agriculture au sein d'un espace méditerranéen économiquement et écologiquement fragile, puis d'observer l'évolution du débat politique agricole entre l'Europe et les pays méditerranéens. Ces analyses permettront, dans la dernière partie du texte, d'identifier quels pourraient être les scénarios possibles pour le futur de l'agriculture et des territoires ruraux en Méditerranée. Ce faisant, cette réflexion a aussi l'ambition de contribuer à penser et à inventer la Méditerranée en des termes propres, ne pouvant pas être ceux qui ont prévalu pour vouloir et construire l'Europe.

1 - Les auteurs précisent que cet article a été rédigé sur la base des documents de travail élaborés dans le cadre de « *Mediterra 2008, Les futurs agricoles et alimentaires en Méditerranée* », Rapport annuel du CIHEAM, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2008. Voici les experts mobilisés dans la construction de ce rapport : Pierre Blanc, Jean-Paul Pellissier, Martine Padilla, Omar Bessaoud, Abdelhamid Bencharif, Tahani Abdel-Hakim et Vincent Dollé (IAM Montpellier) ; Nicola Lamaddalena, Roberta Giove, Annarita Antonelli et Patrizia Pugliese (IAM Bari) ; Giulio Malorgio et Jacques Ould Aoudia (économistes) ; Hugues de Jouvenel (Futuribles international).

2 - Banque mondiale, *L'Agriculture au service du développement*, Rapport 2008 sur le développement dans le monde, Washington (D. C.), 2007. La Banque mondiale n'avait plus consacré un seul rapport annuel à l'agriculture depuis 1982.

3 - En janvier 2008, le dernier Forum économique mondial de Davos a classé l'insécurité alimentaire parmi les grands risques internationaux des années à venir (cf. « *Global risks 2008* », World Economic Forum report, Switzerland, January 2008).

4 - À ce titre, il convient de souligner qu'à l'occasion de la septième réunion des ministres de l'Agriculture et de la Pêche des treize États membres du Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM), tenue le 4 février 2008 à Saragosse en Espagne, l'une des recommandations adoptées porte précisément sur la question de l'agriculture dans le cadre du projet de l'Union pour la Méditerranée. Le texte officiel de cette rencontre est disponible sur le site www.ciheam.org

Encadré 1

Politique, géographie et démographie : les espaces méditerranéens pris en compte dans l'article

(sous réserve de précisions particulières
signalées au fil de l'article)

1) Les espaces politiques en Méditerranée

- ◆ *Le Partenariat euro - méditerranéen (PEM)* a été lancé en 1995. Il regroupe les vingt-sept États membres de l'Union européenne et dix pays partenaires : Algérie, Autorité palestinienne, Maroc, Liban, Syrie, Tunisie, Turquie, Égypte, Jordanie et Israël. À cet ensemble politique composé de trente-sept pays en 2007, il convient d'ajouter la Commission européenne. La Libye n'en est pas membre, mais elle occupe occasionnellement une place d'observateur. L'Albanie et la Mauritanie seront progressivement intégrées dans le PEM en 2008.
- ◆ *La Politique européenne de voisinage (PEV)* a été lancée en 2004 et elle est officiellement active depuis 2007. Elle concerne seize États situés aux frontières politiques de l'Union européenne : Algérie, Autorité palestinienne, Égypte, Jordanie, Israël, Liban, Libye, Maroc, Syrie et Tunisie (zone Méditerranée), Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie (zone Caucase), Biélorussie, Moldavie et Ukraine (zone Europe de l'est). La Turquie ne se situe pas dans le champ de la PEV, tandis que la Russie en fait indirectement partie puisqu'elle émargera sur les fonds financiers de cette politique pour les actions menées dans le cadre de son partenariat stratégique avec l'Union européenne.

2) Les espaces géographiques

- ◆ *La rive nord de la Méditerranée* correspond à un ensemble de huit pays : Portugal, Espagne, France, Italie, Albanie, Grèce, Malte et Chypre.
- ◆ *La rive sud de la Méditerranée* ou l'ensemble *Pays du sud et de l'est de la Méditerranée (PSEM)* regroupe onze États : Turquie, Syrie, Jordanie, Territoires palestiniens, Israël, Égypte, Libye, Tunisie, Algérie, Maroc et Liban.
- ◆ Le terme *PSEM arabes*, c'est-à-dire les *Pays arabes du sud et de l'est de la Méditerranée*, regroupe les onze *Pays du sud et de l'est de la Méditerranée* cités ci-dessus, à l'exception de la Turquie et d'Israël : autrement dit, Syrie, Jordanie, Territoires palestiniens, Égypte, Libye, Tunisie, Algérie, Maroc et Liban.
- ◆ La *zone méditerranéenne* ou le *Bassin méditerranéen* doivent donc être compris comme l'ensemble des pays composant la *rive nord* et la *rive sud* : soit dix-neuf États.

3) L'Euro-Méditerranée

La notion d'espace « *euro-méditerranéen* » doit être comprise sous l'angle géopolitique. Elle fait écho au projet historique de Barcelone de construire progressivement « *l'Euro-Méditerranée* », c'est-à-dire une vaste région de coopération associant l'ensemble des pays membres de l'Union européenne et tous les États méditerranéens ayant des accords de partenariat avec Bruxelles.

Début 2008, parler de l'Euro-Méditerranée, signifie donc se référer à un espace géopolitique de trente-neuf États, composé des vingt-sept pays membres de l'Union européenne et des douze pays impliqués dans la coopération méditerranéenne : Albanie, Algérie, Autorité palestinienne, Égypte, Israël, Jordanie, Mauritanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie et Turquie.

Cet ensemble pourrait progressivement s'élargir aux nouveaux pays membres éventuels de l'Union européenne (au premier rang desquels les pays des Balkans), ainsi qu'à la Libye, seul pays situé sur la rive sud de

la Méditerranée n'étant pas actuellement impliqué dans une coopération politique et économique formelle avec la Commission.

4) Les indicateurs démographiques

Concernant les indicateurs démographiques utilisés dans l'article, dix-neuf États méditerranéens ont été analysés. Ils sont soit membres de l'Union européenne, membres du Partenariat euro - méditerranéen ou concernés par la mise en place de la Politique européenne de voisinage. Pour compléter ce tableau, l'Albanie, membre du CIHEAM, est associée à l'analyse.

Une distinction géographique est volontairement établie entre :

- ◆ *Les États de la rive nord* : Albanie, Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte et Portugal
- ◆ *Les États de la rive sud* : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie et Autorité Palestinienne.

Quatre autres catégories géographiques ont été définies :

- ◆ *La Méditerranée européenne* : Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte et Portugal
- ◆ *La classe des pays arabes méditerranéens partenaires de l'Union européenne* : Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie et Autorité Palestinienne
- ◆ *Le Maghreb* : Algérie, Libye, Maroc et Tunisie
- ◆ *Le Proche-Orient* : Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Syrie et Autorité Palestinienne.

Ces distinctions se révèlent très utiles pour observer les différentes dynamiques démographiques en Méditerranée. Il va de soi que, pour construire ces indicateurs tout au long de l'article, les espaces géographiques des pays concernés sont considérés sur l'ensemble de leur territoire : ainsi, des régions du nord de la France, de l'est de la Turquie ou du sud de l'Égypte. Les indicateurs statistiques sont donc nationaux pour chacun des pays.

1. DES DYNAMIQUES CONTRASTÉES POUR L'AGRICULTURE MÉDITERRANÉENNE

1.1. UN CONTEXTE MÉDITERRANÉEN PLURIEL ET VULNÉRABLE

1.1.1. Des mutations socio - démographiques profondes ⁵

De 1970 à 2005, la population du Bassin méditerranéen ⁶ est passée de 285 à 455 millions

d'habitants : soit actuellement environ 7 % de la population mondiale. À l'horizon 2020, la région pourrait atteindre les 520 millions de personnes, avec deux géants qui seraient l'Égypte (95 millions d'habitants) et la Turquie (87 millions d'habitants). Cette croissance démographique doit toutefois être décryptée car, actuellement, seules les populations des pays de la rive sud augmentent : + 65 % entre 1990 et 2020 contre à peine + 8 % pour ceux de la rive nord. La Méditerranée est ainsi coupée en deux avec un nord où la population n'augmente presque plus (+ 14 millions de personnes prévues entre 1990 et 2020) et un sud où la démographie explose (+ 130 millions de personnes). Autrement dit, lorsque le nord de la Méditerranée compte un

5 - Ces analyses statistiques se basent sur les données fournies par la division *Population* des Nations unies. Celle-ci publie tous les deux ans un annuaire statistique sur la population mondiale, intitulé « *World population prospects* ». Il comprend des projections sur de nombreuses variables démographiques pour chacun des pays du globe. Ces perspectives des Nations unies font généralement autorité pour les travaux de démographie. Dans cet article, les chiffres collectés et utilisés proviennent de la version 2004, en utilisant à chaque reprise l'hypothèse moyenne des projections.

6 - Les listes des dix-neuf États méditerranéens pris en compte pour établir ces indicateurs démographiques, ainsi que de ceux retenus pour déterminer les espaces politiques ou géographiques cités dans l'article sont détaillées dans l'*Encadré 1*.

habitant de plus, le Sud en compte quasiment dix nouveaux.

Résultat, l'équilibre démographique régional a été bousculé :

- ◆ Jusqu'à dans les années quatre-vingts, on comptait à peu près un Méditerranéen du nord pour un Méditerranéen du sud, alors qu'en 2020, deux tiers des Méditerranéens devraient habiter la rive sud.
- ◆ Si la rive sud abritait 115 millions d'habitants en 1970, elle devrait en compter près de 330 millions en 2020 : soit un triplement démographique en l'espace d'un demi-siècle.

Dans ce contexte, l'urbanisation des sociétés impressionne. Deux tiers des Méditerranéens vivent aujourd'hui dans des villes, dont la très grande majorité se situe sur le pourtour littoral. Sur la rive sud, le nombre de citoyens explose puisqu'il devrait atteindre 214 millions en 2020 contre 108 en 1990. Cela signifie qu'au cours de la période, quatre nouveaux habitants de la région sur cinq seront des urbains.

Outre des défis sociaux, logistiques et environnementaux conséquents, cette croissance de la population urbaine s'accompagne d'une augmentation des besoins en eau et en alimentation. Elle contribue aussi à une modification profonde des comportements alimentaires, y compris donc à une dépendance croissante des pays du sud vis-à-vis des approvisionnements en provenance du nord. De plus, cette extension de l'urbanisation entraîne une forte réduction des surfaces agricoles en raison d'un bétonnage intensif des terres arables.

Pour autant, le monde rural, pris dans son ensemble, ne se dépeuple pas. Le tiers de la population méditerranéenne est actuellement rural et ce pourcentage dépasse encore les 40 % sur la rive sud, avec des pics, comme en Égypte, à 57 %. Cependant, compte tenu de la poussée démographique urbaine, la ruralité recule progressivement, même si, numériquement, certaines campagnes ne se vident pas. D'ici à 2020, le nombre de ruraux devrait continuer d'augmenter en Égypte,

en Jordanie ou en Syrie (+ 10 millions de nouveaux ruraux prévus au Proche-Orient entre 2005 et 2020). Par contre, il se stabiliserait au Maghreb et continuerait à faiblir sur la rive nord.

Par ailleurs, l'analyse de la vitalité démographique du sud doit être nuancée car tous les pays n'y ont pas le même rythme de croissance. La population augmente davantage à l'est du Bassin (Territoires palestiniens, Syrie et Jordanie) qu'au Maghreb. Il faut insister ici sur la transition démographique, certes tardive mais assurément rapide, qui caractérise les pays du sud de la Méditerranée. Comparée à l'Amérique latine ou à l'Asie, la zone effectue son virage démographique bien plus tard, mais à une vitesse qui figure parmi les plus rapides jamais observées. Outre une diminution de la mortalité infantile et une augmentation de l'espérance de vie, ce phénomène se traduit notamment par une chute brutale des indices de fécondité : le nombre d'enfants par femme est, en moyenne, passé de six dans les années soixante-dix à environ 2,4 aujourd'hui ⁷. Il faut bien noter l'ampleur et la vitesse de cette transition démographique du sud de la Méditerranée car elle s'effectue, le plus souvent, sans que les structures économiques et sociales de ces pays n'aient eu le temps de s'adapter ⁸. Par ailleurs, l'âge moyen des populations ne cesse de croître partout dans la région, à tel point que le vieillissement démographique, qui constitue un phénomène planétaire, y est plus rapide que la moyenne mondiale : le Maghreb devrait ainsi passer de dix-neuf à trente et un ans de moyenne d'âge entre 1990 et 2020. Au sud, les pyramides se contractent donc à la base et les classes d'âge intermédiaires, de vingt à quarante ans, gonflent, tandis qu'au nord, les populations seniors poursuivent leur croissance numérique comme, par exemple, en Italie où 20 % des habitants auront plus de soixante-dix ans en 2020. Or, même si toute la population du Bassin méditerranéen est condamnée au vieillissement démographique, celui-ci est décalé dans le temps entre les rives nord et sud. La population d'âge actif continuera de croître d'ici

7 - En France, du milieu du 18^e au milieu du 20^e, la fécondité a mis environ deux siècles pour passer de six à deux enfants par femme. De 1970 à 2020, il ne devrait falloir que cinquante ans aux pays du Maghreb pour parcourir le même chemin.

8 - Cf. Youssef Courbage et Emmanuel Todd, *Le rendez-vous des civilisations*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2007.

à 2020 au sud et ceci constitue (pour autant que l'emploi soit au rendez-vous) une aubaine démographique : c'est-à-dire que la réduction de la taille des familles permet d'accroître l'épargne et donc l'investissement.

Il serait imprudent de conclure ce panorama démographique sans considérer le poids toujours considérable des jeunes au sein des sociétés méditerranéennes du sud. À l'horizon 2020, le tiers de la population y aura encore moins de vingt ans, et ce malgré l'érosion progressive de leur importance relative (52 % en 1990).

Géronto-croissance au nord, baisse rapide de la fécondité au sud, processus de vieillissement généralisé : la Méditerranée offre des dynamiques démographiques en pleine mutation. De ce diagnostic, découle une série d'enjeux tout à fait décisifs, parmi lesquels l'évolution du rôle et du statut des femmes, le risque de distorsions territoriales entre des villes littorales mondialisées et des arrière-pays ruraux marginalisés, la poursuite constructive du processus d'alphabétisation et l'optimisation des systèmes éducatifs, l'adaptation aux nouveaux rapports inter-générationnels et, bien entendu, la gestion des migrations internes et internationales.

1.1.2. De fragiles évolutions économiques⁹

La mondialisation de l'économie s'accélère depuis la fin du vingtième siècle, avec pour corollaire, une recomposition rapide du paysage « *géo-économique* » de la planète. Des pays dits « *émergents* » sont devenus de véritables puissances économiques, tandis que d'autres n'ont pas réussi à s'arrimer aux nouvelles dynamiques du contexte international. Les pays méditerranéens ne figurent malheureusement pas parmi les grands gagnants de la mondialisation.

La Méditerranée est composée de pays aux profils économiques fort différents où se distinguent, d'un côté, les États-membres de l'Union européenne et, de l'autre, les pays méditerranéens du sud et de l'est ¹⁰ (PSEM), eux-mêmes caractérisés par des réalités contrastées. Mais il faut surtout noter que, dans la zone, le poids des disparités économiques domine toujours sur les signes de convergence. Les PSEM ne sont pas parvenus à capitaliser les avantages, naturels ou conjoncturels, dont ils disposaient, afin de transformer des dynamiques économiques et financières en processus de développement bénéfiques pour les sociétés ¹¹. Cette mobilisation inefficace de facteurs renvoie inévitablement à l'image d'un « *mal-développement* » généralisé au sein de l'espace méditerranéen.

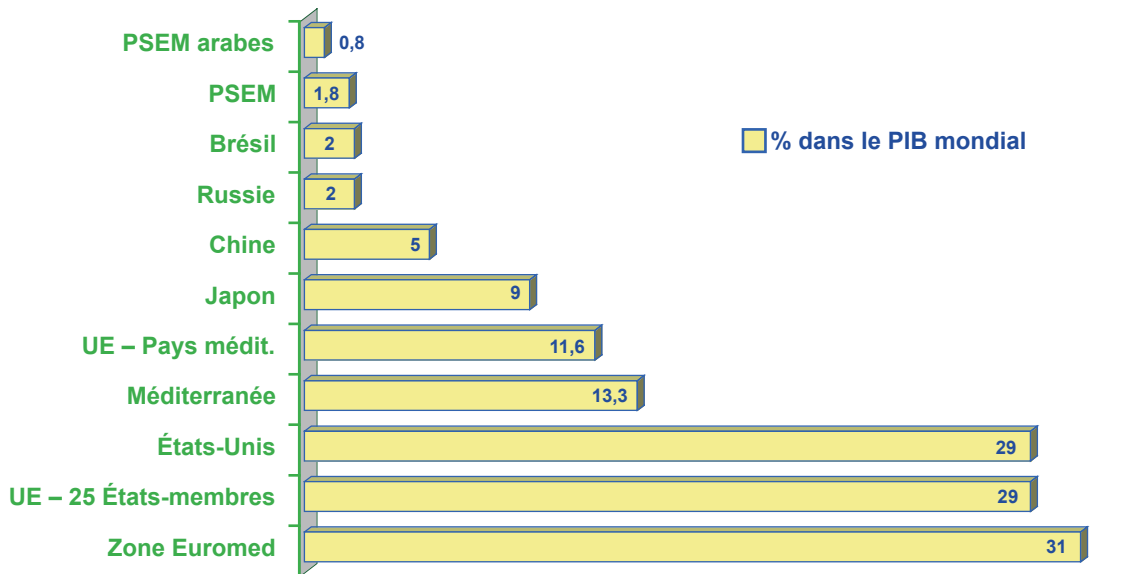
Même si elle apparaît positive face au reste du monde et à l'Europe, la croissance des PSEM reste cependant très loin des performances asiatiques ou chinoises et, surtout, elle demeure insuffisante pour répondre au défi de l'emploi que connaissent ces pays. Une croissance annuelle de l'ordre de 6 à 7 % serait en effet nécessaire pour absorber l'afflux élevé de nouveaux actifs sur le marché de l'emploi (près de 45 millions d'ici 2020 au sein des pays arabes méditerranéens) et, simultanément, espérer que s'enclenche un décollage économique structurant dans ces pays. Les jeunes, pourtant de plus en plus instruits et diplômés, sont particulièrement frappés par le chômage : en Égypte avec 34 % de chômeurs chez les moins de vingt-cinq ans contre 11 % chez les adultes, au Liban (21 % contre 8 %), en Algérie (31 % contre 15 %) ou en Syrie (26 % contre 12 %). Dans la situation actuelle, et malgré l'embellie conjoncturelle, les systèmes sociaux et productifs ne parviennent pas à absorber cet afflux de jeunes actifs : ils se masquent donc dans des activités informelles de survie

9 - Plusieurs sources ont inspiré ce chapitre : Eurostat, Euro-Mediterranean Statistics, European Commission, Brussels (Belgium), 2006 Edition, May 2007 ; European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, *European Neighbourhood Policy : Economic Review of European Union Neighbour Countries*, Occasional Papers n° 30, Brussels (Belgium), June 2007 ; World Bank, *World Development Indicators 2007*, World Bank, Washington (USA), 2007.

10 - À savoir ici : le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, le Liban, Israël, la Turquie, la Syrie et la Jordanie, c'est-à-dire les pays du Partenariat euro-méditerranéen, hormis les Territoires palestiniens, faute de données suffisantes (*Les espaces méditerranéens politiques, géographiques ou démographiques pris en compte dans l'article sont définis dans l'Encadré 1, sous réserve, comme ici, de précisions particulières signalées au fil du texte*)

11 - Cf. Jacques Ould Aoudia, « *Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens* », Notes et documents n° 28, Agence française de développement, Paris, juillet 2006.

Graphique 1
Répartition du Produit intérieur brut mondial en 2004
 (En % - Source : World Bank, WDI 2006)



tout en étant de moins en moins protégés par les solidarités familiales.

De plus, au niveau macro-économique, comme le montre le *Graphique 1*, il faut noter qu'en 2004, la zone formée par l'Union européenne et les PSEM représentait près de 31 % du Produit intérieur brut (PIB) mondial, dont 29 % pour l'UE à 25 États-membres¹² et 2 % pour les PSEM¹³. Autrement dit, l'ensemble euro-méditerranéen représentait la première zone économique du monde, comparée aux autres zones géo-économiques de superficies territoriales similaires : États-Unis (29 %) Japon et Asie du Sud / Est (12 %), Chine (5 %), Russie (2 %) ou Brésil (2 %).

Cette affirmation doit bien entendu être relativisée, tant la domination économique de l'UE au sein de la région est écrasante. Cette prépondérance

se retrouve naturellement au sein même du Bassin méditerranéen. En 2004, les pays méditerranéens de l'UE assuraient en effet 87 % du PIB total de la Méditerranée, sachant que l'Espagne, la France et l'Italie comptaient à elles trois pour 80 % du total. Résultat : les PIB cumulés de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie équivalaient à peine à celui du Portugal. Ces chiffres donnent la mesure des disparités économiques prévalant toujours dans la zone, mais également la faible part des PSEM dans l'économie : à peine 1,8 % du PIB mondial, dont 55 % imputables à la Turquie et Israël.

Ces données macro-économiques doivent être articulées avec celles de la démographie afin de :

- ◆ Souligner le poids économique du pôle euro-méditerranéen comparé à sa taille démographique : 11 % de la population mondiale en 2005, mais 31 % du PIB mondial.

12 - C'est-à-dire hors Roumanie et Bulgarie par rapport aux vingt-sept États-membres actuels.

13 - La zone méditerranéenne représentait 13,3 % du PIB mondial en 2004 contre 12,5 % en 1990.

- ◆ Signaler qu'à 13,3 %, le PIB de la seule Méditerranée dans le monde est près de deux fois supérieur au poids démographique de la région sur la planète (7 %), mais qu'en revanche, les PSEM pèsent démographiquement (4 %) le double de leur poids économique dans le monde (1,8 %) et qu'en leur sein, les pays arabes méditerranéens pèsent pour 2,8 % de la population mondiale, mais ne contribuent que pour 0,8 % au PIB mondial.

Pour souligner les inégalités de richesse coexistant toujours en Méditerranée, il est tout aussi important d'analyser l'évolution, depuis 1990, du PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat (PIB / hab. / ppa). Géographiquement, quatorze kilomètres séparent le Maroc de l'Espagne au niveau du détroit de Gibraltar. Mais cette proximité territoriale cache une fracture économique considérable : en 2004, le PIB / hab. / ppa s'élevait à 24 750 dollars en Espagne, alors qu'il ne dépassait pas 4 250 dollars au Maroc, soit un écart d'un à six. Cette asymétrie est à l'image de l'ensemble du Bassin méditerranéen où l'écart moyen est d'un à cinq entre l'Union européenne et les pays arabes méditerranéens ou d'un à trois en incluant Israël et la Turquie. Ces écarts n'ont globalement pas évolué de 1990 à 2004 : faute de volontarisme, l'intégration économique euro-méditerranéenne ne s'opère pas. Aucune convergence ne s'est dessinée ces dernières années entre la rive nord et les pays méditerranéens du sud et de l'est. Néanmoins, il faut avoir à l'esprit combien la dynamique européenne a permis à des pays méditerranéens du nord, tels l'Espagne ou la Grèce, d'effectuer un formidable bond en avant économique à la fin du 20^e siècle.

Pourtant, « *des nord* » et « *des sud* » coexistent en Méditerranée sur le plan économique : au regard de leurs PIB / hab. / ppa respectifs, l'Albanie appartient « *au sud* » et Israël « *au nord* ». S'ajoutent à cela les disparités régionales au sein des territoires : certaines régions du sud de l'Europe restent très en retard par rapport aux moyennes nationales de leurs pays. Dans les PSEM, la fracture entre monde

rural et zone urbaine indique également que de fortes disparités intra-territoriales prévalent.

De plus, le faible maillage des échanges économiques entre les différentes sous-parties de cet ensemble ne fait pas de cette zone une région économiquement intégrée. Le commerce « *sud – sud* » méditerranéen reste faible : pour des raisons multiples (difficultés politiques entre pays riverains, similarité dans les appareils productifs), les PSEM n'ont que des échanges très limités entre eux : en 2004, ceux-ci ont représenté seulement 4,5 % de leurs importations et 6,2 % de leurs exportations. Enfin, il faut souligner la montée en puissance de nouveaux acteurs. La Chine, les dragons asiatiques, les monarchies du Golfe, la Russie, le Brésil ou l'Afrique du Sud deviennent des partenaires commerciaux de plus en plus importants pour les PSEM. Ce mouvement est à relier au polycentrisme commercial induit par la globalisation des échanges. Cela aura des effets dans tous les pays méditerranéens, effets dont les contours sont encore mal dessinés à ce stade. À tout le moins, leur regard, jusque-là fixé sur l'Europe et les États-Unis, va s'ouvrir à d'autres horizons.

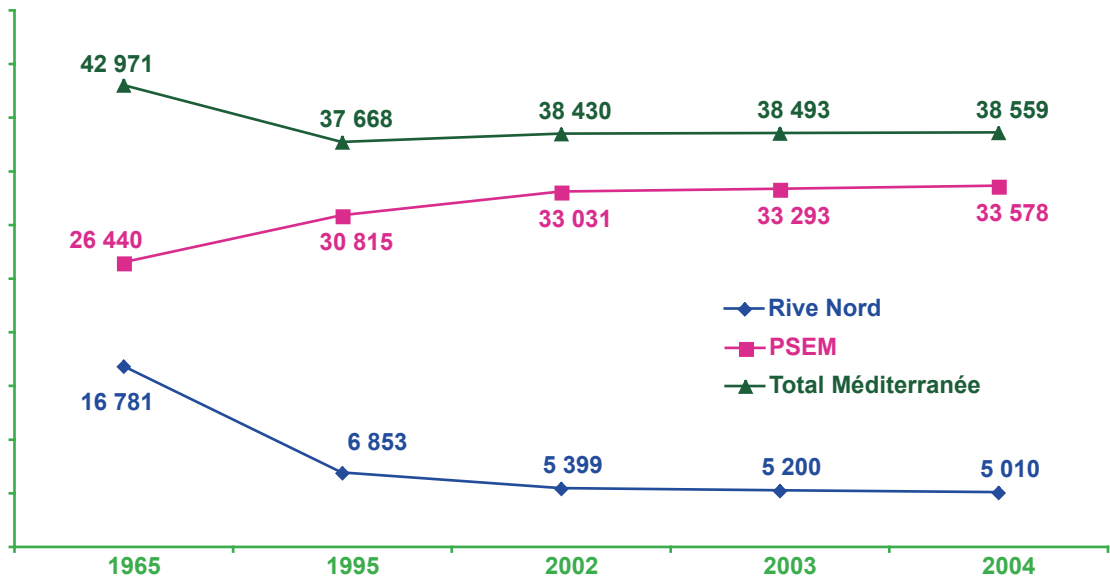
1.2. L'AGRICULTURE AU CŒUR DES ÉCONOMIES MÉDITERRANÉENNES

1.2.1. Panorama des grands indicateurs agro-économiques

Il est tout d'abord particulièrement intéressant d'examiner l'évolution des effectifs agricoles¹⁴ dans le contexte global d'élan démographique méditerranéen, car l'agriculture demeure un pourvoyeur important d'emplois dans la région. Comme le montre le *Graphique 2*, la Méditerranée comptait en 1965 environ 102 millions d'actifs, dont 43 travaillaient dans le secteur agricole. Ce chiffre indique que 42 % des actifs opéraient à l'époque dans l'agriculture, mais surtout qu'un Méditerranéen sur six était alors un actif agricole, sachant que la zone

14 - Il faut préciser qu'ici, pour les pays du nord de la Méditerranée, l'Albanie a été intégrée à ces calculs, de même que la Libye a été ajoutée pour les chiffres relatifs aux PSEM.

Graphique 2
Évolution de la population active agricole en Méditerranée
 (En milliers - Source: FAOSTAT 2006)



comptait à l'époque 260 millions d'habitants. Sur la rive sud, on comptait environ 40 millions d'actifs en 1965, dont les deux tiers en agriculture. La situation était alors la suivante : près de 17 millions d'actifs agricoles dans les pays méditerranéens du nord et un peu plus de 26 millions dans les PSEM. Depuis, en l'espace de quatre décennies, les dynamiques ont fortement divergé entre les deux rives du Bassin méditerranéen (cf. *Graphique 2*). En 2004, le nombre d'actifs agricoles était en effet tombé à 5 millions sur la rive nord, alors qu'il avait augmenté d'environ 7 millions dans les PSEM et atteint 33,6 millions d'actifs. Résultat : 87 % des actifs agricoles méditerranéens étaient localisés dans les PSEM. Comme le prouve le *Tableau 1*, certains États maintiennent d'ailleurs des effectifs conséquents, à l'instar de la Turquie et du Maroc où respectivement 43 % et 33 % des actifs travaillent dans le secteur agricole. Enfin, il faut noter qu'avec près de 39 millions d'actifs agricoles en 2004, près d'un Méditerranéen sur douze est un actif agricole et qu'environ 20 % des actifs opèrent dans l'agriculture.

Parmi les PSEM (cf. *Tableau 2*), Israël, Liban et Libye ont vu décroître leurs effectifs agricoles de 1965 à 2004 et ce pour des raisons différentes : intensification productive en Israël, faible intérêt pour le secteur agricole au Liban et conversion économique vers une économie de rente en Libye. D'autre part, deux États, aux réalités agricoles au demeurant très différentes, contribuent actuellement pour 70 % au contingent global d'actifs agricoles des PSEM : la Turquie, avec 14,8 millions de travailleurs agricoles et l'Égypte avec 8,6 millions (cf. *Tableau 1*).

Toutes ces évolutions caractérisant la rive sud ne sont pas anodines :

- ◆ Le déclin en valeur relative des actifs agricoles réduit encore le poids politique d'une population qui, jusqu'alors, n'était pas toujours fortement représentée dans les structures du pouvoir.
- ◆ L'accroissement, en valeur absolue, du nombre d'actifs agricoles dans un contexte de limitation de la réserve foncière réduit souvent la taille des exploitations et cette évolution a des répercussions sociales en termes d'érosion du revenu, mais aussi économiques puisque la capacité d'investissements diminue.

TABEAU 1
Part des actifs agricoles dans la population active totale en 2004

Albanie : 46 %	Grèce : 15 %	Malte : 1 %
Algérie : 23 %	Israël : 2 %	Maroc : 33 %
Chypre : 8 %	Italie : 4 %	Portugal : 11 %
Égypte : 31 %	Jordanie : 10 %	Syrie : 26 %
Espagne : 6 %	Liban : 3 %	Tunisie : 23 %
France : 3 %	Libye : 5 %	Turquie : 43 %

Source : FAOSTAT 2006

TABEAU 2
Évolution de la population active agricole en Méditerranée
(En milliers – Source : FAOSTAT 2006)

	1965	1995	2002	2003	2004
Pays de la rive nord *	16 781	6 853	5 399	5 200	5 010
PSEM **	26 440	30 815	33 031	33 293	33 578
Total Méditerranée ***	42 971	37 668	38 430	38 493	38 559
dont :					
Albanie	557	801	746	745	745
Algérie	2 125	2 186	2 660	2 729	2 800
Chypre	97	39	31	30	29
Égypte	7 095	7 996	8 475	8 535	8 594
Espagne	4 269	1 589	1 220	1 165	1 113
France	3 735	1 108	818	781	745
Grèce	1 599	872	753	730	707
Israël	112	73	68	67	66
Italie	5 202	1 694	1 220	1 158	1 099
Jordanie	128	158	192	194	195
Liban	174	55	43	42	40
Libye	250	122	101	97	94
Malte	8	3	2	2	2
Maroc	3 200	4 186	4 274	4 285	4 296
Portugal	1 314	747	609	589	570
Syrie	965	1 331	1 563	1 599	1 636
Tunisie	806	882	958	966	974
Turquie	11 335	13 826	14 697	14 779	14 854

* Albanie, Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte et Portugal (cf. Encadré 1).

** PSEM : onze pays du sud et de l'est de la Méditerranée (cf. Encadré 1).

*** La zone méditerranéenne (ou Bassin méditerranéen) regroupe les dix-neuf pays des rives nord et sud (cf. Encadré 1).

Source : FAOSTAT 2006

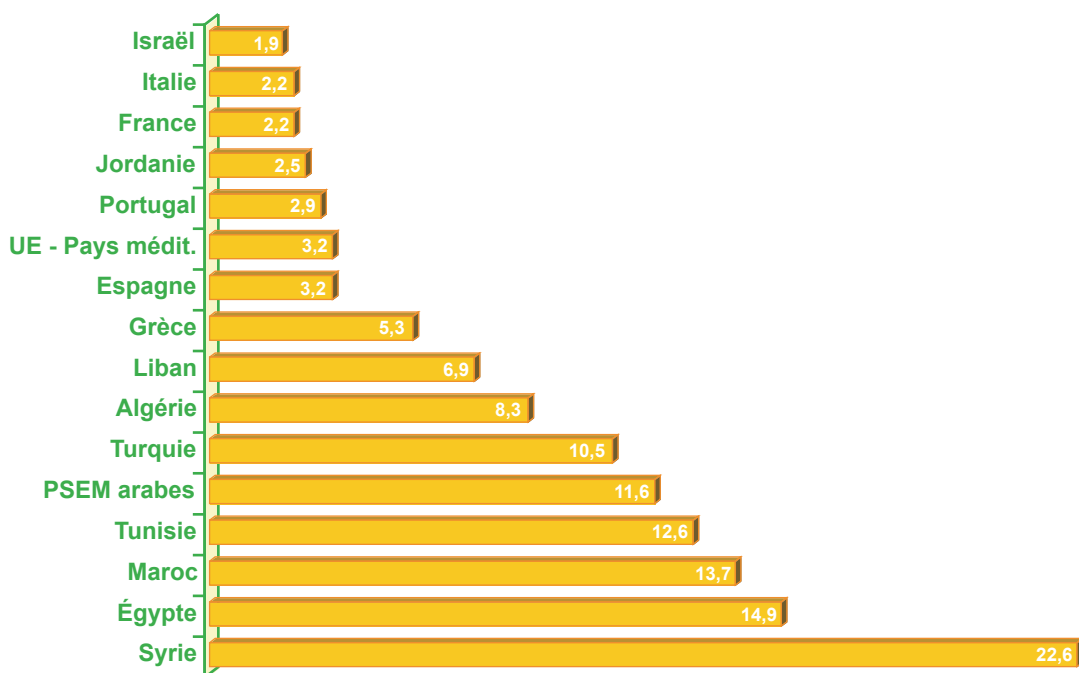
- ◆ La dualité du paysage agricole s'approfondit avec de plus en plus de structures microfundiaires assurant une agriculture de subsistance et cohabitant avec les grandes structures plus compétitives et orientées vers les marchés nationaux et internationaux (Maroc, Égypte).

De plus, il faut insister sur les écarts de productivité agricole existant au sein du Bassin méditerranéen car ceux-ci prouvent de nouveau le fossé technique et économique existant entre les deux rives. La valeur ajoutée par actif agricole, dégagée dans les États méditerranéens de l'Union européenne atteint en effet environ 18 000 \$ et elle est près de dix fois supérieure à celle des PSEM (1 950 \$). Cet écart s'est creusé entre 1990 et 2003 compte tenu de l'évolution différenciée des productions, mais aussi du nombre d'actifs agricoles. Par contre, l'écart est moins important en termes de productivité à l'hectare du fait de la plus grande rareté

relative de la terre dans les PSEM et du développement des cultures irriguées dans ces pays : en 2003, la valeur ajoutée par hectare cultivé se situait à 1 450 \$ en Méditerranée européenne et à 1 080 \$ dans les PSEM. Ces valeurs augmentent dans les deux zones compte tenu de l'intensification, ainsi que de la baisse des surfaces cultivées. Néanmoins, des fluctuations importantes sont souvent observées dans les PSEM en liaison avec les aléas climatiques.

Enfin, comme le révèle le *Graphique 3*, il faut souligner que les États-membres de l'UE assurent en moyenne à peine 3 % de leur PIB grâce à l'agriculture, alors que celle-ci reste un déterminant important des économies nationales des PSEM puisqu'elle contribuait encore, en moyenne, pour 12 % à leur PIB total en 2005 contre 15 % en 1990. Certaines économies sont même encore plus dépendantes des performances agricoles : c'est le cas de l'Égypte (15 %), du Maroc (14 %)

Graphique 3
Part de l'agriculture dans le Produit intérieur brut en 2005
(En % du PIB total - Source : FAOSTAT 2006)



et surtout de la Syrie (23 %). Un pays comme l'Albanie conserve une étroite corrélation entre la santé de son économie et celle de son agriculture car le quart de son PIB est formé par les performances agricoles. De même, les PSEM enregistrent de bons résultats en matière de croissance de leur PIB agricole avec, par exemple, + 6,5 % au Maroc, + 6 % en Syrie et + 5,5 % en Tunisie sur la période 1990 – 2003.

Il serait toutefois imprudent de ne pas souligner ici à quel point le secteur agricole, si stratégique soit-il pour les économies nationales, est dual dans les PSEM. Aux quelques industries agro-alimentaires performantes, car aspirées par la mondialisation répond une multitude d'exploitations familiales de très petite taille et parsemant le milieu rural. Ainsi se côtoient, d'un côté, de grandes entreprises à forte intensité capitalistique, utilisant des moyens modernes de production sur des terres fertiles et parées à la libéralisation des échanges et, de l'autre, de nombreuses petites exploitations, souvent de subsistance, occupant l'espace rural sans capacité d'accès à la propriété foncière et produisant essentiellement pour l'auto-consommation. Celles-ci sont particulièrement désarmées face à la concurrence et donc les premières à être exposées par l'ouverture des marchés agricoles. Elles perdent également accès au marché urbain du littoral, dont l'approvisionnement provient de plus en plus du monde extérieur.

À ce stade de l'analyse, il importe de dresser un bref état des lieux des industries agro-alimentaires (IAA) dans les PSEM. À la fin des années quatre-vingt-dix, celles-ci employaient environ 670 000 personnes contre 1,2 million dans les pays méditerranéens de l'UE. Elles se situent surtout en Turquie, en Égypte, au Maroc et en Israël. Globalement, elles souffrent du manque d'organisation logistique et technique, ainsi que du cadre juridique et commercial dans lequel elles évoluent (investissements faibles). Leur modernisation est lente et les handicaps régionaux naturels (climat, sécheresse) n'aident en rien à leur compétitivité. Certaines IAA sont parfois branchées sur les cultures d'exportation, mais les plus grandes

firmes turques, algériennes et égyptiennes sont surtout spécialisées dans des produits destinés à leurs marchés domestiques. Néanmoins et même si ces groupes sont très actifs hors agro-alimentaire, émergent des champions industriels nationaux comme Poulina en Tunisie, Cévitel en Algérie, Tnuva en Israël et Sabanci Holding en Turquie. Au Maroc, les IAA se développent et restent le premier secteur manufacturier du pays. Mais c'est surtout la Turquie qui peut aujourd'hui s'enorgueillir d'avoir un tissu assez structuré en IAA.

Des progrès ont cependant été enregistrés dans les PSEM ces dernières années puisque le nombre de filiales agro-alimentaires de firmes multinationales étrangères est passé de 24 en 1988 à 159 en 2002. Ces implantations sont principalement le fait de sociétés américaines se positionnant en Méditerranée, à l'image de Sara Lee Corp., Coca Cola & Co., Procter and Gamble et Pepsico. Mais des groupes d'origine européenne, tels Nestlé, Unilever et surtout Danone ont également investi dans des filiales. Néanmoins, entre 1987 et 2006, seul 1,1 % des fusions - acquisitions réalisées par les cent premières multinationales agro-alimentaires concernait les PSEM (dont 0,6 % pour la Turquie) contre 20 % les pays méditerranéens de l'Union européenne ¹⁵.

Enfin, pour terminer cette partie de l'article, il convient d'analyser la production agricole en Méditerranée, sur la période 2003 – 2005, afin de souligner le poids de la région dans les gammes de produits où elle présente une véritable spécialisation.

◆ Le Bassin méditerranéen assure environ 16 % de la production mondiale de fruits et 13 % de la production mondiale de légumes. Cette position s'effrite cependant depuis plusieurs années en raison du développement des productions sud-américaines et asiatiques, notamment chinoises : au début des années soixante-dix, la Méditerranée réalisait en effet 26 % de la production mondiale de fruits et, en 1990, 16 % de la production mondiale de légumes. Parmi les grands pays méditerranéens producteurs se trouvent la France, l'Italie, l'Espagne,

la Turquie et l'Égypte. La production de certains fruits et légumes est clairement localisée en Méditerranée : 85 % des noix produites dans le monde, 80 % des figues, 36 % des dattes, 52 % des abricots, 46 % des raisins, 34 % des pêches et nectarines, 55 % des légumineuses et 31 % des tomates.

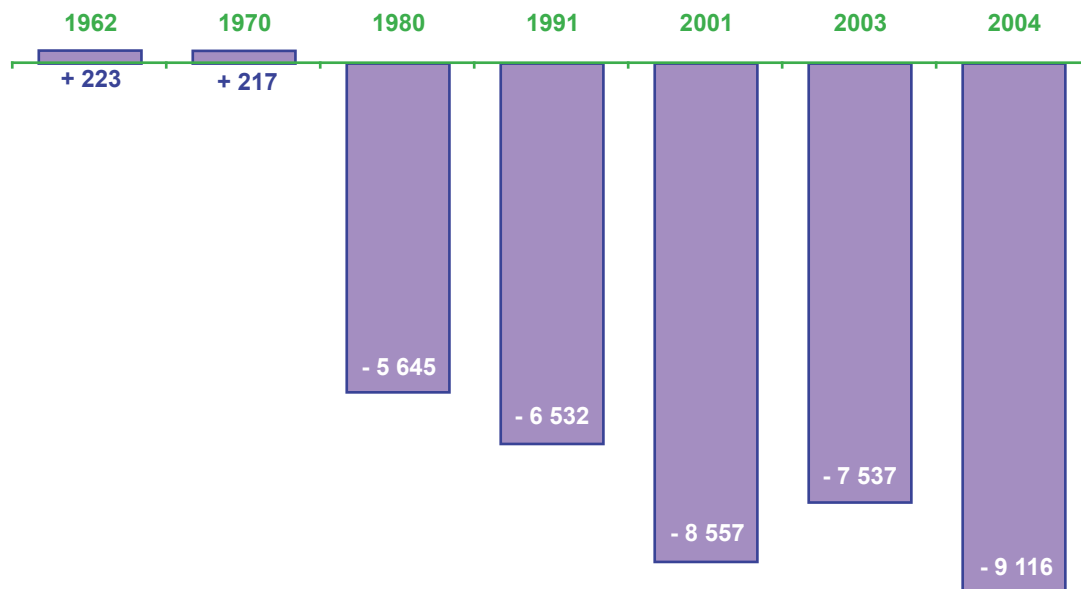
- ◆ L'huile d'olive est l'autre produit phare de la Méditerranée. 99 % de la production oléicole mondiale y sont réalisés, notamment en Italie, en Espagne, en Grèce mais aussi en Tunisie, en Turquie et au Portugal. Ce monopole pourrait toutefois diminuer face aux plantations d'oliviers récemment réalisées en Australie, aux États-Unis et même en Chine.
- ◆ Le blé est la principale céréale produite dans la région. Environ 16 % de la production mondiale

sont réalisés en Méditerranée (poids prédominant de la France), dont 7 % dans les PSEM, notamment en Turquie et en Égypte. Les céréales occupent la moitié des surfaces cultivées totales et constituent de loin la première production agricole du Bassin méditerranéen : toutes céréales confondues, la part de la Méditerranée dans la production mondiale est évaluée à 8 %.

1.2.2. Le commerce agricole en Méditerranée

Entre 1963 et 2003, des dynamiques contraires ont caractérisé l'évolution des performances agro-commerciales du nord et du sud de la Méditerranée : La part de l'Union européenne, considérée à vingt-cinq États membres ¹⁶, dans les importations agricoles mondiales est restée stable, entre 35 et

Graphique 4
Évolution de la balance commerciale agricole
des pays arabes du sud et de l'est de la Méditerranée
avec le reste du monde
(En millions de dollars US - Source : FAOSTAT 2006)



¹⁶ - Calculs effectués en compilant les données par pays. L'Union européenne a compté vingt-cinq États-membres à partir du 1^{er} mai 2004 : Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie et Suède. Depuis le 1^{er} janvier 2007, la Roumanie et la Bulgarie ont également adhéré à la Communauté qui compte ainsi 27 États-membres.

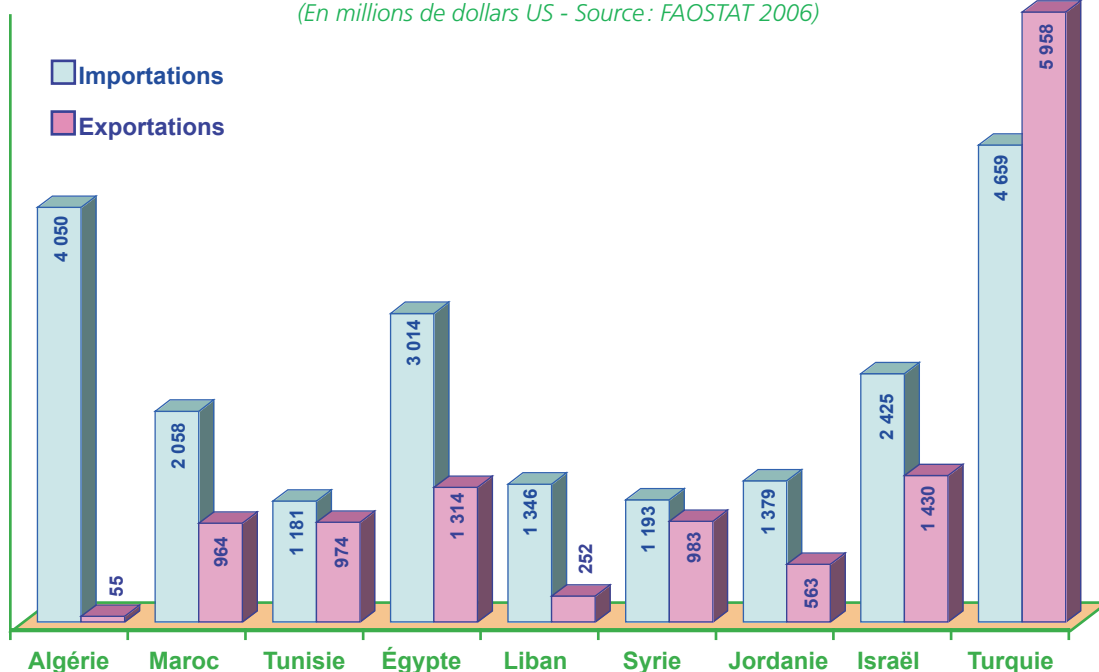
40 %. Par contre, son poids dans les exportations a sensiblement augmenté, passant de 22 % au début des années soixante à 45 % en 2003. La France joue un rôle majeur dans cette dynamique puisqu'elle demeure la seconde puissance exportatrice agricole mondiale, alors que les balances agro-commerciales de l'Italie et du Portugal sont aujourd'hui négatives.

Les PSEM ont connu une évolution inverse de celle de l'UE. Exportateurs net dans les années soixante, ils sont devenus importateurs net à partir des années soixante-dix (cf. Graphique 4). En 2004, leur solde commercial en matière d'échanges agricoles avec le reste du monde était négatif d'environ 9 milliards de dollars. Leur part dans les exportations agricoles mondiales a chuté de 4 % en 1963 à 2 % en 2003. Simultanément, leurs importations

sont passées de 3 à 4 % du total mondial. Cette dégradation importante des balances agro-commerciales au sein des PSEM arabes doit être soulignée. Depuis les années soixante-dix, ceux-ci se trouvent en effet dans une situation chronique de dépendance alimentaire et certains pays, comme l'Algérie ou l'Égypte, semblent désormais ancrés dans des déficits structurels lourds.

De tous les PSEM, seule la Turquie bénéficie d'une situation agro-commerciale favorable (cf. graphique 5). En tendance, le pays réalise la moitié des exportations agricoles des PSEM et absorbe 22 % de leurs importations agricoles totales. Ainsi, la Turquie est-elle l'unique puissance agricole des PSEM¹⁷. Ceci étant, il ne faut pas masquer la balance commerciale agricole déficitaire de nombreux pays

Graphique 5
Situation agro-commerciale en 2004
des pays arabes du sud et de l'est de la Méditerranée
(En millions de dollars US - Source: FAOSTAT 2006)



17 - La variété de climats dont bénéficie la Turquie lui permet de produire une gamme diversifiée de fruits et légumes. En 2006, le pays était ainsi le premier producteur mondial de noisettes, de cerises et d'abricots. Néanmoins et malgré un potentiel encore largement sous-exploité, l'agriculture turque se caractérise par un développement à deux vitesses. La taille réduite des exploitations handicape, par exemple, les progrès en matière de mécanisation. Le secteur souffre aussi beaucoup du manque d'organisation qui limite les capacités exportatrices du pays.

TABLEAU 3
Part des exportations et des importations agricoles dans le total des échanges nationaux
(En moyenne 2002 - 2004)

	Exportations agricoles	Importations agricoles
Algérie	0,2 %	23,9 %
Égypte	16,3 %	25,3 %
Espagne	13,4 %	7,8 %
France	10,5 %	7,6 %
Grèce	22 %	11 %
Israël	3,6 %	5,5 %
Italie	6,9 %	9 %
Jordanie	14,5 %	17,2 %
Liban	15,7 %	17 %
Maroc	10,4 %	12,4 %
Portugal	6,6 %	10,5 %
Syrie	16,4 %	18,2 %
Tunisie	7,5 %	9,6 %
Turquie	9,7 %	5,5 %

Source : FAOSTAT 2006

situés sur la rive nord de la Méditerranée : - 7,3 milliards de dollars pour l'Italie, - 3,3 pour le Portugal ou - 2,6 pour la Grèce.

Par ailleurs, il est intéressant d'observer la part que représentent les marchandises agricoles dans les importations et les exportations totales de chacun des pays méditerranéens (cf. *Tableau 3*). Au nord, dans les pays riverains de l'Union européenne, leur part est en moyenne de 12 % des exportations totales et de 9 % des importations

totales, sachant que la Grèce mérite une mention puisque 22 % de ses exportations sont d'origine agricole. Par contre, la situation est beaucoup plus hétérogène au sein des PSEM : le quart des importations égyptiennes et algériennes est composé de produits agricoles contre 17 à 18 % pour les Libanais, les Jordaniens et les Syriens. En termes d'exportations, la Turquie, le Maroc et surtout la Syrie, la Jordanie et le Liban réalisent plus de 10 % de leurs ventes avec des produits agricoles.

Enfin, il est stratégique de noter que, si l'Union européenne reste le principal partenaire commercial des PSEM, ceux-ci s'ouvrent de plus en plus au marché mondial. Ainsi, en 2004, 72 % de leurs importations ne provenaient-elles pas du marché européen et 48 % de leurs exportations étaient-elles dirigées sur « *le reste du monde* ». Ces pourcentages sont même encore plus élevés en Turquie où 82 % des importations et 50 % des exportations agricoles sont « *extra-européennes* ». Les États-Unis assurent 5 % des exportations et près de 17 % des importations des PSEM. L'Argentine, le Brésil ou l'Australie sont aussi des acteurs commerciaux importants, notamment en matière de produits céréaliers. En revanche, à l'instar du commerce en général, les PSEM échangent très peu entre eux : environ 8 % de leurs exportations agricoles et 5,5 % de leurs importations en 2004.

Depuis plusieurs années, les besoins céréaliers du Bassin méditerranéen augmentent, stimulés par la demande à la fois humaine et animale : celle-ci a globalement doublé depuis les années soixante, voire quadruplé comme en Égypte et même quintuplé comme en Algérie. Or, cette croissance ne s'accompagne pas d'un dynamisme suffisant de la production et elle engendre une dépendance de plus en plus marquée de la région. La France domine la production puisqu'elle récolte le tiers des céréales produites en Méditerranée, devançant la Turquie, l'Espagne, l'Italie et l'Égypte. La dimension géostratégique ¹⁸ des céréales tient ensuite au fait que tous les pays méditerranéens, hormis la France, sont importateurs net. En 2003, le Bassin méditerranéen a ainsi capté près de 22 % des importations cérésières mondiales, alors qu'il ne rassemble que 7 % de la population de la planète.

TABLEAU 4

Évolution des importations cérésières en Méditerranée * : part dans le volume mondial

	1986-1990		1996-2000		2003	
	Volume	%	Volume	%	Volume	%
Méditerranée *	39,34 Mt	17,7 %	53,66 Mt	21,2 %	58,6 Mt	21,8 %
Méditerranée – UE **	14,02 Mt	6,3 %	21,41 Mt	8,4 %	26,35 Mt	9,8 %
PSEM ***	25,32 Mt	11,4 %	32,25 Mt	12,8 %	32,25 Mt	12 %
Total Monde	221,97 Mt	100 %	252,78 Mt	100 %	268,67 Mt	100 %

Mt : millions de tonnes

Source : FAOSTAT 2006

* La zone méditerranéenne (ou Bassin méditerranéen) regroupe les dix-neuf pays des rives nord et sud (cf. Encadré 1).

** La Méditerranée européenne regroupe sept États-membres de l'Union européenne : Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte et Portugal (cf. Encadré 1).

*** PSEM : onze pays du sud et de l'est de la Méditerranée (cf. Encadré 1).

TABEAU 5
Évolution des importations net de céréales en Méditerranée
(En milliers de tonnes)

	1961 – 1965	1981 – 1985	2001 – 2004	Indice de variation 1963 – 2003
Espagne	+ 1 678,9	+ 4 804,5	+ 7 894,1	+ 370,2 %
France	- 4 104,2	- 21 810,9	- 27 433	- 568 %
Italie	+ 4 568,4	+ 4 389,4	+ 7 778,4	+ 70,3 %
Grèce	+ 215,5	- 589,7	+ 1 361,3	+ 531,7 %
Portugal	+ 377,4	+ 3 185,5	+ 3 007,6	+ 696,9 %
Albanie	+ 149,3	+ 59,9	+ 438,1	+ 193,4 %
Malte	+ 84,6	+ 119,5	+ 151,5	+ 79,1 %
Algérie	+ 310,1	+ 3 992,4	+ 6 946,7	+ 2 140,1 %
Égypte	+ 1 669,3	+ 7 880,6	+ 8 668,3	+ 419,3 %
Liban	+ 325,4	+ 538,1	+ 848,8	+ 160,8 %
Maroc	+ 210,6	+ 2 321	+ 4 366,4	+ 1 973,3 %
Tunisie	+ 191,3	+ 980,1	+ 2 742,2	+ 1 333,4 %
Turquie	+ 495,5	- 298,6	+ 1 405,7	+ 183,7 %
Total Méditerranée * hors France	+ 10 276,3	+ 27 382,7	+ 45 609,1	+ 343,8 %

Source : FAOSTAT 2006

* La zone méditerranéenne (ou Bassin méditerranéen) regroupe les dix-neuf pays des rives nord et sud (cf. Encadré 1)

De plus, ce poids de la Méditerranée dans le commerce mondial augmente régulièrement puisque la région réalisait seulement 18 % des importations mondiales de céréales en 1986 – 1990 et 21 % en 1996 – 2000 (cf. Tableau 4).

Les PSEM, à eux seuls, attirent aujourd'hui 12 % des importations mondiales de céréales alors qu'ils ne représentent que 4 % de la population planétaire. Depuis le début des années soixante, les importations céréalières net ont été multipliées par 21 en Algérie, par 20 au Maroc, par 13 en

Tunisie et par 4 en Égypte (cf. Tableau 5). Les projections indiquent que ces importations devraient continuer de croître dans les années à venir afin de satisfaire les besoins humains, mais aussi la demande en alimentation animale. Le déficit céréalier de la Méditerranée pourrait donc se creuser davantage à moyen terme et les grands pays exportateurs tireraient parti de la situation, qu'il s'agisse de la France, des États-Unis, du Canada, de l'Australie, voire, demain, de l'Ukraine ou du Kazakhstan.

1.3. DE NOUVELLES VARIABLES ÉMERGENTES

1.3.1. Des tensions environnementales croissantes

Au carrefour de trois continents et en tant qu'éco-région ¹⁹, la Méditerranée revêt des significations multiples dans les esprits et les vécus de ses populations, charmées par la richesse des ressources naturelles et la diversité des paysages. Ces atouts expliquent sans doute pourquoi le discours sur l'espace méditerranéen est si souvent sentimental et affectif. Pourtant, ce patrimoine environnemental s'érode peu à peu du fait du développement humain et industriel. Malgré les efforts internationaux déployés depuis près de trente ans afin de protéger cet écosystème unique, celui-ci reste fragile et continue à se détériorer sous l'effet de l'augmentation des pressions exercées sur l'environnement.

Le dérèglement climatique constitue l'un des phénomènes les plus menaçants pour la Méditerranée ²⁰. Le GIEC, le *Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* ²¹ y prédit une augmentation progressive de la température tout au long du vingt-et-unième siècle : selon un scénario extrême, celle-ci pourrait même atteindre + 2 à + 5 °C d'ici à 2060 et le Bassin méditerranéen serait alors l'une des régions les plus touchées par le réchauffement climatique. Il est ainsi très probable que la fréquence de phénomènes météorologiques extrêmes va augmenter, ceux-ci pouvant prendre la forme de sécheresses estivales prononcées, de vagues de chaleur prolongées, d'inondations régulières et de changements

majeurs au niveau des précipitations. La pluviométrie annuelle moyenne devrait diminuer partout dans la région. Par ailleurs, certains scientifiques annoncent que le climat chaud et sec des pays riverains de la Méditerranée pourrait remonter vers le nord de l'Europe au cours du vingt-et-unième siècle ²². Tous ces changements affecteront évidemment la région de manière contrastée : l'Italie du nord, l'Espagne, les Balkans et l'Afrique du nord seront vraisemblablement les zones les plus touchées.

Ce dérèglement climatique pèsera aussi au niveau économique et social. Dans le cadre du chiffrage global récemment publié concernant les conséquences du réchauffement de la planète ²³, il convient ici d'indiquer que les coûts annuels de la dégradation environnementale ont, par exemple, été évalués à 3 % du PIB en Tunisie, à 4 % au Liban, à 4,5 % au Maroc, à 5 % en Syrie et en Algérie et à 5,5 % en Égypte ²⁴. De plus, comme le souligne le dernier rapport du *Programme des Nations unies pour le développement* (PNUD), la production agricole et la sécurité alimentaire constituent l'un des cinq domaines stratégiques à travers lesquels le changement climatique peut freiner ou faire reculer le développement humain ²⁵. Sans être fortement responsables des émissions de gaz à effet de serre, les PSEM en subissent les conséquences autant que les pays du nord de la Méditerranée ²⁶.

Dans cette situation de vulnérabilité environnementale croissante, les sols constituent une ressource de plus en plus convoitée. Les territoires du pourtour méditerranéen en abritent une grande variété, dont certains sont plus favorables que d'autres à l'agriculture, mais tous sont menacés par plusieurs facteurs :

19 - Les particularités géographiques de l'espace méditerranéen, en termes de climats, de sols, de paysages ou de littoraux, contribuent à en faire l'une des régions les plus originales et les plus riches du monde en matière de biodiversité. La région regroupe, par exemple, 10 % des espèces végétales du globe sur seulement 1,6 % de la surface terrestre. Les diversités animale et marine sont tout aussi importantes : zone majeure de passage pour les migrants, la Méditerranée compte plus de 500 espèces d'oiseaux, surtout localisées en Égypte et en Turquie.

20 - German Advisory Council on Global Change, *Climate change as a security risk*, Earthscan, Germany, 2007.

21 - IPCC, « Climate change 2007. Impacts, adaptation and vulnerability : summary for policymakers », Brussels (Belgium), April 2007 ; Giannakopoulos C., Bindi M., Moriondo M., Le Sager P., Tin T., 2005. *Climate change impacts in the Mediterranean resulting from a 2 °C global temperature rise. Report for WWF*, 1 July 2005.

22 - Cf. Sonia Seneviratne, « Land : atmosphere coupling and climate change in Europe », in Nature, volume 443, n°7108, pp. 205-209, 2006.

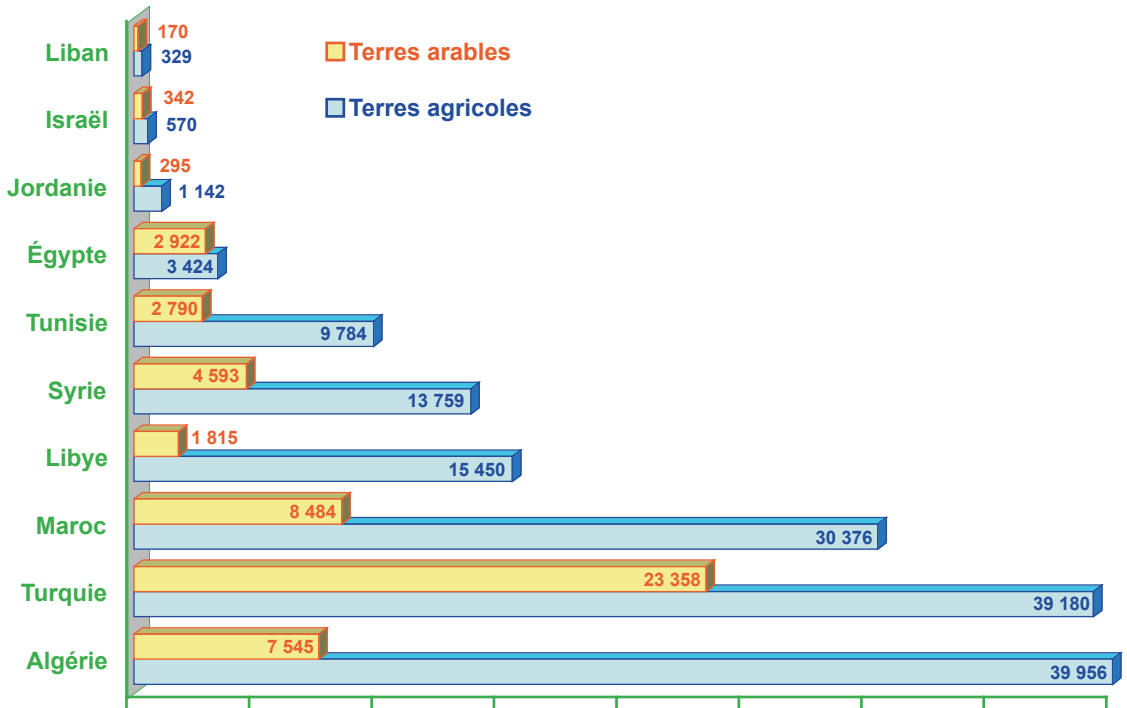
23 - Nicolas Stern, *The Economics of climate change*, Stern Review Report, Cambridge University Press, United Kingdom, 2006.

24 - World Bank, « Assessing the costs of environmental degradation in the MENA region », Environment Strategy Note, n° 09, Washington, avril 2004.

25 - PNUD, « La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé », rapport mondial sur le développement humain 2008, PNUD, 2007.

26 - Un Méditerranéen émet deux fois moins de CO₂ qu'un Européen et quatre fois moins qu'un Américain, mais les deux tiers des gaz à effet de serre émis en Méditerranée proviennent des pays de la rive nord.

Graphique 6
Superficie des terres agricoles au sud de la Méditerranée en 2003
(En milliers d'hectares - Source : FAOSTAT)



- ◆ L'urbanisation d'abord, puisque l'explosion des villes se traduit aussi par l'étalement des surfaces bétonnées : en 2025, la moitié des côtes méditerranéennes pourrait être artificialisée
- ◆ La désertification ²⁷ ensuite, tant ce phénomène est méditerranéen dans son expression, avec, par exemple, le risque de voir le tiers du territoire ibérique confronté à ce défi à l'horizon 2030
- ◆ L'érosion ou la salinisation des espaces fonciers
- ◆ Enfin, la zone méditerranéenne est confrontée aux incendies de forêt : les feux détruisent cha-

que année des pans entiers de surfaces rurales et agricoles. Ainsi, la Grèce aurait-elle perdu près de 200 000 hectares de surfaces boisées durant l'été 2007.

Au total, environ 242 millions d'hectares de terres agricoles sont disponibles dans le Bassin méditerranéen et ceci représente 4,9 % des ressources mondiales. 97 millions d'entre eux sont des terres arables : soit 7 % des surfaces arables de la planète et 40 % des surfaces agricoles méditer-

27 - Concernant les questions de sécheresse en Méditerranée, cf. le programme de recherche Medroplan (Mediterranean Drought Preparedness and mitigation planning) à l'adresse : www.iamz.ciheam.org/medroplan. Coordonné par l'Institut agronomique méditerranéen de Saragosse (IAMZ), ce programme a débouché sur la publication d'un guide pour la gestion de la sécheresse intitulé « Drought Management Guidelines, Technical Annex » (CIHEAM - IAMZ, Options méditerranéennes, Série B, n° 58, 2007).

ranéennes ²⁸. Avec respectivement 45 et 52 millions d'hectares, la taille des surfaces arables est sensiblement identique entre le nord et le sud de la Méditerranée. Toutefois, la superficie agricole de la rive sud est le double de celle du nord, avec 154 millions d'hectare contre 89 ha : autrement dit, la moitié des terres agricoles du nord du Bassin est arable contre seulement le tiers au sud.

Le cas du foncier agricole égyptien est éminemment problématique car ce pays regroupe, à lui seul, 15 % de la population rurale et 22 % des actifs agricoles méditerranéens, alors qu'il ne dispose que de 1,4 % des surfaces agricoles du Bassin. Des efforts colossaux, comme le projet de Tochka, ont été entrepris afin d'augmenter les surfaces agricoles de près de 33 % depuis quinze ans. Néanmoins, il faut souligner que près de 85 % des terres agricoles égyptiennes sont arables et que 100 % de ces surfaces sont irriguées. Par comparaison, seuls 7,5 % des terres agricoles sont irrigués en Algérie, 14 % en Tunisie et 17 % au Maroc et ces pourcentages traduisent combien la situation hydrique du Maghreb est préoccupante (cf. Graphique 6).

L'eau représente aujourd'hui la source de tensions majeures au sein de l'espace méditerranéen car elle est à la fois très inégalement répartie et globalement de plus en plus rare. La moitié de la population mondiale « *pauvre en eau* », c'est-à-dire disposant de moins de 1 000 m³ par habitant et par an, se trouve en Méditerranée. La zone dispose seulement de 3 % des ressources hydriques de la planète :

- ◆ 75 % de celles-ci se situent sur la rive nord, dans les pays d'Europe latine et des Balkans
- ◆ 13 % se trouvent au Proche-Orient, dont 10 % en Turquie
- ◆ 10 % seulement sont à la disposition des pays arabes de la rive sud : selon les données du Plan

Bleu ²⁹, la population « *pauvre en eau* » dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée atteindrait 165 millions de personnes, soit près d'un habitant sur deux, et 63 millions d'entre eux seraient en situation de pénurie.

Alors que l'agriculture absorbe environ 80 % des ressources en eau dans les pays de la rive sud et qu'une bonne partie de ce volume est perdue faute de réseaux d'adduction performants, une fracture hydraulique se renforce actuellement entre catégories aisées et pauvres de la population car leur accès à l'eau potable est sensiblement différent. Désormais et davantage qu'en Europe, la qualité de l'eau est devenue un facteur de discrimination sociale. Près de 30 millions de Méditerranéens, soit environ 7 % de la population du Bassin, n'auraient pas accès à une source d'eau potable et les populations rurales, souvent pauvres, sont les premières exposées à cette immense difficulté. Or, si les tendances actuelles se poursuivent, les pressions devraient croître sur les ressources hydriques : d'où la nécessité de passer de la gestion de l'offre à celle de la demande, sans omettre d'inévitables ajustements dans la tarification de l'eau. Le futur s'annonce également problématique en termes d'orientations sectorielles de la ressource, puisque l'irrigation se verra concurrencer par des demandes domestiques et industrielles croissantes. Par ailleurs, il faudrait analyser le coût écologique, et donc économique, des transferts de l'eau dite « *virtuelle* » ³⁰, c'est-à-dire celle contenue dans les produits agricoles, puisque certains pays, misant tout ou presque sur l'exportation, le négligent à l'heure où les ressources s'épuisent. Enfin, comment ne pas craindre des rivalités plus tenaces entre États, régions ou communautés pour le contrôle des ressources en eau ³¹, sachant que dans certaines zones les conflits hydriques existent déjà ?

28 - Calculs des auteurs, à partir des données de la FAO pour l'année 2003, recensées dans *MedAgri 2006*, annuaire des économies agricoles et alimentaires des pays méditerranéens et arabes – CIHEAM-IAM Montpellier, sous la direction de Mahmoud Allaya, juillet 2006. En termes de superficie agricole, les cinq premiers pays méditerranéens sont l'Algérie (39,9 millions ha), la Turquie (39,2), le Maroc (30,4), l'Espagne (30,2) et la France (29,7). Concernant les superficies arables, la Turquie avec 23,4 millions d'hectares et la France avec 18,4 se détachent nettement. Puis suivent l'Espagne (13,7), le Maroc (8,5), l'Italie (7,9) et l'Algérie (7,5). Néanmoins, ces données doivent être rapportées à la superficie totale des pays méditerranéens car de profonds contrastes caractérisent la région, avec des pays disposant de peu de terres agricoles : l'Égypte n'en compte que 3 %, la Libye 9 %, Chypre 15 %, l'Algérie 17 %, alors que ce pourcentage atteint 50 % en Italie et en Turquie, 54 % en France, 60 % en Espagne et en Tunisie, 64 % en Grèce et 68 % au Maroc (par comparaison, la moyenne mondiale est d'environ 37 %).

29 - Plan Bleu, *Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement en Méditerranée*, (sous la direction de Guillaume Benoit et Aline Comeau), Éditions de l'Aube, Paris, octobre 2005.

30 - Sara Fernandez, « *L'eau virtuelle en Méditerranée : un indicateur pour contribuer à l'analyse des questions de gestion et de répartition de l'eau en situation de pénurie ?* » – Étude régionale pour l'Atelier du Plan Bleu organisé à l'IAM de Saragosse du 19 au 21 mars 2007.

31 - Pierre Blanc (sous la dir.), « *Eau et pouvoirs en Méditerranée* », Confluences Méditerranée, n° 58, Été 2006.

En partie responsables et très souvent premières victimes d'une dégradation grave, parfois irréversible des ressources naturelles, les agricultures méditerranéennes n'ont d'autre solution que de s'orienter progressivement vers la durabilité. D'où, depuis quelques années, la mise en place de cadres législatifs et institutionnels, telle la création d'Agences de protection de l'environnement, dont le but est d'optimiser la gestion des ressources et d'améliorer la sensibilité écologique. Cependant et malgré des résultats encourageants, ces efforts restent limités en raison des faibles moyens financiers alloués et des défaillances en terme de savoir-faire technique. La Méditerranée est donc confrontée à une quadrature du cercle puisqu'il faut s'adapter aux changements climatiques, tout en cherchant à en réduire les effets et augmenter sa production agricole afin de satisfaire les besoins d'une population toujours plus nombreuse, le tout dans un

contexte de raréfaction des ressources hydriques et foncières. Produire plus en épargnant les ressources, tel est l'impératif à suivre désormais pour les agricultures méditerranéennes.

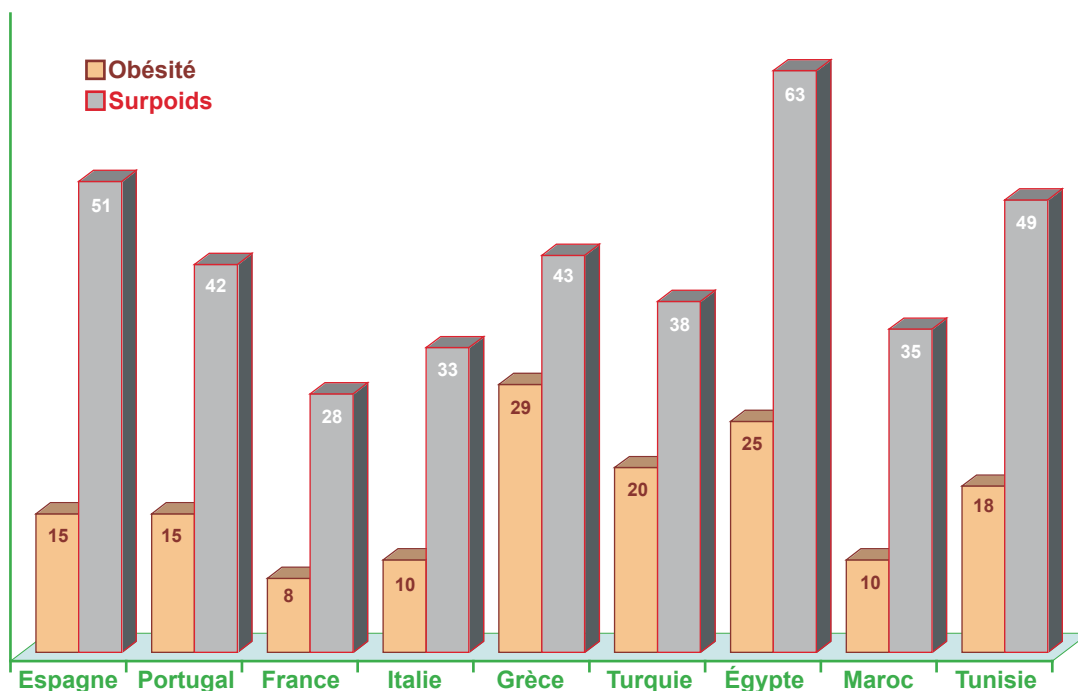
1.3.2. Des modes de consommations transformées

Depuis la fin du vingtième siècle, le modèle de consommation méditerranéen est officiellement reconnu par l'*Organisation mondiale de la santé* comme la première des références alimentaires. Aujourd'hui, sous l'impulsion du gouvernement espagnol, l'Unesco, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture s'apprête à inscrire le régime méditerranéen comme patrimoine commun immatériel de l'humanité. L'alimentation constitue donc bien l'un des socles culturels de la Méditerranée. Pourtant, une mutation profonde de la consommation y est en

Graphique 7

Surpoids et obésité chez les adultes méditerranéens en 2003

(En pourcentage de la population adulte totale - Sources : FAOSTAT 2006 & OMS 2006)



cours depuis quelques années ³² et la région souffre d'un désordre alimentaire croissant. De plus, sur la rive sud, ce phénomène, qui accompagne le développement économique et l'urbanisation des sociétés, se traduit par une dérive en termes de qualité de l'alimentation. Résultat : le surpoids et l'obésité augmentent, notamment chez les plus jeunes, au point qu'au Maghreb, 20 % des « *moins de cinq ans* » seraient touchés par l'obésité (cf. Graphique 7). Cette malnutrition devient un véritable enjeu de santé publique.

Il faut bien peser les termes de ce débat sur la sécurité alimentaire au sud de la Méditerranée car un distinguo est nécessaire entre quantitatif et qualitatif. Comparés à d'autres zones méridionales de la planète, notamment l'Afrique subsaharienne, les PSEM sont relativement épargnés par le problème de la sous-nutrition : « *seuls* » 4 % de la population seraient concernés, soit tout de même près de 9 millions d'individus. En revanche, ces pays sont lourdement frappés par les maladies, microbiologiques ou nutritionnelles, d'origine alimentaire puisque celles-ci sont responsables, en moyenne, de 55 % des décès : c'est-à-dire un taux largement supérieur à celui des autres zones en développement (35 %). Il est donc crucial de se pencher sur les enjeux liés à la sécurité des aliments ou, autrement dit, au défi de la « *sûreté alimentaire* » ³³ en Méditerranée. Il faut s'interroger sur la qualité des produits, un domaine suffisamment vaste pour englober la certification et le contrôle des aliments, mais aussi les questions liées à leur identité géographique et culturelle.

En toile de fond à ces multiples enjeux apparaît ici l'essor de la grande distribution. Depuis une quinzaine d'années, celle-ci s'affirme dans les pays du sud de la Méditerranée. Le Maghreb, par exemple, est ainsi passé d'un paysage dépourvu de grandes centrales d'achat à un panorama urbain se recomposant autour de surfaces commerciales sans cesse plus attractives. L'essor d'une classe moyenne urbaine, branchée sur les standards de consommation modernes, ainsi que la hausse

relative du niveau de vie de ces populations expliquent en partie ce phénomène. Même si elle ne représente encore que 10 % des ventes alimentaires totales au Maghreb, la poussée de la grande distribution ³⁴ risque de bousculer les pratiques industrielles de ceux ayant décidé de collaborer : d'où, notamment, l'écueil d'une industrie locale à deux vitesses. En s'appuyant sur une industrie normalisée, une logistique organisée et des approvisionnements importants en volume et réguliers, la grande distribution alimentaire exige en effet une organisation et des ressources à la fois humaines et financières : autant d'efforts auxquels bon nombre d'industriels ne peuvent consentir sans accompagnement. De plus, le choix des consommateurs s'y porte encore souvent sur les produits européens : or, sans promotion et sans incitation marketing sur des produits locaux, les producteurs auront du mal à écouler leurs marchandises. Autrement dit, la grande distribution s'implante dans un paysage marketing en construction et où, souvent, l'instinct de consommation en milieu urbain est conditionné par l'image publicitaire reçue grâce à la parabole.

2. LA QUESTION AGRICOLE DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION EURO-MÉDITERRANÉENNE

2.1. GÉOPOLITIQUE DE LA COOPÉRATION EURO-MÉDITERRANÉENNE

2.1.1. Historique des politiques méditerranéennes de l'Europe

Depuis les années soixante, l'Europe entretient des relations avec la plupart des pays de la rive sud du Bassin méditerranéen. Cette posture répond prioritairement à des impératifs d'ordre économique,

32 - Martine Padilla & al., « *En Méditerranée, une sécurité alimentaire quantitative mais une insécurité qualitative* », Note d'analyse du CIHEAM n° 04, Observatoire méditerranéen du CIHEAM, juin 2005

33 - Cf. *Mediterra 2007, Identité et qualité des produits alimentaires méditerranéens*, sous la dir. de Bertrand Hervieu, Rapport annuel du CIHEAM, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2007.

34 - Sébastien Abis et Martine Padilla, « *Los grandes distribuidores en el Magreb* », in Afkar-Ideas n° 13, IEMED/Politica Exterior, Madrid, Printemps 2007.

comme l'a notamment confirmé l'instauration du dialogue euro-arabe, dans les années soixante-dix, à l'époque des tensions pétrolières. Des accords commerciaux préférentiels ont été conclus avec l'Algérie, le Maroc et la Tunisie en 1969, puis revus et complétés, de 1972 à 1992, lors d'une seconde phase, dite « *approche globale méditerranéenne* », ouverte à l'Égypte, la Jordanie, la Syrie et le Liban. Dans les années quatre-vingts, l'élargissement de l'Union européenne vers le sud, puis la nouvelle donne géopolitique internationale créée par la chute du mur de Berlin incitent la Communauté à développer ses rapports dans la région, lors d'une troisième phase connue sous le nom de « *politique méditerranéenne rénovée* ». L'accélération des multiples processus transitionnels, socio-démographique, économique, géopolitique et culturel que connaît alors le Bassin méditerranéen et qui s'inscrit dans un contexte stratégique mondial profondément transformé déclenche une dynamique nouvelle de coopération. En novembre 1995, l'Union européenne décide d'accorder à la Méditerranée toute l'attention que cet espace exige. La *Déclaration de Barcelone* sonne alors comme un puissant signal d'espoir dans une région qui semble pouvoir bénéficier des dividendes du nouvel ordre mondial post-bipolaire. Prolongeant les politiques méditerranéennes de l'Europe initiées dans les années soixante-dix, le *Partenariat euro-méditerranéen* (PEM) constitue un double défi géopolitique :

- ◆ Pour l'Union européenne, il s'agit de gagner en visibilité sur la scène internationale en développant sa politique de sécurité et de défense et en élargissant son espace naturel d'expansion économique et commerciale, afin de donner corps au concept d'*Europe – puissance*.
- ◆ Pour les *Pays partenaires méditerranéens* (PPM) du sud et de l'est ³⁵, l'objectif principal est d'obtenir un ancrage extérieur, indispensable à l'heure où leur développement piétine et que la mondialisation s'accélère.

Derrière cette alliance stratégique, qui vise schématiquement à combiner les besoins de sécurité de l'Union européenne avec les impératifs de croissance économique de la rive sud de la Méditerranée, il ne faut pas négliger deux aspects particuliers du PEM : la dimension multilatérale de la coopération avec, notamment, la présence côte à côte de l'Autorité palestinienne et d'Israël, ainsi que l'absence des États-Unis, pourtant très présents dans la région.

Techniquement, ce Partenariat se décline en trois volets fixant autant d'objectifs à atteindre en Méditerranée :

- ◆ Le volet politique concerne le développement d'une zone de paix et de stabilité
- ◆ Le volet économique porte sur la création d'une zone de libre-échange à l'horizon 2010
- ◆ Le volet socio-culturel vise à renforcer les relations humaines et sociales.

Ces ambitions ont séduit car elles prophétisaient la construction graduelle d'un espace euro-méditerranéen intégré. À l'époque, les cœurs et les esprits se sont rassemblés sur cette promesse, bien déterminés à lier le destin des deux rives de la Méditerranée.

2.1.2. Les incertitudes euro-méditerranéennes

Malheureusement, en l'espace d'une décennie, la promesse euro-méditerranéenne s'est successivement transformée en prétention, puis en déception ³⁶.

- ◆ Prétention d'abord, car le *Partenariat* n'a pas eu les moyens de ses ambitions. L'UE s'est prioritairement concentrée sur son élargissement à l'Est et n'est pas parvenue à développer une politique étrangère commune. Les ressources financières mobilisées au sein du Programme *MEDA* se sont révélées insuffisantes et souvent inopérantes. Quant aux PSEM, ils n'ont pas toujours été au rendez-vous des réformes et de l'ouverture, mal-

35 - Le *Partenariat euro-méditerranéen* (PEM) regroupe dix *Pays partenaires méditerranéens* (PPM) : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Territoires palestiniens, Tunisie et Turquie. Les États de Chypre et de Malte, considérés autrefois comme des PPM, ont rejoint l'Union européenne en mai 2004. Tout au long de cet article, les PPM sont dénommés PSEM, c'est-à-dire *Pays du sud et de l'est de la Méditerranée*, afin d'harmoniser la lecture (cf. Encadré 1).

36 - Sébastien Abis, « 2007, année zéro pour la Méditerranée ? », in *Futuribles* n° 321, Paris, juillet - août 2006.

gré les aspirations nouvelles et grandissantes émanant de leurs sociétés.

- ◆ Déception ensuite car, jusqu'à présent, aucun des grands engagements de Barcelone n'a été respecté. Plus que jamais, des conflits et des tensions subsistent dans cet espace que l'on souhaitait pacifier. La création de la zone de libre-échange provoque plus de craintes que d'enthousiasme et ne sera que très partiellement effective en 2010. Enfin, la promotion du dialogue culturel s'est avérée aussi infructueuse que hasardeuse, malgré la profusion d'initiatives émanant des acteurs de la société civile.

De plus, deux dynamiques défavorables ont fragilisé le développement du *Partenariat*. Il s'agit, d'une part, de l'engagement timide et décousu des États-membres méridionaux de l'UE en faveur de la Méditerranée : ceux-ci se sont révélés incapables d'épouser un rôle de leader, à l'instar de l'Allemagne pour les pays de l'Est. D'autre part, a joué la montée en puissance des États-Unis dans la région, au lendemain des événements du 11 septembre 2001, qui s'est notamment traduite par l'initiative du *Broader Middle East and North Africa* (BMENA). Toutefois, ces facteurs conjoncturels ne doivent pas masquer les défaillances propres au *Partenariat* : caractère « *européocentriste* », lourdeurs bureaucratiques, carences institutionnelles et complexité des procédures³⁷.

À partir de 2004, l'ambition de Barcelone s'est trouvée contrariée par la mise en œuvre de la *Politique européenne de voisinage* (PEV). Celle-ci s'est en effet imposée comme mode opératoire principal de l'UE en termes de coopération avec les trois grandes zones qui lui sont limitrophes depuis l'élargissement de la Communauté vers l'est : c'est-à-dire l'Europe extrême-orientale, le Caucase et la Méditerranée, soit seize États au total dont dix méditerranéens. Le but de cette nouvelle politique est de rénover et d'approfondir les relations entre l'UE et les pays voisins³⁸. Pour ce faire, ont été réalisés des *Plans d'action* qui constituent de véritables documents d'orientations thématiques,

ordonnant les axes de coopération et identifiant les mesures techniques et politiques à prendre. De plus, a été créé un programme financier unique dans la zone concernée : il s'agit de l'*Instrument européen de partenariat et de voisinage* (IEVP), budgétisé à hauteur de 12 milliards d'euros pour la période 2007 – 2013.

L'objectif majeur de cette *Politique européenne de voisinage* consiste donc, en apparence, à partager certains avantages inhérents à l'Union avec les pays voisins dans le but de renforcer la stabilité, la sécurité et le bien-être du pourtour européen. La PEV vise en effet à renforcer les coopérations établies, mais en définissant aussi de nouvelles règles et d'importants efforts à faire pour les pays partenaires. Ainsi, en contrepartie de leurs progrès concrets dans le respect des valeurs communautaires (démocratie, droits de l'homme, État de droit, économie de marché, développement durable), ainsi que la mise en œuvre effective des réformes politiques, économiques et institutionnelles, l'UE offre à ses voisins une perspective de participation à son marché intérieur. Or, il faut reconnaître que cet espace, s'étirant du Maroc à l'Ukraine, présente peu de caractéristiques communes si ce n'est le retard de développement, la démocratisation imparfaite et la proximité géographique avec le continent européen.

À l'heure actuelle, sept pays méditerranéens ont signé un *Plan d'action* avec l'UE : la Tunisie, la Jordanie, Israël, l'Autorité palestinienne et le Maroc en 2004, suivis de l'Égypte et du Liban en 2007. Mais, à l'instar de l'Algérie qui, pour l'heure, ne souhaite pas s'y engager, force est de constater que, depuis son instauration, la PEV sème une légère confusion sur le projet euro-méditerranéen tel que formulé à Barcelone en 1995. En outre, la dilution de l'espace méditerranéen dans une zone aussi vaste que contrastée s'est doublée d'une bi-latéralisation croissante des relations entre l'UE et les pays partenaires. Les fonds dédiés à l'IEVP seront en effet majoritairement ventilés sur les Plans d'action par pays et iront donc très

37 - Dorothee Schmid, « Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM : de la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien », Euromesco Paper n° 36, Euromesco Network, Lisbon, 2004.

38 - Pour davantage de renseignements sur la *Politique européenne de voisinage*, consulter le site dédié de la Commission : http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm

marginale aux programmes régionaux multilatéraux. De même, aucune clarification n'a véritablement été apportée sur l'articulation entre le *Partenariat euro-méditerranéen* et la *Politique européenne de voisinage*, même si Bruxelles évoque officiellement la complémentarité entre les deux politiques.

En dépit des ambitions formulées à Barcelone, le Bassin méditerranéen n'est aujourd'hui ni plus stable, ni plus prospère. Il concentre au contraire toutes les grandes fractures que le monde recèle en ce début de vingt-et-unième siècle. L'inquiétude l'emporte souvent sur l'espérance. Pour autant, la critique du *Partenariat* ne saurait occulter ni son importance, ni son rôle et sa pertinence³⁹. L'inaction n'est pas une solution dans cette région du globe et on ne pourrait que redouter les multiples coûts d'un « *non-Partenariat euro-méditerranéen* ». Fragile, cette coopération euro-méditerranéenne n'en devient pas moins de plus en plus stratégique.

2.2. LA SITUATION AGRICOLE EURO-MÉDITERRANÉENNE

2.2.1. Du blocage à l'ouverture, l'évolution progressive du débat

Le commerce a constitué l'une des pierres angulaires de la coopération régionale euro-méditerranéenne, avec l'objectif de créer une zone de libre-échange à l'horizon 2010. Par contre, le secteur agricole est resté un domaine sensible lors de la mise en place des *Accords d'association* entre l'UE et les PSEM. Si le libre-échange industriel a été préparé, la libéralisation agricole euro-méditerranéenne reste ajournée. Trois phases révèlent cependant une réelle évolution du dossier.

◆ De 1995 à 2002, face aux désaccords, l'agriculture ne figure pas dans l'agenda de la coopération. Sensible, la question agricole est volontairement occultée, alors qu'elle concentre au même moment l'attention de l'Organisation mondiale du commerce et des négociations

multilatérales internationales. Au nord, les producteurs de l'UE redoutent de devoir affronter une concurrence accrue en cas de disparition de la « *préférence communautaire* ». Au sud, les exportateurs demandent un accès plus large au marché de l'UE. Par ailleurs, les PSEM sont généralement de grands importateurs auprès de l'UE de produits de base, comme les céréales, le sucre et le lait. Or, compte tenu des faibles performances de leurs agricultures vivrières, ils sont peu enclins à les exposer à la concurrence étrangère. De plus, une partie du « *conflit* » commercial euro-méditerranéen provient, en cas de libéralisation complète, du risque renforcé de compétition entre les deux rives du Bassin sur les mêmes productions agricoles : huile d'olive, fruits et légumes.

◆ Malgré ces blocages, l'ouverture s'amorce à partir de 2003. Le 27 novembre 2003 est organisée à Venise, sous présidence italienne de la Communauté, la première Conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur l'agriculture. Les principales recommandations portent sur le renforcement du développement rural, la promotion de la qualité des produits agricoles et le lancement d'actions concrètes en matière d'agriculture biologique. Désormais, le débat porte essentiellement sur la vitesse et la méthode du processus. En outre, il est apparu aux décideurs que l'agriculture ne pourrait être traitée qu'au cas par cas, suivant la sensibilité du produit sur les marchés de l'UE et selon la compétitivité à l'exportation de chaque PSEM (logique de la différenciation) et ceci finalement correspond alors assez bien à la philosophie stratégique induite par la nouvelle *Politique européenne de voisinage*.

◆ En 2005, l'agriculture figure dans le calendrier visant à réformer et relancer le *Partenariat euro-méditerranéen*. L'UE a officiellement annoncé sa décision d'ouvrir les négociations agricoles avec les PSEM dans une communication du 15 novembre 2005, qui stipule que des tractations seront menées à partir de 2006 en vue d'une « *libéralisation progressive des échanges* ».

de produits agricoles et de la pêche, tant frais que transformés ». Depuis 2006, un Comité d'experts est chargé de suivre le dossier à la Commission européenne et d'appliquer une « *Feuille de route euro-méditerranéenne pour l'agriculture* ». Celle-ci s'oriente autour de trois axes stratégiques :

- La libéralisation réciproque : les PSEM devront s'ouvrir autant que l'UE afin, à terme, de donner lieu à une zone de libre-échange et ceci constitue une rupture par rapport aux anciens accords économiques signés entre les deux parties
- L'approche progressive pour octroyer une asymétrie temporelle : l'UE accepte un rythme d'ouverture et de démantèlement plus lent chez les PSEM
- La définition, par pays, d'une liste d'exceptions avec les produits les plus sensibles à ne pas inclure dans le processus de libéralisation : c'est le principe de liste négative.

De plus, cette *Feuille de route* insiste sur les enjeux du développement rural, la promotion des produits de qualité, la valorisation des produits typiques méditerranéens, le renforcement de l'investissement privé dans le secteur agricole et l'amélioration de l'accès aux marchés d'exportation.

Aujourd'hui, les négociations sont en cours, mais elles progressent difficilement et très différemment selon les PPM. Outre l'héritage historique de dix ans d'extrême sensibilité sur le dossier agricole entre les parties, les discussions sont complexes car la Commission exige que les barrières tarifaires sur les produits identifiés soient rapidement démantelées afin d'établir, autour de 2010, la grande zone de libre-échange euro-méditerranéenne. Or, la plupart des PPM désire que des périodes de transition plus longues leur soient accordées, à l'instar de ce que le Maroc a réussi à établir avec les États-Unis dans le cadre de leur accord de libre-échange. L'UE paraît plus exigeante que par le passé dans ces négociations, notamment en raison du cadre contraignant qu'imposent désormais les règles de l'OMC ⁴⁰.

Les avancées sont donc très contrastées selon les PPM. Avec le Maroc, la négociation est lente et semble plus difficile que prévu initialement. L'Égypte a proposé de tout libéraliser, surprenant la Commission, qui cherche à restreindre la liste des produits concernés, tout en étant intéressée par le marché considérable que représente ce pays importateur agricole net. Avec la Tunisie, des blocages demeurent et la négociation ne progresse pas sur le volet agricole, peut-être parce que Tunis a rendez-vous dès 2008 pour l'ouverture de ses échanges industriels avec l'Europe. La situation est encore moins favorable avec l'Algérie, puisque aucune discussion n'a été entamée. Avec Israël, une liste de produits stratégiques cibles a été identifiée, mais l'accord sera somme toute limité. Concernant la Jordanie, un accord assez ambitieux a facilement été trouvé, sans doute parce que le secteur agricole n'occupe pas, dans ce pays, une place économique déterminante. Enfin, le dialogue est pour l'heure gelé entre l'UE et la Syrie pour des raisons politiques.

Ainsi, le cycle de ces négociations sera de toute évidence plus long que prévu, sachant que la Commission accroît parallèlement ses exigences en matière de sécurité sanitaire des aliments. En quelque sorte, à la disparition progressive des droits de douane succédera la mise en place de barrières non-tarifaires particulièrement exigeantes au niveau de la qualité et de la sûreté des produits. Cette situation représente un véritable défi à relever pour les producteurs du sud de la Méditerranée.

2.2.2. Des échanges agricoles euro-méditerranéens asymétriques

En matière agricole, les données de l'année 2004 confirment une série de tendances lourdes : le commerce entre l'UE à vingt-cinq États-membres et les PSEM est à la fois asymétrique, faussement équilibré et géographiquement ciblé.

- ◆ L'asymétrie est simple : le commerce de l'Union européenne avec les PSEM représente seulement 2 % des importations et exporta-

40 - Cf. Alexandra Martin, « Des négociations agricoles euro-méditerranéennes à la carte ? », Note d'alerte n° 40, Observatoire méditerranéen du CIHEAM, décembre 2007.

tions agricoles de celle-ci, mais polarise 52 % de leurs exportations agricoles et couvre 28 % de leurs importations. Le différentiel est donc très net en termes d'intensité agro-commerciale.

- ◆ L'équilibre de façade tient au fait que la balance agro-commerciale euro-méditerranéenne affiche certes un léger excédent de 600 millions de dollars en faveur des PSEM, mais ce résultat positif n'est dû qu'au poids commercial de la Turquie qui assure 46 % des exportations agricoles des PSEM vers l'UE. Autrement dit, hors Turquie, la balance commerciale agricole des PSEM avec l'UE devient déficitaire de 1,5 milliard de dollars et même de près de 1,8 milliard pour les seuls PSEM arabes (cf. *Graphique 8*). Seuls la Tunisie et le Maroc parviennent parfois à équilibrer leurs balances commerciales avec l'UE, à la différence de l'Algérie qui pèse lourdement dans le déficit global des PSEM arabes.

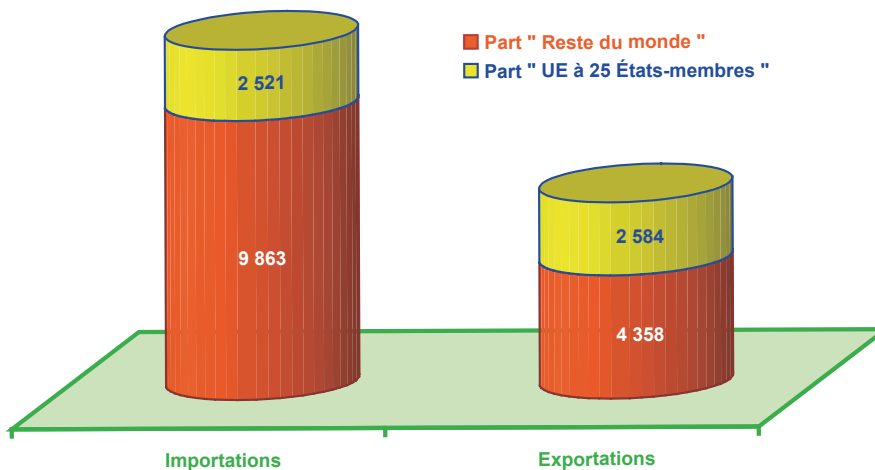
- ◆ L'orientation ciblée des échanges agricoles se traduit par une forte polarisation du commerce entre quelques pays de l'Union européenne et des PSEM. Dans l'UE, cinq États-membres assurent plus de 70 % des exportations vers les PSEM : il s'agit d'abord de la France (30 %), puis des Pays-Bas (14 %), de l'Allemagne (12 %), de l'Espagne (9 %) et de l'Italie (6 %). La situation est identique en matière d'importations communautaires depuis les PSEM, même si les valeurs relatives diffèrent : Italie (19 %), Allemagne (17 %), France (15 %), Espagne (13 %) et Pays-Bas (10 %). Du côté des PSEM, la Turquie assure 46 % des exportations agricoles vers l'UE, devant Israël (15 %), le Maroc (22 %) et la Tunisie (12 %). En termes d'importations, l'Algérie est numéro un (25 %), suivie de la Turquie (14 %) et l'Égypte (13 %).

De plus, l'analyse détaillée des échanges fait apparaître l'existence de courants d'échanges

Graphique 8

Les échanges agricoles des Pays arabes méditerranéens en 2004

(En millions de dollars - Source : FAOSTAT 2004)



privilegiés entre certains pays. Ainsi, la France réalise-t-elle avec le Maroc 48 % de ses importations en provenance des PSEM et l'Allemagne, 79 % avec la Turquie. Dans une moindre mesure, ceci est également vrai dans le sens de l'UE vers les PSEM : 40 % des exportations françaises vers les PSEM sont destinés à l'Algérie.

Enfin, les produits agricoles et agro-alimentaires échangés reflètent largement les spécialisations des deux zones. Ainsi, et même si beaucoup de produits notamment transformés sont exportés de l'UE vers les PSEM, celle-ci leur vend d'abord des céréales (16 %), puis des produits laitiers (15 %) et du sucre (8 %). Les exportations des PSEM vers l'UE sont encore plus spécialisées : 54 % d'entre elles sont constitués de fruits et légumes, frais ou transformés, puis viennent les produits de la mer (10 %) et l'huile d'olive (10 %).

2.3. ENJEUX ET NOUVELLES PERSPECTIVES

2.3.1. Inquiétudes autour de la libéralisation des échanges euro-méditerranéens

Outre les difficultés déjà décrites concernant l'inclusion du volet agricole dans les négociations visant à libéraliser le commerce régional, existe un vif débat sur la mise en place de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne (ZLEEM). Plusieurs études d'impact récentes, cherchant à mesurer les effets potentiels de celle-ci soulèvent en effet des doutes quant à sa durabilité socio-économique ⁴¹.

Concernant l'UE prise dans son ensemble, les conséquences seraient vraisemblablement limitées en raison du faible poids des PSEM dans son commerce agricole extérieur. L'ouverture des marchés pourrait cependant stimuler ses exportations sur la rive sud de la Méditerranée où augmentent les besoins en produits de base, comme les céréales, le lait et les viandes. En revanche, l'Europe méditerranéenne prise isolément serait affectée par une

libéralisation agricole brute : les producteurs des filières classiques de fruits et légumes, communément installés en Espagne, dans le sud de la France, en Italie ou en Grèce pourraient être fragilisés par l'ouverture des échanges et ils seraient sans doute au rendez-vous de la contestation politique si, faute de mesures transitoires d'accompagnement, le protectionnisme communautaire se déliait.

Pour les PSEM, l'impact serait beaucoup plus négatif que pour la Communauté européenne, mais il se révèle mixte dans ses scénarios :

- ◆ D'abord, leurs avantages comparatifs se concentrent dans le secteur des fruits et légumes, qui constitue le principal intérêt défensif de l'Europe.
- ◆ Ensuite, cette ouverture aurait plusieurs effets agro-commerciaux : réduction des productions de céréales et des autres grandes cultures, ainsi que de viande et de lait, augmentation de la production de fruits et légumes dans tous les PSEM, d'huile d'olive en Tunisie et de sucre au Maroc et en Égypte, développement d'industries agro-alimentaires lié aux possibilités d'accès accrus au marché européen.
- ◆ Par ailleurs, les modèles annoncent des effets légèrement positifs pour les consommateurs, grâce au potentiel d'acquisition de produits alimentaires à des prix plus bas.

Toutefois, cette libéralisation et cette ouverture aux marchés internationaux exposerait davantage les foyers urbains et ruraux des PSEM aux fluctuations de prix, engendrant simultanément des effets négatifs lourds pour les familles les plus pauvres. La baisse des prix pourrait certes amplifier la consommation interne, mais elle risquerait de déstabiliser les producteurs de cultures vivrières et les petites exploitations. Ainsi, les répercussions de la libéralisation dépasseraient le seul cadre commercial pour affecter, socio-économiquement et politiquement, des sociétés paysannes mal préparées à l'ouverture des marchés : ceci contrairement à une minorité d'exploitations qui y gagnerait car capitalistique, organisée, mécanisée, intensive en intrants et orientée sur des productions d'exportation. Or,

41 - Anna Lipchitz, « La libéralisation agricole en zone euro-méditerranéenne : la nécessité d'une approche progressive », Notes et études économiques n° 23, ministère français de l'Agriculture et de la Pêche, 2005 – FEMISE, « Impact de la libéralisation agricole dans le contexte du partenariat euro-méditerranéen », rapport collectif, Marseille, novembre 2003.

une nouvelle paupérisation des populations rurale et agricole, dont les femmes seraient les premières victimes, aurait des effets multiples : à commencer par une explosion du chômage et de l'exode vers les villes ou l'étranger. Enfin, ces perspectives augurent de pressions environnementales supplémentaires sur des territoires déjà fragilisés par la raréfaction des ressources en terre et en eau. À ce titre, même en cas de libéralisation agricole, il faut prendre la mesure des limites des capacités exportatrices des PSEM car la croissance de la demande interne se poursuit alors que, hormis en Turquie, les disponibilités en terres et en eau se réduisent.

Dans ce contexte, une première remarque s'impose concernant la mythification faite autour de l'année 2010 comme date – carrefour pour l'ouverture des marchés euro-méditerranéens. Cette focalisation est erronée car la date est la symbolique temporelle de Barcelone. Or, aucun des pays partenaires méditerranéens n'arrivera en même temps sur la ligne d'arrivée fixée pour la libéralisation commerciale avec l'Europe. Douze ans sont en effet nécessaires après la signature de l'accord d'association avec l'Union : ainsi, la Tunisie a-t-elle rendez-vous en 2008, mais l'Algérie seulement en 2017. De plus, à aujourd'hui, rien ne dit clairement ce qu'il en sera des questions agricoles dans ces ouvertures commerciales : d'où les malentendus et l'impression de désordre qui plane.

La seconde remarque entend lever certaines craintes. *EuMed – Agpol*⁴², un très important programme européen de recherches, a récemment analysé les impacts potentiels de la libéralisation des échanges agricoles euro-méditerranéens au niveau de la filière ultra-sensible des fruits et légumes. Plusieurs résultats ont été révélés : faible marge de croissance pour les exportations des PSEM en direction de l'UE, fortes possibilités, pour les pays européens, d'accroître leurs exportations vers les PSEM où les conséquences sociales seraient importantes, vulnérabilité accrue néanmoins pour certains producteurs de régions du sud de l'Europe, sachant cependant que ceux-ci pourraient assez facilement bénéficier de mesures de compensation. En somme, ce programme indique que

l'UE, prise dans son ensemble, ne serait pas perdante avec la libéralisation des échanges agricoles euro-méditerranéens.

2.3.2. De nouveaux paramètres déterminants

En complément de cette analyse, trois aspects conjoncturels doivent être brièvement examinés afin de pouvoir s'interroger en des termes nouveaux sur l'avenir de l'agriculture méditerranéenne.

Premièrement, le blocage persistant au sein de l'Organisation mondiale du Commerce, où le cycle de négociations de Doha pour le développement est bridé : ceci conduit à s'interroger sur la possibilité, pour les blocs régionaux qui s'y constituent de répondre à des logiques de partenariat nord – sud, où la proximité géographique donnerait du sens. Ceci dit, il faut reconnaître l'hétérogénéité des positions commerciales des pays méditerranéens du sud : ni la Méditerranée, ni l'Euro-Méditerranée n'existent à l'OMC, alors que cela pourrait s'avérer de plus en plus utile. L'Égypte est le seul PSEM membre du puissant G-20, le groupe formé par des pays en voie de développement, Brésil et Inde en tête, possédant une capacité agricole exportatrice et donc intéressés par une libéralisation plus large. Israël fait partie du G-10, le groupe le plus défensif en matière de protectionnisme agricole. La Turquie s'est intégrée au G-33, le groupe des « *Amis des produits spéciaux* » en faveur desquels ils réclament un traitement différencié dans les pays en voie de développement et un mécanisme spécifique de sauvegarde, même s'ils prennent aussi des positions très offensives face aux aides des pays riches. Le Maroc et la Tunisie font partie du G-90, c'est-à-dire des pays unis face aux problèmes d'érosion des préférences, puisque tous jouissent d'un accès préférentiel aux marchés des pays riches, notamment celui de l'UE dont ils dépendent largement : ils demandent le maintien de ces préférences aussi longtemps qu'existeront, dans les pays développés, des aides agricoles touchant leurs produits.

42 - Pour plus de renseignements, consulter le site du Programme à l'adresse : <http://eumed-agpol.iamm.fr/>

Deuxièmement, les réformes en cours et à venir de la Politique agricole commune de l'UE ne peuvent laisser la Méditerranée indifférente. La révision de la PAC est intimement liée à la zone méditerranéenne de la Communauté compte tenu de l'impact non négligeable de certaines réformes, telles celles des Organisations communes de marché du vin ou des fruits et légumes, ainsi que des conséquences structurelles de la refonte des systèmes de financement. D'autre part, la perspective de libéraliser les échanges agricoles euro-méditerranéens place le futur de la PAC dans une configuration de proximité stratégique avec la Méditerranée. Comment réguler un marché commercial de libre-échange sans disposer, en amont, d'un appareil politique de régulation institutionnelle, à l'échelle euro-méditerranéenne ? Faire l'impasse sur ce sujet lors de la préparation de la PAC post-2013 sera difficile. Si le projet d'intégration euro-méditerranéenne demeure un objectif politique, une réflexion prospective s'impose sur ce qui caractérise et peut rassembler cet espace face à une compétition internationale accrue. Le dossier agricole et alimentaire semble ici difficilement contournable.

Enfin, il faut décrypter les répercussions de la hausse récente et spectaculaire du prix de produits agricoles de base, comme les céréales, le lait ou la viande, car celles-ci se font, semble-t-il, déjà sentir dans plusieurs zones de la Méditerranée. Vers 2020, la population mondiale devrait atteindre environ 7,6 milliards d'habitants, soit une augmentation de 45 % par rapport au début des années quatre-vingt-dix. L'écrasante majorité de cette croissance se concentrera dans les villes et les zones périurbaines des pays en développement et des régions émergentes, Inde et Chine en tête. Cette dynamique se double souvent d'une augmentation moyenne des niveaux de vie des populations et ceci provoque alors de substantielles modifications des pratiques alimentaires, sous forme de réduction de la consommation de produits végétaux et d'augmentation de celle de viandes, de produits laitiers et de produits trans-

formés. Ces mutations globales ont d'indéniables impacts sur le système agricole mondial, à commencer par un facteur trop peu connu : la croissance forte de la demande de matières premières destinées à l'alimentation animale. Parallèlement, il faut insister sur l'une des autres causes supposées de cette hausse des prix alimentaires, à savoir l'essor rapide des biocarburants. Leur développement s'inscrit dans un contexte de plus en plus délicat de raréfaction des ressources naturelles énergétiques et de préoccupation environnementale grandissante, mais il provoque une éviction foncière au détriment des productions alimentaires. De plus, il faut également souligner que le renchérissement du prix des matières premières est aussi imputable à d'autres phénomènes comme les accidents climatiques (qui participent peut-être déjà des changements annoncés) ou la hausse tendancielle des coûts du transport maritime et des expéditions, avec congestion du trafic portuaire et allongement des itinéraires commerciaux. Cette combinaison de facteurs est responsable de la hausse récente, et sans doute durable, des prix alimentaires. La situation apparaît tout à fait inquiétante pour l'espace méditerranéen, compte tenu de l'importance stratégique des céréales dans la région.

3. DES FUTURS POSSIBLES POUR L'AGRICULTURE EN MÉDITERRANÉE

Le diagnostic en dynamique de la situation agricole, alimentaire et rurale du Bassin méditerranéen, complété de l'examen des principaux enjeux émergents dans la région, nous permet au final d'identifier quatre scénarios globaux d'évolution, aux contours et aux trajectoires contrastés⁴³. Il va de soi que ceux-ci ne constituent que des futurs possibles, pouvant modestement inciter à agir afin de préparer un avenir plus prometteur en Méditerranée. Ils s'inscrivent dans un horizon temporel situé autour de 2020.

43 - Une présentation plus fine et plus complète de ces quatre scénarios est disponible dans *Méditerranée 2008, Les futurs agricoles et alimentaires en Méditerranée*, Rapport annuel du CIHEAM, sous la direction de Bertrand Hervieu, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2008.

3.1. PREMIER SCÉNARIO : UNE MÉDITERRANÉE SANS CONVICTIONS

Le premier scénario est qualifié de « *tendanciel* », au sens où il prolonge dans le temps les dynamiques actuellement à l'œuvre. Il est construit sur la base des évolutions sur longue période observées dans le passé et offre l'image d'une Méditerranée abordant l'avenir sans convictions.

Ce futur présente une région incapable d'enrayer la détérioration de son patrimoine naturel et culturel. L'environnement se dégrade, les clivages territoriaux se durcissent et la production agricole se fragilise, tandis que les modes de consommation se transforment et que la croissance démographique se poursuit. À l'instar de l'économie en général, le secteur agricole s'adapte difficilement aux nouvelles réalités, complexes et pénétrantes, qu'induit la mondialisation des échanges. Les agricultures méditerranéennes sont de moins en moins compétitives faute de structuration des filières et de construction d'un véritable système agro-alimentaire régional.

Sur le plan commercial, l'heure est à la mise en place de « *corridors de libre-échange agricole* » entre l'UE et certains PSEM, mais sans l'instauration de l'armature institutionnelle capable d'encadrer politiquement ce processus. Les PSEM, déjà handicapés par des contraintes naturelles exacerbées comme le manque d'eau et la perte de terres agricoles, voient rétrécir leurs marges à l'export, compte tenu du développement de la normalisation sanitaire des échanges. À l'inverse, la libéralisation commerciale profite considérablement aux grandes industries alimentaires européennes sur les produits dont les PSEM sont déficitaires. Les « *corridors* » présentent ainsi deux morphologies commerciales très contrastées : pour l'Europe, s'ouvre sur la Méditerranée un boulevard céréalier, carné et laitier, tandis que, pour les PSEM, se dessinent seulement d'étroites ruelles, semées d'embûches technico-juridiques et pour une gamme de produits plutôt limitée : fruits, légumes et opportunités de niche.

Ainsi, faute de réaction régionale, la Méditerranée serait victime des dynamiques économiques et

agricoles mondiales. Les principales conséquences de ce scénario seraient l'éviction des marchés, la concurrence régionale et internationale, la forte asymétrie Nord / Sud et le dualisme accentué avec contrôle, dans les pays, de la filière qualité par une minorité d'exploitants et faible influence des associations de consommateurs. Au final, l'agriculture serait pénalisée dans les zones déjà fragilisées sur le plan foncier et hydraulique. Au cœur des sociétés méditerranéennes, la concurrence pour les sols et pour l'eau est déjà à l'œuvre aujourd'hui, entre agriculteurs, entre villes et campagnes, entre tourisme et agriculture, etc. Mais l'avenir en tendance serait pire. L'agriculture en Méditerranée devrait donc faire face à une série de pressions constantes ou montantes, qui, combinées, comprimeraient progressivement le potentiel agro-alimentaire régional.

Dans le domaine rural, le scénario tendanciel conforterait la marginalisation des espaces. Le milieu rural continuerait de subir les effets de processus et de politiques qui ne s'adressent pas directement à lui. Par ailleurs, le coût des dépenses de santé des maladies liées aux mauvaises pratiques alimentaires augmenterait dans la plupart des pays de la région, alors que, sur le plan quantitatif, de nouvelles tensions réapparaîtraient suite au renchérissement des prix alimentaires.

Dans ce contexte, les disparités interrégionales se renforceraient tout autant que la paralysie mutuelle dans l'expression des politiques de coopération. La Méditerranée partirait à vau-l'eau en faisant fi des enjeux présents et émergents.

3.2. DEUXIÈME SCÉNARIO : UNE MÉDITERRANÉE SOUS TENSION

Un scénario « *tendanciel aggravé* » ne peut pas être occulté et il révélerait, à la fois, la vulnérabilité du milieu et l'indigence des politiques de coopération méditerranéenne face aux défis régionaux. Ce second scénario prévoit la détérioration accélérée de certains phénomènes observés dans le « *tendanciel* » du premier. Mais ce futur possible place très clairement la Méditerranée dans une période

de fortes turbulences : l'avenir s'écrit résolument sous tensions.

Plusieurs facteurs de crise interne interviennent dans ce scénario : lourds impacts environnementaux et économiques dus au changement climatique, dégradation de la sécurité alimentaire des populations, convoitises renforcées pour l'accès aux ressources stratégiques que sont l'eau et la terre, aggravation des inégalités sociales et « *mal-développement* » territorial. De plus, se superpose le risque de tensions accrues en raison de nombreux facteurs de turbulences périphériques : mouvements migratoires accélérés, persistance de certains conflits, réveils identitaires et communautaires, concurrences stratégiques entre grandes puissances, etc.

Sur le plan agricole, ce scénario se traduit par la disparition brutale des paysanneries locales, l'essor continu de la grande distribution et l'oubli presque complet des espaces ruraux. Le secteur agricole n'est perçu que sous l'angle commercial et agronomique, sans exploration de ses multiples dimensions. Élément dramatique au sud, l'articulation entre le monde urbain et le monde rural est définitivement cassée. L'arrière-pays se retrouve oublié par les pouvoirs publics et donc condamné à la pauvreté et à l'enclavement. Ce désespoir dans les campagnes se double de tensions accrues en milieu urbain et les deux, conjugués, convergent vers des perspectives d'émeutes de la faim. Les extrémismes politiques et religieux prospèrent sur ces vulnérabilités.

Ce paysage méditerranéen n'augure donc pas d'un avenir meilleur pour la coopération régionale. L'Europe se désinvestit peu à peu de cet espace qui, finalement, se désintègre et plombe durablement l'esprit de solidarité et de confiance entre voisins. La proximité est gérée par la sécurité et l'avenir préparé par le repli. Alors que de grands pôles régionaux s'organisent à travers le globe, l'Europe et la Méditerranée font le choix de s'ignorer. Sur la carte géo-économique du monde, la Méditerranée s'efface donc pour de bon. C'est la marche à reculons du projet euro-méditerranéen.

3.3. TROISIÈME SCÉNARIO : UNE MÉDITERRANÉE ÉCLATÉE, MAIS RÉACTIVE

Ce scénario voit se déployer la recherche d'opportunités de coopération dans le but de faire face à des défis devenus trop globaux pour prétendre les résoudre unilatéralement ou dans l'objectif de s'agréger par petits groupes afin de maximiser des potentiels économiques, politiques ou naturels. C'est un avenir où la Méditerranée se construit à la carte, au gré des circonstances et selon des logiques politiques fondées sur la primauté de l'intérêt bien compris. Des alliances, à la fois occasionnelles et circonstancielles, se multiplieront pour faire face à des défis régionaux ou, au contraire, saisir des opportunités.

Ce scénario constitue une réponse positive aux évolutions tendanciennes décrites dans le premier scénario : c'est-à-dire une Méditerranée concentrant de nombreuses tensions, mais tentant de réagir afin de s'adapter au monde du vingt-et-unième siècle et amortir, par des alliances stratégiques choisies, les multiples chocs provoqués par la mondialisation. Ce scénario présente ainsi un espace méditerranéen éclaté, mais réactif, désordonné, mais occasionnellement structurant. Il est tout à la fois intéressant, subtil et insuffisant.

À la différence des scénarios précédents, celui-ci prévoit une prolifération d'actions concrètes entre acteurs étatiques et non-étatiques (entreprises, société civile), où la géographie de la coopération ne fait plus forcément sens. Ainsi, par exemple, l'Algérie et l'Ukraine troqueraient du gaz contre du blé dans une optique de purs intérêts nationaux ou des alliances sud – sud se développeraient entre la Turquie et les PSEM ou entre ceux-ci et les grandes puissances agricoles de l'hémisphère sud, comme le Brésil ou l'Australie. Marqué par la montée en puissance des acteurs extra-méditerranéens, ce scénario présente un avenir où les États-Unis, la Chine, la Russie ou les États du Golfe accroissent, sous des proportions gardées, leur influence en Méditerranée, sans chercher pour autant à faire de cette zone un espace commun de solidarités et d'échanges.

Mais c'est aussi un futur ouvert aux coopérations euro-méditerranéennes d'intérêt afin de gérer des enjeux où le multilatéralisme s'imposerait, tels le changement climatique, la gestion des ressources hydriques ou la prévention des incendies de forêt. Ce serait, par exemple, l'Espagne et le Maghreb travaillant ensemble face aux problèmes de sécheresse et de désertification, l'Égypte misant sur une relation privilégiée avec l'Italie pour mutualiser leurs potentiels alimentaires ou l'Allemagne et les Pays-Bas trouvant les moyens financiers et politiques de développer des coopérations en matière agricole et environnementale avec certains PSEM, notamment dans le domaine de l'eau, des cultures hors sol ou de la mise en marché des productions. Ce scénario d'une Méditerranée à géométrie variable ne se cantonnerait naturellement pas à des relations structurantes au niveau des États. L'impulsion viendrait souvent de la base *via*, soit l'engagement puissant de certains groupes privés, soit la montée en puissance de mouvements associatifs.

Néanmoins et malgré les dynamiques encourageantes qu'il enclenche, ce scénario reste contraignant en termes de prospective car il se situe avant tout dans le réactif. La diplomatie de circonstances et les coopérations renforcées priment. Malgré un foisonnement de bonnes intentions, occasionnellement traduites par des résultats concrets, cet avenir ne dessine aucune intégration en Méditerranée. Seuls risquent donc de compter les espaces utiles mondialisés, c'est-à-dire les centres urbains des villes littorales et les sites touristiques. C'est un avenir ouvert à la concrétisation de plusieurs Méditerranées, tantôt complémentaires, tantôt concurrentielles.

3.4. QUATRIÈME SCÉNARIO : UNE EURO-MÉDITERRANÉE EN CONFIANCE

Un quatrième scénario est possible à moyen terme si sa construction est déclenchée dès à présent. C'est celui d'un avenir en confiance, où l'Europe et la Méditerranée font le pari de s'associer stratégiquement afin de ne pas s'affaiblir séparément au fil du temps.

Ce scénario d'une Euro-Méditerranée réinventée puise dans les sources de mobilisation incontournables que la région recèle, à commencer par son potentiel agro-alimentaire et territorial. Il fait le pari d'une mobilisation où tous, décideurs, opérateurs privés, producteurs et société civile, prennent conscience des réels risques encourus à ne pas construire l'intégration de l'espace euro-méditerranéen. De même que la PAC, aujourd'hui à un tournant de son histoire, a été le ciment de la construction européenne, l'agriculture devient, dans ce scénario, un puissant moteur dans l'émergence du pôle euro-méditerranéen.

Dans ce contexte, la politique des marchés est basée sur l'intégration commerciale des États euro-méditerranéens qui pourraient compter environ 850 millions d'habitants à l'horizon 2020. Ce processus de libéralisation poursuit celui déjà initié, c'est-à-dire selon un cadre graduel et asymétrique afin de respecter l'adaptation des agricultures des pays partenaires. L'unification des marchés dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (qui, du fait des délais de transition, ne se concrétise pas avant la fin de la décennie 2010) se montre particulièrement bénéfique compte tenu du renchérissement du prix des énergies fossiles et de la limitation des gaz à effets de serre qui obligent à rapprocher zones de production et de consommation. Ce rapprochement n'interdit certes pas les approvisionnements à l'extérieur du Bassin méditerranéen, mais ceux-ci seraient moins massifs qu'aujourd'hui.

Pour faciliter ce rapprochement, les législations et les systèmes de normes et de traçabilité sont mis à niveau. Parallèlement, une certaine préférence euro-méditerranéenne est promue et défendue dans le cadre des négociations de l'Organisation mondiale du commerce, considérant que celle-ci finirait, au nom de la nécessaire régulation de la libéralisation mondiale des échanges agricoles, par accepter l'existence de pôles agricoles régionaux, surtout s'ils associent des pays aux dynamiques de développement très contrastées. Cette position apparaît d'autant plus défendable que la préférence euro-méditerranéenne serait au service d'un développement agricole respectueux de la ressource et des consommateurs et aussi vecteur d'équilibre social.

Cette préférence peut s'imposer *de facto*, sans recourir à une politique de type tarifaire, au moins pour les produits typiquement méditerranéens : fruits, certaines céréales, légumes, raisins, etc. Ceux-ci pourraient en effet se démarquer de leurs concurrents grâce à une approche qualité exigeante et une mobilisation de consommateurs, séduits par l'existence d'une agriculture à même de permettre la valorisation durable des territoires. Produits sur le triple engagement de l'identité, la qualité et la sécurité, les aliments issus de l'agriculture méditerranéenne rassureraient les consommateurs régionaux et, partant, reconquerraient plus facilement les marchés intérieurs, mais aussi amélioreraient leur visibilité à l'international. De plus, cette politique qualité, couplée à une politique touristique arrimée aux territoires ruraux, pourrait, pour certains produits, être renforcée par une politique d'identification : c'est-à-dire un label marketing méditerranéen facilement reconnaissable par les très nombreux touristes.

Afin que ce partenariat commercial soit profitable au plus grand nombre, il s'accompagnerait, dans les PSEM, d'un programme de développement rural ambitieux, visant notamment à équiper les territoires en infrastructures agricoles et à améliorer les structures d'exploitation et les filières. Plus largement, cette politique s'appuierait aussi sur la mobilisation de plus en plus effective de la société civile et se fixerait pour objectif de transformer l'économie agricole en économie rurale. En lien avec cette dynamique, l'espace euro-méditerranéen de la recherche agronomique serait organisé autour de problématiques communes impérieuses (érosion des sols, raréfaction de la ressource en eau, changements climatiques, zoonoses, etc.) et fondé sur un maillage d'excellence, regroupant des communautés scientifiques ou des chercheurs isolés dans le Bassin méditerranéen et gage de réussite.

Cette politique agro-alimentaire et environnementale euro-méditerranéenne aurait ainsi pour mission de répondre à quatre objectifs majeurs :

- ◆ Assurer l'indépendance et la sécurité alimentaire de la zone euro-méditerranéenne
- ◆ Contribuer à la lutte contre les changements climatiques

- ◆ Participer à la préservation de l'environnement et de la biodiversité
- ◆ Façonner de nouveaux équilibres socio-économiques entre les territoires ruraux et les mondes urbains.

Un tel contexte participerait au rayonnement du régime alimentaire méditerranéen que les consommateurs se réappropriaient. Fort de ce cadre législatif et politique, inhérent à une coopération soutenue, les milieux économiques et organisationnels se conforteraient, le partenariat encourageant les organisations de producteurs à se structurer, les transformateurs à investir et la distribution à s'approvisionner dans les territoires.

De plus, toutes ces perspectives conjuguées permettraient de proposer un cadre concret à la coopération régionale entre Europe et Méditerranée, tout en démontrant par des preuves et des faits concernant le quotidien des individus, la santé des économies, le développement des territoires ou la sécurité alimentaire, combien la question agricole donne du sens au concept de développement durable.

CONCLUSION

Afin d'enclencher le scénario d'une Euro-Méditerranée fondant sa construction sur la triple coopération agricole, alimentaire et environnementale, des pistes de réflexion ont été élaborées ⁴⁴. Gageons que le lecteur discernera dans ces lignes le souci constant des auteurs à susciter un débat nouveau sur l'Europe et son projet politique, ainsi que sur la Méditerranée et le futur de son agriculture. Pour conclure, l'accent est donc volontairement mis sur la temporalité des quatre scénarios qui viennent d'être décrits afin que l'action puisse s'écrire au présent.

Le scénario « *tendanciel* », c'est-à-dire le premier présenté, est inquiétant car sans convictions et assurément annonciateur de lendemains sans cesse plus difficiles et plus complexes pour la Méditerranée. Il est assez probable que, s'il se poursuit, l'option d'enclencher le scénario optimiste d'une Euro-Méditerranée construite sur la preuve agricole risque de disparaître du spectre des futurs possibles. Simultanément, plus le tendanciel

perdurera et imprimera sa marque dans les années qui viennent, plus se renforcera la probabilité de déboucher, à moyen terme, sur les fortes turbulences du second scénario décrivant une Méditerranée « *crisogène* » et sous tensions.

Le troisième scénario, marqué par des stratégies circonstanciées et dessinant une zone où des Méditerranées coexistent sans converger, avec des pays optant pour une coopération d'intérêts étroitement nationaux, peut très bien advenir au fur et à mesure que le tendanciel se prolongera. Il est, en quelque sorte, une réaction, un précipité. Là encore, si ce scénario émerge, même s'il est porteur de certaines espérances, l'avenir d'un espace euro-méditerranéen solidaire et intégré se bouchera irrémédiablement.

Tout porte donc à croire que le tendanciel n'offrirait plus que deux évolutions possibles à l'horizon 2015 : l'aggravation des situations ou la course en solitaire. C'est dire l'importance des années immé-

diates pour pouvoir encore bâtir ce pôle euro-méditerranéen. Ne pas faire ce choix aujourd'hui serait demain lourdement préjudiciable. Continuer à hésiter pourrait signifier ne plus avoir d'avenir à choisir, mais simplement constater que le futur sera sans doute tracé dans ses contours principaux. Or, ne pas être architecte de son futur, c'est condamner toute action présente et sonner le glas des mobilisations créatrices.

Confortée par la conjoncture globale et une série de facteurs régionaux, cette idée euro-méditerranéenne n'est plus simplement un pari sur l'avenir. Elle est devenue un impératif stratégique où l'agriculture notamment, examinée sous sa dimension plurielle, révélera progressivement la pertinence géopolitique de cet espace euro-méditerranéen. Cette dynamique permettra de concrétiser la volonté de faire de la Méditerranée un laboratoire du développement durable et responsable.

Date de fin de rédaction : février 2008

COMMERCE ÉQUITABLE

Des enjeux aussi pour le secteur agricole français

M^{me} Sophie Dubuisson - Quellier

chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Centre de Sociologie des organisations (CNRS - Sciences Po)

et M. Ronan Le Velly

enseignant, chercheur au Centre nantais de Sociologie à l'Université de Nantes

*Cette recherche a été menée avec le soutien financier de l'Agence nationale de la recherche,
dans le cadre du programme « Agriculture et Développement durable ».*

Sommaire

INTRODUCTION

1. DES ORIGINES DU COMMERCE ÉQUITABLE AUX FORMES ACTUELLES EN FRANCE

- 1.1. DES PREMIÈRES INITIATIVES À L'INSTITUTIONNALISATION DU COMMERCE ÉQUITABLE
 - 1.1.1. La genèse du commerce équitable
 - 1.1.2. La « première institutionnalisation » du commerce équitable
 - 1.1.3. La structuration et la formalisation du commerce équitable
- 1.2. LES PRINCIPES DU COMMERCE ÉQUITABLE
 - 1.2.1. Des garanties commerciales
pour les groupements de producteurs marginalisés
 - 1.2.2. Des exigences de qualité et de développement pour les producteurs
- 1.3. COMMERCE ÉQUITABLE ET CONSOMMATION RESPONSABLE
 - 1.3.1. Une solidarité entre producteurs et consommateurs qui n'est pas pionnière
 - 1.3.2. La volonté de rendre collective la portée des actes individuels de consommation
- 1.4. PLURALITÉ DES ACTEURS ET DES MÉCANISMES DE GARANTIE EN FRANCE
 - 1.4.1. Les filières spécialisées : maîtriser tout ou partie des opérations commerciales
 - 1.4.2. Les filières labellisées : certifier des opérateurs commerciaux
 - 1.4.3. Des désaccords sur et dans les instances de reconnaissance

2. QUEL COMMERCE ÉQUITABLE ? CONTROVERSES ET ENJEUX

- 2.1. QUELLE ÉVALUATION DU COMMERCE ÉQUITABLE ?
 - 2.1.1. Les effets, au Nord, d'une certaine notoriété du commerce équitable
 - 2.1.2. Une difficile évaluation des effets sur les acteurs du Sud

2.2. QUELLE MODALITÉ DE DISTRIBUTION DES PRODUITS ISSUS DU COMMERCE ÉQUITABLE ?

2.2.1. Le choix de la grande distribution

pour augmenter les débouchés des petits producteurs

2.2.2. Maintenir des structures alternatives

comme formes de contestation du système marchand conventionnel

2.3. QUELLE MODALITÉ DE FINANCEMENT DU COMMERCE ÉQUITABLE ?

2.3.1. Subventions publiques contre système économique autonome

2.3.2. Bénévolat contre professionnalisation des métiers du commerce équitable

2.4. UN COMMERCE ÉQUITABLE POUR QUI ?

2.4.1. L'extension au commerce équitable local :

le rôle des circuits courts au Nord

2.4.2. Des difficultés à penser l'équivalence

entre les situations des petits producteurs du Sud et du Nord

2.5. QUELLE ÉCHELLE POUR LE COMMERCE ÉQUITABLE ?

2.5.1. Échelle territoriale et échelle mondiale

2.5.2. Des modes de gouvernance redéfinis ?

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

Liste des documents présentés dans l'article

ENCADRÉ 1

GENÈSE ET MYTHES DE LA CRÉATION DU COMMERCE ÉQUITABLE : QUELQUES DATES-CLÉS

ENCADRÉ 2

LES ASSOCIATIONS POUR LE MAINTIEN D'UNE AGRICULTURE PAYSANNE (AMAP)

TABLEAU 1

VALEUR DES VENTES DE PRODUITS CERTIFIÉS PAR FLO EN FRANCE ET DANS LE MONDE

GRAPHIQUE 1

COMPARAISON DU PRIX ÉQUITABLE FLO ET DU PRIX À LA BOURSE DE NEW YORK
POUR LE CAFÉ ARABICA SUR LA PÉRIODE 1999-2007

Liste des sigles

AFNOR : Association française de normalisation

AMAP : Association pour le maintien d'une agriculture paysanne

ARDEAR : Association régionale pour le développement de l'emploi agricole et rural

CIVAM : Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural

EFTA : European fair trade association

FLO : Fair trade labelling organisations International

IFAT : International fair trade association

IFOAM : International federation of organic agriculture movements

NEWS : Network of european world shops

ONG : Organisations non-gouvernementales

PFCE : Plate-forme française du commerce équitable

INTRODUCTION

Dans les discours de nos concitoyens, consommer équitable apparaît aujourd'hui comme le reflet d'une attitude « *politiquement correcte* ». Encore confidentiel au début des années deux mille, le commerce équitable a largement investi les espaces médiatiques. Comment expliquer un tel écho, alors même que les pratiques restent encore trop limitées aux yeux de ses promoteurs ?

Les ventes des produits issus du commerce équitable connaissent certes des taux de croissance importants. Dans certains cas, ils représentent même des parts de marché non négligeables : ainsi, 7 % du café arabica et 36 % des bananes bio vendus en France en 2006 étaient issus des filières du commerce équitable et portaient le logo de garantie *Max Havelaar*¹. La même année, le chiffre d'affaires mondial des produits issus du commerce équitable, en alimentaire et en artisanat, a été estimé à deux milliards d'euros : soit un doublement par rapport à 2004².

Pour autant, il ne faut pas surestimer l'importance économique du phénomène. En 2006 en France, la consommation de produits alimentaires issus du commerce équitable ne dépassait pas les 3 euros par personne : soit environ le millième des dépenses de consommation alimentaire des ménages³. Et il est généralement considéré que le commerce équitable ne représente guère plus, en valeur, que 0,01 % du commerce international.

Il est donc évident que les questions posées autour de cette forme renouvelée de l'échange économique ne proviennent pas seulement du volume qu'elle représente. L'intérêt du commerce équitable nous semble plutôt résider dans sa capacité à ouvrir, dans l'espace public, de nouveaux débats qui redéfinissent une partie des enjeux et des problématiques associés aux échanges alimentaires : rémunération des producteurs, conditions de travail, externalités environnementales. Il ne représente pas seulement un nouveau créneau

marketing, mais repose en effet sur un système se donnant pour ambition d'interroger la nature des relations producteurs / consommateurs, en replaçant les caractéristiques des conditions sociales de production au cœur du lien marchand.

Dans cette perspective, il n'est pas surprenant que le monde agricole français se trouve, lui aussi, questionné par les différentes transformations économiques, sociales et politiques au cœur de ces débats. Même si l'histoire du commerce équitable est tournée vers les producteurs des pays du Sud et si ces initiatives sont initialement portées par des associations de solidarité internationale et d'aide au développement, certaines organisations agricoles et agro-alimentaires françaises s'intéressent aujourd'hui, elles aussi, au commerce équitable : qu'il s'agisse de dénoncer certaines pratiques commerciales jugées inéquitables, de construire des niches de marché ou d'établir des formes renouvelées de relations avec la demande.

Dans ce contexte, le commerce équitable

- ◆ cherche-t-il à répondre aux dysfonctionnements des filières commerciales conventionnelles et à améliorer la situation des producteurs du Sud
- ◆ ou vise-t-il à affirmer une alternative plus globale à la mondialisation libérale et à ses acteurs ?

Tel est le potentiel de questionnement que nous voudrions traiter dans cet article. Pour ce faire :

- ◆ Nous consacrerons la première partie à la présentation de l'histoire, des règles et des acteurs du commerce équitable en France. Ceci nous amènera à constater combien le commerce équitable est fait, à la fois, d'un relatif consensus concernant ses principes généraux et d'un grand éclatement quant aux stratégies et modalités pratiques de sa mise en œuvre.
- ◆ Puis, en seconde partie, nous suivrons les différentes controverses qui divisent les promoteurs du commerce équitable et chercherons à en extraire les grandes lignes de fracture. Nous soulignerons la façon dont certains acteurs du monde agricole français puisent dans ces différentes controverses des ressources idéologiques pour redéfinir

1 - Source : *Max Havelaar France*, 2007, *Quinzaine du commerce équitable, dossier de presse*. Nous ne disposons pas de chiffres se rapportant au marché total du café et de la banane.

2 - Sources : *IFAT*, 2006, *Annual Report 2006*. *FLO*, 2007, *Annual report 2006 - 2007*.

3 - En 2006 en France, les dépenses totales de consommation des ménages en matière d'alimentation et de boissons non-alcoolisées équivalaient à 166 milliards d'euros (Source : *INSEE, Comptes nationaux*)

la nature des relations économiques, sociales et politiques entre ceux qui produisent et ceux qui consomment.

1. DES ORIGINES DU COMMERCE ÉQUITABLE AUX FORMES ACTUELLES EN FRANCE

1.1. DES PREMIÈRES INITIATIVES À L'INSTITUTIONNALISATION DU COMMERCE ÉQUITABLE

1.1.1. La genèse du commerce équitable

L'histoire du commerce équitable reste à écrire et les éléments dont nous disposons se limitent à ceux que les organisations du commerce équitable donnent aujourd'hui de leur propre passé.

Plusieurs dates et événements-clés sont ainsi généralement mis en avant (cf. Encadré 1). Selon celles-ci, l'origine du commerce équitable, dans les années 1940 – 1970, se dilue dans des séries d'initiatives géographiquement éparées, faiblement articulées entre elles et plurielles du point de vue de leurs inspirations, même si différentes obédiences protestantes ou catholiques y ont souvent joué un rôle important.

Il apparaît aussi que les organisations restituent leur propre démarche dans une tradition d'expériences : ceci moins pour s'en réclamer directement que pour tracer une généalogie pouvant faire sens auprès d'une partie de leurs interlocuteurs. Le mouvement actuel du commerce équitable manifeste ainsi qu'il ne part pas de rien, mais s'ancre dans une volonté, abondamment exprimée à travers le temps et l'espace, à la fois de redéfinir des pratiques commerciales qui se veulent plus justes et d'échapper aux travers de l'assistanat et de la charité.

1.1.2. La « première institutionnalisation »⁴ du commerce équitable

À partir des années quatre-vingts, divers processus conduisent à établir des liens entre les expériences pionnières. À cet égard, le cas français constitue une bonne illustration.

En 1981, est créée la *Fédération Artisans du Monde*. Celle-ci regroupe alors une vingtaine de boutiques associatives, proches du mouvement tiers-mondiste⁵, couplant généralement une activité d'information et la vente de quelques produits d'artisanat issus de groupements situés en Afrique, en Amérique latine ou en Asie. Les adhérents s'entendent sur une charte définissant le projet commun. Puis, au fil des assemblées générales annuelles, ils précisent les conditions d'échange qu'ils associent à l'idée de « commerce alternatif » ou de « commerce équitable », ce second terme s'imposant à la fin des années quatre-vingts. Dès les premières années, les questions portent par exemple, sur le projet de vendre des produits issus du commerce équitable en grande distribution, sur la pertinence d'établir de façon plus précise les critères de définition du commerce équitable, sur la mise en place d'une centrale d'importation ou sur l'intérêt d'importer du miel du Chiapas, alors que ce produit est également fabriqué en France.

À cette époque, la Fédération noue des contacts avec d'autres organisations françaises de commerce équitable comme, par exemple, deux associations partageant le même type de projet : l'Association de solidarité avec les peuples d'Amérique latine (ASPAL) créée en 1979 et Artisanat SEL⁶ créé en 1983. Elle entretient également des relations avec des mouvements de commerce équitable existant dans d'autres pays européens, ceux-ci étant souvent plus avancés qu'elle dans leur développement. Lors des assemblées générales de la Fédération, il n'est ainsi pas rare de mobiliser les exemples belges ou hollandais pour réfléchir à ce qui pourrait être fait en France ou de s'inspirer des documents de

4 - Nous empruntons ces termes à Jean-Frédéric Lemay (2007).

5 - Pour un bon éclairage sur cette période et ce milieu, voir Cadeboche, B. (1990), *Les chrétiens et le tiers-monde, une fidélité critique*, Paris, Karthala.

6 - *Artisanat SEL* est une association née au sein du SEL, le *Service d'Entraide et de Liaison* : c'est-à-dire une organisation non-gouvernementale (ONG) protestante de solidarité internationale.

Encadré 1

Genèse et mythes de la création
du commerce équitable :
quelques dates clés

- ◆ **1946** : Création, aux États-Unis, de l'association *Self Help Crafts* par des églises protestantes mennonites dans le but de vendre des objets d'artisanat fabriqués dans le cadre de projets de développement menés à Porto Rico.
- ◆ **1959** : Vente, au Royaume-Uni, dans les magasins d'*Oxfam* *, d'objets d'artisanat fabriqués par des réfugiés chinois de Hongkong, aux côtés d'objets de récupération et d'articles de soutien à diverses causes.
- ◆ **1967 et 1969** : Création, en Hollande, de *SOS Wereldhandel*, la première centrale d'achat dédiée à l'importation équitable de produits du tiers-monde, puis, deux années plus tard, du premier magasin vendant exclusivement des produits issus du commerce équitable.
- ◆ **1974** : Ouverture des premiers magasins français spécialisés dans le commerce équitable. Le site Internet de la Fédération *Artisans du Monde* relate : « *Artisans du Monde est à l'origine du mouvement français de commerce équitable. Émergeant dès 1970-1971, il est étroitement lié aux actions menées par l'Abbé Pierre pour venir en aide au Bangladesh, à travers la création de comités de jumelages (U.CO.JU.CO) et de « boutiques tiers-monde ». En 1974, l'une des premières boutiques Artisans du Monde ouvre à Paris, au 20, rue Rochechouart. Divers événements (le boycott de la marque d'oranges d'Afrique du Sud et le soutien à la population chilienne) provoquent la scission entre les fondateurs historiques issus d'Emmaüs et U.CO.JU.CO, plus caritatifs et modérés, et les jeunes tenants d'une approche politique du tiers-mondisme* ».
- ◆ **1988** : Création, en Hollande, de la première organisation de certification en commerce équitable, en vue d'introduire les produits issus de ce commerce en grande distribution. Le site Internet de *Max Havelaar France* explique : « *Épaulés par Frans van der Hoff, prêtre-ouvrier, des producteurs mexicains lancent un appel : « Évidemment, recevoir chaque année vos dons pour acheter un camion ou construire une petite école pour que la pauvreté soit plus supportable, c'est bien. Mais le véritable soutien serait de recevoir un prix plus juste pour notre café ». Frans van der Hoff et Nico Roozen, de l'ONG Solidaridad, fondent la première association Max Havelaar entre Pays-Bas et Mexique* ».

*L'association *Oxfam* a été créée en 1942 en Angleterre. Présente aujourd'hui dans treize pays, c'est l'une des plus grandes organisations internationales non-gouvernementales (ONG) en matière de lutte contre la pauvreté.

Sources (Sites consultés le 21 novembre 2007) :
<http://www.artisansdumonde.org> et <http://www.maxhavelaarfrance.org>

référence de ces pays pour rédiger leurs équivalents français. Enfin, le réseau *Artisans du Monde* s'appuie aussi sur ses partenaires européens pour importer les biens alimentaires vendus dans ses boutiques : café du Nicaragua ou de Tanzanie, noix de cajou du Mozambique, etc.

1.1.3. La structuration et la formalisation du commerce équitable

Grâce à ces relations nationales ou internationales, se développent, à la fin des années quatre-vingts

et durant les années quatre-vingt-dix, des espaces de coopération, de formalisation des principes du commerce équitable et de reconnaissance de ses acteurs. Progressivement se met en place un réseau stratifié (ou un empilement de structures représentatives) qui, aujourd'hui encore, définit les contours généralement reconnus du commerce équitable.

En 1990, les principaux importateurs européens fondent l'association EFTA⁷ et rédigent dans ce cadre des « principes » communs permettant qu'un bien importé par n'importe lequel de ses membres (Gepa en Allemagne, *Oxfam* en Belgique⁸, *Solidar'Monde* en France, etc.) soit reconnu comme relevant du commerce équitable par chaque réseau de boutiques spécialisées (*Artisans du Monde* en France, Magasins du Monde en Belgique, etc.). De même, sont créées, d'une part, le réseau *NEWS*⁹ en 1994 afin de fédérer les principaux réseaux européens de boutiques spécialisées dans le commerce équitable et, d'autre part, l'association *IFAT*¹⁰ en 1989 pour regrouper acteurs commerciaux du Nord et groupements de producteurs du Sud. Enfin, en France, la *Plate-forme du commerce équitable* (PFCE) est fondée en 1997, là aussi dans le but d'énoncer des principes communs du commerce équitable et de développer des procédures de reconnaissance de ses acteurs. De plus, cette Plate-forme aura également pour mission de redistribuer à ses membres les subventions reçues notamment du fonds du ministère des Affaires étrangères dédié au développement international.

À la même époque, un autre processus va profondément contribuer à l'institutionnalisation du commerce équitable. En 1988 en Hollande, Nico Roozen, un économiste travaillant pour l'association de solidarité internationale *Solidaridad*, et Franz van der Hoff, un prêtre-ouvrier en mission

auprès de paysans de la région d'Oxaca au Mexique, créent l'association *Max Havelaar*¹¹. L'enjeu, tel qu'ils le racontent dans leur livre¹², était de développer le volume des ventes du commerce équitable bien au-delà de ce qu'avaient jusque-là réussi à réaliser les réseaux spécialisés d'importateurs et de boutiques. Pour cela, *Max Havelaar* s'engage dans une stratégie de délégation des opérations commerciales. Il s'agit d'abandonner l'importation, la transformation (par exemple, la torréfaction) et la commercialisation et de confier ces tâches à des importateurs, industriels et distributeurs extérieurs aux acteurs traditionnels du commerce équitable. Dans ce cadre, la formalisation des critères de définition du commerce équitable devient totalement incontournable. Ne maîtrisant pas les opérations commerciales, *Max Havelaar* doit pouvoir contrôler *a posteriori* qu'une série de principes a été respectée afin d'autoriser l'importateur ou l'industriel concerné à apposer ou non son logo de garantie sur ses produits. Ce logo constitue ensuite un signe qui, sur les rayons du supermarché, permet au consommateur de distinguer les paquets de café ou de thé issus d'un commerce équitable respectant les critères définis par *Max Havelaar*.

Max Havelaar Pays-Bas a donc rédigé des standards précis portant sur les conditions de production au Sud et, d'autre part, sur les conditions d'achat aux producteurs. Nous reviendrons plus loin sur leur contenu, mais il est important de souligner ici que cette étape a encore contribué à formellement définir le commerce équitable. Le processus d'institutionnalisation s'est d'autant plus développé qu'après la Hollande, des initiatives similaires ont vu le jour dans d'autres pays européens durant les années quatre-vingt-dix : par exemple, sous le nom de *Max Havelaar* en France en 1992, de *Transfair* en Allemagne et en Italie ou de *Fairtrade*

7 - European Fair Trade Association.

8 - L'association *Oxfam* a été créée en 1942 en Angleterre. Présente aujourd'hui dans treize pays, c'est l'une des plus grandes organisations internationales non-gouvernementales (ONG) en matière de lutte contre la pauvreté.

9 - Network of European World Shops.

10 - À l'origine, le sigle *IFAT* signifiait International Federation for Alternative Trade. Depuis quelques années, cet acronyme renvoie à *International Fair Trade Association*.

11 - *Max Havelaar* est le nom du héros d'un roman éponyme, publié en Hollande en 1860 et rédigé par Edouard Douwes Dekker, signant sous le pseudonyme de Multatuli (signifiant « j'ai beaucoup souffert », en latin). Dans ce livre bien connu des Hollandais, *Max Havelaar* dénonce les injustices subies par les petits paysans javanais vivant à l'époque dans les colonies hollandaises. Le roman est publié en français chez Actes Sud, dans la collection de poche *Babel*.

12 - Roozen N., Van Der Hoff F. (2002), *L'aventure du commerce équitable, Une alternative à la mondialisation. Par les fondateurs de Max Havelaar*, Paris : J.-C. Lattès.

au Royaume-Uni. Puis, en 1997, ces initiatives nationales ont été fédérées pour créer FLO, acronyme signifiant *Fairtrade Labelling Organisations International*. Aujourd'hui, une vingtaine d'organisations nationales partage ce système de labellisation et utilise son logo. Dans ce cadre, sont menés les travaux les plus aboutis de formalisation des « standards » du commerce équitable. Ainsi, alors que l'EFTA, l'IFAT ou la PFCE n'éditent que des principes généraux, FLO définit de façon précise des standards différenciés pour une quinzaine de produits (café, cacao, banane, coton,...) et selon que ceux-ci proviennent de coopératives de producteurs indépendants ou d'entreprises employant une main-d'œuvre salariée¹³.

1.2. LES PRINCIPES DU COMMERCE ÉQUITABLE

Depuis une dizaine d'années, plusieurs référentiels, plus ou moins précis et formalisés, définissent donc au niveau national et international, les exigences propres au commerce équitable. Celles-ci peuvent être présentées successivement, suivant qu'elles concernent les conditions d'achat aux groupements de producteurs ou les conditions d'organisation et de production de ceux-ci.

1.2.1. Des garanties commerciales pour les groupements de producteurs marginalisés

Avant de décrire les garanties commerciales propres au commerce équitable, il convient d'insister sur le fait que celles-ci sont conçues dans un objectif de développement et tournées en priorité vers des organisations de producteurs ou de travailleurs « désavantagés ». Par ce terme, les promoteurs du commerce équitable signifient que les groupements concernés par les circuits du commerce équitable sont ceux qui ne pourraient pas, autrement, amorcer des processus de développement. Sont donc visés :

- ◆ Des groupes qui, en raison de leur petite taille, de leur situation géographique ou des discri-

minations dont ils sont victimes (groupes de femmes au Maghreb, d'intouchables en Inde, etc.), ne parviennent pas à trouver de débouchés internationaux pour leur production.

- ◆ Des groupes qui travaillant déjà à l'exportation, mais qui, en raison de leur fragilité, subissent les conditions d'achat des intermédiaires locaux et ne réussissent pas à obtenir une rémunération satisfaisante de leur travail.

Dans les deux cas, les filières de ce que les militants appellent le « commerce conventionnel » ne permettent pas à ces groupements de producteurs de sortir de la précarité. Le projet du commerce équitable peut alors être décrit comme celui d'un échange marchand alternatif : c'est-à-dire comme la volonté d'établir avec eux des relations commerciales différentes de celles existant dans le « commerce conventionnel ».

Dans cette perspective, la question du prix payé au producteur devient centrale. Considérant que les marchés agricoles mondiaux sont dérégulés et sujets au pouvoir des multinationales de l'agro-alimentaire, les promoteurs du commerce équitable veulent partir des conditions de vie et de production de ces derniers afin de déterminer le prix qui doit leur être payé. FLO fixe ainsi, région par région et produit par produit, un niveau de prix minimum censé couvrir l'ensemble des coûts et permettre d'engager au niveau local des processus de développement économique et social. Les producteurs bénéficient alors des hausses éventuelles des cours mondiaux, lorsque ceux-ci excèdent les prix planchers, tout en ayant l'assurance de recevoir le prix minimum garanti en cas de baisse des cours (cf. graphique 1, pour l'exemple du café arabica).

Le projet du commerce équitable prévoit également que les relations commerciales entretenues avec les producteurs s'inscrivent dans la durée et que ces derniers puissent demander aux importateurs un pré-paiement à la commande. Ces règles leur permettent donc de disposer d'une certaine visibilité en termes de débouchés et d'assainissement de leurs finances et leur offrent ainsi des conditions favorables à la réalisation d'investissements productifs. De plus, en évitant de les placer à la merci d'intermédiaires ou d'usuriers, le projet

13 - Tous ces standards sont consultables sur le site de FLO : <http://www.fairtrade.net/standards.html>

du commerce équitable affirme sa volonté d'extraire les groupes les plus marginalisés des relations de dépendance économiques qu'ils subissent localement. Si, comme cela est souvent avancé, le commerce équitable permet aux groupements de producteurs de se rassembler, de se structurer et de s'équiper d'outils de commercialisation, le poids de cet argument est alors encore renforcé.

La rédaction de contrats de long terme, l'octroi d'un préfinancement et la réduction du nombre d'intermédiaires fondent une vision partenariale de la relation d'échange. Selon des termes utilisés

en particulier dans un document publié par l'EFTA, le commerce équitable ambitionne de remplacer la « *main invisible* » du marché par un partenariat clair, « *main dans la main* », fondé sur la confiance, la reconnaissance et le respect mutuels¹⁴. Tous ces principes premiers du commerce équitable mettent également l'accent sur le projet de construire ce que nous sommes tentés de nommer un « *commerce sans commerçants* », tant les caractéristiques qui sont attribuées au commerce conventionnel renvoient à une longue tradition culturelle de méfiance par rapport aux pratiques de ces derniers¹⁵.

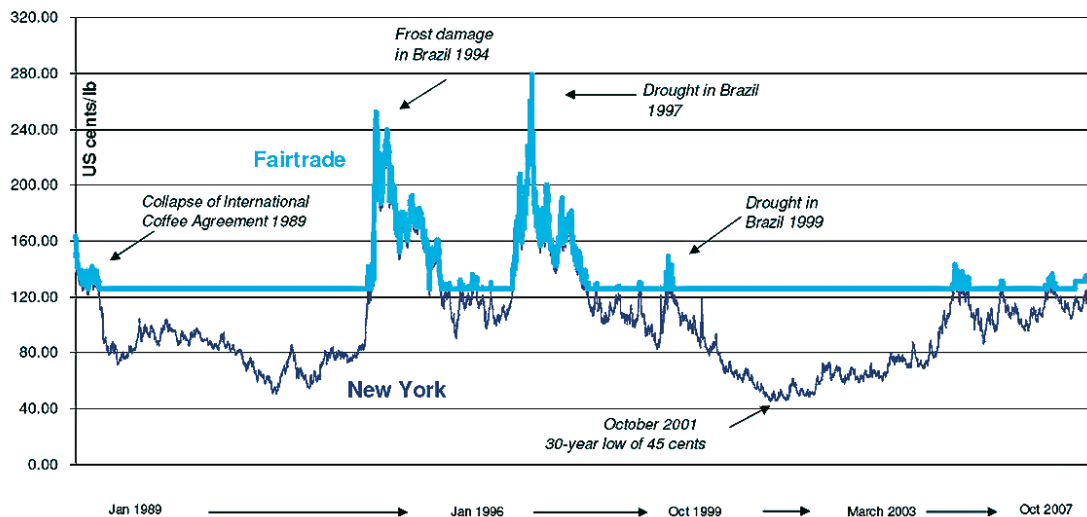
Graphique 1

Comparaison du prix équitable FLO (courbe en bleu clair)
et du prix à la Bourse de New York (courbe en bleu foncé)
pour le café arabica sur la période 1999 – 2007

(En centimes de dollar américain (US cents) par livre - Source : FLO)



The Arabica Coffee Market 1989-2007: Comparison of Fairtrade and New York Prices



NB Fairtrade price = Fairtrade minimum price of 121 cents/lb + 10 cents/lb premium*

When the New York price is 121 cents or above, the Fairtrade price = New York price + 10 cents

* Premium was increased from 5 cents/lb on 1 June 2007

The NY price is the daily closing price of the second position Coffee 'C' futures contract at the NY Board of Trade

© Fairtrade Foundation

14 - EFTA, 2001, *Mémento du commerce équitable 2001-2003*, p. 29.

15 - Le Velly R. (2007), « Le marketing fait-il perdre leur âme aux militants du commerce équitable ? », *Gérer et comprendre*, 89, pp. 15-23.

1. 2. 2. Des exigences de qualité et de développement pour les producteurs

Pour autant, le projet du commerce équitable présente l'intérêt de ne pas s'arrêter à cette dénonciation des formes les plus critiquables du commerce conventionnel. Il se couple en effet avec une appréciation très positive de l'acte de commerce, s'inscrivant dans la volonté de rompre avec une aide au développement proche de la charité et source d'assistanat. « *Trade, not aid* », « *Du commerce, pas la charité* », disent alors les militants pour justifier les exigences qu'ils imposent aux groupements de producteurs.

Les principes ou les standards du commerce équitable précisent en effet très clairement que les produits achetés doivent avoir un niveau de qualité conforme à ce qui est pratiqué dans les circuits du commerce conventionnel :

- ◆ Cette exigence est d'abord perçue comme la condition de l'autonomisation des producteurs : les relations du commerce équitable ne doivent pas maintenir les producteurs dans un état de dépendance par rapport aux acheteurs, mais, au contraire, les soutenir dans leurs efforts de professionnalisation.
- ◆ De plus, il s'agit aussi de construire une relation d'égale dignité entre producteurs et consommateurs : le contrat doit être « *gagnant - gagnant* » disent certains militants pour signifier que le prix juste constitue la contrepartie d'un produit de bonne qualité, et non pas un don unilatéral¹⁶.

Outre cette capacité à produire des biens de bonne qualité, les groupements de producteurs participant au commerce équitable doivent aussi respecter des critères en termes de conditions d'organisation et de production. Ceci inclut l'exigence de mécanismes allant vers une gestion transparente et démocratique (assemblées générales, conseils d'administration, ...), de modes de représentation des salariés (libertés syndicales, négociations collectives, ...), de conditions d'embauche respectueuses des droits de l'homme au travail (sécurité, absence de discrimination et de travail forcé, ...), ainsi que

de modes de production soucieux de l'environnement (réduction de l'utilisation des intrants chimiques, utilisation d'énergies renouvelables, ...). Sur ce dernier point, même si le commerce équitable et l'agriculture biologique constituent deux mouvements ayant leur histoire propre, il convient de souligner que la majorité des produits portant le logo *Max Havelaar* sont aussi certifiés *Agriculture Biologique* et que des discussions sont en cours entre les représentants de *FLO* et de l'*IFOAM*¹⁷ afin de rapprocher le contenu de leurs standards.

Enfin, les groupements de producteurs s'engagent à utiliser une partie du surplus de rémunération tiré de leur participation au commerce équitable pour investir dans des projets collectifs. Ces investissements peuvent être de nature économique (achat d'un camion, construction d'une usine de transformation, ...) ou communautaire (écoles, hôpitaux, services de santé, financements de fonds d'aide d'urgence, ...). L'important est que les décisions soient prises de façon démocratique, par l'ensemble des membres de l'organisation. De plus, les producteurs et non pas les organisations du Nord doivent décider eux-mêmes de la nature des investissements réalisés.

Tous ces éléments nous conduisent à mettre en avant une hypothèse centrale faite par les promoteurs du commerce équitable : les principes concernant les conditions d'achat comme de production convergent dans l'idée que le développement au Sud passe par des efforts de structuration et d'investissement à un échelon collectif. Dans le commerce équitable, tel qu'il est aujourd'hui généralement pensé par ses promoteurs, il n'est pas envisageable de travailler durablement avec des producteurs demeurant en situation de précarité et d'isolement.

1.3. COMMERCE ÉQUITABLE ET CONSOMMATION RESPONSABLE

L'une des hypothèses fondamentales sur lesquelles repose le commerce équitable est l'indispensable implication des consommateurs du Nord. Les

16 - Le Velly R. (2008), « Vices et vertus du prix de marché dans la détermination du prix équitable », *Gestion, revue internationale de gestion*, 33 (1).

17 - *International Federation of Organic Agriculture Movements*.

organisations font des consommateurs des pays développés, les nouveaux partenaires du développement économique et social des petits producteurs du Sud et elles placent la relation marchande internationale au cœur même de ce principe de solidarité. Elles vont donc déployer un travail à la fois innovant et inédit pour elles de sensibilisation et d'interpellation des consommateurs. Dans ce cadre, la distance géographique et culturelle qui caractérise les échanges entre un producteur de matières premières agricoles du Sud et un consommateur de produits alimentaires frais ou transformés du Nord est désignée comme étant la principale cause de distorsions économiques et d'injustices sociales¹⁸ puisqu'elle empêche les consommateurs de se sentir responsables. Les organisations cherchent donc à responsabiliser le consommateur en l'informant sur les conditions de travail et les espoirs de développement des populations du Sud : en d'autres termes, le consommateur du Nord ne doit plus pouvoir ignorer les conditions dans lesquelles sont produites les denrées qui lui permettent de se nourrir¹⁹.

1.3.1. Une solidarité entre producteurs et consommateurs qui n'est pas pionnière

En ce sens, les premières initiatives un peu systématisées de commerce équitable ne sont pas totalement pionnières. L'idée que le consommateur doit se préoccuper des conditions de production, plus ou moins indignes et cachées, est ancienne. Elle est notamment déjà présente dans les mouvements contre l'esclavage de la fin du 19^e siècle aux États-Unis²⁰ ou les ligues d'acheteuses du début du 20^e siècle en Europe et aux États-Unis²¹ :

- ◆ Les avocats de la cause anti-esclavagiste n'hésitaient pas à montrer la forte responsabilité des consommateurs des États du Nord dans le main-

tien des pratiques esclavagistes des États du Sud, fondant ainsi l'engagement abolitionniste directement sur la relation de consommation. Pour les promoteurs de produits dits « libres », c'est-à-dire produits sans esclaves, l'irresponsabilité des consommateurs s'expliquait par la distance physique séparant ceux-ci des esclaves car elle les empêchait de prendre conscience de l'indignité profonde des conditions de travail.

- ◆ Les ligues d'acheteuses ont, elles, utilisé ce ressort afin de souligner les conditions du travail des femmes ou des enfants dans les ateliers, notamment aux États-Unis. La *National Consumer League* a aussi insisté sur le pouvoir potentiellement illimité des consommateurs, une fois ceux-ci convenablement informés et organisés.

L'une des innovations majeures du commerce équitable est bien de rapprocher les objectifs des associations d'aide au développement et ceux des premiers mouvements consuméristes. Dans le commerce équitable, il s'agit de fonder l'aide au développement sur les échanges marchands, de creuser, voire de construire de toutes pièces la relation de solidarité entre ceux qui consomment au Nord et ceux qui produisent au Sud.

1.3.2. La volonté de rendre collective la portée des actes individuels de consommation

L'idée d'une consommation responsable, telle qu'énoncée par les promoteurs du commerce équitable, consiste également à souligner l'importance du pouvoir politique associé à l'acte de consommation. Dans cette perspective, acheter un produit du commerce équitable et accepter son éventuel surcoût équivaut à agir en faveur du développement des producteurs marginalisés du tiers-monde, du respect des droits de l'homme

18 - Hudson I., Hudson M. (2003), « Removing the veil ? Commodity fetishism, fair trade and the environment », *Organization and environment*, 16 (4), pp. 413-430.

19 - Watson M. (2007), « Trade justice and individual consumption choices : Adam Smith's spectator theory and the moral constitution of the fair trade consumer », *European journal of international relations*, 13 (2), pp. 263-288.

20 - Glickman L., 2004 « Acheter par amour des esclaves : l'abolitionnisme et les origines du militantisme consumériste américain » in Chatriot A., Chessel M.-E., Hilton M. (Dir), *Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux États-Unis au XX^e siècle*, Paris, La Découverte, pp.215-230.

21 - Chessel M.-E., 2004, « Consommation, action sociale et engagement public fin de siècle, des États-Unis à la France », in Chatriot A., Chessel M.-E., Hilton M. (Dir), *Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux États-Unis au XX^e siècle*, Paris, La Découverte, pp.247-261.

au travail ou de la protection de l'environnement. L'engagement des consommateurs prend alors la forme de ce que Michele Micheletti nomme une « *action collective individualisée* »²². Sous cette étiquette, le chercheur regroupe les différentes formes d'engagements, individuelles dans leur forme, mais collectives dans leur visée : qu'il s'agisse des formes de résistance de consommateurs comme les boycotts ou des choix de consommation baptisés « *buycott* » et fondés sur la sélection de critères spécifiquement politiques (produits écologiques, équitables, communautaires, etc.).

La portée collective de ces actions procède alors de l'agrégation des actes individuels et elle satisfait les individus dans des contextes où les formes classiques de l'action politique, comme le militantisme ou le vote, font l'objet de désaffection ou de défiance. Cette notion d'« *action collective individualisée* » est particulièrement parlante dans le cadre du marché qui fonctionne comme un espace d'agrégation naturel des actes individuels : chaque achat se cumulant aux précédents, l'action collective peut se mesurer comme le total d'autant de décisions indépendantes les unes des autres.

Cependant, une telle portée collective serait impossible sans le travail déployé en amont par les organisations de commerce équitable afin de mettre les actes individuels en regard avec leurs éventuels effets collectifs. L'existence de cette consommation engagée²³ suppose en effet, en parallèle, tout un travail de dénonciation des méfaits des filières du commerce conventionnel et de démonstration des bienfaits des échanges réalisés aux conditions du commerce équitable. Une partie importante de l'activité des organisations consiste alors, en puisant dans la tradition de l'éducation populaire, à sensibiliser les consommateurs aux dysfonctionnements du système conventionnel : qu'il s'agisse, par exemple, de décrire les conséquences de la chute des cours du café ou de présenter les conditions de travail dans les bananeraies des firmes multinationales. De

même, montrer les bénéfices du commerce équitable implique de mobiliser des témoignages de producteurs, des récits de changements concrets et des photographies présentant, par exemple, des enfants pouvant, grâce au commerce équitable, aller à l'école ou des producteurs assurant désormais eux-mêmes le dépulpage de leur café. Sans ces informations, expliquent les militants du commerce équitable, les consommateurs ne verraient dans les produits qu'une marchandise anonyme. À l'inverse, la prise de conscience de l'existence des « *producteurs derrière les produits* » doit les conduire à mettre en relation leurs actes de consommation et les conditions de vie des producteurs et de leurs familles. Autrement dit, même si la distance géographique séparant producteurs et consommateurs subsiste, il s'agit de réduire la distance sociale et de créer le sentiment d'une communauté de destins fondée sur la responsabilité et la solidarité²⁴.

Les produits que les organisations de commerce équitable proposent aux consommateurs, dans les boutiques spécialisées ou dans les supermarchés, constituent, eux aussi, des modalités d'action politique « *clé en main* » : c'est-à-dire des opportunités toutes faites d'agir concrètement, à partir de ses seuls arbitrages individuels, en faveur des causes associées aux produits.

Les consommateurs n'ont ainsi pas à construire les relations équitables avec les producteurs. Ils délèguent cette tâche aux organisations du commerce équitable et leur font confiance dans leur capacité à atteindre cet objectif. Si l'efficacité du commerce équitable est tout entière fondée sur cette participation individuelle des consommateurs, il faut noter que leurs engagements restent de nature marchande : à la liste des critères leur permettant d'arbitrer dans l'espace marchand, ils ajoutent ceux proposés par les organisations de commerce équitable et continuent donc à déléguer aux professionnels du marché ou aux acteurs publics, le soin de contrôler les allégations associées à ces critères²⁵.

22 - Micheletti M. (2003), *Political Virtue and Shopping. Individuals, consumerism, and collective action*, New York, Palgrave.

23 - Les Anglo-Saxons utilisent la formule de « *political consumerism* », c'est-à-dire de « *consommation politique* », pour signifier la dimension politique de l'acte d'achat. On utilise également des formules comme « *pouvoir du porte-monnaie* ».

24 - Goodman M.K. (2004), « Reading fair trade : political ecology, imaginary and the moral economy of fair trade foods », *Political geography*, 23 (7), pp. 891-915.

25 - Dubuisson-Quellier S. (2007), « Pluralité des formes d'engagement des consommateurs sur les marchés : le cas des produits issus du commerce équitable », in Dreyfus F. (Dir.), *Actes du GDR Économie Sociologie « les marchés agro-alimentaires »*, Quae Éditions. Dubuisson-Quellier S. (2006), « De la routine à la délibération. Les arbitrages des consommateurs en situation d'achat », *Réseaux*, 135-136, pp. 253-284.

1.4. PLURALITÉ DES ACTEURS ET DES MÉCANISMES DE GARANTIE EN FRANCE

Même si le commerce équitable se fonde sur des hypothèses et des principes partagés, les stratégies et les modalités pratiques de sa mise en œuvre peuvent varier. Des formes assez contrastées de filières et d'organisations coexistent ainsi aujourd'hui en France et elles rendent souvent difficile de parler du fonctionnement du commerce équitable en général, voire conduisent, parfois, à contester l'idée même d'un mouvement. Pour le démontrer, nous commencerons par analyser les deux grands types de filières existant dans le commerce équitable :

- ◆ Les filières dites « *spécialisées* »
- ◆ Les filières dites « *labellisées* ».

Puis, nous nous attarderons sur une seconde partition au sein des acteurs français du commerce équitable, une partition qui ne recoupe que très partiellement la précédente et qui oppose les membres de la *Plate-forme du commerce équitable* (PFCE) à ceux de *Minga*.

1.4.1. Les filières spécialisées : maîtriser tout ou partie des opérations commerciales

Artisans du Monde, qui est à l'origine des premières expériences françaises de commerce équitable, dispose toujours du plus important réseau de boutiques spécialisées. En 2006, il comptait plus de 160 groupes, ayant réalisé un chiffre d'affaires cumulé de 10,3 millions d'euros. La plupart d'entre eux sont des associations et la Fédération *Artisans du Monde* annonce le chiffre de 5 000 bénévoles à travers tout son réseau²⁶. Ces bénévoles assurent des permanences de vente dans les boutiques ou à l'occasion de ventes extérieures (fêtes, marchés, ...), mènent des actions d'éducation au commerce équitable et relaient les campagnes de sensibilisation ou de plaidoyer organisées ou soutenues par la Fédération. Dans les boutiques, sont vendus des produits artisanaux et alimentaires, chaque caté-

gorie représentant à peu près la moitié du chiffre d'affaires global. Mais le réseau considère que l'artisanat doit progresser en priorité car les ventes de produits alimentaires sont assurées par ailleurs, en particulier dans les grandes surfaces.

Pour l'essentiel, les magasins n'achètent pas leurs produits directement auprès de groupements de producteurs du tiers-monde. Ils passent commande à des importateurs spécialisés en commerce équitable. Leur premier fournisseur est *Solidar'Monde*, une centrale d'achat créée en 1984 par les groupes *Artisans du Monde* et dont la Fédération *Artisans du Monde* est aujourd'hui l'actionnaire majoritaire. *Solidar'Monde* emploie trente personnes et travaille avec une centaine d'organisations de producteurs réparties dans une cinquantaine de pays. Elle a réalisé un chiffre d'affaires de 8,4 millions d'euros en 2006 - 2007²⁷. Le réseau *Artisans du Monde* représente 70 % de ses débouchés, le reste étant surtout vendu dans des magasins d'alimentation biologique. Symétriquement, la Fédération *Artisans du Monde* évalue aux deux tiers la part des produits vendus dans ses boutiques et provenant de *Solidar'Monde*. Celles-ci s'approvisionnent donc auprès d'autres importateurs spécialisés dans le commerce équitable : par exemple, auprès d'*Andines*, une coopérative créée en 1987 et offrant une large gamme de produits artisanaux et alimentaires, ou auprès d'acteurs plus récents et plus spécialisés comme *Ideo*, une entreprise créée en 2002 et proposant une collection de prêt-à-porter en coton biologique.

Il existe en France d'autres boutiques associatives spécialisées dans le commerce équitable et extérieures au réseau *Artisans du Monde*, mais leur nombre est faible. En revanche, depuis le début des années deux mille, ont été ouverts probablement entre 100 et 200 magasins spécialisés dans le commerce équitable, tenus par des commerçants indépendants qui essaient de dégager des marges suffisantes pour couvrir leurs charges et assurer un ou plusieurs salaires. Ils s'approvisionnent auprès d'importateurs spécialisés (*Solidar'Monde*, *Andines*, ...) ou de distributeurs se fournissant eux-

26 - Fédération *Artisans du Monde*, 2007, *Dossier de présentation*, juillet.

27 - Fédération *Artisans du Monde*, 2007, *La lettre d'infos*, novembre.

mêmes auprès d'autres importateurs spécialisés : en Bretagne, par exemple, *Pole Ethik* achète des produits alimentaires d'*Oxfam Belgique*, puis les revend aux gérants de la dizaine de boutiques installées dans la région.

En schématisant, les filières spécialisées se caractérisent donc par le fait que l'ensemble des opérations commerciales d'importation, de distribution et de vente est mené par des organisations spécialisées dans le commerce équitable. Il est ensuite possible de les distinguer selon qu'une seule organisation maîtrise toutes les opérations ou que le produit passe entre les mains de plusieurs acteurs indépendants. La garantie offerte aux consommateurs n'est alors pas tout à fait de même nature :

- ◆ Le vendeur d'une boutique *Artisans du Monde* peut expliquer que ses produits ont été achetés par *Solidar'Monde*, dont la Fédération *Artisans du Monde* est le principal actionnaire
- ◆ Le vendeur d'un commerce indépendant doit se référer à l'action d'une série plus large d'importateurs et / ou de distributeurs sur lesquels il n'a pas vraiment de contrôle.

Pour pallier à cette insuffisance, des mécanismes de garantie ont été développés afin d'identifier les acteurs membres d'organisations respectant les principes du commerce équitable. À l'échelle nationale, il s'agit, par exemple, d'instances de reconnaissance mutuelle comme la *Plate-forme du commerce équitable* ou de *Minga*. Au niveau international, l'*International Fair Trade Association (IFAT)* a été créée pour assurer cette fonction d'identification des acteurs. Ces dernières années, elle a même travaillé à la rédaction d'un cahier des charges destiné aux organisations et suffisamment formel pour permettre la réalisation de contrôles par des tiers. Néanmoins, pour l'instant, les réalisations en la matière restent rares.

1.4.2. Les filières labellisées : certifier des opérateurs commerciaux

La filière labellisée constitue la seconde forme d'organisation de commerce équitable apparue

en France via l'implantation de l'association *Max Havelaar*.

La vingtaine de salariés employés par *Max Havelaar France* est chargée de faciliter la relation entre importateurs et transformateurs du Nord et producteurs du Sud, ainsi que de développer des outils de promotion. Sur ce second point, l'association s'appuie sur des groupes - relais, essentiellement composés de bénévoles et installés dans près de cinquante villes françaises. *Max Havelaar* agit donc comme organisme de certification et de promotion du commerce équitable. Sur les années 2004, 2005 et 2006, le budget de l'association *Max Havelaar France* s'est élevé en moyenne à 3,2 millions d'euros provenant, pour 55 %, des redevances payées par les utilisateurs de son logo de garantie et, pour 38 %, de subventions dont les trois quarts versés par le ministère des Affaires étrangères²⁸. Autour de *Max Havelaar* interviennent les acteurs commerciaux de la filière labellisée, répartis en trois activités : l'importation, la transformation et la commercialisation.

- ◆ Aux deux premières sont associés les standards formels dont nous avons expliqué qu'ils sont aujourd'hui définis au niveau international. Les importateurs et les industriels s'engageant à travailler aux conditions du système de labellisation *FLO*²⁹ sont nommés « *concessionnaires du label* » et peuvent apposer le logo *Max Havelaar* sur leurs produits. En 2006, travaillaient ainsi en France 150 concessionnaires proposant plus de 1 500 références. Certains, comme *Lobodis* ou *Ethiquable*, travaillent exclusivement aux conditions de *FLO*, mais d'autres, comme *Malongo* ou *Rica Lewis*, n'ont qu'une partie de leur gamme certifiée.
- ◆ Ces concessionnaires entrent ensuite en concurrence pour trouver des clients ou des distributeurs. Les trois quarts de ces derniers travaillent dans la grande distribution car celle-ci, depuis une petite dizaine d'années, propose une gamme de plus en plus large de produits *Max Havelaar* : café, thé, bananes, chocolat, jus d'orange, textiles en coton, etc. Il faut d'ailleurs noter que

28 - *Max Havelaar France*, 2007, *Rapport annuel 2006*, *Max Havelaar France*, 2006, *Rapport annuel 2005 - 2006*

29 - Cf. chapitre 1.1.3.

les standards *Max Havelaar* - *FLO* ne précisent rien des conditions de distribution. Ils portent uniquement sur la relation entre producteurs et importateurs et sur les conditions de transformation : par exemple, le pourcentage minimum issu du commerce équitable dans un produit composé comme le muesli. En 2007, les ventes de produits portant le logo *Max Havelaar* ont atteint en France 210 millions d'euros³⁰.

Dans la filière labellisée, le travail de contrôle porte sur les conditions d'organisation et de production au Sud et, d'autre part, sur les conditions d'achat aux producteurs par les concessionnaires du label au Nord :

- ◆ Début 2008, près de 650 groupements de producteurs inscrits au registre de *FLO* étaient recensés en Afrique, en Asie ou en Amérique latine. Le tiers produisait du café. *FLO-Cert*, filiale de *FLO*, effectue des audits auprès de ces groupements afin de vérifier qu'ils respectent le volet des standards les concernant. Comme en agriculture biologique, ces contrôles ont un prix : ils coûtent environ 2 000 euros par an pour une organisation de producteurs de petite taille³¹.
- ◆ *FLO-Cert* audite également les conditions d'achat aux producteurs auprès des importateurs et des industriels. En contrepartie, ces derniers paient des frais de certification, auxquels s'ajoute une redevance à *Max Havelaar France* dont le montant est proportionnel au volume de leurs ventes : 20 centimes d'euros par kilo de café, 31 centimes par litre de jus d'orange, etc.

Pour terminer sur ce point, il faut remarquer que, dans la filière labellisée (contrairement à la filière spécialisée), ce sont les produits et non les organisations qui sont qualifiés équitables. De ce point de vue, les grands distributeurs comme *Leclerc* ou *Monoprix*, même s'ils le revendiquent parfois, ne sont pas des organisations de commerce équitable : ce sont des entreprises vendant des produits portant le logo de garantie *Max Havelaar*, c'est-à-dire des produits issus du commerce équitable.

1.4.3. Des désaccords sur et dans les instances de reconnaissance du commerce équitable

La définition du commerce équitable et de ses acteurs, tout comme l'articulation entre les démarches des filières spécialisées et labellisées, constituent des enjeux importants. Pour y répondre, *Max Havelaar France* et les acteurs des filières spécialisées se sont réunis en 1997 au sein de la *Plate-forme pour le commerce équitable (PFCE)*. Mais celle-ci s'est rapidement transformée en lieu d'expression des conflits au lieu d'offrir l'instance de concertation et de reconnaissance que ses fondateurs espéraient. Nous verrons plus loin que les désaccords ont porté, pour partie, sur des différences d'appréciations politiques et, pour partie, sur les questions plus terre à terre de partage des subventions octroyées par le ministère des Affaires étrangères. En tout cas, ces tensions ont finalement débouché, en 1999, sur la création d'une plate-forme concurrente, nommée *Minga*, et le départ vers celle-ci de plusieurs des membres de la *PFCE* dont les importateurs *Andines* en 2004 et *Azimuth* en 2006.

Il existe aujourd'hui en France deux instances de définition et de reconnaissance du commerce équitable :

- ◆ La *PFCE* regroupe *Max Havelaar France* et les plus gros acteurs de la filière spécialisée, comme la *Fédération Artisans du Monde*, *Solidar'Monde* ou *Artisanat Sel*
- ◆ *Minga* revendique, quant à elle, près d'une centaine de membres dont la plupart sont de petites structures d'importation ou de commercialisation. Néanmoins, l'association a su se faire une place dans les débats publics sur le commerce équitable et sa voix est aujourd'hui bien relayée et entendue : en particulier, au sein de la gauche alternative et dans les milieux écologistes et altermondialistes. Ainsi, alors que la *PFCE* est à l'origine de la *Quinzaine du commerce équitable*, une manifestation nationale organisée, depuis

30 - Source : www.maxhavelaarfrance.org/en-chiffres

31 - Pour une information détaillée sur le montant des coûts de certification, selon la nature et la taille des organisations de producteurs, voir sur le site de *FLO-Cert* : <http://www.flo-cert.net>

2000, tous les ans au printemps et dont *Max Havelaar* et *Artisans du Monde* sont les chevilles ouvrières, le réseau *Minga* organise depuis 2005 à l'Île-Saint-Denis, en région parisienne, le Salon annuel du commerce équitable qui réunit des opérateurs du commerce équitable, mais aussi des conférenciers appartenant aux milieux associatifs environnementalistes et altermondialistes. Les motifs de désaccords entre les membres de la *PFCE* et ceux du réseau *Minga* sont importants. Nous analyserons plusieurs des controverses qui les opposent dans la seconde partie de cet article afin d'en dégager les lignes de force. Cependant, nous souhaitons aborder ici un épisode récent qui a profondément cristallisé les oppositions entre les deux groupes. Il concerne de nouveau les modes de définition du commerce équitable et de reconnaissance de ses acteurs. En 2001, les associations de consommateurs ont interpellé les pouvoirs publics sur les garanties offertes par les acteurs du commerce équitable et la *Délégation interministérielle pour l'économie sociale (DIES)* a mandaté l'*AFNOR* pour rédiger une norme chargée de réguler le commerce équitable. Ces travaux ont suscité des réactions contrastées parmi les opérateurs du secteur. Les acteurs historiques membres de la *PFCE*, notamment *Max Havelaar* qui avait beaucoup investi dans la construction et la promotion de ses propres standards, voyait cette démarche comme une tentative pour faire table rase des différents dispositifs existants. À l'inverse, les nouveaux entrants et les membres de *Minga* l'appréhendaient clairement comme l'opportunité de faire enfin entendre leurs voix et de se dégager des définitions édictées par les acteurs historiques. En raison de ces divergences et des difficultés pour trouver un accord, les ambitions des travaux de l'*AFNOR* ont été progressivement réduites, passant de « norme homologuée » à « norme expérimentale », puis à simple « fascicule documentaire ». Celui-ci a été rédigé au printemps 2005, malgré l'absence de consensus entre les membres de la Commission *AFNOR*. Mais le *Délégué interministériel aux normes* ne l'a jamais validé, notamment du fait de la pression de *Max Havelaar France* et de la Fédération *Artisans du Monde* qui y voyaient la définition d'un « commerce équitable au rabais ».

Dans la foulée, un rapport parlementaire a été commandé par le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin. Rédigé par Antoine Herth, député *UMP* du Bas-Rhin et publié en juin 2005, celui-ci constitue un plaidoyer pour une certification officielle, seule à même de régler la question de la garantie et de dépasser les écueils rencontrés par la normalisation. Un amendement a ensuite été voté dans le cadre de la *Loi sur les petites et moyennes entreprises* du 2 août 2005 : il définit brièvement le commerce équitable et propose surtout la création d'une *Commission nationale du commerce équitable*, chargée de reconnaître les personnes physiques ou morales en respectant les critères. Deux ans plus tard, le 16 mai 2007, le décret d'application de la Loi a (enfin) été publié, mais... il a été retiré dès la fin de l'année en raison d'une rédaction jugée confuse et incomplète. De ce fait, la *PFCE*, *Max Havelaar France* et la Fédération *Artisans du Monde* continuent à exercer leur pression sur le gouvernement afin que ces critères rejoignent leur propre définition du commerce équitable.

2. QUEL COMMERCE ÉQUITABLE ? CONTROVERSES ET ENJEUX

Le commerce équitable n'est pas une réalité homogène. Ses filières sont organisées de façon hétérogène et ses acteurs manifestent d'importants désaccords sur certains sujets. Il serait donc illusoire de vouloir en présenter un panorama unifié. En revanche, il s'avère plus fécond de suivre les différentes controverses qui agitent cet ensemble car elles constituent d'excellents traceurs de la manière dont sont aujourd'hui renégociés, par les différents acteurs, les enjeux de l'organisation de la production et de la commercialisation des produits alimentaires.

Dans cet article, nous avons choisi de rendre compte des débats en identifiant cinq lignes de fractures dont nous présenterons les principaux éléments et dont nous soulignerons progressivement la manière dont les mondes agricoles français peuvent aujourd'hui s'y trouver confrontés.

2.1. QUELLE ÉVALUATION DU COMMERCE ÉQUITABLE ?

L'évaluation du commerce équitable donne lieu à de nombreuses discussions parmi les analystes. La diversité de leurs points de vue reflète la difficulté à dégager une analyse unique de la question. L'évaluation peut notamment s'envisager sous deux angles : celui des résultats commerciaux au Nord et, d'autre part, celui des effets sur le développement des producteurs au Sud.

2.1.1. Les effets, au Nord, d'une certaine notoriété du commerce équitable

Concernant le premier angle, c'est-à-dire les résultats commerciaux au Nord, il n'existe pas de chiffres globaux permettant de rendre compte de la réalité économique représentée par le commerce équitable. Aucun acteur n'effectue de comptabilité exhaustive. Les chiffres précis et régulièrement actualisés fournis par *Max Havelaar France* ou *FLO* ne concernent que les ventes portant leur logo de garantie (cf. *Tableau 1*). Ils ne prennent notamment pas en compte les volumes de produits échangés en artisanat car il n'existe pas de filières certifiées par *FLO*. Cette situation résulte donc moins d'une absence de transparence des acteurs que de l'impossibilité de considérer aujourd'hui ce mouvement comme homogène et faisant l'objet d'une catégorie économique unifiée.

Quoi qu'il en soit, il est frappant de constater l'écart substantiel existant entre :

- ◆ La dépense moyenne par Français consacrée aux produits alimentaires équitables : c'est-à-dire plus de 3 €uros par personne en 2007, pour les produits certifiés par *Max Havelaar*
- ◆ Les impressionnants indices de notoriété de ces démarches, tels que mesurés par les enquêtes de l'institut de sondages *IPSOS*. Entre 2000 et 2007, le pourcentage de Français déclarant « avoir entendu parler du commerce équitable » est passé de 9 % à 81 % et 61 % des personnes interrogées en 2007 ont déclaré avoir l'intention

d'acheter un produit issu du commerce équitable dans les six prochains mois³².

Certes, ces indices ne reflètent pas forcément des pratiques réelles de consommation. Néanmoins, ils prouvent la notoriété croissante du commerce équitable, ainsi que de la consommation engagée, érigeant progressivement ces pratiques en normes collectives. Selon nous, les indices de notoriété traduisent moins la réalité de la propension de consommateurs à acheter réellement que la capacité du commerce équitable à pénétrer, aujourd'hui, les normes sociales des citoyens. Même si les Français restent peu nombreux à le faire, consommer équitable ne relève plus, pour eux, de comportements marginaux, contestataires ou identitaires, mais presque du « *politiquement correct* ».

2.1.2. Une difficile évaluation des effets sur les acteurs du Sud

La question de l'évaluation des effets du commerce équitable sur le développement des producteurs du Sud ou, plus largement, sur sa capacité à redéfinir certaines règles d'échange est encore plus délicate et elle a donné lieu à de nombreux débats dans la littérature scientifique.

D'abord, il n'est pas simple d'évaluer l'impact de la participation au commerce équitable en termes de développement. Le jugement dépend beaucoup des indicateurs retenus et des échelons auxquels l'évaluation est conduite : le producteur, la famille, le groupement, la communauté, etc.³³.

De plus, les réalités au Sud sont trop contrastées pour pouvoir énoncer des conclusions de portée générale. Le commerce équitable y représente un débouché plus ou moins ancien et important selon les groupements de producteurs. Il n'est donc pas surprenant de constater que certains, travaillant pour les filières du commerce équitable depuis une quinzaine d'années et y vendant encore une part importante de leur production, connaissent de réels processus de développement, sous forme de hausse significative de leurs revenus, d'investissements économiques et communautaires ou d'amélioration de la qualité de leurs produits.

32 - *Max Havelaar France*, 2007, *Quinzaine du commerce équitable*, Dossier de presse.

33 - Poncelet, M., Dir., 2005, *Un commerce équitable et durable entre marché et solidarité : diagnostic et perspectives. Rapport final*, Liège, Université de Liège.

TABEAU 1
Valeur des ventes de produits certifiés par FLO en France et dans le monde
 (En millions d'€uros)

	France	Monde
2001	12	215
2002	21	260
2003	37	400
2004	70	831
2005	120	1 132
2006	166	1 609
2007	210	2 400

Source : tableau réalisé par les auteurs à partir de différents documents de Max Havelaar France et de FLO

À l'inverse, d'autres groupes, qui n'ont jamais écoulé qu'une toute petite part de leurs productions dans les canaux du commerce équitable, ne voient guère de changements liés à leur participation³⁴. De même, la participation au commerce équitable n'est jamais un facteur unique et il est très difficile d'isoler son effet propre de celui d'autres sources de réussites (tradition forte de mouvement coopératif, expérience dans la production biologique, etc.) et d'autres facteurs d'échecs (isolement géographique, instabilité politique, etc.)³⁵.

Parallèlement, d'autres travaux débattent de la capacité du commerce équitable à constituer une modalité alternative à l'échange marchand. De nombreux chercheurs ont constaté que le commerce équitable est tiraillé entre l'impératif de ne pas être « *un commerce comme les autres* » et une logique de marché³⁶. À les lire, il apparaît que le

développement commercial conduit à remettre en question certains principes centraux pour les organisations pionnières : du fait des exigences croissantes en termes de qualité et de normalisation, les filières du commerce équitable apparaissent de plus en plus impersonnelles et tournées vers des organisations de production déjà relativement bien structurées. Pour autant, le constat ne peut s'arrêter là dès lors que ces évolutions vont aussi dans le sens de l'accroissement des débouchés et du développement et de l'autonomisation réelle des groupements de producteurs concernés.

Enfin, un dernier ensemble de travaux vise à interroger les modalités de gouvernance propres au commerce équitable. Plusieurs chercheurs³⁷ insistent notamment sur le fait que les producteurs du Sud ont été faiblement, voire pas du tout associés à la construction des différents standards encadrant

34 - Murray D., Reynolds L.T., Taylor P.L. (2003), *One cup at a time: poverty, alleviation and fair trade coffee in Latin America*, Fort Collins, Colorado State University, Fair trade research group.

35 - Diaz Pedregal V. (2006), *Commerce équitable et organisations de producteurs. Le cas des caféiculteurs andins au Pérou, en Equateur et en Bolivie*, Paris, L'Harmattan.

36 - Reynolds L.T. (2002), « Consumer producer links in fair trade coffee networks », *Sociologia ruralis*, 42 (4), pp. 404-424. Renard M.-C. (2003), « Fair trade: quality, market and conventions », *Journal of Rural Studies*, 19 (1), pp. 87-96. Le Velly R. (2006), « Le commerce équitable : des échanges marchands contre et dans le marché », *Revue française de sociologie*, 47 (2), pp. 319-340.

37 - Daviron B., Ponte S. (2005), *The Coffee Paradox: Global Markets, Commodity Trade and the Elusive Promise of Development*, Londres, Zed Books. Giovannucci D., Ponte S. (2005), « Standards as a new form of social contract ? Sustainability initiatives in the coffee industry », *Food policy*, 30 (3), pp. 284-301. Lemay J.-F. (2007), *Mouvements sociaux transnationaux : le partenariat de deux organisations de commerce équitable en France et au Pérou*, Thèse de doctorat en anthropologie, Université Laval.

les activités de commerce équitable. Les allégations démocratiques insistant sur la capacité de ce système commercial à redonner du pouvoir aux producteurs dans l'échange, ainsi que le caractère partenarial supposé des relations établies avec ces derniers, sont donc directement remises en cause. De même, l'affirmation que le commerce équitable renvoie à un projet collectif de contestation de la logique marchande ou capitaliste bute sur l'ignorance des principes de fonctionnement du commerce équitable et de ses bases idéologiques qui caractérise la plupart des producteurs. Ceux-ci ne connaissent bien souvent rien de la démarche du commerce équitable ou la résument à un segment de marché qui paie relativement mieux que d'autres³⁸. Dans ces conditions, il est difficile de parler de marché alternatif... Nous reviendrons sur cette question et verrons comment elle peut être prolongée par la référence à la construction d'un commerce équitable d'échelle plus réduite.

2.2. QUELLE MODALITÉ DE DISTRIBUTION DES PRODUITS ISSUS DU COMMERCE ÉQUITABLE ?

Ainsi, tous ces travaux, même s'ils permettent de cerner certaines limites des démarches du commerce équitable, peinent à en donner une évaluation tranchée et incontestable. Ce constat peut être renouvelé à l'observation de plusieurs controverses propres au champ du commerce équitable. L'une des plus sensibles et, probablement, des plus médiatisées concerne les choix de modes de distribution et, plus précisément, les positions à entretenir avec la grande distribution.

2.2.1. Le choix de la grande distribution pour augmenter les débouchés des petits producteurs

Cette question est récurrente au point que les premiers bulletins de communication interne de

la Fédération *Artisans du Monde*, parus au début des années quatre-vingts, en portaient déjà trace. D'ailleurs, la Fédération, avant d'adopter sa position de défiance actuelle par rapport à la grande distribution, a essayé d'introduire ses produits dans les rayons des grandes surfaces entre 1992 et 1998. Cette question n'a donc rien d'évident.

Les arguments en faveur de la vente en grande distribution sont connus. Le principal est d'ordre économique. L'ambition de *Max Havelaar France* est de quitter la diffusion nécessairement restreinte des boutiques afin de développer fortement ses ventes. Pour cela, la grande distribution offre un cadre privilégié. Dans un pays où, rappellent systématiquement les promoteurs de *Max Havelaar*, 80 % des produits de grande consommation sont vendus en grandes et moyennes surfaces, refuser d'y être présent reviendrait à agir à l'encontre du développement des producteurs. Ou, pour le dire autrement, les dix mille super et hypermarchés où sont vendus des produits portant le logo *Max Havelaar* permettent à chaque consommateur d'accéder au commerce équitable, alors que les boutiques spécialisées représentent au maximum 400 points de vente sur tout le territoire.

Un second argument, de nature plus politique, est également avancé. *Max Havelaar France* se veut aussi un organisme de sensibilisation aux questions de développement et cette identité est très présente, notamment au sein des groupes locaux qui assurent le relais de ses campagnes. Dans ce cadre, la vente en grande surface est considérée comme une occasion de toucher un public non sensibilisé et ne pénétrant généralement pas dans les commerces spécialisés. Une fois rentré chez lui, celui-ci pourra lire les informations présentes sur les emballages des produits qu'il aura achetés en grande surface, se rendre sur le site Internet de *Max Havelaar*, découvrir plus amplement la démarche du commerce équitable et, pourquoi pas, aller acheter ses cadeaux de Noël dans un magasin *Artisans du Monde*.

Enfin, dans le cadre de ses nombreuses confrontations avec les mouvements altermondialistes, très

38 - Getz G., Shreck A. (2006), « What organic and Fair Trade labels do not tell us: towards a place-based understanding of certification », *International Journal of Consumer Studies*, 30 (5), p. 490-501. Lyon S. (2006), « Evaluating fair trade consumption : politics, defetishization and producer participation », *International Journal of Consumer Studies*, 30 (5), pp. 452-464.

hostiles à la grande distribution, *Max Havelaar* a fait valoir que la redéfinition des règles marchandes, qui est au cœur des ambitions du commerce équitable, ne pouvait se faire qu'au prix d'une négociation directe avec l'un de ses principaux acteurs, c'est-à-dire la grande distribution : celle-ci ne peut donc être évitée et il s'agit de critiquer le marché de l'intérieur plutôt que de le contourner.

2.2.2. Maintenir des structures alternatives comme formes de contestation du système marchand conventionnel

Les débats autour de la commercialisation des produits issus du commerce équitable en grande surface portent également sur les pratiques sociales de celle-ci. Elles sont en effet jugées moralement condamnables par ceux qui prônent des formes de distribution spécifiques. En réponse, les promoteurs du système *Max Havelaar* font valoir que si celles-ci sont effectivement répréhensibles, elles n'ont pas d'effets sur les producteurs du Sud. Ces derniers ont la garantie du prix plancher tel que défini par les standards commerciaux de *FLO* et, même si les grandes surfaces réalisent des marges importantes sur les produits issus du commerce équitable, cela ne remet aucunement en cause la rémunération des producteurs. *Max Havelaar France* et ses militants, qui se définissent en priorité comme œuvrant pour le développement des producteurs dans les pays du Sud, affirment alors que « *Max Havelaar ne peut pas tout faire* » et que les questions des marges arrière ou de conditions d'embauche de la grande distribution ne relèvent pas de leur cause. En cela, pour reprendre les termes de la sociologie des mouvements sociaux, ils adoptent un « cadre d'injustice » relativement étroit³⁹ et c'est précisément ce cadrage étroit que contestent aujourd'hui le mouvement *Artisans du Monde* ou *Minga*. Entre 2003 et 2005, des discussions ont eu lieu à la Fédération *Artisans du Monde* suite au projet des dirigeants de *Solidar'Monde* d'introduire une partie de leur offre en grande distribution. En plus

d'arguments généraux proches de ceux que nous venons de décrire, il existait des éléments favorables à une telle introduction. Comme cela avait été réussi en Belgique, cette stratégie visait, grâce à ce nouveau circuit, à dégager des ressources supplémentaires qui permettraient de financer le développement du réseau de boutiques. Mais les militants d'*Artisans du Monde*, réunis en assemblée générale à Dijon en 2005, ont massivement rejeté le projet. Les raisons avancées dans les débats témoignent de l'élargissement du cadre d'injustice opéré en comparaison de celui constaté dans les arguments de *Max Havelaar*. Il ne s'agit plus vraiment de dénoncer les dysfonctionnements des filières du « commerce conventionnel » et de développer des filières alternatives, mais de combattre plus largement les ravages de la mondialisation libérale. Des problèmes plus vastes sont soulevés, impliquant une définition également plus étendue des coupables et des victimes :

- ◆ Sont présents, du côté des coupables, non seulement les multinationales de l'agro-alimentaire, mais aussi tous les autres acteurs puissants de la mondialisation libérale, en premier lieu desquels la grande distribution.
- ◆ Sont regroupés, dans un même ensemble de victimes, les petits producteurs du Sud, mais aussi tous ceux subissant ici les pratiques de la grande distribution.

Dans cette perspective, la présence en grandes surfaces a été jugée « hypocrite », « contradictoire » et surtout « incohérente » par les militants. Dès lors que la dénonciation vise la mondialisation libérale, elle ne peut composer avec une collaboration avec les multinationales de la distribution.

Ce raisonnement est partagé par *Minga* qui a même inclus dans le « cahier des charges » destiné à ses membres le principe d'« éviter les circuits spéculatifs de la grande distribution ». De plus, *Minga*, mais aussi une organisation comme *Action Consommation*, se rejoignent dans le diagnostic selon lequel une telle stratégie constitue une sorte d'inhibiteur de changements. En effet, les consommateurs ne modifieraient leurs pratiques

39 - Benford R., Snow D. (2001), « Framing processes and social movements: an overview and assessment », *Annual review of sociology*, 26, pp.611-639.

qu'à la marge, avec le sentiment de commettre, à l'occasion de quelques achats limités, une bonne action susceptible de contrebalancer d'autres arbitrages dans lesquels la solidarité avec les producteurs ne s'exprimerait pas. Pour ces organisations, la grande distribution est, par excellence, l'un des lieux marchands déresponsabilisant les consommateurs : le lien avec la production y est fortement distendu et les arbitrages sur les prix constituent l'un des critères majeurs de la décision d'achat. Y vendre des produits du commerce équitable constitue donc une contradiction dans les termes : la grande distribution capture la majorité de la rente, au détriment des producteurs comme des salariés, et le consommateur y perd son libre arbitre et sa capacité de responsabilisation face à ses choix. Au-delà de ces accusations, d'autres analyses produites par la communauté scientifique portent un regard critique sur la vente en grande distribution. Si la grande distribution offre bien un débouché sans précédent pour les groupements de producteurs souhaitant travailler aux conditions du commerce équitable, ce débouché est aussi source d'exclusion des groupements les plus marginalisés⁴⁰. Les importateurs et les industriels, qui ont besoin de volumes importants pour les vendre en grande distribution, doivent recevoir des produits standardisés. De ce fait, comme nous l'avons déjà souligné, les groupements de producteurs inscrits au registre de *FLO* ne peuvent pas être les plus marginalisés. De surcroît, ceux qui reçoivent effectivement des commandes aux conditions du commerce équitable sont souvent déjà les mieux structurés.

2.3. QUELLE MODALITÉ DE FINANCEMENT DU COMMERCE ÉQUITABLE ?

L'étude sur le commerce équitable en France en 2004, commanditée par le ministère des Affaires étrangères⁴¹, estime que les associations représentent le tiers des structures des filières

nationales spécialisées en commerce équitable et les entreprises les deux tiers. Ce rapport résulte de l'entrée, depuis le début de la décennie, de nombreux importateurs, distributeurs et commerçants indépendants, alors qu'auparavant le commerce équitable était surtout l'apanage d'associations de solidarité internationale, à l'image du mouvement *Artisans du Monde*.

L'arrivée de ces nouveaux acteurs a contribué à nourrir un second débat, portant sur les modalités de financement du commerce équitable. Ceux-ci considèrent en effet que le travail bénévole et les subventions publiques, versées par le ministère des Affaires étrangères, l'Union européenne ou les Conseils régionaux, dont bénéficient les associations du commerce équitable relèvent d'une distorsion de concurrence et d'une entrave à l'établissement d'un commerce qui soit véritablement équitable d'un bout à l'autre de la chaîne de commercialisation.

2.3.1. Subventions publiques contre système économique autonome

Cette dénonciation est au cœur des motifs qui ont poussé les dirigeants de l'entreprise d'importation *Andines* à quitter en 2004 la *Plate-forme du commerce équitable* et à promouvoir *Minga* comme plate-forme concurrente. À cette époque, ces dirigeants vilipendaient les termes de la répartition de l'enveloppe du *Fonds de solidarité prioritaire* allouée par le ministère des Affaires étrangères à la *PFCE*. Selon eux, la distribution par celle-ci de l'essentiel de ses subventions au réseau *Artisans du Monde* et surtout à *Max Havelaar* équivalait, non seulement, à soutenir, d'un côté, des associations et, de l'autre, la grande distribution, mais surtout à exclure du jeu les petites et moyennes entreprises s'efforçant de vivre du commerce équitable.

Les dirigeants d'*Andines* et les militants de *Minga* omettaient de signaler que les financements obtenus par la *PFCE* résultaient surtout du travail préalable de plaidoyer de *Max Havelaar France*. Ils

40 - Eberhart C., Chauveau C. (2002), *Etude du commerce équitable dans la filière café en Bolivie*, Nogent-sur-Marne, Centre International de Coopération pour le Développement Agricole. Shreck A. (2002), « Just bananas? Fair trade banana production in the Dominican Republic », *International journal of sociology of agriculture and food*, 10 (2), pp. 11-21.

41 - Palma Torres A., De Sousa-Santos F. (2006), *Le Commerce Équitable en France. Synthèse de l'étude commanditée par le ministère des Affaires étrangères sur les flux économiques du commerce équitable en France durant l'année 2004*, Paris, Ministère des affaires étrangères.

évitait aussi de reconnaître que les aides distribuées ne visaient pas à subventionner le développement commercial du réseau *Artisans du Monde* ou des grandes surfaces, mais plutôt à soutenir des politiques d'éducation ou de sensibilisation au commerce équitable. Néanmoins, cette dénonciation a agi comme un révélateur de l'importance de ces nouveaux acteurs et des nouvelles questions qu'ils soulevaient.

Pour le réseau *Minga*, composé de petites entreprises, le système de subventionnement ne constitue pas seulement une concurrence déloyale. Il est aussi contre-productif dans la mesure où il ne permet pas de construire une économie autonome autour du commerce équitable. Or, estiment-ils, démontrer l'efficacité du commerce équitable comme système marchand alternatif exige de faire la preuve que ces petites entreprises sont capables d'être économiquement pérennes et autonomes. Pour eux, ce n'est pas le cas lors du versement d'aides publiques puisque le surplus accordé aux producteurs est alors rééquilibré par les subventions. Il ne s'agit donc pas de subventionner les acteurs du Nord du commerce équitable, mais de faire en sorte qu'eux aussi puissent retirer une juste rémunération de leur travail. Selon *Minga*, négliger leur situation au motif qu'ils ne sont pas les « *petits producteurs du Sud* » visés par le commerce équitable témoigne de la persistance d'une vision caritative du commerce équitable. Ils estiment au contraire que la relation devrait être équitable de bout en bout, y compris en termes de rémunération des intermédiaires et des commerçants.

2.3.2. Bénévolat contre professionnalisation des métiers du commerce équitable

Un raisonnement comparable concerne la présence de travail bénévole dans les boutiques du réseau *Artisans du Monde*. Les commerçants indépendants, dont les magasins se trouvent en concurrence avec celles-ci, n'hésitent pas à parler de concurrence déloyale. Ils estiment que les boutiques *Artisans du Monde* ont été utiles pour faire connaître le commerce équitable, mais qu'elles devraient aujourd'hui s'effacer au profit des

commerces professionnels. Dans cette perspective, la disparition des bénévoles serait vécue comme la preuve qu'un autre type de commerce est réellement possible.

Contrairement à ce que supposent souvent les sympathisants du réseau *Minga*, leur argument est partagé par beaucoup de militants d'*Artisans du Monde*, en particulier au niveau des instances nationales. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, la Fédération soutient ainsi une démarche de professionnalisation des boutiques, impliquant une politique d'aide à l'embauche, avec aide juridique aux groupes, importantes déductions dans le montant de leurs cotisations, etc. Dans ses documents de présentation, elle revendique d'ailleurs la présence de 75 emplois répartis sur les 160 boutiques du réseau, auxquels s'ajoutent une cinquantaine d'autres postes répartis entre la Fédération et *Solidar'Monde*.

Il est vrai que cette politique d'embauche n'est pas forcément bien accueillie par les bénévoles des boutiques. Certains y voient une critique à peine voilée de leur incompétence. Mais beaucoup estiment surtout que la présence de bénévoles constitue la condition indispensable au maintien de marges commerciales faibles et d'une bonne rémunération des producteurs. Ils trouvent même suspect que des commerçants indépendants s'installent et cherchent à gagner de l'argent dans cette activité. Sur ce point pourtant, selon le même raisonnement que nous avons tenu pour les grandes surfaces, l'argument relève plus de l'idéologique que de l'arithmétique. À partir du moment où les boutiques indépendantes s'approvisionnent auprès des mêmes fournisseurs que celles du réseau *Artisans du Monde* (*Solidar'Monde*, *Andines*, *Ideo*) et dès lors que ces importateurs sont reconnus comme travaillant aux conditions du commerce équitable, il n'y a guère de raison pour que l'existence de marges commerciales importantes dans les magasins professionnels se fasse aux dépens des groupements de producteurs.

Au final, deux lignes de fracture peuvent être mises en avant pour comprendre les positionnements des uns et des autres face aux deux premières controverses que nous avons identifiées :

- ◆ La première démarcation porte sur le poids respectif des logiques de marché et de charité dans l'établissement du commerce équitable. Certains se demandent s'il est acceptable de travailler avec des groupements de producteurs qui ne sont pas les plus marginalisés et s'il demeure moral de revendre les produits des petits producteurs en réalisant soi-même une importante marge commerciale. À ces deux questions, les militants du commerce équitable donnent des réponses différentes selon qu'ils privilégient une démarche insistant sur le caractère non caritatif de celle-ci ou qu'ils conçoivent leur action comme étant prioritairement au service des plus pauvres.
- ◆ La seconde ligne de fracture porte sur l'ampleur du cadrage retenu pour définir le problème visé par le commerce équitable. Celui-ci cherche-t-il à répondre aux dysfonctionnements des filières commerciales conventionnelles et à améliorer la situation des producteurs du Sud ? Ou vise-t-il à affirmer une alternative plus globale à la mondialisation libérale et à ses acteurs ? Dans le premier cas, la situation des salariés de la grande distribution est considérée comme un problème extérieur au commerce équitable, alors que, dans le second, collaborer avec les grandes surfaces apparaît comme une incohérence. De même, dans le premier cas, l'essentiel est de soutenir les petits producteurs du tiers-monde alors que, dans le second, tous les membres de la filière, même s'ils sont au Nord et commerçants, doivent pouvoir gagner suffisamment pour vivre de leur travail.

2.4. UN COMMERCE ÉQUITABLE POUR QUI ?

Ces deux lignes de fractures permettent également de comprendre les termes d'une troisième controverse impliquant directement le monde agricole français. « *Pour un commerce équitable partout, changeons la loi !* » est le nom d'une campagne nationale, lancée au printemps 2006, par *Minga* et soutenue notamment par la *Confédération Paysanne* et *Nature et Progrès*. Cette campagne s'inscrit dans le contexte d'échec des tentatives de normalisation que nous avons décrit en

Partie 1.4.3. en expliquant qu'il s'est accompagné de la rédaction d'un amendement législatif. Ainsi, alors que cela n'était absolument pas établi dans le fascicule de documentation élaboré à l'*AFNOR*, la loi du 2 août 2005 a défini le commerce équitable comme relevant « *d'échanges de biens et de services entre des pays développés et des producteurs désavantagés situés dans des pays en développement* », sans pour autant donner de critères précis. Pour *Minga* et les autres organisations soutenant cette campagne, un tel énoncé interdit de concevoir les relations entre producteurs et consommateurs du Nord en termes de commerce équitable. Ce point fait donc débat et pousse les signataires de l'appel lancé par *Minga* à se démarquer du mouvement du commerce équitable tel qu'il se dessine en France.

2.4.1. L'extension au commerce équitable local : le rôle des circuits courts au Nord

En réalité, cette question de l'existence et de la reconnaissance d'un « *commerce équitable au Nord* » ou d'un « *commerce équitable local* » se pose depuis quelques années. Ces termes sont évoqués pour contester le caractère présumé inéquitable de certaines pratiques d'achat, telles celles de la grande distribution pour les fruits et légumes. Ils sont aussi de plus en plus souvent associés à des initiatives de ventes en circuits courts, comme les Associations pour le Maintien d'une agriculture paysanne (cf. *Encadré 2*), les magasins de producteurs ou les marchés fermiers.

Témoin également du développement de cette thématique, le mouvement *Artisans du Monde* a récemment entamé une réflexion sur les relations, commerciales ou non, qui pourraient être développées entre ses boutiques et des producteurs agricoles locaux. En 2005, un point du *Projet associatif d'Artisans du Monde* a ainsi appelé à la promotion d'un « *commerce local équitable et solidaire au Nord* ». Puis, en 2006, une section du *Plan d'activité associatif* a prévu la possibilité, pour les boutiques, de vendre des produits locaux à concurrence de 10 % de leur chiffre d'affaires et un groupe de travail national a été institué afin de repérer les

collaborations possibles et réfléchir à la possibilité de critères de commerce équitable au Nord. En revanche, la Fédération *Artisans du Monde*, plutôt rassurée par le degré d'exigence de la définition de la loi du 2 août 2005, comparé au fascicule de documentation de l'*AFNOR*, a refusé de signer l'appel « *Pour un commerce équitable partout* ». L'argument d'une convergence entre les démarches de commerce équitable international et de circuits courts alimentaires repose sur une conception large du projet du commerce équitable. Les défenseurs de l'extension du commerce équitable aux échanges au Nord reconnaissent que les petits producteurs en difficulté du Nord ne partagent pas la même réalité sociale et économique que ceux du Sud. Mais ils considèrent qu'ils sont, eux aussi, victimes de la mondialisation libérale. L'équité est donc un principe de justice qu'ils sont en droit de

revendiquer et les principes du commerce équitable peuvent inspirer des modalités alternatives de commercialisation pour leurs produits. Dans cette perspective, les nouveaux modes de contractualisation entre producteurs et consommateurs, telles les *Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP)*, offrent des illustrations concrètes de la mise en œuvre possible de relations équitables en termes d'échanges de produits alimentaires au Nord. Le principe d'une *AMAP*, qui veut qu'un groupe de consommateurs paie une saison à l'avance la production d'un agriculteur qui leur livrera ensuite de manière hebdomadaire un panier composé des produits récoltés, traduit l'expression d'une solidarité des consommateurs face aux contingences caractérisant l'activité agricole (cf. Encadré 2). Les consommateurs suspendent leur liberté de choix hebdomadaire sur

Encadré 2

Les Associations pour le Maintien d'une agriculture paysanne (AMAP)

Les *Associations pour le Maintien d'une agriculture paysanne* sont nées au début des années deux mille, sous la houlette des époux Vuillon, dont la ferme est installée en banlieue de Toulon, dans le Var. Lors d'un voyage aux États-Unis, ils ont découvert l'existence des *Community Supported Agriculture*, un système lui-même développé à partir des *Tekkei* japonais. Il est fondé sur une contractualisation directe entre un groupe de consommateurs et un producteur, celui-ci devenant ainsi leur « *fermier de famille* ».

L'association repose sur des engagements réciproques entre le producteur et les consommateurs du groupe. Ceux-ci s'engagent, sur une période minimale de six mois, à acheter la production du maraîcher. Ils payent la récolte à l'avance et ceci permet de mutualiser les risques entre les deux parties. Chaque semaine, l'agriculteur livre sa récolte au groupe de consommateurs qui a composé un panier, identique pour tous, à partir de la production. Si la récolte est bonne, les paniers sont bien remplis. Sinon, en cas d'aléas, le collectif tout entier en supporte le coût.

Par ailleurs, les consommateurs définissent, en concertation avec le producteur, la plupart des éléments et des choix de production en termes de variétés et de pratiques productives (agriculture conventionnelle, biologique ou intégrée). Enfin, ils s'engagent à faire vivre le système coopératif en participant à la distribution et, lorsque c'est nécessaire, à certains travaux agricoles.

Le nombre actuel d'AMAP sur le territoire français est estimé à 500, mais leur notoriété excède très largement le volume des échanges concernés. Elles constituent de toute évidence l'un des exemples phare de ces démarches visant à refonder un système équitable dans la relation entre producteur et consommateur autour d'une mutualisation des risques et d'une vision partenariale de la relation entre producteurs et consommateurs.

Cf. Lamine, Claire, *Les Amaps. Un nouveau pacte entre producteurs et consommateurs ?* Ed. Yves Michel, Gap, 2008.

les produits qu'ils consomment, en contrepartie des garanties qu'ils obtiennent auprès du producteur en négociant directement avec lui ses choix de production⁴². Pour les défenseurs de cette extension de l'usage de la notion de commerce équitable, les AMAP relèvent clairement d'un commerce équitable local.

L'émergence récente du terme de commerce équitable local provient aussi du fait que certains élus et salariés de syndicats agricoles ou d'organisations de développement rural, comme la Confédération paysanne, les Fédérations des CIVAM, Accueil paysan ou l'ARDEAR⁴³ y voient une façon de reformuler une partie de leurs préoccupations traditionnelles. Le terme de commerce équitable charrie aujourd'hui des représentations positives dans l'espace public qui permettent à ces acteurs de donner un nouvel éclairage au discours qu'ils tiennent depuis longtemps sur les alternatives en termes de production et de commercialisation (agriculture paysanne, relocalisation des filières, prix rémunérateurs, ...) et sur des questions politiques plus larges (souveraineté alimentaire, implication des citoyens dans les questions agricoles, ...). Pour les promoteurs de ces démarches, poser les problèmes du monde agricole français dans les termes du commerce équitable, constitue une façon de les extraire du cadre technico-agricole dans lequel ils sont originellement pensés et de les resituer dans des débats de société plus vastes.

2.4.2. Des difficultés à penser l'équivalence entre les situations des petits producteurs du Sud et du Nord

Mais un tel cadrage n'a rien d'évident pour l'ensemble des acteurs du commerce équitable. Au vu de ce que nous avons expliqué précédemment, nul ne s'étonnera que *Max Havelaar France* se prononce régulièrement contre une telle extension du terme de commerce équitable et évoque le risque de confusion entre les démarches.

Mais *Max Havelaar* n'est pas le seul à adopter une telle position. Les producteurs recourant à des formes de commercialisation en circuit court (ventes à la ferme, marchés fermiers, paniers, magasins collectifs) sont parfois contactés par les réseaux promouvant le commerce équitable local. Ils ne trouvent pas évident de redéfinir leurs pratiques en référence aux principes du commerce équitable, alors que beaucoup de magasins ont, par exemple, été créés il y a une vingtaine d'années, en dehors de toute référence à celui-ci.

Aujourd'hui, les créateurs de ces circuits courts sont interpellés par les représentants de mouvements de commerce équitable comme *Minga* ou son partenaire breton *Ingalan* et d'élus ou de salariés d'organisations agricoles citées plus haut. Ils comprennent certes les raisonnements intellectuels qui concluent à la convergence entre les projets du commerce équitable et des circuits courts, mais ils continuent à préférer réserver le terme de commerce équitable à des relations entre le Sud et le Nord. Considérant comme trop grande la différence entre leur propre niveau de développement et celui des producteurs du tiers-monde, certains producteurs s'autorisent difficilement la mise sur le même plan des deux situations. Beaucoup signalent l'existence au Nord d'institutions encore inexistantes au Sud (syndicats, prix garantis, protection sociale, école gratuite, ...). De plus, alors que les « *petits producteurs du Sud* » sont perçus comme un ensemble relativement homogène, marqué par le sous-développement, les producteurs du Nord qui participent aux circuits courts sont dans des situations économiques hétérogènes. La précarité n'est pas un critère d'admission dans les groupements de producteurs engagés dans les circuits courts et certains de ces agriculteurs ont un niveau de vie plus qu'acceptable. La question de l'ouverture du cadre d'injustice du commerce équitable aux problèmes des producteurs du Nord bute sur le sentiment d'une trop grande hétérogénéité de situations.

Ce sentiment trouve reflet dans les registres de langage mobilisés. Il arrive que des produits exotiques

42 - Lamine, 2003 ; Lamine, 2005

43 - CIVAM : Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural – ARDEAR : Association régionale pour le développement de l'emploi agricole et rural.

issus du commerce équitable (café, chocolat, ...) soient vendus sur des marchés fermiers ou dans des magasins de producteurs. Si ce fait confirme que les producteurs locaux ressentent une proximité entre leur démarche et celle du commerce équitable, la façon dont ils évoquent l'espace dédié à ces produits est également révélatrice. Par ce moyen, ils disent « *aider* » ou « *rendre service* » aux producteurs du Sud. De fait, lorsque la vente de ces produits se fait dans leur magasin, beaucoup de producteurs locaux jugent normal de ne prendre aucune marge ou de la réduire par rapport à celle qu'ils facturent aux autres fournisseurs extérieurs. Selon nous, ces éléments traduisent le sentiment d'une situation de développement inégal entre producteurs du Nord et du Sud, induisant entre les deux ensembles des relations non-égalitaires, autant tournées vers le caritatif que vers le commercial.

2.5. QUELLE ÉCHELLE POUR LE COMMERCE ÉQUITABLE ?

Si, comme nous venons de le voir, la question de l'extension de l'utilisation du terme de commerce équitable aux échanges au Nord n'est tranchée ni dans un sens ni dans l'autre, il est néanmoins possible de constater qu'elle a conduit certains acteurs des mondes agricoles à trouver dans le commerce équitable une nouvelle façon de reposer la question du lien entre producteurs et consommateurs. De plus, évoquer l'articulation entre les circuits courts et le commerce équitable invite également à constater combien ces deux modalités de commerce alternatif renvoient à des échelles différentes, tant du point de vue des espaces concernés que des modes de gouvernance en jeu.

2.5.1. Échelle territoriale et échelle mondiale

Si le nouvel essor des circuits courts n'est pas directement lié à la volonté de réduire, pour des raisons environnementales, les distances parcourues par les produits, il trouve toutefois dans cette réalité un élément précieux d'argumentation. Dans un contexte où le développement durable oriente

désormais largement certaines conduites, un tel argument peut même conduire certains militants du commerce équitable, en particulier parmi les membres du réseau *Minga*, mais aussi dans de nombreux groupes *Artisans du Monde*, à être extrêmement réservés par rapport à l'importation de produits comme le miel du Chiapas ou les fleurs coupées du Kenya, même s'ils sont produits et achetés aux conditions du commerce équitable.

D'une façon générale, un élément de critique adressé au projet du commerce équitable est le coût énergétique et écologique lié au transport international. Plaider pour une « *relocalisation de l'économie* » implique de sortir des logiques de production tournées vers l'exportation et d'agir pour le développement d'une production agricole et agro-alimentaire consommée localement, aussi bien au Nord qu'au Sud.

Cette différence d'échelle géographique est également intéressante au regard des différences qu'elle implique nécessairement en termes de nature des relations entre producteurs et consommateurs. Nous avons signalé, dans la première partie de l'article, combien les promoteurs du commerce équitable international s'efforcent de susciter, chez les consommateurs du Nord, le sentiment d'une responsabilité à l'égard des producteurs à l'origine des biens qu'ils achètent. Par la transmission d'informations, la reprise de témoignages, l'affichage de photos ou l'organisation de visites, ils cherchent à réduire la distance sociale. Dans un contexte où producteurs et consommateurs partagent effectivement une appartenance sociale et territoriale, la construction d'un tel lien renvoie à une problématique totalement différente. Certes, d'un circuit court à l'autre, cette réalité diffère. Mais, dans certains cas, par exemple en zone rurale, consommateurs et producteurs peuvent aisément ressentir que, par cette relation commerciale, ils participent tous les deux à un même processus de développement territorial. Favoriser des circuits courts est alors un moyen de maintenir de l'emploi sur place, de recréer des commerces de proximité, d'éviter la fermeture d'une école, etc. Le consommateur de ces circuits courts ne se pense finalement pas du tout comme effectuant une bonne action en faveur de producteurs défavorisés au loin, mais

comme agissant en faveur d'un développement local dont, au final, il bénéficie.

2.5.2. Des modes de gouvernance redéfinis ?

À cette première différence d'échelle, s'ajoute une autre forme d'opposition portant cette fois sur les modes de gouvernance respectifs que le commerce équitable et certaines formes de circuit court favorisent. Les AMAP créent, par exemple, un cadre favorable à la mise en place de modes de prise de décision associant étroitement producteurs et consommateurs. Le dialogue est possible pour déterminer les prix payés ou choisir les variétés à produire, même si les expériences concrètes de contrat utilisent très diversement ces possibilités. Le consommateur n'est alors plus en situation de délégation, comme c'est le cas pour le commerce équitable, mais peut directement s'impliquer dans une négociation qui lui ouvrent de nouveaux espaces de choix, bien en amont de l'acte d'achat et de consommation. De même, les modalités de « *certification participative* », telles que les prône par exemple *Nature et Progrès*, rompent avec la délégation du contrôle existant aussi bien dans le commerce équitable qu'en agriculture biologique. L'idée est alors de sortir des logiques impersonnelles pour aller vers des démarches tenant compte des situations et des difficultés de chaque exploitation, ainsi que de placer les visites aux producteurs sous le signe de l'accompagnement et du dialogue plutôt que sous celui du contrôle et de la sanction. Bien évidemment, cette intervention des consommateurs dans les choix productifs n'est pas sans poser d'autres formes de problèmes. Certains collectifs d'AMAP peuvent aussi traverser de brefs moments de crise quand le producteur a le sentiment que le contrôle exercé par des consommateurs un peu intransigeants vaut largement celui que l'aval exerçait sur lui, lorsqu'il était dans un mode de commercialisation plus conventionnel. Sur ce point, les circuits courts, reposant sur des formes d'engagement spécifiques des consomma-

teurs, pourraient être source d'inspiration pour le commerce équitable. Ainsi, *Minga* s'est prononcé en faveur de mécanismes de gouvernance et de certification participative pour le commerce équitable. Le réseau rejoint une critique formulée dans certains travaux scientifiques. Nous pensons en particulier à certains écrits qui mettent au jour la trop faible participation des populations du Sud dans la définition des critères du commerce équitable⁴⁴. D'autres études soulignent, elles, que les producteurs engagés dans les filières labellisées critiquent le caractère très impersonnel des visites effectuées par les auditeurs de *FLO* et regrettent le temps où les relations entretenues avec les importateurs des filières spécialisées relevaient plus de l'accompagnement que du contrôle⁴⁵.

En outre, à l'autre bout de la chaîne, les consommateurs pèsent peu dans la détermination des conditions de ce commerce équitable. La modalité d'engagement clé en main qui leur est offerte est à prendre ou à laisser et ils n'ont guère leur mot à dire. Même les militants d'un mouvement de commerce équitable comme *Artisans du Monde* ont peu de pouvoir sur ce point. En raison de l'intermédiation de *Solidar'Monde*, ils sont eux aussi en position de délégation. Les membres du mouvement *Artisans du Monde* ont d'ailleurs bien conscience de ce fait et, lors des assemblées générales annuelles de la Fédération, il est fréquemment fait état de la nécessité de mettre en place des dispositifs qui permettraient aux militants de se réapproprier la relation aux producteurs.

Reste à savoir s'il est possible d'inventer des modalités de gouvernance et de certification participatives impliquant réellement l'ensemble des parties prenantes des circuits du commerce équitable international. Reste aussi à vérifier si une telle orientation est compatible avec l'injonction de développer les ventes du commerce équitable auprès d'une clientèle peu militante et dont on peut craindre qu'elle ne se sente pas réellement disposée à s'engager dans de tels processus, préférant continuer à faire confiance aux organisations de commerce équitable pour établir les règles et en vérifier la bonne application.

44 - Daviron B., Ponte S. (2005), *The Coffee Paradox: Global Markets, Commodity Trade and the Elusive Promise of Development*, Londres, Zed Books.

45 - Murray D., Raynolds L.T., Taylor P.L. (2003), *One cup at a time: poverty, alleviation and fair trade coffee in Latin America*, Fort Collins, Colorado State University, Fair trade research group.

CONCLUSION

Le commerce équitable n'est pas une réalité homogène. Au contraire, c'est, nous l'avons vu, un milieu extrêmement pluriel et diversifié, mêlant des formes organisationnelles multiples, allant des petites boutiques ou des micro-entreprises jusqu'à des formes plus intégrées associant des réseaux de boutiques avec des centrales de distribution, en passant par des organisations fondées sur la certification. De plus, derrière cette diversité organisationnelle, se cachent également des visées fort différentes.

C'est précisément cette multitude d'approches qui fait du commerce équitable un cadre particulièrement riche pour réinterroger la relation entre producteurs et consommateurs. Pour cette raison, nous avons choisi, dans cet article, de suivre différents débats ouverts en France par le développement du commerce équitable.

Ces débats se sont d'abord fait jour comme autant de lignes de fractures entre les acteurs du commerce équitable qui cherchent à désigner les spécificités de ces formes d'échanges en les distinguant des relations commerciales plus traditionnelles. Aujourd'hui, la capacité qu'ils ont acquise à ouvrir, dans l'espace public, des questionnements sociaux plus larges apparaît clairement. Ces débats ne concernent plus seulement les opérateurs de l'aide au développement :

- ◆ Ils engagent d'abord les pouvoirs publics qui, interpellés par les associations de consommateurs, cherchent à baliser les contours de cette activité par une régulation plus directe.
- ◆ Certains mouvements sociaux, comme les mouvements altermondialistes et les syndicats paysans, y voient aussi une façon d'aborder un certain nombre de problèmes liés à la globalisation des échanges.
- ◆ Des acteurs du développement agricole trouvent dans le commerce équitable des ressources pour redéfinir la vocation économique, sociale et politique des producteurs sur le territoire.

- ◆ Enfin, des acteurs de la distribution cherchent aujourd'hui à développer des segments de marché à partir du commerce équitable ou des circuits courts et à profiter des arguments sociaux et environnementaux qu'ils fournissent.

Bien plus que sa signification économique qui reste marginale, c'est cette faculté qu'a eue le commerce équitable de mettre à l'agenda public diverses problématiques associées à la relation entre ceux qui produisent et ceux qui consomment qui nous semble aujourd'hui pertinente. En d'autres termes, il s'agit de démarches produisant des signaux faibles dans l'espace social, mais dont la portée politique est évidente si l'on en juge par leur capacité à introduire dans le monde agricole, à côté de principes de durabilité environnementale, des principes de durabilité sociale et économique.

Aujourd'hui, les promoteurs des démarches tantôt nommées « *commerce équitable local* », « *circuits courts* » ou « *nouvelles relations producteurs – consommateurs* », sont inspirés par les espoirs et les limites du commerce équitable. Ils questionnent les modes de gouvernance qui doivent présider aux choix qui sont faits sur les conditions de production, les formes d'équité qui doivent se mettre en place entre ceux qui consomment et ceux qui produisent, mais aussi les conditions d'un système alimentaire territorialisé dont producteurs et consommateurs seraient les bénéficiaires.

Ainsi, même si la mise en œuvre du projet du commerce équitable est source de tensions et de difficultés, il est possible de considérer que les exigences qu'il introduit, autour des conditions de travail ou de rémunération, deviendront sur le long terme incontournables pour l'ensemble des acteurs du marché. S'il est trop tôt pour statuer sur l'efficacité directe de ces démarches, il est évident qu'il est aujourd'hui impossible de les ignorer ou de considérer que les faibles volumes marchands qu'elles engagent épuisent la question de leur portée dans l'espace socio-politique.

BIBLIOGRAPHIE

- ◆ Benford R., Snow D. (2001), « Framing processes and social movements : an overview and assessment », *Annual review of sociology*, 26, p. 611-639
- ◆ Cadeboche, B. (1990), *Les chrétiens et le tiers-monde, une fidélité critique*, Paris, Karthala.
- ◆ Chessel M.-E. (2004), « Consommation, action sociale et engagement public fin de siècle, des États-Unis à la France », in Chatriot A., Chessel M.-E., Hilton M. (Dir), *Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux États-Unis au XX^e siècle*, Paris, La Découverte, pp.247-261
- ◆ Daviron B., Ponte S. (2005), *The Coffee Paradox : Global Markets, Commodity Trade and the Elusive Promise of Development*, Londres, Zed Books
- ◆ Dubuisson-Quellier S. (2007), « Pluralité des formes d'engagement des consommateurs sur les marchés : le cas des produits issus du commerce équitable », in Dreyfus F. (Dir.), *Actes du GDR Économie Sociologie «les marchés agro-alimentaires»*, Quae Éditions
- ◆ Dubuisson-Quellier S. (2006), « De la routine à la délibération. Les arbitrages des consommateurs en situation d'achat », *Réseaux*, 135-136, p. 253-284
- ◆ Diaz Pedregal V. (2006), *Commerce équitable et organisations de producteurs. Le cas des caféiculteurs andins au Pérou, en Équateur et en Bolivie*, Paris, L'Harmattan
- ◆ Eberhart C., Chauveau C. (2002), *Étude du commerce équitable dans la filière café en Bolivie*, Nogent-sur-Marne, Centre International de Coopération pour le Développement Agricole
- ◆ Getz G., Shreck A. (2006), « What organic and Fair Trade labels do not tell us : towards a place-based understanding of certification », *International Journal of Consumer Studies*, 30 (5), p. 490-501
- ◆ Giovannucci D., Ponte S. (2005), « Standards as a new form of social contract ? Sustainability initiatives in the coffee industry », *Food policy*, 30 (3), p. 284-301
- ◆ Glickman L., 2004 « Acheter par amour des esclaves : l'abolitionnisme et les origines du militantisme consumériste américain » in Chatriot A., Chessel M.-E., Hilton M. (Dir), *Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux États-Unis au XX^e siècle*, Paris, La Découverte, pp.215-230
- ◆ Goodman M.K. (2004), « Reading fair trade : political ecology, imaginary and the moral economy of fair trade foods », *Political geography*, 23 (7), p. 891-915
- ◆ Hudson I., Hudson M. (2003), « Removing the veil ? Commodity fetishism, fair trade and the environment », *Organization and environment*, 16 (4), p. 413-430
- ◆ Lamine C. (2003), *La construction des pratiques alimentaires face à des incertitudes multiformes, entre délégation et modulation. Le cas des mangeurs bio intermittents*, Thèse de doctorat en sociologie, EHESS
- ◆ Lamine C., 2005, « Settling the shared uncertainties : local partnerships between producers and consumers », *Sociologia Ruralis*, 45 (4), p. 324-345.
- ◆ Lemay J.-F. (2007), *Mouvements sociaux transnationaux : le partenariat de deux organisations de commerce équitable en France et au Pérou*, Thèse de doctorat en anthropologie, Université Laval
- ◆ Le Velly R. (2008), « Vices et vertus du prix de marché dans la détermination du prix équitable », *Gestion, revue internationale de gestion*, 33 (1)
- ◆ Le Velly R. (2007), « Le marketing fait-il perdre leur âme aux militants du commerce équitable ? », *Gérer et comprendre*, 89, p. 15-23
- ◆ Le Velly R. (2006), « Le commerce équitable : des échanges marchands contre et dans le marché », *Revue française de sociologie*, 47 (2), p. 319-340
- ◆ Lyon S. (2006), « Evaluating fair trade consumption : politics, defetishization and producer participation », *International Journal of Consumer Studies*, 30 (5), p. 452-464

- ◆ Micheletti M. (2003), *Political Virtue and Shopping. Individuals, consumerism, and collective action*, New York, Palgrave
- ◆ Murray D., Raynolds L.T., Taylor P.L. (2003), *One cup at a time : poverty, alleviation and fair trade coffee in Latin America*, Fort Collins, Colorado State University, Fair trade research group
- ◆ Palma Torres A., De Sousa-Santos F. (2006), *Le Commerce Équitable en France. Synthèse de l'étude commanditée par le ministère des Affaires étrangères sur les flux économiques du commerce équitable en France durant l'année 2004*, Paris, Ministère des affaires étrangères
- ◆ Poncelet, M., Dir., 2005, *Un commerce équitable et durable entre marché et solidarité : diagnostic et perspectives. Rapport final*, Liège, Université de Liège
- ◆ Raynolds L.T. (2002), « Consumer producer links in fair trade coffee networks », *Sociologia ruralis*, 42 (4), p. 404-424
- ◆ Renard M.-C. (2003), « Fair trade : quality, market and conventions », *Journal of Rural Studies*, 19 (1), p. 87-96
- ◆ Roozen N., Van Der Hoff F. (2002), *L'aventure du commerce équitable, Une alternative à la mondialisation. Par les fondateurs de Max Havelaar*, Paris : J.-C. Lattès
- ◆ Shreck A. (2002), « Just bananas? Fair trade banana production in the Dominican Republic », *International journal of sociology of agriculture and food*, 10 (2), p. 11-21
- ◆ Watson M. (2007), « Trade justice and individual consumption choices : Adam Smith's spectator theory and the moral constitution of the fair trade consumer », *European journal of international relations*, 13 (2), p. 263-288

Introduction au dossier

PARADOXE DU FONCIER ET ENJEUX POUR LES STRUCTURES AGRICOLES

M. André Barbaroux

Directeur général
Fédération nationale des Sociétés
d'aménagement foncier et d'établissement rural (F.N. SAFER)

Comme en témoigne la variété des dénominations le concernant, la matière que recouvre le foncier est diverse : il est agricole ou urbain, on l'aménage, on le valorise ou on en tire une rente, mais on ne le cultive pas. Sinon, on parle de terre, de sol, voire de substrat¹. Ses fonctions elles-mêmes sont diverses : c'est un facteur de production pour de nombreuses activités économiques, mais aussi un instrument d'échange ou de garantie, de spéculation ou d'épargne, un patrimoine financier familial ou collectif, un attribut de statut social, un facteur d'identification familial ou clanique et même un enjeu politique dont le rôle varie dans le temps et selon les sociétés.

Le foncier cristallise les rapports sociaux dans l'espace et il conduit tout naturellement à aborder la notion de propriété. Compte tenu de ce qui vient d'être dit, il est clair que celle-ci n'est pas simple : elle s'avère, elle aussi, relative dans le temps et dans l'espace. Sa conception et les modalités de son exercice sont relatives. Néanmoins, la notion même de propriété a existé de tout temps et dans toutes les civilisations. Avec la langue et la religion, la relation au sol constitue l'un des facteurs d'identification et de différenciation des peuples.

La propriété peut ainsi être réservée à la puissance publique, même si cela s'est rarement produit pour la totalité des surfaces et n'a jamais duré. Le plus souvent, la propriété est fondamentalement individuelle, avec possibilité d'appropriation collective pour les besoins des services publics ou de l'économie. Au 18^e siècle, les auteurs des Lumières, puis les Américains en ont fait un facteur de protection de la liberté individuelle qui doit à ce titre être protégée². Pour autant, de nombreux peuples n'opposent pas propriété individuelle et propriété collective, mais ils ne connaissent qu'une propriété collective de clan qui relève d'une famille élargie, partageant un ancêtre commun, réel ou mythique. Le droit d'usage est alors attribué aux différentes cellules familiales par les organes dirigeants du clan et il est théoriquement revu selon

leurs évolutions. Ce mode d'appropriation existe encore aujourd'hui, notamment dans les sociétés du Pacifique et, en France, en Nouvelle Calédonie ou à Wallis et Futuna.

En tout cas, quel que soit le régime de propriété, les modalités d'accès et de transmission sont toujours étroitement encadrées. Par son caractère réel et, le plus souvent, support de richesse, le foncier est constitutif d'assiette à une imposition.

En soi et quelle que soit son appellation, le foncier constitue un facteur structurant de l'identité d'une société et de l'organisation d'une économie. En tant que facteur de production, sa valeur et son usage dépendent évidemment des éléments nécessaires à son exploitation : eau, instruments et modes de production en agriculture ou moyens de construction et d'aménagement dans les autres cas. De plus, ce qui vaut pour le dessus vaut aussi pour le tréfonds dont le régime est généralement complexe : celui-ci n'a de valeur que par les droits qu'il procure à ses bénéficiaires.

Tous les pays ne sont pas logés à la même enseigne en matière foncière. Certains disposent de vastes étendues riches et facilement accessibles. D'autres, au contraire, souffrent de contraintes majeures et le manque de terres arables, résultant de leur surpopulation ou de régions arides ou montagneuses, ainsi que l'existence de facteurs limitants forts (sécheresse, inondation, salinité, risques naturels, ...) les handicapent fortement.

Dans le dossier publié dans ce *DEMETER 2009*, Robert Levesque consacre l'un des trois articles qu'il a rédigés aux politiques foncières. Il y met en évidence tous ces aspects, puis analyse l'évolution des politiques françaises en matière de gestion des espaces naturels, de politique forestière, de protection de la biodiversité, de couverture des besoins futurs en termes de biomasse ou de protection des terres agricoles. Sur ce dernier point, la France est réputée bénéficier d'une situation exceptionnelle, caractérisée par un régime de propriété stable,

1 - Cf. Encadré détaillant les différentes appellations en page 90

2 - Dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen votée le 26 août 1789 par l'Assemblée nationale française, l'article 17 reconnaît que « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». De même, l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations unies, est ainsi rédigé : « 1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. – 2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété ».

une densité de population relativement faible et donc, apparemment, des terres agricoles disponibles en abondance et à bas prix, comparés à ceux des autres pays européens. Jusqu'ici, les évolutions démographiques et la modernisation continue des exploitations auraient permis aux agriculteurs restants de se développer sans goulot d'étranglement, ni concurrence excessive, génératrice de conflits durs en matière foncière. Mais cela est-il si vrai ? En fait, si Madame du Barry était encore de ce monde, elle n'aurait pas tort de s'écrier, comme elle le fit pour la perte des Antilles, « *France, ton foncier agricole fout le camp !* ». Depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, comme durant la dernière décennie, l'évolution des structures agricoles françaises révèle que les problèmes fonciers sont loin d'être résolus en agriculture, et ce malgré des changements notables. La taille des exploitations reste globalement faible et une concurrence forte perdure entre agrandissements et installations. L'accès au foncier reste donc un enjeu important pour les agriculteurs, malgré la forte diminution de leur nombre au fil des années.

1. LE PARADOXE DU FONCIER : LA RESSOURCE FONCIÈRE EST AUJOURD'HUI MENACÉE EN FRANCE ALORS QUE LES BESOINS DE L'HUMANITÉ AUGMENTENT

Nous vivons depuis quelques années en plein paradoxe et celui-ci va en s'aggravant : la France dispose de foncier et le gaspille donc avec aveuglement, malgré les voix qui commencent à s'élever, y compris hors du champ agricole. Or, ce gaspillage se développe au moment où l'humanité se trouve confrontée à un besoin de terres croissant comme jamais. Pourtant, l'humanité, ce n'est pas les autres, c'est aussi nous, pleinement nous !

1.1. LA RESSOURCE FONCIÈRE EST AUJOURD'HUI MENACÉE EN FRANCE

Soixante mille hectares d'espaces naturels et, plus particulièrement, d'espaces dédiés à l'agriculture disparaissent chaque année par artificialisation :

c'est-à-dire pour la construction d'infrastructures, de zones d'activités et d'habitat ou le tourisme. Autrement dit, l'équivalent d'un département agricole disparaît tous les six ans et ce rythme ne cesse de croître (+ 25 % en surface depuis 2003). De plus, cette artificialisation mite les espaces et ampute de préférence les terrains de plaine les plus productifs car ceux-ci sont généralement situés en périphérie des villes : d'où un grave handicap pour le développement agricole puisque les 40 % d'exploitations professionnelles qui dégagent la plus forte valeur ajoutée se situent en zones péri-urbaines.

1.2. LES MUTATIONS ACCÉLÉRÉES DE NOTRE MONDE PEUVENT EXPLIQUER LE PARADOXE QUE LES ESPACES AGRO-NATURELS SE RÉDUISENT ALORS QUE L'HUMANITÉ EN A DE PLUS EN PLUS BESOIN

Tous les enjeux énumérés ci-dessous sont largement développés dans les articles de Robert Levesque. En attendant, il faut noter ici combien ils prouvent à quel point la diversité des besoins et surtout les défis économiques et humains qu'ils représentent nécessitent une prise de conscience nationale, européenne et mondiale.

- ◆ *Alimentation* : 9 milliards d'habitants à nourrir en 2050, avec une pression plus grande sur les marchés mondiaux du fait que de grandes nations émergentes, comme l'Inde, la Chine ou les pays d'Amérique latine expriment désormais une demande solvable.
- ◆ *Besoins de développement économique* : constructions et infrastructures sont elles aussi influencés par les nations émergentes.
- ◆ *Protection de la biodiversité* : les débats du Grenelle de l'environnement en ont, s'il était besoin, révélé l'importance via les réflexions sur les trames vertes, les couloirs écologiques ou la nécessité de mettre un terme au processus de disparition de certaines espèces, résultant de l'évolution des modes d'occupation de l'espace.
- ◆ *Biocarburants et biochimie* : leur développement est lié à la disparition progressive des énergies

fossiles et surtout à l'augmentation de leurs coûts.

- ◆ *Lutte contre le réchauffement climatique*: celle-ci repose sur la captation de carbone par les végétaux et surtout les sols, alors même que le réchauffement va créer de nouveaux besoins du fait de l'extension des zones arides. Lutter contre le réchauffement climatique est désormais perçu comme un élément déterminant de la nécessité de protéger les terres agricoles et, plus largement, tous les espaces naturels. Eux seuls peuvent en effet apporter une solution satisfaisante au retour à l'équilibre entre émissions et captations de carbone puisque celui-ci est désormais rompu au niveau planétaire.

1.3. ÉCONOMISER L'ESPACE S'IMPOSE : DES OUTILS EXISTENT, MAIS ILS SONT INSUFFISANTS ET MAL UTILISÉS

1.3.1. La nécessité d'économiser l'espace s'impose en France comme au niveau mondial

Économiser l'espace n'est pas impossible puisque l'Allemagne, avec le même niveau et le même type de développement que la France, consomme une fois et demi moins de terres que l'Hexagone et qu'elle vient de décider de réduire cette consommation de moitié dans les dix ans qui viennent. De leur côté, les Pays-Bas, qui sont un grand pays agricole malgré le peu de terres dont ils disposent, prouvent que ce patrimoine peut être géré de manière plus économe qu'en France.

Parallèlement, d'autres formes d'urbanisme sont à développer. Dans l'article qu'il a rédigé pour ce dossier, Marc Sauvez explique clairement pourquoi les villes françaises qui ont crû, en particulier de

la fin de la Seconde guerre mondiale jusqu'aux années soixante-dix, ne sont plus fondées à poursuivre dans cette voie. Pourtant, elles continuent à s'étaler de manière déraisonnable sur les espaces agricoles et naturels, alors même que leur population n'augmente plus et que leur modernisation est largement accomplie. Ce gaspillage résulte de l'absence d'outils de régulation efficaces (l'auteur parle même d'une « *régulation obsolète ou absente* ») et il a un coût économique et social élevé. Nombre d'architectes, d'urbanistes et d'élus jugent ce diagnostic correctement posé et ils estiment eux aussi que le temps est venu de réagir pour éviter d'obérer irrémédiablement l'avenir.

1.3.2. Des outils existent pour protéger les espaces naturels et les soustraire à l'urbanisation, mais ceux dédiés à la protection des espaces agricoles ne sont pas à la hauteur de l'enjeu

L'article L. 110 du Code de l'urbanisme³ affirme que le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Il prévoit expressément la gestion économe des sols et la protection des milieux naturels ou des paysages et il en rend responsable chaque collectivité publique, dans le cadre de ses compétences. Malheureusement, au quotidien, ces affirmations sont davantage considérées comme des pétitions de principe que comme des règles de droit contraignantes et les zonages, quels qu'ils soient, ont peu d'effets, voire même des effets pervers.

- ◆ *Le zonage urbain* constitue davantage un instrument d'encadrement évolutif de l'urbanisation que de protection pérenne des terres agricoles. Celles-ci sont considérées comme un réservoir d'urbanisation future plus que comme un facteur de production qu'on ne pourrait toucher

3 - Selon l'article L. 110 du Code de l'urbanisme, « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ». (Version consolidée au 2 avril 2008 – <http://www.legifrance.gouv.fr>).

qu'après des arbitrages cohérents et justifiés. Évolutivité et volatilité encouragent la spéculation foncière par espérance de changement d'usage, une espérance trop souvent satisfaite. La cohérence entre *Plans locaux d'urbanisme* (PLU) et *Schémas de cohérence territoriaux* (SCOT) n'existe que très rarement et pour cause : les seconds auraient dû précéder les premiers ou être ajustés avant, mais ce n'est pas le cas. Le positionnement de l'urbanisme opérationnel au niveau communal est doublement pervers car il n'incite pas à une vision spatiale cohérente des besoins et, d'autre part, la trop grande proximité entre élus municipaux, planificateurs urbains et électeurs favorise la pression à la révision et aux dérogations multiples. L'enjeu de protection des espaces agricoles se situe bien au-delà de l'échelle communale où sont élaborés projets et documents.

- ◆ *Le zonage agricole* est quasi inexistant et la protection des espaces agricoles et naturels périurbains, non encore mise en œuvre, risque de souffrir des mêmes limites. Il s'agit de ce que Robert Levesque appelle pertinemment « *la protection en confettis* », davantage inspirée des zonages écologiques que d'une vision économique rationnelle des contraintes du développement de l'agriculture. Les *Zones agricoles protégées* (ZAP) ont le défaut de créer des réserves ponctuelles non cohérentes avec les besoins globaux. De plus, du fait de leur étendue limitée, elles reportent la spéculation à leur périphérie. Quant aux *Périmètres de protection de l'agriculture et des espaces naturels* (PAEN), ils ne valent qu'en zone péri-urbaine et souffrent du même défaut de périmètre limité, couplé avec une procédure particulièrement complexe. En fait, seuls quelques pionniers envisagent de s'engager : toutes ces mesures n'intéressent pas la grande majorité des élus. Le seul aspect positif de celles-ci est de témoigner de la prise de conscience par les pouvoirs publics de la nécessité de protéger les terres agricoles de manière pérenne avec des procédures renforcées. Mais cela augure-t-il de la volonté de chercher des solutions à la fois innovantes et opérationnelles ?

1.4. POUR METTRE UN TERME À CE GÂCHIS FONCIER, IL EST POSSIBLE D'ENGAGER DES ACTIONS CONCOMITANTES ET CIBLÉES

La diversité des usages du foncier et l'importance des enjeux soulignée par les différents contributeurs au dossier de ce DEMETER révèlent qu'une stratégie globale est indispensable en la matière et sur de nombreux aspects.

1.4.1. Il est fondamental de connaître les évolutions

Une gestion foncière dynamique et économe suppose d'avoir une vision claire des phénomènes fonciers qui sous-tendent le développement et souvent l'anticipent. L'*Observatoire national des marchés fonciers ruraux*, ainsi que les *Observatoires fonciers locaux* construits par les *Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural* (Safer) pour répondre à des demandes croissantes, notamment en Basse Normandie, en Bretagne ou dans le Poitou-Charentes, s'inscrivent dans ce cadre, de même que les études globales visant à appréhender l'évolution de l'usage du sol et la fourniture d'indicateurs sur l'étalement urbain. La programmation, puis la gestion deviennent plus faciles lorsque sont connues les zones où se porte tendanciellement la pression à l'urbanisation ou celles sur lesquelles on ne veut aucune urbanisation et lorsque les disponibilités en terres constructibles et les possibilités de densification ou de récupération sont justement appréciées.

1.4.2. Il faut dépasser les mesures ponctuelles et protéger, de manière pérenne, les terres agricoles par un zonage généralisé

Ce zonage doit s'imposer aux documents d'urbanisme, à tout document d'aménagement et à tout projet d'infrastructure. Il ne s'agit plus d'accompagner l'urbanisation, mais de mettre en place un système obligeant à réfléchir sur les conséquences

de l'artificialisation en matière de prélèvement sur les terres agricoles et d'arbitrer les choix de manière éclairée. À l'inverse, il n'est pas question d'enserrer le développement économique dans un carcan qui pourrait générer des effets pervers, notamment en termes d'évolution des prix du foncier à bâtir, sachant que les prix fonciers sont liés aux droits qui y sont associés et à leur plus ou moins grande rareté.

Le meilleur moyen de mettre en place ce zonage sans qu'il puisse, par principe, être contesté, serait de déclarer « zone agricole » toutes les zones déjà considérées comme telles dans les *Plans d'occupation des sols* (POS), les *Plans locaux d'urbanisme* (PLU) et les cartes communales existants, ainsi que celles des communes soumises au *Règlement national d'urbanisme* (RNU). Par ailleurs, la gestion de ce zonage devrait s'accompagner de la mise en place d'une procédure spécifique de déclassement obligeant, au cas par cas, à analyser les projets et leur intérêt au regard de la disponibilité en terres constructibles existantes, de la qualité des terres et des productions agricoles concernées, de la qualité des espaces naturels et du dynamisme de la zone. Des compensations seraient éventuellement possibles pour reclassement en zone agricole de certaines terres antérieurement déclassées et non utilisées pour l'insanisation. Dans la gestion de ce zonage, rien n'interdirait, au contraire, de raisonner en tenant compte des besoins à quinze ou vingt ans, permettant ainsi aux villes de conduire une politique d'urbanisation dynamique et raisonnée, qui intégrerait à la fois le bâti et les espaces agricoles ou naturels qui sont nécessaires à l'équilibre urbain. La gestion pourrait être confiée à une commission locale de représentants administratifs qualifiés⁴ et présidée par le préfet. Ceci est possible et ne remet pas en cause la décentralisation de l'urbanisme puisque la Commission a pour compétence la protection des terres agricoles et que l'agriculture n'est pas une politique décentralisée. Cette politique n'a rien d'utopique puisque, comme le détaille l'Encadré 1, elle fonctionne au Québec depuis 1978 via la *Commission de protec-*

tion des terres agricoles du Québec. Constatant la consommation excessive de terres agricoles, une loi a en effet imposé le zonage de l'ensemble des terres agricoles, quasiment toutes situées le long du fleuve Saint-Laurent. Le zonage s'est fait en étroite liaison avec les municipalités (consensus à 97 %, selon les responsables de la Commission). Depuis lors, aucun déclassement n'est possible sans l'autorisation expresse de la *Commission* qui est composée de personnalités indépendantes nommées par le gouvernement pour cinq ans. Seul le juge peut remettre ses décisions en question, mais le nombre de contentieux apparaît très limité car la recherche de consensus est privilégiée par les municipalités et la Commission.

1.4.3. Il faut renouveler la politique urbaine

Ce constat doit déboucher sur la remise en cause des politiques urbaines consommatrices d'espace de manière injustifiée, qu'il s'agisse :

- ◆ des lotissements dépourvus de centre comme il en prospère aujourd'hui en périphérie des villes
- ◆ du mitage coûteux de l'espace rural par l'habitat dispersé, du fait de superficies minima inadaptées pour ouvrir droit à urbanisation
- ◆ de la remise en question drastique des règles applicables à l'urbanisme commercial horizontal à l'entrée de villes ou le long des voies rapides, comme cela est déjà possible en Allemagne
- ◆ de recycler le foncier urbain comme les autres matières premières : friches urbaines, sous densification excessive de quartiers de vieille urbanisation, etc.
- ◆ de revoir systématiquement les outils (documents d'urbanisme, pratiques en vigueur, réseaux d'assainissement, de transport, de téléphone, de gaz, d'électricité, d'eau, etc.), les règles d'urbanisme (écartements entre bâtiments ou entre bâtiments et voirie, hauteurs et insertion des bâtiments, formes et localisations des lotissements, droits à construire, etc.) et même la fiscalité urbaine à condition de bien en évaluer la

4 - Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), Direction départementale de l'Équipement (DDE), Chambre d'agriculture et deux ou trois experts, dont la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) et, le cas échéant, l'Établissement public foncier.

La Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ)

Le Québec s'est doté en 1978 d'une loi de protection des terres agricoles originale et celle-ci n'a, à ce jour, pas d'équivalent.

Les origines de la loi

La nécessité de cette protection est liée à des impératifs géophysiques, ainsi qu'à l'évolution économique, agricole et urbaine. Le Québec couvre 135 millions d'hectares de terres, dont seulement 4 % propices à l'agriculture : soit 5,5 millions d'hectares, situés dans la plaine du fleuve Saint-Laurent et de ses principaux affluents. Or, les années soixante ont été caractérisées par un fort développement économique, une expansion urbaine corrélative à ce mouvement et par la modernisation de l'agriculture dont la mécanisation libérait des hommes. Le phénomène portait sur les meilleures terres agricoles et engendrait, parallèlement, une forte spéculation en périphérie des villes. De plus, le Québec déplorait aussi la déstructuration de son tissu agricole, liée à l'éparpillement d'usages non agricoles sur le territoire. Enfin, l'absence d'une planification à l'échelle régionale se faisait sentir en matière d'aménagement.

En raison de l'intensité des phénomènes d'étalement de son urbanisation et de déstructuration de son tissu agricole, la région de Montréal a été à l'origine du mouvement prônant la protection du territoire agricole. En 1976, le programme du gouvernement issu du Parti Québécois a inclus celle-ci afin de lutter contre la spéculation et d'endiguer l'étalement urbain. *La Loi sur la protection des terres agricoles* a finalement été votée le 22 décembre 1978.

Les résultats

L'application de la Loi est confiée à la *Commission de protection du territoire agricole du Québec* (CPTAQ). Il s'agit d'un organe indépendant, composé d'au plus seize commissaires, nommés par le Conseil des ministres pour des mandats limités à cinq ans renouvelables. Il peut s'agir d'anciens fonctionnaires, d'élus ou de personnalités qualifiées en agriculture et en urbanisme. Il serait possible de comparer cet organisme avec, en France, une autorité administrative indépendante, tel le *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA) ou l'*Autorité de régulation des communications électroniques* et des postes (ARCEP).

La Commission comporte ses propres services et emploie une centaine d'employés : juristes, agronomes, urbanistes, cartographes et enquêteurs. De plus, elle dispose d'un service de cartographie.

Les services sont répartis sur deux sites, l'un s'occupant de l'est de la Province et l'autre de l'ouest. La CPTAQ a procédé au zonage des terres agricoles en liaison avec les municipalités. Cette opération s'est faite avec un consensus très fort. Conformément à la Loi, les quelques divergences ont été tranchées par la Commission elle-même.

Le zonage n'est pas rigide et les besoins en matière de développement économique sont autant pris en compte que ceux de l'agriculture. S'il le souhaite, l'État peut, soustraire l'un de ses projets à l'accord de la Commission, mais cette possibilité n'a été que très peu utilisée car les pouvoirs publics privilégient les garanties de sérieux offerts par la Commission aux risques de contestations.

Au bout d'une dizaine d'années d'application de la Loi, le territoire de la zone agricole a fait l'objet d'une révision générale sous l'égide de la Commission et avec le concours des municipalités, de l'agriculture et du gouvernement. Ce réajustement a eu pour effet de diminuer légèrement la superficie du territoire agricole : dans la région de Montréal, par exemple, le pourcentage est de 1,4 % par rapport à 1978 (soit 32 000 hectares), sachant que 85 % des terres concernées représentaient des espaces déjà bâtis ou sans valeur agricole réelle. Depuis cette révision générale, la zone agricole du Québec a rétréci de moins de cent hectares car, si annuellement environ 500 hectares sont exclus, presque autant y sont inclus : la Commission peut en effet, après entente avec les municipalités, réintégrer, dans la zone agricole des terres inutilisées pour l'artificialisation. Dans ce contexte et à ce jour, il apparaît que :

- ◆ La Commission recherche, en règle générale, un consensus avec les municipalités
- ◆ Elle peut procéder à des compensations entre terres agricoles situées à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone agricole
- ◆ Les besoins de développement des villes, notamment Montréal, Québec et Trois-Rivières, sont pris en compte avec une vision partagée de l'urbanisation à moyen et long terme et du développement de l'agriculture
- ◆ De ce fait, il n'existe pas de mouvement pour réclamer la suppression du système
- ◆ Le contentieux est très faible.

Après trente ans d'application, les experts québécois estiment que les résultats prouvent que les effets pervers de l'étalement urbain ont été endigués et que les terres en zone agricole, particulièrement à proximité des grandes villes, ont repris une valeur agricole car les effets d'anticipation ont largement disparu.

nécessité et les effets réels car le plus sensible est souvent celui de l'augmentation des prix du foncier par incorporation de l'impôt dans le prix.

Il s'agit en fait de mettre en place un développement durable à taille humaine de la ville. Il ne faut pas que trop de gens considèrent qu'ils n'ont le choix qu'entre la tour du style années soixante et la résidence individuelle, tout simplement parce qu'on ne leur offre rien d'autre. Nombre de villes ont prouvé qu'il était possible de développer un habitat urbain en continuité avec le bâti existant et n'excédant pas quatre à six étages, tout en réservant des espaces verts de proximité.

Ces théories rencontrent un écho croissant parmi les architectes et urbanistes, comme en témoigne l'article de Marc Sauvez, mais aussi l'intervention très éclairante de Cristina Conrad, alors présidente de l'Ordre des architectes d'Ile-de-France, lors des États généraux du paysage⁵, où elle reprenait les principaux éléments de la contribution de l'Ordre à la révision du *Schéma directeur d'aménagement régional* (S.D.R.I.F.).

1.4.4. Il faut, enfin, revoir la gouvernance des zonages et de l'urbanisation

Cette idée de revoir la gouvernance des zonages et de l'urbanisation se développe de plus en plus. En s'inspirant de ce qui se passe à l'étranger, il apparaît opportun de préconiser la gestion de l'aménagement et de l'urbanisation à deux niveaux :

- ◆ Planification urbaine (*Schémas de cohérence territoriaux* ou SCOT) à un niveau homogène : bassin, vallée, agglomération, etc.
- ◆ Constructibilité et règles d'urbanisme : au niveau des intercommunalités et non plus de la commune afin d'avoir une vision suffisamment large et homogène de l'urbanisation, d'intégrer les enjeux et les contraintes d'un ensemble de communes participant à une même aire urbaine et d'éviter les concurrences coûteuses en matière d'infrastructures ou de zones d'activité.

La protection des terres agricoles constitue aujourd'hui un enjeu de société fondamental qui, sans remettre en cause la dynamique de développement économique, doit éviter le gaspillage selon les principes du développement durable. Agir en faveur de la protection pérenne des terres agricoles n'est pas suffisant en soi : il faut, concomitamment, intervenir sur les modalités de l'expansion urbaine. Les deux vont de pair. De plus, le zonage généralisé et la préférence donnée à l'échelon intercommunal sont de nature à limiter les espérances spéculatives, qu'elles émanent d'agriculteurs en fin de carrière ou d'autres détenteurs de terres en limite d'urbanisation. Là non plus, il ne s'agit pas de s'opposer aux mécanismes normaux du marché foncier, mais de remettre en cause les effets pervers générés par la volatilité des documents d'urbanisme.

2. LES ENJEUX DES STRUCTURES AGRICOLES

2.1. EN FRANCE, LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES NE REMETTENT PAS EN CAUSE LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DE L'EXPLOITATION FAMILIALE À RESPONSABILITÉ PERSONNELLE, NI LES BESOINS FONCIERS, MÊME SI STRUCTURES AGRICOLES ET COMPORTEMENTS ÉVOLUENT

La tendance est parfois de considérer que l'évolution des structures agricoles depuis le début des années soixante, couplée avec les évolutions démographiques naturelles fait apparaître une abondance de terres agricoles, voire le développement de friches dont les agriculteurs n'auraient plus besoin et qui seraient disponibles tant pour l'artificialisation que pour la reforestation. Répondre à ces assertions suppose d'avoir une vue pertinente sur l'évolution des structures agricoles en France depuis une vingtaine d'années et de pouvoir apprécier les tendances pour les douze à quinze prochaines années.

L'étude approfondie, présentée dans ce dossier par Solange Rattin du SCEES⁶, porte sur la période 1970 – 2005 et précise les évolutions. Elle dépasse la simple analyse foncière et donne un panorama le plus exhaustif possible des grandes tendances de l'évolution des exploitations agricoles sur la période, toutes régions et systèmes de production confondus. Plusieurs phénomènes sont ainsi mis en évidence :

- ◆ Le nombre d'exploitations continue de diminuer, même si cette baisse est plus faible pour les exploitations professionnelles
- ◆ Les terres se concentrant entre moins d'exploitations, la taille moyenne de celles-ci reste à peine supérieure à 50 hectares et les exploitations de plus de 200 hectares ne mettent en valeur que 17 % de la surface agricole utile (SAU)
- ◆ Le fermage se développe fortement, même s'il est de plus en plus largement à base familiale ou s'il concerne les associés d'une même exploitation. Cette extension, comme celle des formes sociétaires, constitue un moyen efficace de faire face à l'augmentation du coût du foncier et d'en optimiser l'usage.
- ◆ De nombreux autres facteurs entrent en jeu, qu'ils soient sociologiques (formation, travail des conjoints hors de l'exploitation), démographiques (baisse des installations de jeunes issus de familles agricoles, montée des jeunes issus d'autres milieux, taux d'installation croissant des femmes, (hors reprise temporaire et un peu fictive lors de la retraite du conjoint), entre facteurs physiques ou économiques favorisant la pression à l'agrandissement (politiques d'extensification, règles d'épandage ou de jachère, évolution des prix agricoles, etc.).

L'article révèle que l'évolution des structures agricoles s'inscrit dans celle de la société en général, avec le statut de la conjointe, l'évolution du salariat et, plus largement, la diffusion des modes de vie urbains au monde rural. Parallèlement, il apparaît que les évolutions de la retraite et des systèmes de préretraite ont joué un rôle important dans la libération des terres depuis vingt ans. L'organisation des départs à la retraite dépendant fortement des

conditions d'accès à celle-ci, l'abaissement de 65 à 60 ans, puis la mise en place de la préretraite à partir de 1992 ont conduit à des adaptations de la structure juridique des exploitations. Les conjoints d'exploitants ont, par exemple, repris le statut de chef d'exploitation pendant quelques années. Mais ils ont aussi eu des conséquences sur les modes de faire-valoir : hors phénomène sociétaire, l'augmentation des terres en fermage résulte, en partie, de l'abaissement de l'âge de la retraite et de l'augmentation de l'espérance de vie. Les exploitants qui cessent leur activité louent leurs biens à leurs successeurs et détiennent ainsi leurs terres plus longtemps qu'auparavant. Ils attendent que l'héritage revienne à leurs enfants dans des conditions qui évoluent elles aussi du fait des règles du fermage ou de la mise en société.

L'évolution des modes de vie se répercute, elle aussi, sur la place de la main-d'œuvre familiale dans l'exploitation. Les parcours individuels prennent de l'importance et les enfants, eux, empruntent souvent des parcours professionnels qui les écartent de l'exploitation. Résultat : le travail de la main-d'œuvre familiale (conjoint et enfants) qui représentait 36 % du travail total en 1970 est passé à 16 % en 2005. La recherche de meilleures conditions de travail se traduit par une professionnalisation et une spécialisation des agriculteurs.

Enfin, cette évolution des structures agricoles a été fortement soumise à l'évolution des revenus et des conditions de travail. De ce fait, il s'opère souvent un arbitrage entre reprise de l'exploitation familiale et travail extérieur : l'évolution des revenus agricoles et leurs perspectives, par rapport aux perspectives hors exploitation, influence beaucoup le taux de reprise des exploitations et celui-ci influence la vitesse d'agrandissement des entreprises agricoles. Les perspectives d'évolution des revenus agricoles par rapport aux autres revenus semblant aujourd'hui plus favorables que sur la période 1970 – 2005, le taux de reprise par les enfants d'exploitants pourrait s'élever durant la prochaine décennie. Mais le phénomène devrait être durable et généralisé pour contrecarrer les tendances qui sont mises en évidence dans son article, grâce à une approche

6 - SCEES : Service d'études économiques et statistiques du ministère de l'Agriculture.

prospective, par François Lefebvre du *Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles* (CNASEA).

2.2. DES TENDANCES COMPARABLES AU NIVEAU EUROPÉEN QUI, S'INSCRIVANT DANS DES ENVIRONNEMENTS DIFFÉRENTS, NE SE TRADUISENT PAS PAR UNE UNIFORMISATION

Par bien des points, l'histoire des structures agricoles françaises est comparable à celle de la plupart des pays de l'Union européenne : progrès technique, sélection animale et végétale, mécanisation, évolution des marchés, sociologie et pressions, notamment foncières, liées au développement économique global constituent les mêmes facteurs d'évolution et engendrent souvent des évolutions comparables. Cependant, les pratiques d'héritages et les évolutions historiques, les niveaux de développement de départ, les avantages comparatifs (sol, climat, eau, ...), les politiques spécifiques ou les formes d'organisation foncière, d'exploitations et de mise en marché expliquent des évolutions différenciées. L'article, rédigé par Nathalie Delame et Vincent Le Chatellier de *l'Institut national de la recherche agronomique* (INRA) illustre à la fois ces grandes évolutions parallèles et la diversité qui continue de caractériser fortement les agricultures européennes, malgré presque cinquante ans de Politique agricole commune (PAC).

2.3. LA PROSPECTIVE FAIT APPARAÎTRE LA NÉCESSITÉ D'ARBITRAGES FORTS QUANT À L'USAGE DU FONCIER TANT POUR LIMITER LES GASPILLAGES EXTERNES QUE POUR ORIENTER LA RÉPARTITION DES TERRES ENTRE EXPLOITATIONS AGRICOLES

Grâce à son étude prospective sur la démographie agricole, il revient à François Lefebvre du CNASEA d'éclairer l'avenir des structures d'exploitation. Alors que certains experts annoncent de fortes libérations de terres entre 2006 et 2012, du fait du départ en retraite des classes nombreuses

nées durant le baby-boom qui a suivi la fin de la Seconde guerre mondiale, le chercheur constate qu'il n'en est rien. Il estime que le nombre d'installations resterait quasi constant, avec moins de 1 000 installations supplémentaires, et ce pour deux raisons : d'une part, l'étalement des départs du fait de l'abaissement de l'âge de la retraite, des préretraites et des départs dits précoces (entre 40 et 45 ans) au profit d'une autre activité et, d'autre part, l'accroissement régulier de la taille des exploitations à l'installation.

Le désintérêt des jeunes générations pour l'activité agricole expliquerait-il la « *non reprise* » des surfaces libérées d'ici à 2020 ? Là aussi, l'auteur réfute les idées reçues. Les surfaces libérées seront reprises du fait de l'accroissement important de la superficie agricole utile (SAU) moyenne à l'installation, ainsi que de la présence de nombreux candidats à l'installation, ceux-ci n'étant plus seulement issus du milieu agricole. Le facteur limitant est en fait le foncier.

2.3.1. Peut-il en aller autrement dans les années à venir ?

Aujourd'hui, plus de 90 000 hectares quittent chaque année la surface agricole utile des exploitations agricoles : 60 000 sont artificialisés ou engazonnés, 20 000 transformés en campagne résidentielle et le solde recouvert par extension forestière naturelle. Concernant les terres libérées par les agriculteurs, soit environ un million d'hectares par an, une moitié contribue à l'agrandissement des exploitations et l'autre est disponible pour l'installation. Ces chiffres ne devraient pas varier dans le futur puisque les surfaces libérées resteraient stables. Les raisons de l'agrandissement restent celles mises en lumière par Solange Rattin : vu la taille moyenne des exploitations françaises et les autres considérations analysées, les besoins d'agrandissement existeront toujours, même si les problématiques d'aménagement du territoire et les tendances démographiques militent pour une politique active d'installations.

François Lefebvre présente comme le plus probable, un scénario dans lequel la pression à l'agrandissement reste constante et où le nombre d'installations diminue puisque la superficie moyenne

à l'installation continue de croître (+ 1,3 ha par an de 2003 à 2006). La SAU moyenne à l'installation passerait ainsi de 36,5 ha en 2006 à 42 ha en 2015 et 46 ha en 2020. Le nombre annuel d'installations tomberait de près de 16 500 en 2006 à environ 10 500 en 2020.

2.3.2. Pourrait-on infléchir cette tendance ?

L'auteur envisage deux scénarios allant dans le sens d'un infléchissement de cette tendance.

- ◆ Le premier scénario se fonde sur la mise en place de deux politiques différentes, mais pouvant être conduites concomitamment :
 - La réduction des 90 000 ha soustraits annuellement à l'agriculture, notamment par artificialisation : celle-ci devrait être limitée à 50 000 ha. Cette idée rejoint les problématiques développées par les auteurs des différents articles de ce dossier et suppose, nous l'avons vu, une volonté politique forte, dépassant le stade des simples mesures à caractère limité développées jusqu'ici.
 - La limitation des agrandissements des exploitations en place. Mais comment renverser cette tendance lourde présentée par Solange Rattin et confirmée par François Lefebvre ? Il n'existe guère de moyens sachant que la seule réglementation ayant expressément pour objectif de limiter la taille des exploitations (c'est-à-dire le contrôle des structures, autrefois appelé des cumuls) n'a jamais été consensuelle, même au sein de la profession agricole et, surtout, n'a donné que des résultats objectivement décevants.

- ◆ Le second scénario suppose la limitation de la superficie moyenne à l'installation. Limiter la croissance de celle-ci à 0,5 hectare par an, contre 1,3 ha sur la période 2003 – 2006, permettrait en effet d'augmenter le nombre d'installations de 10 500 à 13 500 en 2020 et ce, pour une superficie moyenne à l'installation de 43 hectares. Les contraintes d'un tel scénario apparaissent clairement !

Rien n'est joué puisque l'auteur n'hésite pas à présenter un scénario – catastrophe reposant sur une croissance de la superficie moyenne à l'installation atteignant 1,5 ha par an. Selon cette hypothèse (qui n'a rien d'absurde), la superficie moyenne à l'installation atteindrait 57 hectares en 2020 et le nombre d'installations chuterait à 8 500 par an. Quel que soit le nombre d'agriculteurs, l'analyse prospective fait ainsi apparaître un fort besoin de terres pour l'agriculture, lié à des enjeux de politique économique et d'aménagement du territoire forts en matière de limitation du gaspillage des terres agricoles liés à l'artificialisation. De plus, elle souligne la nécessité d'arbitrer, au sein même de la profession agricole, l'affectation du foncier entre agrandissement et installation (un enjeu connu...), mais aussi quant à la taille des installations elles-mêmes. Ceci est de nature à remettre fortement en question bien des idées reçues sur les schémas de développement des structures des exploitations agricoles françaises et oblige, en tout cas, à tenir compte de la réalité et de la diversité des comportements en place, entre systèmes de production ou selon les régions, afin de prévoir raisonnablement un nombre objectif global d'installations.

USAGES DES SOLS ET MARCHÉS FONCIERS RURAUX EN FRANCE

L'impact de l'urbanisation et de la fonction résidentielle

M. Robert Levesque

Directeur

Terres d'Europe – SCAFR

Société de conseil pour l'aménagement foncier rural

Sommaire

1. LES USAGES DES SOLS EN FRANCE EN 2006

- 1.1. LES SURFACES AGRICOLES ET FORESTIÈRES
- 1.2. LES SURFACES VÉGÉTALES CONSACRÉES À L'HABITAT
- 1.3. LA MAÎTRISE DE L'ARTIFICIALISATION DÉPASSE LA SEULE PROBLÉMATIQUE DU LOGEMENT
- 1.4. LES SOLS SUPPORTANT DES VÉGÉTAUX COUVRENT 87 % DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN

2. ÉVOLUTION DES USAGES DES SOLS EN FRANCE

- 2.1. 3,8 MÈTRES CARRÉS DE PLUS DE BITUME ET DE BÉTON PAR AN ET PAR HABITANT
- 2.2. L'IMPACT DE L'URBANISATION SUR LES SURFACES NATURELLES

3. LES MARCHÉS FONCIERS RURAUX

- 3.1. LE MARCHÉ FONCIER AGRICOLE
 - 3.1.1. *Le marché des biens libres*
 - 3.1.2. *Marchés libres et marchés loués*
 - 3.1.3. *Politique agricole commune et marché foncier des terres agricoles*
- 3.2. L'INFLUENCE DES MARCHÉS IMMOBILIERS RURAUX SUR LES MARCHÉS FONCIERS AGRICOLES
 - 3.2.1. *Le marché bâti rural*
 - 3.2.2. *Le marché des espaces non-bâti résidentiels et de loisirs*
 - 3.2.3. *Le marché de l'artificialisation*
 - 3.2.4. *Le marché environnemental*

ANNEXE

LES MARCHÉS DES ESPACES RURAUX EN 2007 :
LA FONCTION RÉSIDENTIELLE CONTINUE DE DIRIGER LES PRIX DU FONCIER

Liste des encadrés

ENCADRÉ 1

DÉFINITIONS

ENCADRÉ 2

USAGES DES SOLS :

L'ENQUÊTE TERUTI ASSOCIE PHOTOGRAPHIES AÉRIENNES ET RELEVÉS DE TERRAIN

ENCADRÉ 3

SOLS NATURELS ET SOLS ARTIFICIALISÉS

Liste des tableaux

TABLEAU 1

CROISEMENT DES USAGES PHYSIQUES ET FONCTIONNELS DU TERRITOIRE EN 2006

TABLEAU 2

RÉPARTITION DU MARCHÉ FONCIER DE L'ESPACE RURAL EN 2007

TABLEAU 3

MARCHÉS FONCIERS : LES PRIX MOYENS NATIONAUX EN 2007

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DU PRIX DES TERRES ET DES PRÉS LIBRES NON-BÂTIS DE 1950 À 2007

GRAPHIQUE 2

UNION EUROPÉENNE : LIEN ENTRE L'OUVERTURE DU MARCHÉ FONCIER AGRICOLE
ET LE RATIO ENTRE PRIX DES TERRES ET VALEUR AJOUTÉE DES PRODUCTIONS AGRICOLES

GRAPHIQUE 3

ÉVOLUTION DES PRIX PAR TYPES DE BIENS DE 1997 À 2007

Liste des sigles

DPU : Droits à prime unique

F.N. – SAFER : Fédération nationale des SAFER

Ha : hectare

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

INRA : Institut national de la recherche agronomique

m² : mètre carré

MAP : ministère de l'Agriculture et de la Pêche

MHa : million(s) d'hectares

MSA : Mutualité sociale agricole

PAC : Politique agricole commune

SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SCEES : Service central des enquêtes et études statistiques du ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP)

UE : Union européenne

ZAP : Zone agricole protégée

ZICO : Zone importante pour la conservation des oiseaux

ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

ZPPAUP : Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager

Dans l'étude qu'elle a publiée en septembre 2003 sous le titre « *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable* », la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) constatait que « *Le monde rural n'est plus le monde agricole. (...) Dans l'ensemble, son solde migratoire s'est inversé, notamment par l'arrivée de populations jeunes. Villes et campagnes s'articulent. (...) Cet espace, qui voilà trente ans se voyait majoritairement destiné à la production agricole, constitue aujourd'hui un lieu de résidence recherché* ». Le développement de cette « *campagne résidentielle* », qui s'appuie sur le recours à la voiture et sur un pétrole bon marché, est très consommateur d'espaces naturels. De ce fait, il a un impact fort :

- ◆ Il réduit le potentiel agricole national, alors que la demande de biomasse s'accroît
- ◆ Il contribue à l'effet de serre
- ◆ Il engendre des coûts de transport entre le lieu de résidence et les autres lieux de vie (travail, services, commerces) et ces coûts handicapent, en premier lieu, les citoyens les plus pauvres.

Ce mode de développement doit donc être revu afin de lutter contre l'effet de serre et préserver le potentiel de production de biomasse dont l'humanité aura de plus en plus besoin.

En France, les sols agricoles et forestiers représentent 41 millions d'hectares, soit les trois quarts du territoire, mais 8,6 autres millions d'hectares portent également des végétaux dont 1,6 engazonnés et 4,3 millions sans affectation fonctionnelle précise. Dans ce cadre, la gestion des sols attribués à l'agriculture et la forêt revêt certes une importance capitale pour le futur, mais il ne faut néanmoins pas négliger les surfaces naturelles affectées aux utilisations non-productives, notamment pour la gestion du carbone des sols et de la végétation.

1. LES USAGES DES SOLS EN FRANCE EN 2006

Les sols assurent différentes fonctions :

- ◆ Production de biomasse agricole ou forestière

- ◆ Préservation de biotopes et de ressources naturelles
- ◆ Support de l'habitat, des infrastructures et des activités économiques commerciales, artisanales, industrielles, touristiques ou administratives.

À une fonction particulière de l'espace correspondent différents usages physiques du sol. Ainsi, à la fonction de production agricole sont rattachées les surfaces des bâtiments agricoles d'habitation et d'exploitation, les cours de fermes et les aires de stockage, ainsi que les surfaces productives, les terres, les prés, les vignes, les vergers, les haies et les bosquets. De même, à la fonction résidentielle correspond une diversité d'usages physiques : sols bâtis, sols imperméabilisés, pelouses et bosquets. Comme le montre le *Tableau 1*, le croisement entre la fonction principale du territoire (agriculture, sylviculture, habitat, services, réseaux, loisirs ou protection de la nature) et l'occupation physique des sols a été effectué, pour l'année 2006, lors de l'enquête *Teruti* réalisée par le Scees, le Service central des enquêtes et études statistiques du ministère de l'Agriculture et de la Pêche (cf. *Encadré 2*). Les 54,9 millions d'hectares du territoire métropolitain y sont physiquement répartis selon les fonctions principales assurées par l'espace. Cette opération permet d'identifier les sources de l'artificialisation, l'importance des espaces naturels pour l'habitat, notamment individuel, et l'importance des espaces naturels, hors des sphères productives agricoles et forestières.

1.1. LES SURFACES AGRICOLES ET FORESTIÈRES

L'activité agricole s'exerce sur 30 millions d'hectares, c'est-à-dire 54,6 % du territoire. Les surfaces agricoles directement productives couvrent 27,8 millions d'hectares, dont 14,6 millions de terres arables, de vergers et de vignes, 2,4 millions de prairies temporaires, 9,7 millions de prairies permanentes et d'alpages, 380 000 ha de vergers et 845 000 ha de vignes.

Les haies directement associées aux exploitations occupent 490 000 ha, les bois et bosquets 390 000 ha et les landes 500 000 ha. Hors terres, prés, vergers et vignes, les surfaces naturelles,

Encadré 1

Définitions

1. Espace, foncier, propriété, sol, urbanisation

- ◆ **Espace** : selon l'édition 1993 du Petit Robert, il s'agit du « *lieu plus ou moins bien délimité où peut se situer quelque chose* » et selon l'édition 1990 du *Grand Larousse*, le terme signifie « *étendue, surface, région* ».
- ◆ **Foncier** : le terme est relatif à la propriété des sols, mais il renvoie aussi à l'ensemble des rapports sociaux ayant pour support la terre ou l'espace territorial. Ces rapports sociaux sont principalement déterminés par les facteurs économiques et juridiques, les techniques d'aménagement et / ou les politiques qui influent sur la manière de gérer l'espace, d'organiser les concurrences sur l'usage du foncier.
- ◆ **Propriété** : selon le *Grand Larousse*, c'est le « *droit d'user, de jouir, et de disposer d'une chose d'une manière exclusive et absolue sous les seules restrictions établies par la loi* ».
- ◆ **Sol** : c'est « *la couche superficielle de l'écorce terrestre considérée quant à sa nature ou à ses qualités productives* », mais aussi « *la surface de la terre, aménagée ou non* » et / ou « *la formation naturelle de surface, meuble, résultant de la transformation, au contact de l'atmosphère, de la roche mère sous-jacente, sous l'influence de processus physiques, chimiques et biologiques* ».
- ◆ **Urbanisation** : « *phénomène de concentration croissante de la population dans les agglomérations urbaines et d'extension spatiale des villes* ».

2. Urbain / Rural : de l'opposition à la transition

Le terme « *rural* » est couramment employé pour désigner ce qui se rapporte à la vie « *campagnarde* ». Il recouvre donc une réalité qui dépasse celle du terme « *agricole* ». L'espace rural inclut l'espace agricole et l'espace boisé, mais aussi les espaces des campagnes et des bourgs occupés par l'industrie, l'artisanat, le commerce et le logement. À la notion de rural est associé un mode de vie opposé à celui de la vie urbaine. En opposition au terme « *rural* », le terme « *urbain* » désigne ce qui est du ressort de la ville.

Sur la base de ces définitions, il est possible de distinguer le « *rural* » de l'« *urbain* ». En s'accordant sur un seuil de nombre d'habitants, l'*Institut national de la statistique et des études économiques* (INSEE) classait même les communes en « *rurales* » et « *urbaines* » : il considérait en effet l'espace occupé par les communes de moins de 2 500 habitants comme un espace rural.

Cette dichotomie a été mise à rude épreuve par la péri-urbanisation de ces dernières décennies. Les nouveaux habitants des communes rurales travaillent en effet en ville et épousent un mode de vie urbain. En matière d'emploi et de services, ils dépendent de plus en plus de la ville et de moins en moins de leur commune de résidence. La notion de « *rurbain* » a alors émergé afin de qualifier les personnes résidant à la périphérie des villes et s'y rendant pour y travailler.

L'INSEE et l'*Institut national de la recherche agronomique* (INRA) ont alors établi une classification des communes reposant sur des critères de population de la commune et de flux quotidiens de migration entre la résidence et le travail. Cette typologie repose sur des critères de flux quotidiens de population entre un centre et sa périphérie en intégrant des critères de contiguïté. L'opposition « *urbain / rural* » qui pouvait aussi se lire comme une opposition « *ville / campagne* » s'atténue pour aboutir à une typologie de communes en six regroupements, du plus urbain au plus rural.

- ◆ **Pôle urbain** : il s'agit d'une unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois et n'appartenant pas à la couronne péri-urbaine d'un autre pôle urbain.
- ◆ **Couronne péri-urbaine** : c'est l'ensemble des communes de l'aire urbaine, à l'exclusion de son pôle urbain.

- ◆ **Communes multi-polarisées** : ce sont les communes rurales et les unités urbaines situées hors des aires urbaines, dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.
- ◆ **Pôle d'emploi de l'espace rural** : ce sont les communes (ou unités urbaines) n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine comptant 1 500 emplois ou plus.
- ◆ **Couronne d'un pôle d'emploi de l'espace rural** : il s'agit des communes ou (unités urbaines) n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine dont 40 % ou plus des actifs résidents travaillent dans le reste de l'aire d'emploi de l'espace rural.
- ◆ **Autres communes de l'espace à dominante rurale** : ce sont les communes (ou unités urbaines) n'appartenant ni à l'espace à dominante urbaine, ni à une aire d'emploi de l'espace rural.
- ◆ **Espace à dominante urbaine** : celui-ci regroupe l'ensemble des aires urbaines et des communes multi-polarisées, telles que décrites dans les trois premières définitions de l'INSEE. Il peut également se définir comme l'ensemble des espaces urbains.
- ◆ **Espace à dominante rurale** : celui-ci regroupe l'ensemble des communes n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine, telles que décrites dans les quatrième, cinquième et sixième définitions de l'INSEE. Dans cet espace, on définit des aires d'emploi de l'espace rural.
- ◆ **Aire d'emploi de l'espace rural** : en s'appuyant sur les quatrième et cinquième définitions de l'INSEE, une aire d'emploi de l'espace rural est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle d'emploi de l'espace rural et par sa couronne. Cette dernière est formée de façon similaire à celle des couronnes péri-urbaines. La France compte actuellement 525 aires d'emploi de l'espace rural.

3. Remarques de l'auteur

Les ensembles définis sont opérants pour comprendre l'organisation de la vie de la population entre les périphéries et les centres, ainsi que pour rendre compte de l'influence des modes de vie urbain. Par contre, ils ne correspondent pas à l'espace vécu. Nombre de péri-urbains habitant dans un espace à dominante urbaine estiment vivre à la campagne.

Cette typologie n'est pas davantage pertinente en termes d'usages des sols puisque 40 % des espaces agricoles se retrouvent dans l'espace à dominante urbaine. Pour analyser la question de l'usage des sols, notamment des sols agricoles, cet article ne se réfère donc pas aux oppositions « *ville / campagne* ». Il s'intéresse aux usages des sols et aux dynamiques de changements d'usage au sein même des communes et des territoires, qu'ils soient considérés comme urbains ou ruraux : d'où l'intérêt porté aux données sur l'usage des sols fournies par l'enquête *Teruti* réalisée par le Scees, le Service central des enquêtes et études statistiques du ministère de l'Agriculture (cf. Encadré 2).

rattachées à l'activité agricole s'élèvent donc à près de 1,4 million d'hectares, chiffre auquel il faut encore ajouter 120 000 ha de surfaces en eau. L'étude du Scees précise également les surfaces artificialisées rattachées à l'agriculture. L'emprise des bâtiments agricoles d'habitation et d'exploitation représente 94 000 ha, auxquels s'ajoutent 17 000 ha de serres, 336 000 ha de sol revêtus ou stabilisés et 274 000 ha de sols nus, sous forme de chemins et d'aires diverses. Ainsi, les surfaces

totales artificialisées au profit de l'agriculture atteignent-elles 722 000 ha : soit 21 % des surfaces artificialisées nationales et 2,6 % des surfaces en terres, prairies, vergers et vignes consacrées à l'agriculture. Autrement dit, l'agriculture est aussi concernée par l'artificialisation.

De plus, les pelouses des exploitations agricoles couvrent 96 000 ha et représentent 6 % de l'ensemble national, pour une population qui constitue 4 % de l'ensemble.

TABEAU 1
Croisement des usages physiques et fonctionnels du territoire en 2006 (en hectares)

	Agriculture	Sylviculture	Protection de la nature
Volumes construits	93 825	907	0
Serres et abris hauts	17 169	181	0
Sols de forme revêtus ou stabilisés	336 854	70 359	3 056
Sols nus	273 892	0	5 290
Sous – total : sols artificialisés	721 740	71 447	8 346
Sols enherbés liés à des activités humaines, hors production agricole (pelouses)	96 287	0	20 422
TOTAL / SOLS URBANISÉS	818 027	71 447	28 768
Terres arables, dont jachères, hors prairies temporaires	14 550 896	5 036	449
Prairies dont alpages	12 062 108	538	30 286
Vignes et cultures permanentes	1 226 166	1 257	0
Jardins familiaux	0	0	0
Forêts, bosquets, peupleraies	388 405	12 973 772	127 477
Haies et alignement d'arbres	488 144	219 340	59 811
Landes, friches, maquis, garrigues, savanes	496 935	184 286	38 162
Superficies enherbées naturelles, sans usage	0	29 229	0
TOTAL / SOLS NATURELS (hors roche et pelouse)	29 212 654	13 413 458	256 185
Dunes, plages, roches, éboulis, sols nus naturels, sans usage	0	35 889	112 365
Eaux extérieures	118 116	0	53 883
Plans d'eau côtiers	7 374	0	39 502
Glaciers, neiges éternelles	0	0	14 927
Zones interdites non photo interprétées	3 600	4 143	0
TOTAL GÉNÉRAL	30 159 771	13 524 937	505 630

Hors agriculture, Teruti recense 181 000 hectares de terres agricoles, dont 30 000 au titre de la protection de la nature, 16 000 associées aux espaces de sports et de loisirs et 118 000 sans usage spécifique. Enfin, s'ajoutent à ces surfaces, 174 000 ha de jardins familiaux, essentiellement affectés à

l'habitat et minoritairement aux espaces de loisirs.

La production sylvicole se développe, elle, sur 13,4 millions d'hectares, alors que les forêts en couvrent 16 millions. L'enquête affecte à la sylviculture 13,5 millions d'hectares dont 13,4 de sols naturels (forêts + quelques sols agricoles).

Autres usages	Réseaux routiers	Autres transports	Services, activités industrielles	Sports et loisirs	Habitat	Ensemble
16 915	4 320	18 796	144 659	15 122	475 467	770 011
717	0	0	1 079	181	90	19 417
39 775	941 177	103 030	246 672	86 118	326 527	2 153 568
0	49 264	15 012	90 321	19 044	22 375	475 198
57 407	994 761	136 838	482 731	120 465	824 459	3 418 194
0	94 122	30 405	91 401	245 656	996 827	1 575 120
57 407	1 088 883	167 243	375 105	366 121	1 821 286	4 993 314
177	358	0	1 611	8 218	181	14 566 926
104 801	0	0	895	7 532	717	12 206 877
13 494	361	187	3 782	628	0	1 245 875
0	0	0	0	13 582	160 682	174 264
2 113 755	6 932	5 584	71 816	189 418	112 668	15 989 827
125 100	10 180	2 791	23 464	0	72 342	1 001 172
1 613 429	4 848	20 220	43 662	42 724	14 912	2 459 178
329 294	0	0	0	0	0	358 523
4 300 050	22 679	28 782	145 230	262 102	361 502	48 002 642
803 311	536	537	7 326	27 513	179	987 656
172 029	1 446	84 325	62 011	134 106	17 818	643 734
52 133	0	8 078	18 238	1 804	0	127 129
21 065	0	0	0	749	0	36 741
3 238	0	1 978	105 292	2 339	7 395	127 985
5 409 233	1 113 544	290 943	713 202	794 734	2 208 180	54 919 201

D'après enquête TERUTI (SCEES)

71 000 hectares de sols artificialisés sont attribués à la forêt dont 1 000 hectares de bâtiments et 70 000 hectares de sols, c'est-à-dire de chemins forestiers et d'aires de dépôts. Enfin, 2,1 millions d'hectares de forêt sont considérés par *Teruti* sans fonction particulière, alors que

300 000 ha sont affectés à l'habitat et aux loisirs et 127 000 à la protection de la nature.

Encadré 2

Usages des sols : l'enquête *Teruti* associe photographies aériennes et relevés de terrain

La connaissance et le suivi de l'occupation du territoire français constituent des préoccupations anciennes en matière de statistique agricole. La première enquête sur l'utilisation du territoire agricole remonte à l'année 1946, avec la mise en place d'une opération « *Contrôle de surfaces* » reposant sur des contrôles en profondeur à partir de plans cadastraux. En 1962, la photographie aérienne a été introduite, non comme support de l'enquête, mais comme outil d'actualisation des plans cadastraux. À partir de 1969, l'enquête par photographie aérienne et par sondages par points sur le terrain a été généralisée à tous les départements.

Le concept de l'enquête *Teruti* repose sur l'association originale de photographies aériennes constituant la base de sondages et de relevés de terrain effectués par des enquêteurs. De plus, elle bénéficie depuis 1982 de la mise en place d'un échantillon national obligatoire qui a permis de stabiliser le système et d'étendre à l'ensemble du territoire le champ d'analyse jusque-là orienté vers l'espace agricole.

De 1992 à 2003, l'enquête a été réalisée selon la même méthode, sachant que l'échantillon de points a été entièrement renouvelé sur deux ans, en 1991 et 1992. La nomenclature a été adaptée sur les postes « *herbe* » en 1992 et sur les postes « *forêt* » en 1992 et 1993. Le nombre de points, fixé à 550 000 de 1982 à 2003, a été réduit à 155 000 en 2004 pour des raisons budgétaires. Les résultats de l'enquête se composent donc de trois séries de données historiques continues : d'une part, 1982 – 1990 et 1992 – 2003 à 550 000 points et, d'autre part, 1992 – 2004 à 155 000 points.

Depuis 2005, *Teruti* est remplacé par une nouvelle enquête appelée *Teruti – Lucas*. Deux raisons principales ont conduit à évoluer : les progrès techniques en matière de numérisation des documents cartographiques et de géo-référencement des points ont permis de redéfinir l'échantillonnage de points car leur localisation, déterminée manuellement sur des photographies aériennes, était difficile à suivre précisément dans le temps et ceci générait des erreurs d'observation. En second lieu, la perspective de la mise en place de l'enquête européenne *Lucas* (*Land use / Cover area frame statistical survey*), qui est fondée sur les mêmes principes que *Teruti*, c'est-à-dire une enquête aréolaire à deux degrés de tirage, a incité à réformer *Teruti* en profondeur afin de mettre en cohérence nomenclature, méthode d'observation et conception de l'échantillon. Dans ce contexte, la décision a été prise de faire évoluer *Teruti* vers une enquête *Teruti – Lucas*, répondant à de nouvelles demandes, tout en préservant la continuité avec *Teruti*. Les apports de *Teruti – Lucas* sont déterminants. Le géo-référencement permet une localisation plus précise et constante des points désormais localisés sur le Scan 25 de l'IGN et sur des ortho-photographies.

L'enquête *Teruti*, associée à son outil de traitement et à sa cartographie spécifique, ouvre un vaste champ d'étude. Au-delà de l'analyse de l'occupation du territoire pour une année donnée, il est possible de suivre l'évolution et même d'analyser les successions d'occupation du sol, point par point. L'occupation physique peut être croisée avec l'utilisation fonctionnelle. La répartition géographique de chaque phénomène peut être étudiée en fonction de nombreux découpages territoriaux. Cette enquête constitue donc un support pertinent pour répondre à de multiples questions tant sur des espaces agricoles ou forestiers que sur des aspects environnementaux ou urbains.

1.2. LES SURFACES VÉGÉTALES CONSACRÉES À L'HABITAT

Les surfaces végétales consacrées à l'habitat dépassent largement les sols construits et imperméabilisés, sachant que les surfaces consacrées à l'habitat sont très diversifiées. Aux 475 000 hectares bâtis, correspondent en plus 350 000 ha de sols revêtus ou nus, près d'un million d'hectares de pelouses, 160 000 ha de jardins familiaux et 218 000 ha d'arbres, de friches et de surfaces en eau.

Autrement dit, quand l'habitat artificialise un mètre carré, il requiert également 1,64 m² de sols naturels. Il apparaît ainsi clairement combien le développement de l'habitat, notamment individuel, peut constituer un facteur de grignotage et de mitage des espaces agricoles et forestiers. Les chiffres traduisent, pour partie, l'essor de la campagne résidentielle.

De plus, les espaces de loisirs identifiés par *Teruti* sont à rapprocher des espaces consacrés à l'habitat dans la mesure où les résidents, à titre principal ou secondaire, en sont les usagers. Or, ceux-ci occupent d'importantes surfaces végétales sous forme de 246 000 ha de pelouses, soit le quart des surfaces de pelouses directement affectées à l'habitat, et de 262 000 ha d'espaces naturels, essentiellement des espaces boisés et des landes, mais aussi quelques jardins familiaux.

Additionnées, les surfaces affectées à l'habitat et aux loisirs comptabilisent ainsi 940 000 hectares artificialisés, 1 240 000 ha de pelouses et 600 000 « *autres hectares* » de surfaces végétales : les surfaces végétales représentent donc le double des surfaces artificialisées pour la fonction résidentielle.

1.3. LA MAÎTRISE DE L'ARTIFICIALISATION DÉPASSE LA SEULE PROBLÉMATIQUE DU LOGEMENT

Les surfaces « *revêtues* » du réseau routier dépassent les surfaces construites. Plus d'un million d'hectares de sols revêtus est en effet directement affecté aux transports. Le bitume du réseau couvre 940 000 ha contre 103 000 pour les autres transports. Les surfaces bitumées pour la voiture dépassent les 770 000 ha construits. Quant aux

services et activités industrielles, ils occupent non seulement près de 500 000 ha artificialisés, soit l'équivalent de 60 % des sols artificialisés occupés par l'habitat, mais aussi 91 000 ha de pelouses.

Dans ce contexte, il apparaît que la maîtrise de l'artificialisation dépasse largement la seule problématique du logement. Les sols artificialisés s'élèvent à 3,4 millions d'hectares dont 23 % sont bâtis, 63 % revêtus (le plus souvent imperméabilisés) et 14 % nus (aires stabilisées). Sur ces 3,4 millions, 21 % reviennent à l'agriculture, 33 % aux transports, 14 % aux services et aux activités industrielles, 24 % à l'habitat et 4 % aux sports et loisirs. Cette répartition prouve bien que la part de l'habitat dans l'artificialisation est à peine plus importante que celle de l'agriculture et que les transports couvrent le tiers des surfaces urbanisées.

Au total, les sols artificialisés, augmentés des pelouses, c'est-à-dire les sols « *urbanisés* », couvrent 5 millions d'hectares : soit 9 % du territoire national.

1.4. LES SOLS SUPPORTANT DES VÉGÉTAUX COUVRENT 87 % DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN

Les terres agricoles s'étendent sur 51 % du territoire, les forêts, haies comprises, sur 31 % et les « *autres sols naturels* », comme les landes, les maquis, les garrigues ou les savanes, sur 5 %. Au total, les sols naturels, supportant des végétaux, mais hors pelouses, couvrent donc 87 % du territoire et les superficies en eau, roches ou sols nus, 4 %.

Les surfaces « *productives* », agricoles ou forestières, s'étendent sur environ 41 millions d'hectares, soit les trois-quarts du territoire. De plus, hors agriculture ou sylviculture et hors pelouses, environ 7 millions d'hectares naturels, dont 4,3 millions sans affectation d'usage particulier, portent des végétaux et captent du carbone : compte tenu de leur importance dans le cycle du carbone, il faut s'interroger sur la façon de les gérer pour lutter contre le réchauffement climatique et préserver la biodiversité.

La répartition physique des sols entre les grandes fonctions de l'espace résulte de dynamiques urbaines, sociales et économiques, ainsi que de politiques de préservation de l'espace que l'on peut approcher au travers de l'évolution des usages et des marchés fonciers.

Encadré 3

Sols naturels, sols artificialisés

L'enquête *Teruti* sur l'utilisation du territoire français réalisée par le Scees pour le ministère de l'Agriculture, permet de classer les sols en six catégories.

- ◆ **Les sols à roche mère affleurante** : ils ne stockent pas de matière organique, donc de carbone et ne permettent pas le développement de plantes aptes à capter l'énergie solaire, même si la dégradation des roches permet le développement de lichens et de mousses. Dans cet article, nous considérerons donc ces surfaces dépourvues de couche superficielle meuble, apte à offrir un support vivant aux végétaux, comme des surfaces naturelles sans sols.
- ◆ **Les sols à couverture végétale** : ils comprennent les sols à couverture boisée (bois et forêts, bosquets et arbres épars, peupleraies), les sols agricoles utilisés (terres arables, vergers, vignes, prés et parcours) et les autres sols, ni altérés, ni bâtis (pelouses, friches, landes, haies, chemins de terre ou enherbés). Tous ont la particularité de contenir de la matière organique, issue de la décomposition des végétaux et des animaux et donc de stocker du carbone. Ils absorbent l'eau de pluie à des degrés divers et constituent des réservoirs d'eau plus ou moins performants. Des micro-organismes jouant des rôles essentiels y vivent et interviennent dans la décomposition des déchets, dans l'amélioration de la structure des sols, notamment en termes de circulation de l'eau et de l'air, ainsi que dans le stockage, le recyclage et la libération des nutriments des plantes ¹. Ils produisent des hormones et des substances chimiques influant sur la croissance des végétaux et dégradent des molécules comme celles des pesticides. Jouant des rôles essentiels dans les cycles du carbone et de l'eau comme dans la production de biomasse, alimentaire ou non, et dans la préservation de la biodiversité, ces sols sont, dans l'article, qualifiés de « *naturels* ». L'adjectif n'est pas synonyme de vierge. Ces sols incluent ceux où est développée l'agriculture intensive ². La distinction est également inopérante d'un point de vue agricole et forestier. Les surfaces entre l'agriculture et la forêt n'ont cessé de fluctuer : depuis un siècle et demi, les surfaces forestières ont doublé en France, au détriment des surfaces agricoles. Les usages entre terres arables, prairies et forêts sont réversibles et peuvent même être associés ³.
- ◆ **Les sols bâtis** : ils supportent des constructions, qu'il s'agisse de maisons individuelles, d'immeubles collectifs, de constructions à vocation administrative, commerciale, artisanale ou industrielle et de bâtiments d'exploitation agricole. Ces derniers comprennent les bâtiments d'habitation des exploitants et des salariés agricoles, les hangars pour le matériel et le stockage des récoltes, les serres au sol revêtu, ainsi que les bâtiments d'élevage.
- ◆ **Les sols revêtus non bâtis** : ils sont majoritairement recouverts de bitume ou de béton et correspondent aux cours de ferme, bitumés ou sans végétation, mais surtout aux emprises des infrastructures : autoroutes, routes, voies ferrées, parkings, etc. Le revêtement est généralement installé après décapage des premiers centimètres de terre qui stockent la matière organique et il interdit au sol de supporter des plantes et de renouveler le stock de matière organique. Il faut distinguer les revêtements qui imperméabilisent le sol et entraînent le ruissellement de l'eau de pluie de ceux qui laissent filtrer l'eau dans le sol.

1 - Azote, soufre, phosphate, manganèse, fer, zinc, cuivre, etc.

2 - Il est vrai que l'agriculture intensive a souvent conduit à appauvrir les sols en termes de matière organique et de diversité biologique. Néanmoins, ceux-ci contiennent de la matière organique, restent des milieux vivants et peuvent connaître des évolutions positives. À cet égard, il est regrettable que les nouveaux *Plans locaux d'urbanisme* (PLU) excluent les terres agricoles des zones naturelles, comme si elles n'étaient que des supports physiques inertes offerts aux plantes cultivées. Par ailleurs, la distinction entre les zones agricoles et naturelles des PLU est ambiguë puisqu'il est possible de classer des espaces exploités par l'agriculture dans les zones naturelles et que des forêts conduites, comme des terres agricoles, c'est-à-dire dans la perspective d'une production, y sont intégrées. Ces constats devraient conduire à mettre en cause l'exclusion des terres agricoles de la zone naturelle des PLU.

3 - Il existe ainsi des prés – vergers de Normandie ou des systèmes agro-sylvo-pastoraux en zones de montagne et en région méditerranéenne. Des systèmes agro-forestiers associant l'arbre et des cultures annuelles, comme des céréales, sont aussi possibles (cf. *DEMETER – Édition 2006*).

- ◆ **Les sols altérés** : il s'agit des chantiers, carrières de matériaux, dépôts et autres terrains vagues. Dans la mesure où les carrières sont remises en état après exploitation, la ressource naturelle peut se renouveler en termes de potentiel agronomique.
- ◆ **Les eaux** : cette catégorie recouvre les lacs, les étangs, les fleuves, les rivières, les glaciers, mais aussi les marais et les zones humides qui constituent des réceptacles d'organismes vivants, offrent des lieux de croissance de végétaux et stockent de la matière organique. Compte tenu de ces caractéristiques, ils sont à rapprocher des sols naturels.

Dans ce contexte, il apparaît finalement possible d'opposer les surfaces artificialisées, c'est-à-dire ne participant plus au cycle du carbone, aux sols naturels qui stockent et permettent de capter l'énergie solaire, *via* les plantes implantées sur un sol vivant. Quatre types de surfaces au lieu de six peuvent alors être distingués :

- ◆ Les roches mères affleurantes
- ◆ Les eaux : lacs, étangs, rivières
- ◆ Les sols artificialisés, bâtis, revêtus ou altérés
- ◆ Les sols naturels : forêts, terres arables, vergers, surfaces en herbe, marais et zones humides.

En conclusion, il est clair que l'opposition entre surfaces artificialisées et sols naturels est loin de recouvrir l'opposition entre espaces urbains et espaces agricoles.

L'espace agricole ne comprend pas que des sols naturels. L'activité se déploie certes sur une partie de l'espace naturel, mais aussi sur une partie de l'espace artificialisé, bâti et non bâti, avec les bâtiments d'habitation et d'exploitation, les serres sur socles bétonnés et les cours de ferme.

Cette différenciation entre sols naturels et sols artificialisés au sein des espaces agricoles apparaît essentiel au regard des enjeux étudiés. L'extension des sols artificialisés agricoles est à raisonner comme celle des sols voués à l'artisanat ou à l'industrie et il conviendra d'en tenir compte dans les politiques de préservation des espaces naturels.

Il faut aussi noter que l'espace urbain habité n'inclue pas tous les sols artificialisés. Ceux dédiés à l'agriculture ou aux infrastructures, c'est-à-dire les routes hors des zones urbaines, en sont exclus. L'article propose également d'intégrer dans l'espace urbain les espaces artificialisés des hameaux, des bourgs et des petites communes rurales.

Enfin, il convient de souligner que certains sols naturels comme les pelouses, mais aussi les jardins individuels et familiaux, sont intégrés dans l'espace urbain ou urbanisé. La gestion de ces sols naturels est néanmoins à prendre en considération dans les politiques foncières.

À l'opposition « *habituelle* » entre rural et urbain, s'ajoute une autre opposition : celle entre « *sol naturel* » et « *sol artificialisé* » à laquelle il conviendra de se référer davantage pour une gestion durable des sols.

2. ÉVOLUTION DES USAGES DES SOLS EN FRANCE

2.1. 3,8 MÈTRES CARRÉS DE PLUS DE BITUME ET DE BÉTON PAR AN ET PAR HABITANT

Au fil du temps, l'usage du territoire varie, comme en témoigne l'évolution des surfaces forestières. En

1789, la forêt française couvrait environ 8 millions d'hectares. Puis, sa taille a commencé à croître à partir de 1860. À la veille de la première guerre mondiale, elle avait atteint près de 10 millions d'ha, dont les trois quarts occupés par des feuillus. En 1978, elle avait augmenté de 45 % par rapport à 1878 et aujourd'hui, elle couvre 16 millions d'hectares : autrement dit, sa superficie a doublé en un siècle et demi.

Sur des périodes plus courtes, les changements d'usage des sols se révèlent également importants. Depuis cinquante ans, la croissance démographique et le développement économique ont conduit à la réduction accélérée des surfaces naturelles, essentiellement agricoles, au profit du logement, des zones d'activité et des infrastructures. De plus, le développement des réseaux (routes, autoroutes, lignes ferroviaires à grande vitesse) et l'habitat diffus contribuent à la partition et au mitage des espaces naturels : d'où des problèmes en termes de structures agricoles et forestières, mais aussi de circulation des espèces et donc de biodiversité.

Selon l'enquête *Teruti*, les surfaces annuelles « urbanisées », qui représentaient en moyenne environ 54 000 hectares entre 1982 et 1992, ont atteint 61 000 hectares sur la période 1992 – 2003, dont 19 000 ha de pelouses, 7 000 ha de jardins publics et 35 000 hectares artificialisés, c'est-à-dire construits, bétonnés, bitumés ou stabilisés et donc imperméabilisés. Du fait de la localisation originelle des villes dans les plaines ou les vallées, cette accélération de l'urbanisation et des équipements qui l'accompagnent conduit à faire prioritairement disparaître d'excellentes terres agricoles, situées de plus dans des régions où l'agriculture est dynamique puisque 40 % des exploitations sont installées en zones péri-urbaines⁴. Résultat : les surfaces agricoles diminuent chaque année de 61 000 hectares par an au profit de l'extension du « *front urbain* » souvent sur les meilleures terres agricoles et, d'autre part, du développement de l'habitat diffus, notamment dans les zones traditionnelles de ce type d'habitat, c'est-à-dire l'ouest et le sud de la France.

Ces transferts s'imposent d'une certaine façon à l'agriculture. Ils répondent à des logiques urbaines, résidentielles ou touristiques qui se développent sans porter grande attention à la production agricole. Les infrastructures sont développées en cherchant à structurer les réseaux de communication entre grandes agglomérations ou entre territoires et les zones d'activités, commerciales comme industrielles, en fonction de la demande des acteurs économiques. Les collectivités entrent en concurrence les unes avec les autres car elles

veulent favoriser l'emploi et récolter des taxes professionnelles. Ainsi, les exigences du présent passent-elles avant toute préoccupation de long terme, en particulier le souci d'une gestion économe de l'espace naturel. Les emprises foncières nécessaires sont dégagées en priorité, quitte à modifier, si besoin, les documents d'urbanisme. Financièrement et politiquement, l'agriculture se trouve dominée par les autres secteurs économiques et s'incline devant les logiques urbaines.

De plus, les surfaces agricoles reculent également en raison du manque de rentabilité économique de la production. Ce recul frappe plus spécialement les zones d'élevage, où des prairies et des estives laissent souvent place à des friches agricoles ou forestières, voire à la forêt. Cependant, ce retrait est réversible et son impact est moindre que celui de l'extension urbaine puisqu'il touche seulement environ 20 000 hectares par an.

Parallèlement, des espaces agricoles et forestiers sortent chaque année de leurs fonctions productives au profit d'activités de loisirs, de l'amélioration du cadre de vie ou de la protection de l'environnement. Ainsi, un million d'hectare de terres agricoles et d'espaces d'arbres est affecté à ces fonctions. Sur la période 1992 – 2003, les surfaces consacrées aux réseaux ont augmenté de 8 %, celles destinées au commerce et à l'artisanat d'un tiers, celles affectées au logement individuel de 24 % et à l'habitat collectif de 14 %, alors même que la population n'a augmenté que de 5 %. Les surfaces artificialisées ont ainsi progressé sur la base de 3,75 mètres carrés par habitant et par an entre 1992 et 2003, au point d'atteindre 513 m² par personnes en 2003. De leur côté, les surfaces en pelouse ont, sur la même période, progressé encore plus vite puisque l'augmentation est de 20 % par habitant et par an contre 9 % pour les surfaces artificialisées. Ces progressions différenciées traduisent en partie l'étalement urbain et le mitage des espaces naturels dans les espaces péri-urbains et ruraux. Résultat en tout cas : en additionnant pelouses et surfaces artificialisées, la surface « urbanisée » s'élève à 746 m² par habitant en 2003.

Ces chiffres traduisent la diminution du nombre de personnes par ménage, mais aussi la propension

4 - Il s'agit de zones péri-urbaines au sens de l'INSEE (cf. Encadré 1)

des habitants à s'octroyer des surfaces de plus en plus grandes au fur et à mesure que leur pouvoir d'achat augmente. Ils résultent également de l'attrait du littoral, du soleil et, plus largement, des zones résidentielles du sud de la France pour passer ses vacances ou sa retraite. Dans le rapport à l'espace, la logique du « *toujours plus* » est à l'œuvre. Les surfaces habitables par personne ont augmenté de 40 % entre 1970 et 2000. Au niveau du rêve, qui parfois se réalise partiellement après la résidence principale, il faut la résidence secondaire, voire la double résidence, le logement à la montagne et à la mer. Autour de la maison individuelle, il faut une pelouse de plus en plus grande, un jardin, une piscine, un atelier, un verger, etc...

2.2. L'IMPACT DE L'URBANISATION SUR LES SURFACES NATURELLES

À raison d'une population de 70 millions d'habitants en 2050, poursuivre la tendance actuelle de 3,5 m² de surfaces artificialisées supplémentaires par an et par habitant implique que la France aura besoin de 1,5 million d'hectares artificialisés en plus. En intégrant les surfaces de pelouses associées, le chiffre grimpe même à 2,2 millions d'hectares.

Ces volumes sont loin d'être négligeables au regard des surfaces de haute qualité agronomique de l'Hexagone. Le patrimoine de la France, qui comptait 12 millions d'hectares de terre de bonne qualité, est en effet tombé à 9 millions au début des années deux mille ⁵ et pourrait chuter à moins de 7 millions en 2050, si les mêmes logiques d'urbanisation se poursuivaient.

Les politiques urbaines résidentielles et de développement des infrastructures contribuent donc de manière significative à la diminution du potentiel agricole et naturel du territoire, alors même que les besoins augmentent. Sans encadrement de l'extension urbaine, l'étalement devrait s'amplifier

et le schéma de la campagne résidentielle de la DATAR se développer. Sans contrainte d'accès sur l'espace, la course aux espaces naturels résidentiels et de loisirs peut se poursuivre, débouchant sur la réduction significative de la surface des ressources naturelles, mais aussi le mitage de l'espace rural qui amplifie les difficultés de valorisation des espaces agricoles et forestiers.

3. LES MARCHÉS FONCIERS RURAUX

Le fonctionnement des marchés fonciers permet de comprendre comment s'opèrent progressivement les changements d'usage et de fonction des sols. Depuis 1970, l'Observatoire national des marchés fonciers ruraux a été établi à partir des notifications de projets de vente de biens ruraux, d'origine agricole ou forestière, que les notaires adressent aux Safer ⁶. Sur la base probable de la destination des biens après la vente, ont été identifiés les marchés à destination agricole et forestière, ainsi que ceux traduisant la pression foncière urbaine sur les espaces agricoles : c'est-à-dire les marchés des sols voués à l'artificialisation au profit du logement, des zones d'activités et des infrastructures et, d'autre part, les marchés résidentiels et de loisirs qui s'exercent tant sur le bâti d'origine agricole que sur les espaces agricoles et forestiers non bâtis.

Les dynamiques à l'œuvre montrent que les marchés agricoles et forestiers sont des marchés dominés en nombre et en valeur par les marchés sous influence « *urbaine* ».

3.1. LE MARCHÉ FONCIER AGRICOLE

3.1.1. Le marché des biens libres

La valeur vénale d'une terre agricole libre, donc non louée, est proportionnelle à la valeur ajoutée que l'acquéreur peut espérer obtenir grâce à son exploitation agricole. Elle est aussi liée au coût de l'argent, c'est-à-dire aux taux d'intérêt réels,

5 - D'après les travaux de Françoise Slack. Cf. Études Foncières n°86 – Mars 2000.

6 - L'Observatoire du marché foncier des Safer repose sur les notifications des projets de vente de biens à vocation agricole ou forestière que les notaires adressent aux Safer. Celles-ci portent sur l'ensemble des biens agricoles et forestiers vendus, même si la Safer ne dispose pas *a priori* de droit de préemption. Les informations sont traitées dans les Safer, notamment pour l'exercice de leur droit de préemption. Elles sont codifiées sur la base d'un enregistrement défini à l'échelon national. Elles sont analysées chaque année et font l'objet d'une publication spécifique concernant les marchés agricoles et forestiers, ainsi que ceux des maisons à la campagne, des terrains voués à l'artificialisation et des espaces non bâtis résidentiels et de loisirs. Pour plus d'informations, consulter www.safer.fr – Rubrique marché foncier.

Graphique 1
Évolution du prix des terres et des prés libres non-bâties de 1950 à 2007
 (En Euros constants 2007 - Source : Terres d'Europe - Scafr d'après Safer)



puisqu'elle augmente lorsque ceux-ci baissent et diminue lorsqu'ils montent. D'autre part, elle dépend des perspectives d'évolution des revenus agricoles telles qu'envisagées par les acteurs du marché, autrement dit de leur confiance dans l'avenir : les erreurs d'appréciation sur l'évolution des revenus conduisent d'ailleurs, après coup à des réajustements à la hausse comme à la baisse des valeurs vénales. Enfin, elle varie selon le degré d'ouverture du marché : plus celui-ci est fermé, c'est-à-dire plus la surface annuelle vendue est faible au regard de l'ensemble de la surface agricole, plus la valeur vénale de la terre est élevée. Dans les phases de réajustement des valeurs à la baisse, les marchés fonciers se ferment et il faut attendre que les vendeurs acceptent les nouveaux prix pour retrouver des surfaces mises en marché plus importantes.

Depuis une cinquantaine d'années, les grandes fluctuations du prix de la terre traduisent ces phénomènes (cf. Graphique 1).

◆ Durant les années soixante, le prix s'envole, suivant en cela les revenus agricoles à l'hectare qui

progressent du fait de l'augmentation des rendements, associée aux prix garantis mis en place par la Politique agricole commune (PAC).

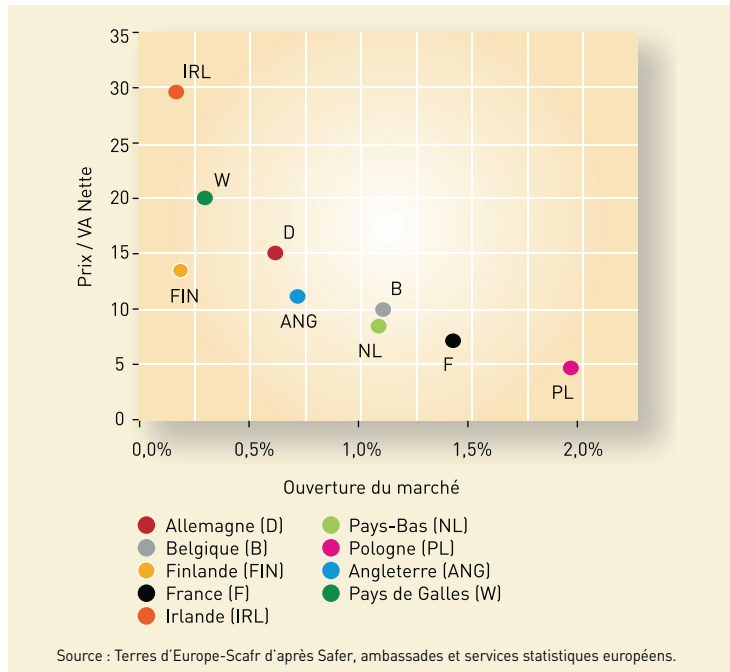
- ◆ De la fin des années soixante jusqu'à 1974, la baisse des taux d'intérêts réels et même l'apparition de taux réels négatifs ⁷ provoque une hausse du prix jusqu'à 10 000 Euros ⁸ l'hectare et ce niveau perdure jusqu'en 1978. Autrement dit, le prix de l'hectare a triplé entre 1952 et 1974. Par contre, entre 1979 et 1985, la baisse des revenus agricoles à l'hectare et le coût plus élevé du crédit font plonger le prix du foncier au point que celui-ci est divisé par deux.
- ◆ Durant les années quatre-vingt-dix, la réforme de la PAC, votée en 1992 et instaurant des paiements directs pour les grandes cultures, entraîne une perte de confiance dans l'avenir et le prix de la terre perd 20 % en deux ans. Puis, il repart à la hausse à partir de 1997 du fait de la diminution du coût de l'argent. Néanmoins, l'évolution négative des revenus à l'hectare a freiné la hausse qui aurait dû être plus prononcée, à

7 - Ceci signifie que le taux d'inflation est supérieur au taux d'emprunt.

8 - En Euros constants 2007 (cf. Graphique 1).

Graphique 2

Union européenne : lien entre l'ouverture du marché foncier agricole et le ratio entre prix des terres et valeur ajoutée des productions agricoles



l'image de ce qui s'est produit sur le marché de l'immobilier urbain.

À l'échelon communautaire, comparer les prix du foncier agricole entre pays européens révèle l'influence de l'ouverture du marché sur les prix. Deux éléments fondamentaux expliquent que les prix français soient moins élevés que les autres : d'une part, la valeur ajoutée à l'hectare est souvent plus faible dans l'Hexagone du fait de l'importance des grandes cultures et de l'élevage extensif par rapport à d'autres pays comptant davantage de vergers, de vignes, de productions maraîchères ou de hors-sol et, d'autre part, l'ouverture du marché, c'est-à-dire le rapport entre la surface annuelle vendue et la surface agricole totale, est nettement plus importante en France (1,4 %) que, par exemple, en Allemagne (0,5 %).

3.1.2. Marchés libres et marchés loués

Les terres louées enregistrent une décote par rapport aux terres libres. Cette décote diminue avec le temps restant à courir jusqu'au terme du bail. La différence entre la valeur libre et la valeur louée correspond plus ou moins à la valeur du pas-de-porte, c'est-à-dire à la somme que le fermier reprenant les terres louées verse au fermier sortant. Ce pas-de-porte n'est pas reconnu officiellement et certains éléments transférés au repreneur peuvent donc être surévalués, qu'il s'agisse des bâtiments, du cheptel, du matériel, des avances aux cultures, de certains équipements, des droits à produire liés à l'exploitant, des fichiers de clients, des marques ou des contrats.

Les prix loués représentent souvent 70 à 80 % des prix libres, mais ce pourcentage peut tomber à

50 % dans les régions où la surface moyenne des fonds loués est faible au regard de la surface des exploitations.

3.1.3. Politique agricole commune et marché foncier des terres agricoles

Dans les années soixante, l'instauration progressive de la Politique agricole commune a débouché sur un système de soutien des prix des produits agricoles, reposant sur des protections aux frontières et la création de prix minimaux garantis. Dans ce cadre, le revenu des agriculteurs dépendait de leurs productions. L'hectare de terre était alors valorisé en fonction de la valeur ajoutée issue de la production qu'il était susceptible de procurer à l'acquéreur. En 1992, la grande réforme de la PAC a débouché sur la mise en place des aides directes à l'hectare dans le secteur des grandes cultures, mais le mécanisme de formation du prix de la terre n'a pas été modifié pour autant. L'aide a été attribuée à celui, propriétaire – exploitant ou fermier, qui en détenait le droit d'usage. Acheter un hectare de terre arable libre assurait le droit d'exploiter et de recevoir la prime, sous réserve du respect des conditions d'attribution. Le prix de la terre s'est alors évalué au regard de la valeur ajoutée procurée par la production, augmentée de la prime à l'hectare.

Aujourd'hui, l'introduction des aides forfaitaires à l'exploitant, calculées sur la base des aides directes perçues en 2000-2001-2002, n'a pas modifié la donne, pour les ventes de terres libres, avec droits à prime unique associés (DPU). Celles-ci se négocient sur la même base que par le passé car le transfert du droit d'exploiter et du droit aux aides s'effectue simultanément. Par contre, lorsque des bailleurs vendent des terres sans les droits à prime associés, les fermiers (qui sont titulaires des DPU) peuvent monnayer une partie de la capitalisation de ce revenu futur. Le dispositif permet aux fermiers de justifier et de légaliser les pas-de-porte. Toutefois, la valorisation de ces aides à l'exploitant ira diminuant dans la mesure où elles ne sont pas pérennes : elles pourraient en effet diminuer d'ici à 2013 et même disparaître au-delà.

En 1984, l'introduction des quotas laitiers a également eu des conséquences particulières sur le marché foncier. Les terres dotées de quotas ont été valorisées par rapport aux autres dans la mesure où les productions alternatives ne permettaient pas de dégager des valeurs ajoutées à l'hectare égales ou supérieures à la production laitière. La valeur des terres « *sans quotas* » s'est dépréciée, alors que le prix de celles « *avec quotas* » était d'autant plus élevé que le quota était important. Seule exception : dans les régions où les exploitations hors-sol avaient besoin de surfaces pour épandre les effluents de leurs animaux, le prix des terres était piloté par celles-ci et ne dépendait donc pas du quota laitier associé. Quant à la suppression des quotas annoncée pour 2013, elle devrait se traduire par le retour à un marché des terres analogue à celui prévalant avant 1984.

3.2. L'INFLUENCE DES MARCHÉS IMMOBILIERS RURAUX SUR LES MARCHÉS FONCIERS AGRICOLES

Analyser l'évolution des marchés fonciers agricoles exige de prendre en compte le fait que ceux-ci sont également impactés par les autres marchés fonciers et immobiliers, en particulier ceux se développant à partir de l'espace agricole et forestier.

L'espace d'origine agricole alimente, par exemple, le marché des résidences et des lieux de diversification de l'activité rurale à partir des anciens sièges d'exploitation, ainsi que celui des espaces non-bâti résidentiels et de loisirs ou des terres vouées à l'urbanisation et aux infrastructures. Il alimente également le marché des espaces environnementaux qui peuvent répondre à différents objectifs de préservation des paysages, de la biodiversité ou de la ressource en eau : les espaces à vocation environnementale spécifique, comme les *Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique* (Znieff), les *Zones importantes pour la conservation des oiseaux* (Zico), les *Espaces naturels sensibles* des Conseils généraux, les espaces littoraux ou les périmètres de captage d'eau peuvent ainsi faire émerger des acquisitions foncières motivées par la préservation de l'environnement.

3.2.1. Le marché bâti rural

Les bâtiments d'origine agricole offrent des logements et des sites parfois valorisables afin de contribuer au développement rural par le tourisme ou d'autres activités. Ils se retrouvent notamment sur le marché des résidences où, compte tenu des prix de l'immobilier dans les centres urbains, du faible coût du transport individuel (du moins jusqu'à ces derniers mois), ainsi que d'une offre de logements urbains ne correspondant pas assez aux aspirations des acheteurs. Ils sont transformés en habitations principales ou secondaires.

Analyser le marché des anciens corps de ferme ou des maisons vendues en moyenne avec un espace agricole d'environ 7 700 m² révèle que celui-ci est particulièrement développé dans les régions d'habitat diffus, traditionnellement vouées à l'activité de polyculture – élevage. Par contre, il est restreint, pour ne pas dire inexistant dans le quart nord-est de la France où l'habitat est groupé, de même que dans de grandes zones de plaines, spécialisées en grandes cultures comme la Limagne ou la plaine de Caen. Ce marché est en fait animé par les achats liés aux pôles de travail et il concerne une population active comme dans le nord-est de la France ou autour des grandes agglomérations. Plus le bien est éloigné du centre, plus les acquéreurs sont jeunes et / ou moins fortunés et moins les prix sont élevés. Les acheteurs arbitrent leurs décisions entre prix de l'immobilier et temps / coût de transport sur les bases économiques actuelles et non en envisageant l'évolution potentielle du coût du transport individuel.

De plus, ce marché est aussi animé par les achats de résidences secondaires utilisées durant les week-ends, les vacances ou la retraite et, d'autre part, de doubles résidences résultant du développement du TGV, voire des avions à bas prix si l'on considère les investissements réalisés par les Britanniques dans le Sud-Ouest ou en Limousin.

Résultat : entre 1997 et 2007, le prix moyen des maisons « à la campagne » a augmenté de 180 % contre « seulement » 136 % pour l'immobilier urbain. Néanmoins, la hiérarchie des prix entre zones urbaines et rurales a peu évolué : les valeurs rurales n'ont pas rattrapé les prix urbains et ne

les rattraperont pas. La hausse a été particulièrement forte dans la plupart des régions rurales où les prix étaient relativement faibles, ainsi que dans quelques zones, notamment littorales, déjà bien cotées. Le prix des maisons dépend surtout de la distance aux grandes agglomérations ou au littoral et des aménités liées au climat, à l'architecture ou aux paysages : l'ouest parisien, la vallée de la Loire, le Sud-Ouest et les zones méditerranéennes sont ainsi très appréciés.

Parmi les aspects moins positifs de ce marché, il faut souligner que les bâtiments sont mis en vente à la fois sur le marché agricole, comme sièges potentiels d'exploitations, et sur le marché immobilier du logement ou d'activités de développement rural non-agricoles. De ce fait, les références de prix sont celles du marché immobilier général et le marché agricole n'est pas isolé du reste du marché immobilier des résidences rurales. D'où des difficultés pour les jeunes agriculteurs à trouver des sièges d'exploitation et ce avec deux conséquences :

- ◆ L'accélération de l'agrandissement des exploitations et la construction, autorisée par les documents d'urbanisme, de nouveaux sièges sur des terres agricoles. Cette réglementation peut même conduire certains à s'installer en agriculture pour obtenir le droit de construire, quitte à cesser ensuite toute activité agricole. Elle peut aussi inciter des exploitants à vendre, pour un autre usage, les bâtiments agricoles dont ils sont propriétaires et à en construire de nouveaux sur des espaces agricoles.
- ◆ Dans certaines zones, l'arrivée de nouveaux habitants favorise le mitage de l'espace agricole. La multiplication des lieux de résidence est source de conflits d'usage entre agriculteurs et résidents non-agriculteurs et ceux-ci peuvent aller jusqu'à remettre en cause le développement de certaines productions.

Le fait que de nombreux sièges d'exploitation soient sur le marché résidentiel rural favorise donc indirectement, l'artificialisation des terres agricoles et il conviendrait de réfléchir à une affectation prioritaire de ces sièges aux activités agricoles.

3.2.2. Le marché des espaces non-bâti résidentiels et de loisirs ⁹

La valorisation de la fonction résidentielle des campagnes se manifeste également au travers du marché des parcelles non bâties, ayant ou ayant eu une fonction agricole productive, et acquises pour de multiples raisons d'aménités résidentielles : augmentation du périmètre privé et de protection autour de la résidence principale ou secondaire, création d'un jardin paysager ou potager, d'un bosquet, d'un verger ou d'une prairie pour des chevaux, accès à un espace naturel durant le week-end, installation d'une tente ou d'une caravane, accès à un lieu de chasse, etc. Il s'agit d'un marché de petites parcelles, en moyenne de 3 000 m², contiguës ou proches de la résidence et qui, comme celui des maisons à la campagne, se développe surtout dans les zones traditionnelles de bocage et d'habitat diffus.

Peu important en termes de surface, ce marché n'en a pas moins représenté 55 000 ventes en 2007 : soit 22 % des transactions observées sur le marché foncier rural. Il crée autant de références de prix pour un espace agricole qu'il mite. Par diffusion, il influence à la hausse le prix des terres agricoles avoisinantes. Il s'est souvent développé sur des terres qui intéressaient moins les agriculteurs pour des raisons agronomiques et surtout structurelles : petites parcelles, accès difficiles, proximité de zones d'habitat, etc.

Au début, ces biens pouvaient se négocier moins cher que des terres agricoles acquises par les agriculteurs, mais c'est de moins en moins le cas. Dans la mesure où le statut du fermage et même, parfois, le droit de préemption de la Safer ne s'appliquent pas en deçà d'un certain seuil de surface, de nouvelles références de prix fonciers sont apparues sur ces petites parcelles et se sont diffusées à des terrains de plus en plus grands. La hausse de la valeur foncière des petites parcelles est venue perturber le marché des terres à destination agricole car les propriétaires cherchent à valoriser leur patrimoine au niveau de ces valeurs « résidentiel-

les » : ils font donc monter le prix des terrains à destination agricole ou font de la rétention, quitte à bloquer la mobilité des terres agricoles dans l'attente du moment où ils pourront réaliser des plus-values. Résultat : le prix au mètre carré de ces parcelles à vocation résidentielle ou de loisirs représente aujourd'hui sept à huit fois le prix de la terre agricole. Depuis 1997, leur prix a augmenté plus rapidement que celui de l'immobilier urbain : il a été multiplié par 3,2 contre 2,35 pour l'immobilier urbain. Le montant qu'un acquéreur est prêt à déboursier pour acquérir de tels terrains dépend en effet essentiellement des revenus de celui-ci et il n'a plus rien à voir avec la réalité des résultats économiques agricoles à l'hectare. Ce marché conduit au mitage de l'espace agricole, un mitage pouvant parfois favoriser la demande d'urbanisation de ces zones.

3.2.3. Le marché de l'artificialisation

Le marché de l'artificialisation est celui des terres acquises dans la perspective d'un changement d'usage quasi irréversible pour des infrastructures comme les routes, les autoroutes ou les voies ferrées, mais aussi pour des zones d'activités et pour l'habitat. Le prix de ces biens négociés pour les infrastructures est environ le triple de celui de la terre agricole ¹⁰. La différence équivaut en quelque sorte « *au prix du temps* » : autrement dit, les acquéreurs acceptent d'offrir des prix plus élevés que le prix de référence agricole afin que les propriétaires, qui n'avaient pas particulièrement envisagé de vendre, acceptent de céder leurs biens sans trop de difficultés.

L'incidence sur le marché foncier agricole est indirecte. Les agriculteurs expropriés, qui souhaitent continuer d'exploiter, interviennent sur le marché foncier agricole avec un pouvoir d'achat élevé et le souci de retrouver rapidement un outil de production : d'où une augmentation du prix des terres dans les zones de réinstallation.

Quant aux terrains à bâtir, leurs prix n'ont plus rien à voir avec ceux des terres agricoles. L'écart

9 - Ce marché des espaces non bâtis résidentiels et de loisirs correspond aux espaces naturels liés à l'habitat et aux espaces de loisirs recensés par Teruti. Il concerne également les espaces forestiers, voire de landes et de friches.

10 - Ce rapport de un à trois est également observé aux Pays-Bas entre le prix des terres agricoles et celui des terres qui changent de destination.

va en moyenne d'un à cinquante entre celles-ci et les terrains ayant vocation à être urbanisés, avant même viabilisation. Cette forte valorisation est significative du lien entre la valeur du bien et le droit à construire. Pour une collectivité, attribuer un droit sur un espace conduit à multiplier son prix par cinquante et ce différentiel de prix suscite bien des demandes de « *déclassement* » de terres agricoles. La volatilité des documents d'urbanisme gérés au niveau communal conduit à anticiper le changement d'usage des terres agricoles et influence fortement la valeur vénale des terres agricoles avoisinantes. Le prix de la terre agricole, à destination agricole, tient compte du changement possible d'usage ¹¹. Il équivaut au capital à placer aujourd'hui afin qu'au terme de l'échéance probable du changement d'usage, il corresponde au prix du terrain à construire et ceci hors toute politique de préservation des espaces naturels, mais selon la logique d'extension urbaine caractéristique des dernières décennies.

Ce marché est localisé dans des couronnes de plus en plus larges autour des pôles urbains et sur le littoral, mais aussi dans le milieu rural, notamment lorsque l'habitat y est dispersé. Le prix du mètre carré résulte de la proximité des centres urbains, des sites touristiques, du littoral ou des aménités de l'espace rural, comme l'ensoleillement et les qualités paysagères. En règle générale, plus l'éloignement des centres urbains est important, plus la surface des parcelles à bâtir est vaste, plus l'emprise au sol des constructions est importante et plus le chemin d'accès (à bitumer) long. Ainsi, l'étalement urbain concerne aussi les campagnes.

Depuis dix ans, le développement de la *campagne résidentielle* ¹² s'est traduit par une hausse plus rapide des valeurs immobilières en milieu rural qu'en milieu urbain, par l'extension du marché des espaces résidentiels et de loisirs non bâtis, ainsi que par la hausse des surfaces ouvertes à la construction de maisons, notamment individuelles. Cette évolution se réalise au détriment des espaces à

vocation agricole. Ceux-ci ne bénéficiant quasiment d'aucune protection sur le très long terme, plusieurs marchés fonciers se sont développés à leurs dépens, provoquant le recul et le mitage de l'espace agricole, mais aussi la diminution du nombre de sièges d'exploitations accessibles aux agriculteurs et ce phénomène pénalise fortement l'installation des jeunes agriculteurs.

3.2.4. Le marché environnemental ¹³

Au sein même des marchés agricoles et forestiers, se développent des marchés fonciers à finalité environnementale. Ce marché environnemental peut se définir comme les acquisitions de biens réalisées par les quelques organismes, publics ou privés, ayant pour objet de participer à la préservation de l'environnement. Leurs objectifs de préservation ou de protection sont variés : paysages et biotopes pour le Conservatoire du Littoral, ressource en eau pour les Syndicats et les Agences de l'Eau, espaces naturels sensibles pour les Conseils généraux, biotopes pour les Conservatoires régionaux des espaces naturels et même gestion de la faune sauvage pour les Fédérations de chasse.

Tous souhaitent obtenir le droit de propriété, en particulier celui d'exploiter afin d'instaurer des modalités de gestion des espaces conformes à leurs objectifs. Mais ils doivent offrir des prix d'achat correspondant au moins aux prix des marchés fonciers auxquels ils vont soustraire leurs terrains. Ainsi, le Conservatoire, qui achète dans une région humide où l'élevage est peu rémunérateur, bénéficie-t-il de prix peu élevés alors que, dans une zone en voie d'artificialisation et donc perturbée par les achats d'anticipation de changement d'usage, il doit offrir des prix élevés. En revanche, dans le secteur où existe un zonage environnemental et où il est donc impossible de réaliser des plus-values sur des terrains à bâtir, les propriétaires acceptent des prix équivalents à ceux des terrains agricoles ou de loisirs. De plus, si l'organisme de protection

11 - Cf. les travaux des chercheurs de l'INRA, Jean Cavaillès et *al.*, ainsi que Ghislain Geniaux et Claude Napoléone.

12 - Le concept de « *campagne résidentielle* » est détaillé en introduction de cet article. Cf. l'étude publiée en septembre 2003 par la DATAR sous le titre « *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable* ».

13 - Le marché environnemental tel qu'appréhendé ici est celui des biens fonciers ayant valeur d'échange sur un marché solvable. Les prix environnementaux constatés n'ont rien à voir avec les valeurs environnementales qui pourraient être calculées à partir de la valorisation des services rendus par la nature pour les générations futures : celles-ci relèvent d'une autre démarche de valorisation.

et les acteurs de terrain introduisent des contraintes de gestion ¹⁴, les prix ne se réfèrent plus aux valeurs de loisirs, mais se fixent progressivement à des niveaux agricoles correspondant aux systèmes d'exploitation compatibles avec les contraintes du milieu protégé.

Néanmoins, les prix fonciers sont susceptibles d'augmenter dans les zones où l'agriculture est compatible avec l'objectif de préservation si une hausse des prix des produits agricoles entraîne celle du revenu des producteurs. Il peut également arriver que le prix de la première transaction à objet environnemental soit fixé en référence aux autres marchés, puis considéré, durant un certain temps, comme la valeur environnementale de référence pour les autres acquisitions environnementales, même si les valeurs vénales des autres marchés évoluent différemment. Enfin, les organismes de

protection peuvent aussi acheter des terrains à des prix plus élevés que les marchés fonciers de référence sur lesquels ils se situent afin d'en accélérer la vente : ils créent alors eux-mêmes la référence qui risque de bloquer les autres marchés au profit du marché environnemental.

Interdire l'artificialisation d'un terrain, y limiter les activités de loisirs ou y imposer des contraintes de gestion revient à en restreindre les droits d'usage pour des motifs environnementaux. La valorisation et donc la valeur de marché de celui-ci en sont aussitôt limitées et les propriétaires voient disparaître leurs espérances de plus-value à terme. Restreindre les droits d'usage fait baisser les valeurs vénales et permet aux organismes environnementaux d'acheter moins cher, donc plus grand, à budget constant ¹⁵.

14 - Par exemple, restriction sur les périodes de chasse, interdiction de planter une tente, de stationner une caravane, etc.

15 - L'instauration d'une trame verte, telle qu'évoquée lors du Grenelle de l'Environnement, pourrait ainsi provoquer la mise en place de contraintes de gestion et la disparition de toute perspective d'artificialisation sur certaines zones. Ceci permettrait de diminuer les valeurs vénales et, à moyens budgétaires constants, faciliterait la maîtrise foncière, si tant est que celle-ci soit nécessaire.

ANNEXE

LES MARCHÉS DES ESPACES RURAUX EN 2007 : LA FONCTION RÉSIDENTIELLE CONTINUE DE DIRIGER LES PRIX DU FONCIER

En 2007, comme le montre le *Tableau 2*, le marché des terres à destination agricole a représenté un montant de 4,4 milliards d'euros : soit 22 % de la valeur du marché rural notifié aux Safer, mais à peine les deux tiers des surfaces et 36 % des transactions. Le marché forestier, lui, a porté sur 117 000 hectares et constitué seulement 5 % des valeurs échangées.

Au total, les deux marchés réunis des espaces naturels, agricoles et forestiers, concentrent donc 84 % des surfaces du marché rural pour seulement 42 % des transactions et 27 % des valeurs.

Par comparaison, les marchés sous influence urbaine, c'est-à-dire ceux de l'artificialisation, des maisons à la campagne, ainsi que de l'espace rési-

dentiel ou de loisir non-bâti, ne représentent certes que 16 % des surfaces, mais ils sont dominants tant en nombre de transactions qu'en valeur :

- ◆ *Le marché des espaces non-bâti, résidentiels ou de loisirs*, qui ne bénéficient pas de droits à construire, représente 55 000 ventes (soit 22 % des transactions de biens ruraux) et seulement 3,3 % des surfaces (20 000 hectares). Néanmoins, il est source de nombre de références de prix qui, d'une façon ou d'une autre, « contaminent » les références du marché agricole.
- ◆ *Le marché des maisons à la campagne* est alimenté par les anciens corps de fermes et les maisons entourées de terrains agricoles : il capte 44 % des valeurs du marché rural.
- ◆ *Le marché des terrains urbanisables*, destinés au logement, aux zones d'activités ou aux infrastructures se révèle particulièrement actif avec 48 000 transactions (19 % du nombre total) pour 49 000 hectares et 25 % des valeurs (4,9 milliards d'euros). La valeur de ces 49 000 hectares de terres voués à l'urbanisation dépasse ainsi quasiment celle des 383 000 hectares du marché à destination agricole, qui comprend des biens bâtis et non bâtis.

TABLEAU 2
Répartition du marché foncier de l'espace rural en 2007

	Nombre de transactions		Surface		Valeur	
	<i>En nombre</i>	<i>En %</i>	<i>En hectares</i>	<i>En %</i>	<i>En milliards d'€</i>	<i>En %</i>
Marché de l'artificialisation	48 000	19 %	49 000	8 %	4,9	25 %
Marché des maisons à la campagne	40 000	16 %	30 000	5 %	8,9	44 %
Marché de l'espace résidentiel et de loisir non-bâti	55 000	22 %	20 000	3 %	0,9	4 %
Marché forestier, landes et friches incluses	15 000	6 %	117 000	20 %	0,9	5 %
Marché agricole	89 000	36 %	383 000	64 %	4,4	22 %
Total	247 000	100 %	600 000	100 %	19,9	100 %

Source : Terres d'Europe Scafr d'après Safer

En termes de prix, la fonction résidentielle de l'espace rural domine les marchés des espaces ruraux. Les écarts de prix du mètre carré, entre biens vendus sur les différents marchés fonciers, reflètent la position de faiblesse de l'agriculture par rapport à l'espace résidentiel et à celui voué à l'artificialisation.

Sur la période 1997 – 2007, comme le prouve le *Graphique 3*, les prix fonciers des espaces de loisirs, des terrains à construire et des maisons à la campagne ont progressé plus rapidement que ceux des vignes, des terres, des prés et des forêts.

Qu'il s'agisse d'habitat, d'infrastructures ou de zones d'activité, les fonctions urbaines ont été de plus en plus valorisées par rapport aux fonctions productives agricoles et forestières. Ces évolutions différenciées de prix traduisent le renforcement de la pression foncière urbaine sur les espaces agricoles et forestiers. Les premiers signes d'essoufflement de la pression urbaine sous l'effet de la hausse des prix du pétrole se constatent depuis 2006 sur le marchés de biens agricoles acquis par les non agriculteurs et, depuis 2007, sur celui des biens résidentiels et de loisir non-bâti.

Graphique 3
Évolution des prix par types de biens de 1997 à 2007
(Base 100 en 1997 - Source : Terres d'Europe - Scafr d'après Safer)

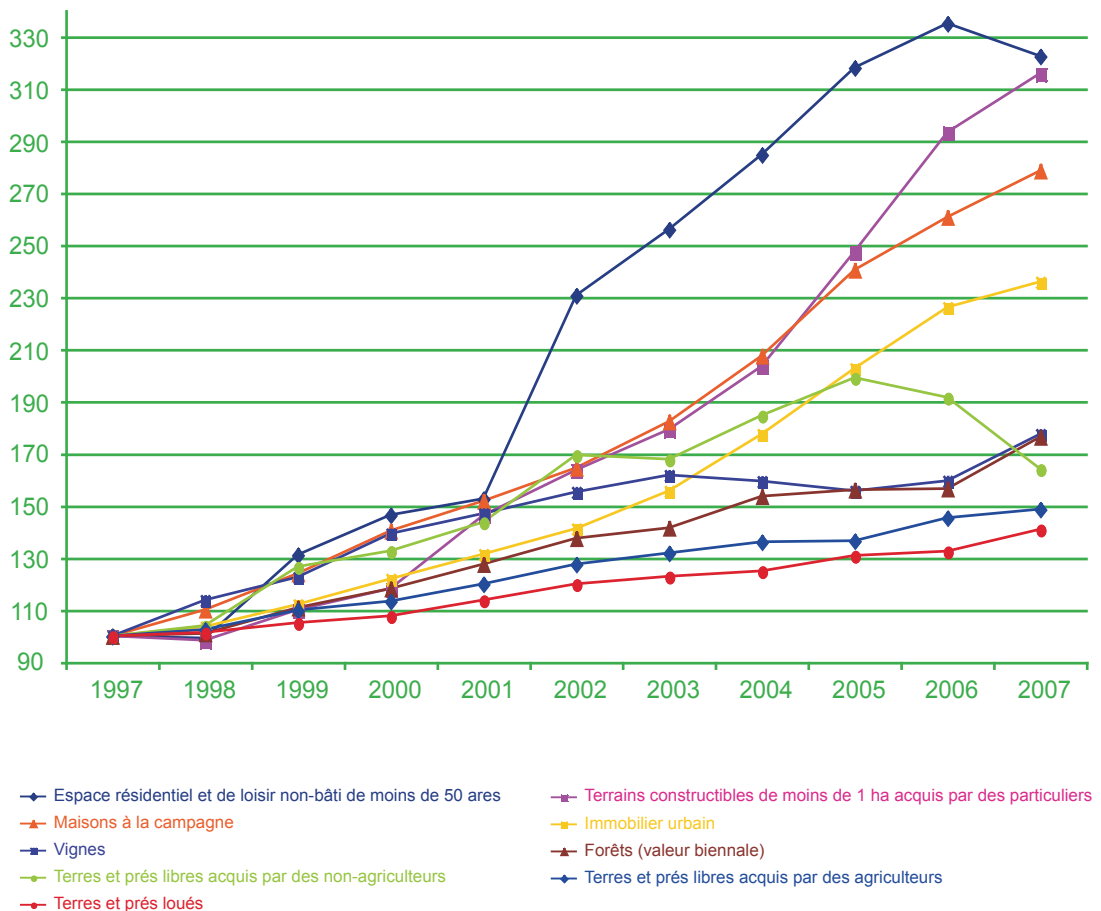


TABLEAU 3
Marchés fonciers : les prix moyens nationaux en 2007
(En €uros le mètre carré)

	Prix moyen	Rapport de prix
Terrains constructibles de moins de 1 ha acquis par des particuliers	23,58	51,9
Vignes AOC	9,53	21
Espace résidentiel et de loisirs non-bâti de moins de 50 ares	4,53	10
Terres et prés libres acquis par des non-agriculteurs	0,51	1,1
Terres et prés libres acquis par des agriculteurs	0,45	1
Terres et prés loués	0,37	0,8
Forêts (<i>valeur biennale</i>)	0,31	0,7

Source : Terres d'Europe – Scafr d'après Safer

L'HUMANITÉ EN MANQUE D'ESPACES NATURELS

M. Robert Levesque

Directeur

Terres d'Europe - Scafr

Société de conseils pour l'aménagement foncier et rural

Sommaire

1. ESPACES NATURELS ET LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

1.1. DÉFORESTATION ET ARTIFICIALISATION DES SOLS ALIMENTENT L'EFFET DE SERRE

1.2. LES SOLS CONTIENNENT PLUS DE CARBONE QUE L'ATMOSPHÈRE

1.3. LA CAPACITÉ DE CAPTURE DU CARBONE PAR LA NATURE REMISE EN CAUSE PAR LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

1.3.1. Le potentiel de capture du carbone par l'océan diminue

1.3.2. La capacité de stockage des sols et de la végétation

*1.3.3. Le réchauffement climatique se traduira par la diminution à terme
des rendements des cultures*

1.4. VERS DE NOUVEAUX ÉQUILIBRES

2. LES BESOINS D'ESPACES NATURELS POUR LA BIOMASSE AGRICOLE OU FORESTIÈRE ET POUR LA BIODIVERSITÉ

2.1. LES BESOINS ALIMENTAIRES

2.1.1. Les besoins alimentaires de la population mondiale vont croissants

2.1.2. Les ressources marines limitées et l'aquaculture

2.2. LES BESOINS DE BIOMASSE ÉNERGÉTIQUE

2.3. LES BESOINS D'ESPACES POUR LES BIOMATÉRIAUX

2.4. LES BESOINS D'ESPACES POUR LA BIODIVERSITÉ

2.4.1. L'importance de la biodiversité

2.4.2. Lien entre surface et biodiversité

2.4.3. Les perspectives

3. EXTENSION URBAINE, ÉNERGIES RENOUVELABLES HORS BIOMASSE ET BESOIN DE TERRES

4. CONCLUSION

Liste des tableaux

TABLEAU 1

STOCK DE CARBONE DANS LES SOLS FRANÇAIS : DE 30 À 90 TONNES À L'HECTARE

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1

ÉMISSIONS MONDIALES DE GAZ À EFFET DE SERRE ANTHROPIQUES

GRAPHIQUE 2

ESTIMATION DE L'ÉVOLUTION DE LA TENEUR GLOBALE EN CARBONE
DANS LE SOL ET LA VÉGÉTATION ENTRE 1860 ET 2100

GRAPHIQUE 3

RAPPORT STERN : NIVEAUX DE STABILISATION
ET FOURCHETTES DE PROBABILITÉ POUR LES HAUSSES DE TEMPÉRATURE

Liste des sigles

FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture. Cette agence spécialisée de l'ONU a pour mandat d'améliorer les niveaux de nutrition, la productivité agricole et la qualité de vie des populations rurales, mais aussi de contribuer à l'essor de l'économie mondiale.

GIEC : Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat. L'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ont créé le GIEC en 1988. Sa mission est « *d'évaluer, sans parti pris et de façon méthodique, claire et objective, les informations d'ordre scientifique, technique et socio-économique (...) nécessaires pour mieux comprendre les fondements scientifiques des risques liés au changement climatique d'origine humaine, cerner plus précisément les conséquences possibles de ce changement et envisager d'éventuelles stratégies d'adaptation et d'atténuation. (...) Ses évaluations sont principalement fondées sur les publications scientifiques et techniques dont la valeur scientifique est largement reconnue* ».

GT : gigatonne ou milliard de tonnes

GTEP : La gigatep correspond à un milliard de tonnes équivalent pétrole (cf. tep)

KG : kilogramme

Mt : million(s) de tonnes

MTEP : la megatep correspond à un million de tonnes équivalent pétrole (cf. tep)

OCDE : Créée en 1961, l'Organisation de coopération et de développement économiques regroupe les gouvernements de trente pays attachés aux principes de la démocratie et de l'économie de marché : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée du Sud, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie.

OGM : organisme génétiquement modifié

PAC : Politique agricole commune

PPM : partie par million

PPB : partie par billion, c'est-à-dire par milliard

TEP : Tonne équivalent pétrole. Cette unité de mesure est utilisée pour comparer les énergies entre elles. Elle correspond à l'énergie produite par la combustion d'une tonne de pétrole moyen. Selon les estimations, une tonne de pétrole brut équivaut à environ 1,3 à 1,4 tonne de charbon, 4 à 5 tonnes de lignite et 1 000 m³ de gaz naturel. Pour passer de la « *tonne équivalent pétrole* » (tep) au kWh, la correspondance s'établit ainsi : 1 tep = 11 630 kWh ou inversement 1 000 kWh = 0,086 tep.

UE : Union européenne

Les fonctions assurées par les espaces naturels sont fondamentales pour la vie humaine, qu'il s'agisse, à partir de la photosynthèse des plantes, de la production alimentaire, de la fourniture de biomasse énergétique ou de biomatériaux, notamment pour la construction, ainsi que de bio-molécules pour l'industrie ou la médecine, et de la préservation de la biodiversité et de ressources naturelles comme l'eau. Mais ces espaces naturels sont finis par nature : c'est-à-dire qu'ils ne peuvent s'étendre, alors que les besoins par personne ne cessent de croître et que la population pourrait augmenter de 35 à 40 % d'ici à 2050. La question se pose donc de savoir si l'humanité dispose d'assez de terres naturelles, aptes au développement de plantes, afin de satisfaire ses besoins à terme ?

1. ESPACES NATURELS ET LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

1.1. DÉFORESTATION ET ARTIFICIALISATION DES SOLS ALIMENTENT L'EFFET DE SERRE

En 2006, les émissions de carbone dans l'atmosphère ont atteint environ 7 gigatonnes (ou milliards de tonnes). La majeure partie a été émise par la combustion des énergies fossiles et les cimenteries, mais environ 1,5 gigatonne a été libérée par la déforestation, notamment des forêts tropicales, et par l'artificialisation des terres, généralement bétonnées ou bitumées. Sous l'effet d'une demande alimentaire et bio-énergétique accrue, la poursuite de la déforestation sur grande échelle en Amazonie, en Indonésie ou en Afrique dégage du carbone dans l'atmosphère du fait de la décomposition et de la combustion des végétaux. De plus, les sols forestiers qui contiennent beaucoup de carbone laissent place à des sols cultivés ou dégradés qui retiennent moins de matière organique, donc de carbone.

Comme le montre le *Graphique 1*, la déforestation et l'artificialisation des terres contribuent à 17% des émissions totales de gaz à effet de serre et à 40% des émissions hors énergies fossiles. Le changement d'utilisation des terres agricoles et forestières constitue donc un contributeur important à l'effet de serre. Depuis 1970, son impact est même de plus en plus important.

La fonction de « réservoir de carbone » des espaces agricoles et forestiers est mise à mal. Cette importance des sols agricoles et forestiers et de la végétation dans le cycle du carbone oblige à explorer les relations entre l'effet de serre et la gestion des sols.

1.2. LES SOLS CONTIENNENT PLUS DE CARBONE QUE L'ATMOSPHÈRE ¹

Les stocks de carbone sur la planète sont considérables. Avec 20 millions de gigatonnes (ou milliards de tonnes), le plus important est celui des roches carbonatées, c'est-à-dire des calcaires. Viennent ensuite, loin derrière, les sédiments marins calcaires dont le volume est estimé à 50 000 gigatonnes, les océans (entre 36 000 et 38 000 GT) et le carbone fossile (pétrole et charbon) qui équivaldrait à 13 000 GT. Restent enfin trois petits réservoirs :

- ◆ Les sols de la croûte terrestre qui, avec leur matière organique, stockent de 1 500 à 2 000 gigatonnes : les sols froids des forêts nordiques ou de la toundra et ceux des prairies tempérées et des zones humides sont ceux qui en contiennent le plus.
- ◆ La végétation capte de 500 à 800 GT de carbone : plus de la moitié est stockée par les arbres tropicaux, 20 % par les forêts tempérées et 10 % par les boisements des zones froides.
- ◆ L'atmosphère contient de 720 à 750 GT : cette quantité correspond à une concentration de gaz carbonique de 384 ppm (parties par million) et de méthane de 1 750 ppb (parties par billion, c'est-à-dire par milliard).

Graphique 1

Émissions mondiales de gaz à effet de serre anthropiques

Source : bilan 2007 des Changements climatiques - Rapport de synthèse du GIEC

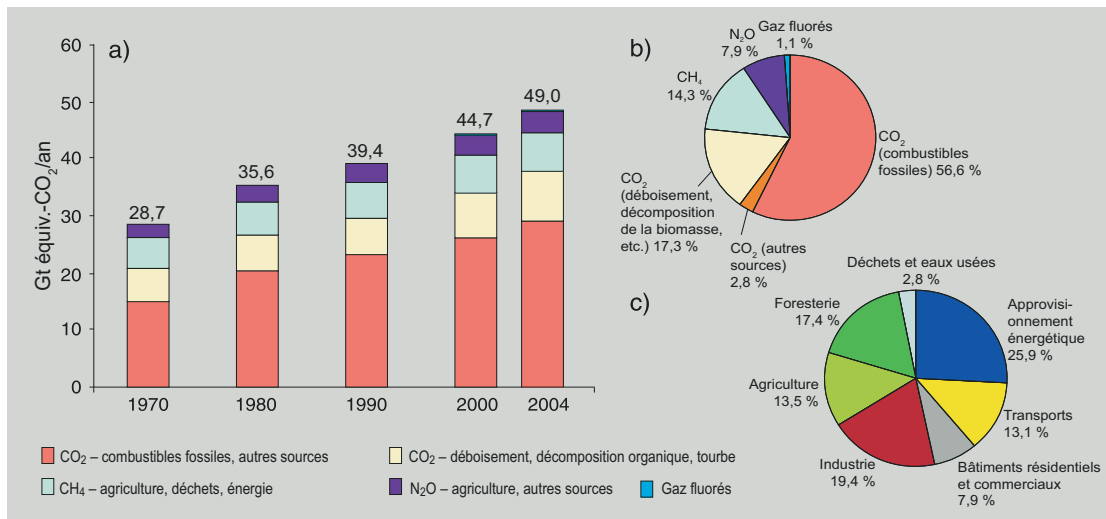


Figure RiD.3. a) Émissions annuelles de GES anthropiques dans le monde, 1970–2004². b) Parts respectives des différents GES anthropiques dans les émissions totales de 2004, en équivalent- CO_2 . c) Contribution des différents secteurs aux émissions totales de GES anthropiques en 2004, en équivalent- CO_2 . (La foresterie inclut le déboisement). [Figure 2.1]

Les sols stockent donc deux à trois fois plus de carbone que l'atmosphère. Ceux des régions froides, où la matière organique se décompose lentement, jouent un rôle particulièrement important. De ce fait, l'évolution de leur capacité de stockage, ainsi que le potentiel de « *pompage* » de la végétation vont s'avérer déterminants pour lutter contre le réchauffement.

1.3. LA CAPACITÉ DE CAPTURE DU CARBONE PAR LA NATURE REMISE EN CAUSE PAR LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

Il est possible de considérer que les océans ont absorbé près de 2² des 7 gigatonnes de carbone émises en 2006, alors que la végétation et les sols, hors déforestation, en ont capté

environ 1³. Le solde est resté dans l'atmosphère : d'où l'augmentation annuelle du taux de gaz carbonique. Mais cette capacité de la nature à stocker du carbone risque, à terme, de se dégrader et donc de rendre encore plus difficile la lutte contre le réchauffement climatique.

1.3.1. Le potentiel de capture du carbone par l'océan diminue

Les océans captent de moins en moins de gaz carbonique. L'eau de mer dissout celui présent dans l'atmosphère et le stocke sous trois formes : le gaz carbonique dissous (1 %), des ions bicarbonates (91 %) et des ions carbonates (8 %). Du fait d'interactions chimiques entre les trois, la capacité d'absorption de l'océan diminue avec la hausse de la concentration du gaz carbonique dans l'atmosphère.

2 - À 0,5 gigatonne près.

3 - Ce chiffre correspondant à la différence entre la croissance et la décomposition des végétaux et entre les stocks initiaux et finaux de carbone dans les sols.

De plus, la hausse de la température et l'augmentation de l'acidité des eaux de surface diminuent la capacité d'absorption du gaz carbonique. Parallèlement, la quantité de phytoplancton, même faible à environ 3 GT, diminue elle aussi d'année en année et celui-ci alimente moins bien la chaîne trophique marine, pourtant essentielle pour l'humanité. L'acidité de l'eau augmentant, le phytoplancton rencontre de plus en plus de difficultés à fabriquer ses coquilles. Il absorbe de moins en moins de gaz carbonique. Faute d'absorption par le phytoplancton, l'eau des océans s'acidifie. Un nouveau cercle vicieux est enclenché avec moins de 380 ppm de gaz carbonique dans l'atmosphère.

1.3.2. La capacité de stockage des sols et de la végétation

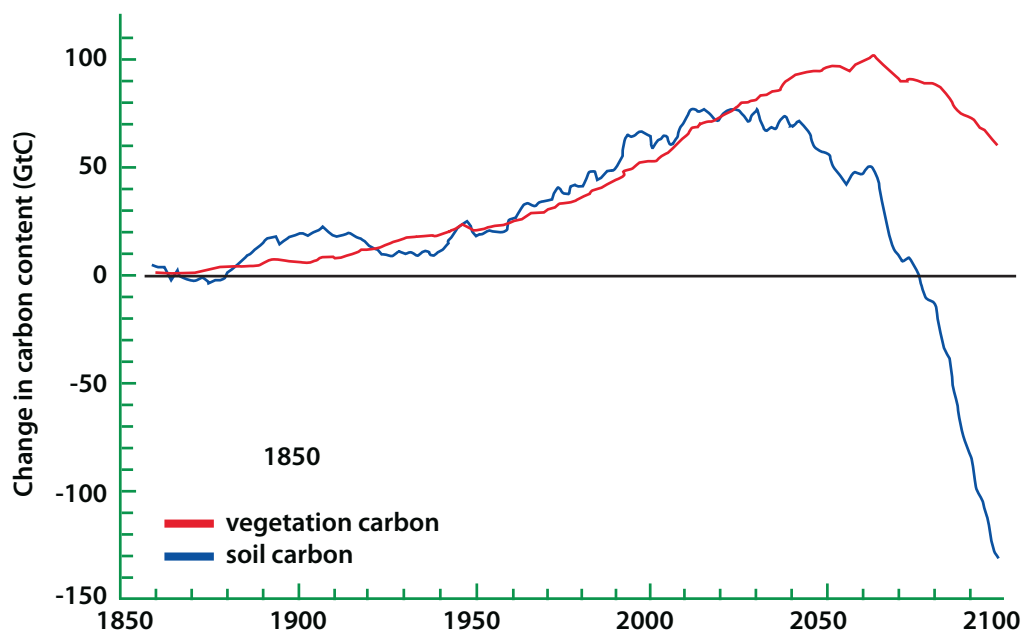
La baisse du potentiel de capture de l'océan peut-elle être compensée par les sols et la végétation, sachant que le stock de végétation croît avec l'augmentation du taux de gaz carbonique dans l'atmosphère et que ceci permet d'atténuer l'effet des émissions de carbone ? Comme le montre le *Graphique 2* établi selon les simulations du Centre Hadley ⁴, hors déforestation :

- ◆ Les végétaux augmenteraient leur stock de carbone d'environ 0,5 à 0,75 GT par an jusqu'en 2050, voire au-delà.

Graphique 2

Estimation de l'évolution de la teneur globale en carbone dans le sol et la végétation entre 1860 et 2100 (En gigatonnes de carbone : GtC)

Source : *Climate change and the greenhouse effect – Rapport du Hadley Centre publié en décembre 2005*



Hadley Centre for Climate Prediction and Research

4 - Climate change and the greenhouse effect : a briefing from the Hadley Centre – Décembre 2005. Créé en 1990, le Hadley Centre for Climate Prediction and Research est le Centre de recherche du gouvernement britannique sur le changement climatique.

- ◆ La capacité d'absorption des sols serait maximale aux alentours de 2010 – 2015, puis quasi stable jusqu'en 2025, avant de diminuer de plus en plus vite à partir de 2050 – 2060 et de retrouver en 2070 son niveau de 1940. Cette situation résulterait du fait que la matière organique du sol se dégrade de plus en plus rapidement, au fur et à mesure de la hausse de la température, en libérant du carbone.
- ◆ D'ici à 2025, la capacité annuelle d'absorption de carbone par la nature (océans, sols et végétation), qui est actuellement d'environ 3 GT par an, devrait commencer à diminuer. Pour équilibrer émission et capture, il faudra alors réduire les émissions davantage que ce qui est prévu ⁵.

1.3.3. Le réchauffement climatique se traduira par la diminution à terme des rendements des cultures

Comme le montre le Graphique 3, extrait du rapport de l'économiste Nicholas Stern consacré à l'économie du changement climatique ⁶, il existe un lien entre, d'une part, taux de gaz carbonique et hausse de la température et, d'autre part, entre celle-ci et les événements naturels pouvant affecter l'agriculture, l'eau, les écosystèmes et le climat. En se fondant sur les études scientifiques disponibles lors de sa rédaction, il illustre les types d'effets potentiels que la planète pourrait subir avec des concentrations plus élevées de gaz à effet de serre. Il présente la hausse de la température la plus probable en fonction du taux de gaz carbonique et prouve surtout l'ampleur des incertitudes :

- ◆ Au taux de 450 ppm, c'est-à-dire la référence retenue dans le Protocole de Kyoto, la hausse de la température risque d'atteindre 2 °C dans la
 - moitié des cas, mais l'écart va de 1 à 3,8 °C dans la gamme « 5 à 95 % de probabilité ».
 - ◆ Au taux de 400 ppm qui pourrait être atteint dès 2014, l'augmentation de la température varie de 1° à 3 °C entre les quantiles « 5 % et 95 % de probabilité » et des événements naturels, jugés très dangereux avec la référence habituelle de 450 ppm, pourraient alors survenir.
- Le bas du graphique fait le lien entre hausse de la température et conséquences potentielles. À partir de + 0,5 °C, le potentiel de production de nourriture dans la région du Sahel a baissé, les petits glaciers de montagne ont disparu et les coraux sont gravement endommagés. À partir de + 1 °C, ouragans, feux de forêts, sécheresses, inondations et canicules se multiplieraient ⁷. À partir de + 1,5 °C, c'est-à-dire la valeur la plus probable et celle correspondant au taux de 400 ppm, les rendements diminueraient dans les pays développés et le nombre de personnes souffrant de la faim augmenterait, notamment en Afrique et dans l'ouest de l'Asie. De plus, une grande partie des écosystèmes serait modifiée et l'absorption de gaz carbonique par les océans, les sols et la végétation diminuerait, alors que les émissions de méthane, résultant notamment du dégel du permafrost augmenteraient.
- Si les tendances actuelles se poursuivaient, les surfaces agricoles et forestières, ainsi que celles propices au développement de la biodiversité diminueraient, entraînant la réduction du potentiel de production alimentaire, bioénergétique et de biomatériaux. De plus, la capacité de stockage de carbone par les sols baisserait, renforçant le réchauffement climatique. Enfin, la montée des eaux constituerait également un facteur de réduction des surfaces naturelles.

5 - La capacité maximale d'absorption de carbone par les océans est atteinte à moins de 380 ppm de gaz carbonique dans l'atmosphère, alors que l'optimum serait aux environs de 420 – 430 ppm pour le couple sol – végétation. Les scientifiques devraient préciser l'optimum à atteindre au regard de la capture du carbone et de la production de biomasse en tenant compte de la situation des océans. Éviter la dégradation de la capacité d'absorption du carbone par la nature rend impératif de stabiliser au plus tôt le taux de gaz carbonique : c'est-à-dire d'équilibrer émission et capture bien avant d'atteindre le seuil de 450 ppm.

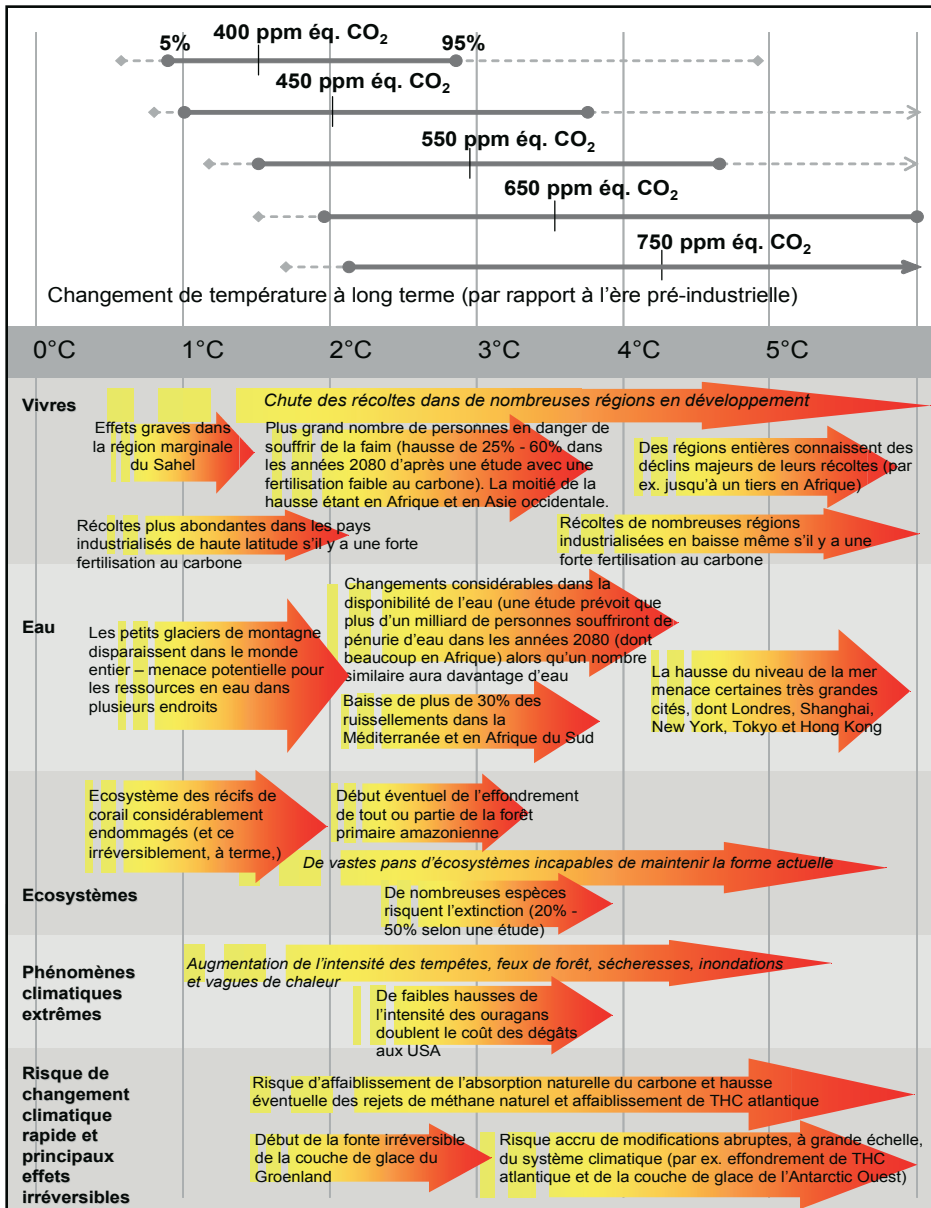
6 - Rédigé à la demande du gouvernement britannique et publié en octobre 2006, ce rapport est le premier dirigé par un économiste et non un météorologue. Il alerte sur le fait que, faute d'agir rapidement, le réchauffement global de la planète provoquerait une récession économique « d'une ampleur catastrophique ».

7 - Selon le rapport du groupe de réassurance MUNICH RE publié en décembre 2007, le nombre de catastrophes naturelles enregistré en 2007 a déjà atteint le nombre record de 950 contre 850 en 2006 et leur coût total se serait élevé à 75 milliards de dollars contre 50 en 2006, sachant que les assurances ont réglé 40 % de ce montant.

Graphique 3

Rapport Stern : niveaux de stabilisation et fourchettes de probabilité pour les hausses de température

Source : Stern Review – L'économie du changement climatique
(15 janvier 2007 : www.lesechos.fr/info/energie/300131478.htm
et lesechos.fr/medias/2007/0115/300131480.pdf)



Légende :

La partie supérieure du graphique indique la gamme de températures projetées à des niveaux de stabilisation situés entre 400 ppm et 750 ppm équivalent CO₂ à l'équilibre. Les lignes horizontales continues indiquent la fourchette 5% - 95% basée sur des estimations de la sensibilité climatique provenant de l'IPCC 2001 et d'une étude d'ensemble du Hadley Centre. La ligne verticale indique la moyenne du 50^e point de pourcentage. Les lignes pointillées montrent la fourchette 5% - 95% basée sur onze études. La partie inférieure illustre la gamme d'effets attendus aux différents niveaux de réchauffement.

1.4. VERS DE NOUVEAUX ÉQUILIBRES

Dans ce contexte, le premier défi est de stabiliser le plus rapidement possible les gaz à effet de serre dans l'atmosphère en équilibrant émission et capture du gaz carbonique. L'enjeu est énorme ⁸, mais plus l'équilibre tarde, plus la capacité de la nature à stocker du carbone diminue. Puis, dans une deuxième étape, il faudra tenir compte des grands équilibres entre atmosphère, océans, sols et végétation afin d'atteindre un taux de carbone optimal dans l'atmosphère : ceci en jouant sur le niveau d'émission, mais aussi sur le niveau de capture des réservoirs de carbone (sols, végétation) et sur les possibilités de prélèvement de biomatériaux, essentiellement le bois, à stocker sans décomposition, sur du très long terme.

Comment remplir le réservoir que constituent les sols afin de diminuer le carbone dans l'atmosphère et augmenter la capacité de production de biomasse ? Il faut éviter la hausse des températures afin que le carbone stocké dans le permafrost, les tourbières congelées du Canada et de la Russie, reste prisonnier. La quantité de carbone accumulée dans les sols non gelés étant directement liée à la végétation qui s'y développe, les zones humides comme les tourbières sont en effet celles qui stockent le plus de carbone à l'hectare, devant les forêts et les prairies et les terres arables (cf. *Tableau 1*).

En termes de végétation, ce sont les arbres qui stockent le plus de carbone, notamment en zones tropicales, sauf contrainte d'eau.

Dans ces conditions, favoriser les puits de carbone que constituent les sols et la végétation, implique de prendre plusieurs initiatives :

- ◆ Conserver les zones humides et les tourbières qui peuvent contenir plus de 100 tonnes de carbone à l'hectare.
- ◆ Stopper la déforestation sachant que, chaque année, 13 à 15 millions d'hectares de forêts, notamment tropicales, sont remplacés par des pâturages et des cultures ou fournissent du bois de feu. Déboiser conduit en effet à perdre le carbone dans le sol et dans la végétation, sauf si le bois coupé ne se dégrade pas.
- ◆ Mettre en œuvre, sur les terres arables et les prairies, des itinéraires techniques permettant d'augmenter le taux de matière organique dans les sols : non-labour, couvert permanent, non-retournement des prairies, systèmes de culture – élevage ou associations variées de plantes. En 2002, une étude de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) estimait ainsi d'un à trois millions de tonnes, le potentiel annuel de stockage additionnel de carbone sur le territoire métropolitain, pour les vingt prochaines années. L'agro-foresterie peut aussi permet-

TABLEAU 1
Stock de carbone dans les sols français : de 30 à 90 tonnes à l'hectare

Sols sous cultures annuelles et cultures pérennes avec sol nu	30 à 45 tonnes de carbone / ha
Vignes – Vergers	32 t / ha
Terres arables	43 t / ha
Sols sous prairies permanentes et forêts (litière exclue)	70 t / ha
Sols sous pelouses d'altitude et zones humides	> 90 t / ha

Source : INRA 2002

8 - En considérant que les océans, les sols et les plantes peuvent capter 3 gigatonnes de carbone, soit 4,3 gigatonnes si la capture industrielle s'applique à 30 % des émissions, ceci revient à un « quota » global d'émission de 660 kg de carbone par personne pour 6,5 milliards d'habitants ou de 480 kg pour 9 milliards. En tenant compte des perspectives de capture industrielle (encore ni au point, ni généralisée), il faudrait en moyenne, pour chaque individu au niveau mondial, diviser tout de suite les émissions par 1,7 et par 2,34 pour une population de 9 milliards. Si les océans, les sols et les plantes ne peuvent capter que 2 gigatonnes de carbone, ces chiffres doivent être augmentés d'un tiers.

tre d'augmenter la production de biomasse de 20 à 30 % par hectare.

- ◆ Limiter l'artificialisation des terres, c'est-à-dire le bétonnage et le bitumage des espaces naturels. Les villes s'étant historiquement implantées dans les zones les plus fertiles, l'extension urbaine se fait généralement au détriment des meilleures terres agricoles. Résultat : les potentiels de stockage de carbone des sols, ainsi que de production de biomasse pour l'alimentation et la bio-énergie diminuent. De plus, en multipliant les revêtements imperméables, l'urbanisation favorise le ruissellement et réduit donc la capacité des sols à stocker de l'eau.

L'artificialisation a un double impact, en termes de libération de carbone et de capacité de stockage de celui-ci. Au moment de l'implantation des constructions, la couche qui contient le plus de matière organique est en effet décapée et celle-ci libérée : en considérant que chaque hectare urbanisé libère environ 50 tonnes de carbone, artificialiser 350 millions d'hectares libérerait 17,5 gigatonnes, soit 2,3 % du stock de carbone dans l'atmosphère, et ceci correspond à 8,7 ppm pour le taux de carbone supplémentaire induit. De plus, la déforestation libère elle aussi du carbone. En termes de capture par les sols et la végétation, l'artificialisation entraîne une réduction de potentiel d'au moins 3,8 %, soit 350 millions sur un total de 9,2 milliards d'hectares, et une baisse encore plus forte du potentiel de production agricole estimée à 350 millions sur 1,5 milliard d'hectares : c'est-à-dire d'au moins 23 % et sans doute supérieure à 30 % compte tenu des qualités agronomiques.

Ce prélèvement sur les terres agricoles complique la résolution des problèmes. Aussi convient-il de limiter le plus rapidement possible l'artificialisation des espaces naturels, notamment dans les endroits où la population n'augmente plus, et de reconstruire « *la ville sur la ville* », sachant qu'une partie de l'artificialisation est liée à l'essor de la voiture individuelle. Il faut aussi lutter contre la dégradation des sols par la salinisation ou par l'érosion liée au ruissellement et au vent. Enfin, il faut augmenter et mieux valoriser la biomasse.

Le stockage de carbone par les cultures annuelles peut être considéré comme nul dans la mesure où

le stock constitué se dégrade du fait des usages successifs faits des produits de ces cultures. Toutefois, le carbone peut être stocké, après récolte, pour des usages de longue durée, par exemple sous forme de lin ou de paille employés en construction, à condition que ces prélèvements soient annuellement compensés afin de maintenir la fertilité des milieux naturels.

Les arbres, eux, stockent du carbone durant leur croissance, mais le libèrent en se décomposant. Une forêt en équilibre, sur laquelle l'homme n'intervient pas, est neutre en termes de carbone. Pour qu'elle capte plus de carbone qu'elle n'en libère, il faut opérer des prélèvements de bois. Mais il ne doit être prélevé qu'une partie de la biomasse produite, inférieure à la production annuelle : l'une des raisons du recul de la forêt en Afrique est le prélèvement trop important du bois de chauffage. Prélever ne doit pas conduire à dégrader la productivité des sols qui ont besoin d'apports en matière organique et en éléments minéraux. Il s'agit de gérer durablement la forêt, en intégrant la préservation de la biodiversité.

La participation des végétaux à la capture du carbone se fait par l'augmentation, d'une part, de la production de biomasse par unité de surface et, d'autre part, des surfaces portant des végétaux. Elle est réalisée *via* des prélèvements de biomasse en vue de stockage à long terme, par exemple avec l'utilisation de bois dans la construction, pour qu'il ne dégrade pas. La végétation stockant de 500 à 700 gigatonnes de carbone, la possibilité d'augmenter cette masse végétale par augmentation de la biomasse par unité de surface serait de quelques dizaines de gigatonnes, voire davantage en améliorant les rendements par unité de surface pour certaines forêts et, surtout, à condition que la hausse de la température reste limitée.

Il serait également possible d'augmenter la biomasse végétale, et donc le carbone dans les sols, sur des surfaces naturelles à « *reconquérir* », comme des sols surexploités et transformés en déserts ou en pâturages dégradés. Cette remise en valeur est délicate, mais essentielle car elle permettrait de modifier dans le bon sens le cycle de l'eau. Y parvenir implique de cultiver des plantes annuelles et des arbres adaptées aux zones arides,

résistantes à la sécheresse et ne nécessitant que des apports d'eau minimes. L'une d'entre elles est le *jatropha curcas* ou poughère, une plante buissonnante déjà utilisée dans de nombreux pays du sud comme haie ou pour ses propriétés médicinales et dont les fruits produisent une huile utilisable dans certains moteurs et des chaudières ou transformable en biodiesel. En planter 100 millions d'hectares permettrait, chaque année, de capter 5 tonnes de carbone par hectare, de stocker 0,5 gigatonne de carbone sur sa période de croissance et de fournir 0,3 Gtep⁹, soit près de 7 % de la consommation de pétrole actuelle. Reboiser des surfaces contenant peu de carbone permettrait également d'en capter 3 à 5 tonnes par an : sur 100 millions d'hectares, 0,3 à 0,5 gigatonne serait ainsi capté chaque année et, sur 300 millions d'hectares, 0,9 à 1,5 Gt.

Reste que la faisabilité de tels projets doit être approfondie rapidement. Les études sur l'amélioration de la fonction de puits, ou plutôt de « pompe » à carbone des sols et de la végétation sont importantes et urgentes.

2. LES BESOINS D'ESPACES NATURELS POUR LA BIOMASSE AGRICOLE OU FORESTIÈRE ET POUR LA BIODIVERSITÉ

2.1. LES BESOINS ALIMENTAIRES

2.1.1. Les besoins alimentaires de la population mondiale vont croissants

Selon l'agronome Marcel Mazoyer, la production alimentaire devrait croître de 30 % pour éliminer la sous-nutrition et la malnutrition actuelles. De plus, la population mondiale passerait de 6,5 milliards de personnes aujourd'hui à 8,5, voire 9 milliards à l'horizon 2050. Sur la base de ces deux éléments, la production ali-

mentaire mondiale devrait augmenter de 70 à 80 % d'ici à 2050 et ceci constitue un grand défi¹⁰. De nombreux chercheurs estiment que plusieurs conditions doivent être remplies pour y parvenir :

L'évolution des rendements : ceux-ci devraient progresser chaque année de + 1,3 à + 1,4 % pour accroître la production agricole de 70 à 80 % dans les quarante ans qui viennent. Entre 1950 et 1990, ceux-ci avaient certes augmenté de 2,1 % par an, mais la progression n'a ensuite été que de 1,2 % durant les années quatre-vingt-dix et il est impossible de dire aujourd'hui si la croissance va reprendre.

Les espoirs reposent sur la révolution « *doublement verte* », les organismes génétiquement modifiés, la meilleure utilisation de l'eau, l'accroissement des surfaces irriguées, mais aussi les systèmes agro-forestiers. Les doubles récoltes annuelles pourraient aussi permettre d'augmenter la production par unité de surface et la production de protéines, à partir d'élevage de poissons, d'économiser des surfaces agricoles. Enfin, limiter la consommation de viande limiterait aussi les besoins de terres.

Néanmoins, d'autres facteurs, porteurs d'effets négatifs sur les rendements, apparaissent comme le réchauffement climatique ou la dégradation des sols par érosion éolienne, ruissellement, salinisation ou acidification. En France, la politique de protection des zones de captage concerne 700 000 hectares et doit se traduire par la moindre utilisation, voire la suppression des intrants sur les zones sensibles afin de garantir la qualité de l'eau dans le cadre de la politique européenne. Le respect de certaines contraintes environnementales pourrait ainsi se traduire par des baisses de rendements.

Reste enfin la perspective d'accroître les surfaces agricoles, donc la production, en déboisant les forêts tropicales, mais cette perspective est en complète contradiction avec la lutte sérieuse contre le réchauffement climatique.

9 - La Gtep ou gigatep correspond à un milliard de tonnes équivalent pétrole (Tep).

10 - La FAO et l'OCDE s'accordent sur les mêmes ordres de grandeur. Ils prévoient notamment le doublement des productions de lait et de viande à l'horizon 2050.

2.1.2. Les ressources marines limitées et l'aquaculture

Si l'agriculture ne parvient pas à fournir une alimentation suffisante, est-il possible de compter sur les ressources marines ? Les prises de poissons de mer culminent autour de 86 millions de tonnes depuis la fin des années quatre-vingts, dont 6 à 7 Mt transformées en farine de poisson pour l'alimentation animale, notamment avicole et aquacole. Par ailleurs, la production mondiale d'huile de poisson extraite des prises s'élève à un million de tonnes et près de 10 Mt sont pêchées en eau douce.

De nombreux scientifiques considèrent aujourd'hui que les populations de poissons ne se renouvellent plus suffisamment et préconisent la création de réserves. De plus, le réchauffement climatique ne devrait pas améliorer la situation puisque la production de phytoplancton, base de la chaîne alimentaire, diminue avec l'élévation de la température de l'eau. L'augmentation des prises n'apparaît donc pas comme l'hypothèse à retenir et les ressources marines ne contribueront pas à répondre à l'augmentation des besoins alimentaires.

Dans ce contexte, les élevages de poissons peuvent-ils apporter une solution ? Selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'aquaculture fournit 33,6 millions de tonnes de poissons. Mais l'aquaculture développée à partir des produits de la mer participe à la surexploitation des ressources marines. Il faut pêcher pour nourrir les poissons d'élevage carnivores : produire un kilo de saumon exige de disposer de trois kilos d'autres poissons sauvages. Aujourd'hui, environ 2,5 millions de tonnes de farine de poissons provenant des prises industrielles sont utilisés pour l'aquaculture. Reste l'aquaculture à base de produits végétaux, issus de l'agriculture, donc des terres arables. Selon l'expert américain Lester Brown, environ 38 % des céréales sont utilisées pour l'élevage et la pisciculture. Sachant qu'il faut compter au moins 7 kg de céréales pour produire un kg de viande bovine, 4 pour un kg de porc, un peu plus de 2

pour un kg de volaille et un peu moins de 2 kg pour les espèces herbivores de poisson de pisciculture, l'efficacité de conversion des céréales en protéines est en faveur des poissons ¹¹. Ce type d'aquaculture peut apporter une partie de la solution pour la fourniture de protéines animales. Reste à savoir jusqu'où ? Depuis 1990, la production aquacole augmente d'environ 1,6 million de tonnes par an grâce au recours croissant à la production végétale terrestre, donc aux terres agricoles. Si la production de poisson continue sa progression, ce sera à partir des ressources agricoles et, une nouvelle fois, se trouve donc posée la nécessité de préserver des espaces naturels terrestres pour produire de la biomasse.

2.2. LES BESOINS DE BIOMASSE ÉNERGÉTIQUE

Le Plan « *Biocarburants* » de l'Union européenne permet d'éclairer cette problématique. À l'horizon 2020, la Communauté à vingt-sept États-membres vise à incorporer 10 % de biocarburants dans l'essence et le diesel, avec une étape à 5,75 % en 2010. Le Plan prévoit d'introduire 35,6 millions de tonnes équivalent pétrole (tep) d'origine végétale dans les carburants européens d'ici à douze ans. Ce scénario se base sur la remise en culture de 5,4 millions d'hectares de jachère, une diminution des exportations alimentaires de l'UE équivalente à 3,64 megatep (Mtep ¹²), soit environ 2,5 millions d'hectares, ainsi que l'importation de 6,38 Mtep, équivalente à plus de 4 millions d'hectares de cultures annuelles et enfin, une augmentation des rendements de + 1 % par an qui devrait dégager environ 6,5 millions d'hectares pour la production de biocarburants.

En fait, les gains de productivité des grandes cultures ne serviraient qu'à la production de biocarburants. En 2020, 15 % des terres arables de la Communauté, soit 17,5 millions d'hectares, seraient consacrés aux cultures énergétiques de première et de seconde génération afin de couvrir 10 % des besoins en essence et diesel. Autrement

11 - Il convient aussi de souligner que la production de protéines animales à partir de l'aquaculture permet un moindre recours aux surfaces agricoles puisqu'elle évite de consacrer davantage de terres aux élevages bovins, ovins ou porcins.

12 - La megatep (Mtep) correspond à un million de tonnes équivalent pétrole.

dit, l'équivalent de 1,2 % des terres arables de la planète serait ainsi occupé et il faudrait donc en mobiliser 12 % pour faire rouler l'ensemble du parc automobile européen. Cette politique a bien un impact direct sur l'usage des sols communautaires, l'offre alimentaire mondiale et la déforestation.

De plus, ces projections se basent sur une poursuite de la hausse des rendements à l'hectare qui est possible, mais pas totalement acquise. La hausse des coûts de l'énergie pourrait en effet conduire certains agriculteurs à réduire leur utilisation d'intrants. D'autre part, la politique de la Commission en faveur du développement de l'agriculture biologique, de la reconversion de terres arables en prairies ou de la préservation des zones de captage pourrait contribuer à faire diminuer les rendements à l'hectare.

Enfin, ces projections s'appuient sur une surface arable constante. Mais, au regard des dynamiques actuellement à l'œuvre, notamment l'extension urbaine, ce maintien impliquerait de reconvertir des prairies en terres arables, voire de déboiser. En effet, en prolongeant les tendances en cours, la France devrait, par exemple, intégrer sur les douze prochaines années environ 700 000 hectares de terres pour construire des logements et créer des zones d'activités, des infrastructures ou des espaces de loisirs. À l'échelle de l'Europe, ceci représenterait entre 3 et 5 millions d'hectares.

À l'échelle mondiale, les besoins actuels d'énergie s'élèvent à 11 Gtep par an. Des scénarios projettent les besoins entre 10 et 25 Gtep à l'horizon 2050. Avec un rendement moyen de 2,5 tep par an et par ha, il faudrait 400 millions d'hectares agricoles ou forestiers pour fournir 1 Gtep. La question est de savoir de combien de Gtep de bio-énergie nous aurons besoin.

2.3. LES BESOINS D'ESPACES POUR LES BIO-MATÉRIAUX

Hors énergie, l'agriculture et la forêt sont mises à contribution pour fournir des produits non alimentaires, qu'il s'agisse de matériaux de construction comme le bois ou le chanvre, de fibres textiles ou de molécules variées. Il est envisageable que

le recours aux biomatériaux se développe pour le bâtiment (charpente, huisserie, isolation), la papeterie, le textile ou les emballages. Le renchérissement du pétrole et surtout sa raréfaction au cours des prochaines décennies conduiront en effet à lui chercher des bio-molécules de remplacement issues de l'agriculture, voire de la forêt. En 2006 en France, la chimie a utilisé 10,8 millions de tonnes de pétrole sur un total de 86 Mt. Y substituer des biomatériaux correspondrait, sur la base d'une production de 4 tonnes équivalent pétrole à l'hectare, à 2,7 millions d'hectares, soit pratiquement le dixième de la surface agricole française. En extrapolant à une population mondiale de 8,5 milliards de personnes, ceci représenterait environ 370 millions d'hectares.

Par ailleurs, des usages peuvent se développer avec le recours aux bio-molécules pour la pharmacie, l'hygiène, la cosmétique, les détergents. Les cultures de coton couvrent actuellement 33 millions d'hectares pour fournir le tiers du textile, alors que les deux autres tiers sont d'origines artificielles, et elles pourraient donc nécessiter environ 70 millions d'hectares supplémentaires. Dans une approche très grossière, il apparaît que les besoins supplémentaires de biomatériaux pourraient atteindre plusieurs centaines de millions d'hectares.

2.4. LES BESOINS D'ESPACES POUR LA BIODIVERSITÉ

2.4.1. L'importance de la biodiversité

Le scientifique Edward O. Wilson présente la biodiversité comme la variété de toutes les formes du vivant et ce à trois niveaux : les écosystèmes, les espèces qui les composent et les gènes qui se trouvent dans chaque espèce. L'importance de conserver les gènes réside dans la richesse d'informations qu'ils détiennent. Ils permettent à la vie végétale et animale de s'adapter aux climats, aux sols et aux biotopes de la planète, mais aussi de produire des végétaux et des substances aux propriétés physiques, chimiques, pharmaceutiques et même médicales intéressantes. Plus l'humanité dispose de gènes, plus la génétique a de possibilités d'obtenir

des plantes et des animaux adaptés à des conditions de vie et de production pour mieux valoriser l'énergie solaire, utiliser l'azote de l'air ou résister à des insuffisances ou de surplus d'eau.

Par ailleurs, plus un écosystème recèle d'espèces, plus il est productif, plus il est stable et plus vite il se reconstitue en cas de sécheresse ou de tempête. Les chercheurs savent qu'il existe des espèces-clés dans les écosystèmes. Mais, compte tenu de la difficulté de prédire quelles sont-elles dans un écosystème donné, mieux vaut préserver le maximum de biodiversité, c'est-à-dire de gènes qui pourront aider l'homme à résoudre un problème.

2.4.2. Lien entre surface et biodiversité

Dans les provinces biogéographiques, c'est-à-dire les ensembles fermés à l'échelle des continents, les relations espèces – surfaces indiquent que chaque augmentation de surface entraîne une augmentation comparable de la diversité. Il en va de même sur la planète. « Ce qui, selon le chercheur Michaël L. Rosenzweig, revient à dire que 5 % des surfaces permettront le maintien d'environ 5 % de la biodiversité » ou que la biodiversité sera proportionnelle aux surfaces « *laissées* » à cette biodiversité.

2.4.3. Les perspectives

Depuis l'apparition de l'agriculture, l'homme n'a cessé de modifier son environnement. Il a réduit les surfaces viables pour les espèces en mettant en place des systèmes simplifiés d'exploitation agricole ou forestier, en développant la monoculture, en utilisant des produits phytosanitaires, quitte à mener des opérations d'aménagement sur de grandes surfaces (drainage, modification des cours d'eau, etc.). De son côté, l'urbanisation a bétonné et bitumé, réduisant les surfaces de développement des plantes et modifiant le régime des eaux. Le développement des infrastructures, des routes, des autoroutes ou des voies ferrées a isolé les territoires entre eux. Ainsi, l'action de l'homme a pour

effet une modification importante de l'environnement en réduisant les espaces de biodiversité et donc en réduisant proportionnellement celle-ci.

L'estimation la moins pessimiste affirme que les hommes ont rendu inhabitable aux espèces sauvages entre 40 à 50 % de la surface terrestre non gelée ¹³, alors que d'autres estimations se situent entre 75 % et 95 % ¹⁴. Préserver le maximum d'informations génétiques, donc le maximum de biodiversité pour résister aux aléas climatiques et mieux s'adapter aux changements climatiques suppose de préserver le maximum de surfaces naturelles, de limiter l'extension urbaine sur les espaces naturels, de prévenir les coupures opérées par les infrastructures et de recréer des conditions de développement de la biodiversité : ceci en réintroduisant des haies, des bosquets ou des zones humides, en recréant une trame verte et en développant des systèmes agricoles et forestiers utilisant la complémentarité des espèces pour produire de la biomasse.

3. EXTENSION URBAINE, ÉNERGIES RENOUVELABLES HORS BIOMASSE ET BESOIN DE TERRES

Les mécanismes de consommation des espaces naturels observés en France se retrouvent dans nombre de pays européens. Ils sont aussi à l'œuvre aux États-Unis où l'habitat est indissociable de la voiture. Ils se mettent en place, en Chine ¹⁵ comme dans les pays émergents, avec l'accès à l'automobile, l'agrandissement des logements et le développement des infrastructures et des zones d'activité. Dans l'hypothèse d'une population mondiale de 8,5 milliards de personnes à l'horizon 2050 et sur la base d'une augmentation de 3,5 m² artificialisées par an et par habitant, ainsi que d'une attribution d'une surface artificialisée à tout nouvel habitant équivalente à la moyenne française, les surfaces bétonnées et bitumées augmenteraient de 220 millions d'hectares. En ajoutant les surfaces en pelouses associées, le total atteindrait

13 - P. Vitousek et al. Science 277, 494, 1997.

14 - N. Myers, Nature, 400, 231, 1999.

15 - L'extension urbaine en Chine s'opérerait sur 800 000 hectares par an : soit l'équivalent de 6 m² par an et par habitant.

320 millions d'hectares et même 370 millions en appliquant ces hypothèses à une population de 9 milliards. Ces chiffres ne constituent certes que des ordres de grandeur. Néanmoins, ils révèlent qu'il est impossible de négliger les surfaces qui seront affectées à l'habitat ou à la construction de zones d'activités et d'infrastructures : ce d'autant que l'extension urbaine s'opère autour des pôles urbains eux-mêmes situés dans des zones de bonne qualité agronomique. Dans ce cadre, les 300 millions d'hectares cités ci-dessus sont à rapprocher du 1,5 milliard de terres arables actuelles : l'urbanisation risque d'entamer significativement le potentiel productif agricole de la planète.

De plus, la production d'énergies renouvelables réclame elle aussi de l'espace : produire 1 Gtep de biomasse peut occuper 400 millions d'ha pour un rendement de 2,5 tep / ha et il faut compter environ 30 millions d'ha de panneaux solaires pour capter la même quantité d'énergie. La localisation des infrastructures doit aussi être réfléchie au mieux pour empiéter le moins possible sur les surfaces naturelles captant du carbone.

4. CONCLUSION

La planète Terre dispose de 9,15 milliards d'hectares d'espaces naturels susceptibles de capter du carbone. Ces surfaces représentent près de 70 % des terres émergées. Elles correspondent à 190 millions d'ha de terres irriguées, 1,35 milliard d'autres terres arables, 3,43 milliards de prairies et 4,18 milliards de forêts ¹⁶. Le problème aujourd'hui est de savoir comment gérer au mieux ces 9,15 milliards d'hectares, sachant que toute diminution de la surface naturelle entraîne une diminution proportionnelle de la biodiversité.

Lutter contre le réchauffement climatique implique que les réservoirs de carbone, c'est-à-dire les sols et la végétation, disposent d'une capacité maximale de stockage et donc que leurs surfaces soient maximales. De plus, les associations sol / végétation doivent créer les conditions optimales de

séquestration. L'arrêt de la déforestation prôné, en décembre 2007 lors de la conférence de Bali, par le *Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat* (GIEC) permettrait de lutter efficacement contre le réchauffement. Ce point est capital car l'une des solutions pour augmenter la production agricole a toujours été d'étendre les surfaces cultivées au détriment de la forêt. Mais, si la déforestation permet de répondre à l'augmentation de la demande alimentaire, elle favorise le réchauffement climatique, lui-même facteur de baisse des rendements agricoles.

L'autre enjeu pour la forêt est d'agir comme une pompe à carbone, c'est-à-dire de capter du carbone et de le retirer pour plusieurs siècles. Face à de telles contraintes, il conviendrait de se contenter des surfaces agricoles actuelles pour satisfaire l'augmentation de la demande alimentaire et donc viser des augmentations de rendement de 70 à 80 % d'ici à 2050. Dans ce but, il faut étudier toutes les voies possibles d'amélioration, en prenant en compte les précautions nécessaires : techniques de la révolution doublement verte, développement de systèmes agro-forestiers, cultures d'organismes génétiquement modifiées, doubles récoltes ou optimisation de l'usage de l'eau. Il faut également s'interroger sur le niveau de consommation de protéines animales et leurs modalités de production, ainsi que sur les nouvelles demandes en bio-énergies et de bio-matériaux puisque celles-ci nécessiteraient 1 à 2 milliards d'hectares ¹⁷ : il faut notamment explorer les capacités de la forêt à fournir des matières premières dans un système durable et équilibré au regard du stockage du carbone.

Enfin, et ce n'est pas le moindre problème, il faut s'interroger sur les conséquences de l'extension urbaine puisque celle-ci consomme des espaces agricoles, notamment les plus productifs. Sachant que l'artificialisation pourrait concerner 300 à 400 millions d'ha au regard du 1,5 milliard d'ha de terres arables actuellement disponible sur la planète, retirer ces 20 % implique de parvenir à

16 - La FAO considère que 3,7 milliards de ces hectares peuvent être cultivés, alors que les autres sont difficilement exploitables pour des raisons de pente, d'hydromorphie, d'accès, etc.

17 - Les surfaces pour les bio-matériaux pourraient s'élever à plusieurs centaines de millions d'hectares. Les surfaces nécessaires en bio-énergie font l'objet d'estimations très variées, allant de plusieurs centaines de millions à quelques milliards d'hectares.

augmenter les rendements de plus de 100 % d'ici à 2050.

Face à une demande de biomasse aussi importante, il est impératif de limiter l'extension urbaine notamment sur les meilleures terres agricoles. Cet

impératif s'applique à l'Europe et à la France dans leur propre intérêt. De nouvelles politiques foncières sont à mettre en œuvre afin de mieux organiser les usages des sols, que ce soit au plan mondial, européen ou français.

POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE FONCIÈRE

M. Robert Levesque

Directeur

TERRES D'EUROPE - SCAFR

Société de conseil pour l'aménagement foncier rural

Sommaire

1. LES FONDEMENTS DES POLITIQUES FONCIÈRES

1.1. USAGES ET USAGERS DES SOLS

1.2. LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE

1.2.1. La propriété dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen

1.2.2. Les spécificités de la propriété foncière

a) La gestion en bon père de famille

b) Le droit à construire

c) Le droit de préemption et le droit d'expropriation

d) Autres limites aux droits de la propriété foncière

1.2.3. Propriété et mode de faire-valoir

2. VERS DE NOUVELLES POLITIQUES FONCIÈRES

2.1. LA GESTION DES ESPACES NATURELS DANS LA PERSPECTIVE D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

2.2. LES ESPACES FORESTIERS

2.3. LES POLITIQUES DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

2.3.1. La politique actuelle de préservation des espaces naturels en France

a) Les politiques spécifiques de préservation des espaces agricoles

b) Les Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains

2.3.2. Un Zonage généralisé et pérenne des espaces naturels, agricoles et forestiers

2.3.3. Les politiques de compensation

CONCLUSION

Liste des sigles

AFP : Association foncière pastorale

ASA : Association syndicale autorisée

AU : Zone « à urbaniser »

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Créée en 1963, la DATAR a été remplacée, par décret du 31 décembre 2005, par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Mais celle-ci reste une administration de mission à caractère interministériel au service du Premier ministre. Elle assure aussi un rôle de réflexion, d'impulsion et d'animation des politiques de l'État en matière d'aménagement du territoire.

DPU : Droit à paiement unique

EBC : Espaces boisés classés des communes

PAC : Politique agricole commune

PLU : Plan local d'urbanisme

POS : Plan d'occupation des sols

PPEANP : Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains

PPRI : Périmètres de protection contre les risques d'inondation

RNU : Règlement national d'urbanisme

SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

UE : Union européenne

ZAP : Zone agricole protégée

ZICO : Zone importante pour la conservation des oiseaux

ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

ZPPAUP : Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager

Cet article commence par analyser les fondements des politiques foncières, puis il propose des pistes pour les renouveler. Compte tenu des dynamiques à l'œuvre qui conduisent à l'extension urbaine et au développement de la campagne¹, mais aussi des besoins d'espaces naturels d'ici à 2050, les politiques foncières doivent viser à la préservation des espaces naturels et à la reconstruction de la ville sur la ville afin de relever les défis du 21^e siècle : c'est-à-dire la lutte contre le réchauffement climatique, la satisfaction des besoins alimentaires, énergétiques et de biomatériaux, ainsi que la préservation des ressources naturelles.

1. LES FONDEMENTS DES POLITIQUES FONCIÈRES

1.1. USAGES ET USAGERS DES SOLS

Pour l'homme, le sol a toujours eu une multitude d'usages et de fonctions. Il constitue le support physique de ses déplacements, de son habitat et de ses activités commerciales, administratives, artisanales, industrielles ou de loisirs. C'est aussi un lieu d'échanges entre l'eau, l'air, les éléments nutritifs minéraux, le monde végétal et animal, indispensables à la vie humaine.

Simultanément ou successivement dans une année, le même sol peut avoir plusieurs usages et usagers. Selon les cultures et l'histoire des sociétés, les droits d'usages d'un territoire sont organisés et régis par des règles et des codes, écrits ou non. Ces droits peuvent être attribués à une ou plusieurs personnes. Chacun d'eux est ou non transmissible entre personnes, selon des modalités propres à chaque société. Il est possible d'en citer plusieurs illustrations :

- ◆ Le droit d'exploitation agricole peut être reconnu à un cultivateur, alors que, sur la même parcelle, peuvent être attribués le droit de glanage² aux pauvres de la commune, le droit de pâture à des

éleveurs itinérants et le droit de chasse à une tierce personne ou à une collectivité.

- ◆ Sur un espace boisé, des habitants d'un hameau ou d'un village peuvent bénéficier du droit d'affouage, c'est-à-dire de prélever le bois de feu ou le bois d'œuvre dans la forêt locale pour leurs besoins familiaux, mais pas pour le vendre à autrui. Un fermier qui loue du foncier comprenant une parcelle boisée a le droit de prélever du bois de chauffage ou de quoi fabriquer des piquets, mais pas celui de vendre le bois d'œuvre, réservé au bailleur.
- ◆ Selon les régions, le droit de chasse est réservé à la commune, au propriétaire agricole ou forestier ou à une association. Dans le sud de la France, il est réservé au propriétaire quand son fonds dépasse un certain seuil de surface (par exemple, plus de 60 hectares), alors que les propriétés de taille inférieure sont incluses dans le territoire de l'association de chasse autorisée.
- ◆ Dans le Massif Central, les personnes résidant au moins cent jours par hiver dans un hameau ont droit d'exploiter les terres de leur « section », c'est-à-dire le territoire rattaché au hameau. Leur droit d'accès à la terre est détenu via l'accès à l'habitat.

De par le monde, l'accès aux différents usages de l'espace revêt une grande variabilité. L'organisation de l'accès à la terre traduit des rapports socio-économiques fort divers entre sociétés. Toute politique foncière doit s'appuyer sur le recensement de ces droits d'usage, sur la base des us et coutumes locales acceptés socialement, ainsi que sur la connaissance des modalités d'accès et de transmission de ces droits.

Pour le bien-être de la société, le propre des politiques foncières est d'organiser l'attribution, le transfert et l'évolution des droits d'usage des sols entre ses individus, dans le temps et l'espace. Elles définissent les modalités d'accès et de transferts des droits d'usage. Elles suppriment ou créent des droits, des servitudes ou des contraintes sur l'usage des sols. Mais, sous l'influence

1 - Dans l'étude qu'elle a publiée en septembre 2003 sous le titre « *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable* », la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) constate « *Le monde rural n'est plus le monde agricole. (...) Dans l'ensemble, son solde migratoire s'est inversé, notamment par l'arrivée de populations jeunes. Villes et campagnes s'articulent. (...) Cet espace qui voilà trente ans se voyait majoritairement destiné à la production agricole constitue aujourd'hui un lieu de résidence recherché (...)* ».

2 - C'est-à-dire de récupérer les reliquats de récolte dans les champs après la moisson.

des évolutions démographiques, économiques, techniques, sociales et maintenant environnementales, elles ne cessent d'évoluer.

1.2. LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE

La propriété foncière émerge à partir du moment où un droit ou un ensemble de droits, portant sur un sol, est réservé à une personne ou à une collectivité et que celle-ci peut le mettre temporairement à disposition d'autrui (location) et le transmettre définitivement par vente, donation ou héritage. Tel est le fondement de la propriété foncière.

La qualité de propriétaire peut parfois ne pas être reconnue, ni formalisée en tant que telle. Mais lorsqu'un droit sur un sol est attribué à une personne qui peut alors en jouir, le louer ou le vendre, le transmettre par donation ou héritage, celle-ci doit être considérée comme propriétaire. Elle détient un patrimoine foncier qu'elle peut monnayer. Dans les textes, un État peut se déclarer propriétaire, mais si, dans les faits, les droits d'usage sont temporairement ou définitivement transmissibles et monnayables sur un marché, le bénéficiaire des droits est propriétaire.

Il est important de noter qu'il n'est pas nécessaire de disposer de tous les droits d'usage sur une parcelle pour être considéré comme propriétaire et pour être en mesure de transmettre la partie des droits d'usage dont on dispose. Une même parcelle peut avoir plusieurs usagers, mais aussi plusieurs propriétaires : l'un étant, par exemple, propriétaire du droit d'exploitation agricole et l'autre, du droit de chasse.

Quand le bénéficiaire du droit d'usage n'est pas maître de la transmission des droits, il ne peut pas être considéré comme propriétaire. Ainsi, ceux disposant du droit de chasse ou de cueillette sur la base d'us et coutumes locaux peuvent ne pas avoir le droit de transmettre ces droits par vente ou simple succession. Dans certaines communautés, les droits d'usage peuvent être répartis périodiquement entre familles, sur la base du nombre de personnes à nourrir et ce, sans possibilités de ven-

dre ces droits : dans ce cas, la propriété individuelle n'existe pas.

1.2.1. La propriété dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

Avant de préciser les limites de la propriété foncière, il convient d'examiner les textes de référence sur la propriété.

À l'époque moderne, la notion de propriété privée a été exprimée dans le *Bill Act*, c'est-à-dire la liste de droits inspirée du philosophe anglais John Locke ³, qui a précédé la *Déclaration d'indépendance* des États-Unis de 1778. Puis, celle-ci a été reprise dans l'article 17 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, adoptée à Paris le 26 août 1789, en préambule à la Constitution française. Cet article est ainsi libellé : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous condition d'une juste et préalable indemnité* ».

Au niveau international, les cinquante-huit États, qui constituaient alors l'assemblée générale des Nations unies, ont adopté le 10 décembre 1948 la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Celle-ci affirme le respect universel des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des droits civils et politiques, ainsi que des droits sociaux, culturels et économiques. Pour la première fois dans l'histoire, une communauté internationale a adopté un document considéré comme ayant une valeur universelle. Son article 17 est ainsi libellé : « *Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété* ». Le texte de 1948 ne reprend donc pas telle quelle la formulation de 1789, mais il envisage bien le cas de la privation du droit de propriété, dans la mesure où celle-ci n'est pas exercée arbitrairement. Cette *Déclaration* reconnaît le droit de propriété de la personne privée, mais aussi le droit de propriété en collectivité.

3 - John Locke est né en 1632 et mort en 1704.

Aujourd'hui, en France, l'article 544 du Code civil définit la propriété privée comme le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu que n'en soit pas fait un usage prohibé par les lois et règlements.

1.2.2. Les spécificités de la propriété foncière

Souvent présenté comme absolu, le droit de propriété a donc, dès l'origine de sa consécration, fait l'objet de limitations fondées sur l'intérêt public. Ainsi, l'article 17 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789, qui s'applique à la propriété foncière, fixe-t-il des limites.

a) La gestion en bon père de famille

La loi oblige tout propriétaire à gérer son fonds en bon père de famille. En fait, celui-ci ne détient pas l'*abusus* sur son sol. Autrement dit, il n'a pas le droit de le détruire, ni de le dégrader, par exemple en épandant des substances susceptibles de rendre le terrain impropre à la croissance des végétaux. Il doit maintenir et renouveler les qualités de son bien pour ses successeurs. Il doit le garder en état de produire.

Au sens le plus courant, la propriété foncière pour des usages agricoles ou forestiers correspond bien au droit d'utiliser le sol afin de développer une production. Elle offre un droit d'usage, sachant que celui-ci est souvent limité et encadré : il est, par exemple, interdit de vendre la terre, le matériau qui constitue le sol même, les limons et l'argile ⁴.

Cette notion de gestion en bon père de famille a été développée bien avant celles de protection de l'environnement et de développement durable, mais elle correspond bien à celles-ci. Il faut probablement s'appuyer sur cette obligation de gestion en bon père de famille pour asseoir le respect de règles de bonne gestion, garantissant le maintien, voire l'amélioration des qualités environnementales et écologiques du sol (propriétés pédologiques, agronomiques et biologiques). Ce point est fondamental : le cadre juridique est déjà posé pour asseoir une politique de préservation des ressource

ces naturelles, s'adressant tant aux propriétaires qu'aux fermiers.

b) Le droit à construire

En France comme dans bien d'autres pays européens, le propriétaire d'un bien agricole ou forestier n'a pas le droit de construire sur son terrain. Ce droit peut être affecté à un sol par la puissance publique, qu'il s'agisse de l'État, des communes ou d'autres collectivités suivant des plans d'urbanisme. Il est théoriquement attribué au propriétaire foncier sur la base d'une logique urbaine ou, concernant l'agriculture, économique. Il est généralement attribué gratuitement au propriétaire, même si parfois il lui est demandé de participer à des coûts d'urbanisation. Ce faisant, des inégalités très fortes sont créées entre propriétaires bénéficiant de ces droits supplémentaires et ceux n'en bénéficiant pas : entre un terrain à vocation agricole et un terrain à construire, la valeur vénale peut varier d'un à dix, voire cent ou plus.

Afin de corriger les excès, certains pays ont imaginé des systèmes où la plus-value foncière n'est pas récupérée par le propriétaire initial. Mais si cette récupération répond à une équité sociale, elle ne permet pas d'intervenir sur les changements d'usage. Attribuer un droit à construire, qui va multiplier par cinquante la valeur d'une parcelle, illustre bien la relation entre le prix et les droits affectés à une parcelle. Acheter du foncier revient à acheter un droit et même un ensemble de droits.

Aux États-Unis, la situation est très différente de celle de l'Europe. Le droit de construire fait partie du droit de propriété. La préservation des espaces naturels commence par le rachat du droit de construire auprès des propriétaires. Diverses fondations de protection des paysages ou des biotopes s'y emploient afin de protéger la qualité des espaces naturels. Ces programmes ont toutefois une efficacité limitée dans le temps puisque les rachats s'effectuent généralement pour une période de vingt, trente ou cinquante ans. En termes de préservation des espaces naturels, la situation européenne apparaît donc plus enviable car il est plus facile et moins coûteux pour la puissance publique

4 - Pour l'extraction des matériaux constituant le sol, une législation propre régit l'exploitation des carrières.

de détenir les droits à construire et de les affecter en fonction des projets urbains développés que de devoir racheter des droits attribués gratuitement au préalable.

c) Le droit de préemption et le droit d'expropriation

Le droit de préemption permet au bénéficiaire de se substituer à l'acquéreur initial. En France, afin de préserver l'intérêt général, il est réservé à l'État, à des Collectivités, aux fermiers et aux Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer).

Il doit s'exercer sur les biens librement mis en vente, pour des objectifs précis et avec des modalités bien particulières. Il s'applique uniquement si la préemption permet d'aboutir à un aménagement meilleur que le simple jeu du marché. Il doit être motivé. Il limite le droit du propriétaire dans le choix de son acquéreur, mais ne le lèse pas dans la mesure où celui-ci reçoit la valeur de marché du bien mis en vente.

Le droit d'expropriation, réservé à la puissance publique (État et collectivités), mis en œuvre pour des raisons d'intérêt public, limite également le droit de propriété dans le respect de la loi et de la Déclaration des droits de l'homme.

d) Autres limites aux droits de la propriété foncière

Afin de protéger l'intérêt public, le législateur et l'État peuvent définir, sous forme de lois et de règlements, les limites de la propriété foncière individuelle ou collective. Les règles édictées sont autant de contraintes désormais admises au droit de propriété.

La propriété individuelle peut ainsi être encadrée par l'État ou les Collectivités afin de lutter contre les risques naturels ou préserver l'environnement. L'État peut ainsi mettre en place des *Périmètres de protection contre les risques d'inondation* (PPRI), au sein desquels les propriétaires doivent respecter des contraintes de gestion des sols et où les nouvelles constructions sont interdites. De même, des périmètres de protection des zones de captage peuvent être créés afin de préserver la qualité de l'eau : ils interdisent notamment des pratiques

agricoles, telles l'utilisation de certains engrais et produits de traitement.

Concernant les politiques en matière de paysage et d'architecture, sont définies les *Zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager* (ZPPAUP) qui encadrent l'évolution des formes architecturales, ainsi que les règlements d'urbanisme.

1.2.3. Propriété et mode de faire-valoir

Le mode de faire-valoir est qualifié de « *direct* » quand le propriétaire met lui-même en valeur son bien et de « *indirect* » quand il transmet temporairement ce droit à un tiers. Dans le second cas, les modalités de location recouvrent une large panoplie de contrats :

- ◆ L'une des variantes est le bail emphytéotique selon lequel le droit d'exploitation est transmis, pour une période longue, contre une somme payée au départ et / ou une redevance annuelle. L'emphytéote dispose du droit d'exploiter et même de céder son bail, c'est-à-dire de sous-louer, pour la période restant à courir.
- ◆ Une autre variante est le métayage : le droit d'exploitation agricole est transmis à un métayer dans un système où les frais d'exploitation et les produits sont partagés entre le propriétaire et le métayer. Ce système recouvre lui aussi une multitude de situations qui traduisent les rapports de force entre propriétaires et métayers. Le métayage est un mode de faire-valoir indirect, où le propriétaire participe aux décisions de gestion et aux frais de production et où, en contrepartie, il a droit à une part de la récolte : la moitié dans le cas général, le tiers ou le quart selon les cas.

Les politiques foncières françaises ont visé à supprimer le métayage au profit du fermage, selon lequel le propriétaire met à disposition d'un agriculteur un fonds agricole en vue de son exploitation et de la perception de ses fruits. Toutefois, l'évolution des structures et du statut de ce dernier illustre les difficultés à bien cerner la propriété foncière.

Au 19^e siècle, le bailleur et le preneur étaient libres d'organiser le louage des terres : la loi du

18 juillet 1889 a seulement précisé la nature du contrat de bail à métayage et les obligations que celui-ci créait. Il faut attendre la fin des années vingt pour qu'un projet de loi envisage d'indemniser le preneur sortant pour la plus-value apportée au fonds, puis 1936 pour qu'un autre projet précise les principaux fondements du statut du fermage. Mais ce n'est que le 4 septembre 1943 que la loi crée celui-ci, sachant que cette loi a été abrogée à la Libération et remplacée par l'ordonnance du 17 octobre 1945, complétée de la loi du 13 avril 1946 qui étend le statut du fermage.

Ce statut a permis aux agriculteurs, notamment dans les régions de grandes cultures et d'élevage du nord et de l'ouest de la France, d'accéder à des surfaces agricoles et d'agrandir leur exploitation, sans avoir à financer un capital foncier conséquent. Il a encouragé le fermier à investir dans du matériel et des équipements car il lui a donné l'assurance de pouvoir bénéficier du fruit de ses investissements en rendant obligatoire une durée minima de bail fixée à neuf ans et en offrant la possibilité de conclure des baux de dix-huit ans, voire des baux de carrière garantissant la mise à disposition jusqu'à la retraite de l'agriculteur. Avec ce statut, l'exploitation agricole, créatrice de valeur ajoutée, a été confortée face à la propriété foncière et ce d'autant qu'ont été limitées, au fil des années, les possibilités de reprise du droit d'exploiter par le propriétaire à l'issue du bail de neuf ans. Désormais, le droit de reprise ne peut s'exercer que pour une mise en valeur du bien par le propriétaire ou un membre de sa famille. Le fermier a obtenu le droit de cession du bail aux membres de sa propre famille. Les modalités de calcul de l'indemnité au preneur sortant, en dédommagement des améliorations apportées au fonds, ont été précisées.

Cet arsenal juridique a favorisé et favorise toujours le développement de l'agriculture française puisque le rôle essentiel de l'exploitant est aujourd'hui également reconnu via le système des aides agricoles européennes et nationales. C'est en effet à lui que celles-ci sont réservées et à lui que sont attribués les droits à produire, même si les modalités de transfert de ces droits peuvent dans certains cas

être associées aux transferts des surfaces agricoles et des bâtiments. Dans ce contexte, l'évolution du statut du fermage, des modalités d'attribution et de transfert des aides agricoles et des droits à produire, ainsi que l'évolution des structures des exploitations agricoles face à la structure de la propriété foncière influencent le contenu même de la propriété foncière et donc sa valeur.

La Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE) a, en effet, parfois, renforcé l'exploitation face à la propriété foncière en attribuant des droits à produire aux exploitants. Quand, comme en 1992, ces droits étaient affectés aux surfaces arables, l'achat d'un hectare de terre transférait automatiquement l'octroi du droit associé et le fonctionnement de base du marché foncier n'était pas modifié. Par contre, l'introduction des aides forfaitaires versées à l'exploitant sur la base des aides directes perçues sur la période 2000 / 2001 / 2002 a changé la donne : certes, les ventes de terres libres avec les *Droits à paiement unique* (DPU) se négocient sur la même base que par le passé puisque l'acquéreur bénéficie des DPU dans les mêmes conditions que le vendeur. Par contre, les fermiers étant titulaires des DPU, ils peuvent monnayer une partie de la capitalisation de ce revenu associé aux terres qui se vendent. Leur rôle est toutefois amoindri dans la mesure où sont prévus des prélèvements de 50 % sur les transferts sans terre et où ces aides ne sont pas pérennes⁵. Néanmoins, le dispositif permet aux fermiers de justifier les *pas-de-porte* : c'est-à-dire la somme versée par le fermier reprenant les terres louées au fermier sortant ou à l'exploitant – propriétaire qui devient bailleur. La valeur de ce pas-de-porte est d'autant plus élevée que, comme par exemple dans le nord de la France, la propriété foncière est morcelée face à l'exploitation. Les fermiers jouent alors un rôle essentiel dans la transmission des exploitations et ils ont pu constituer de grandes exploitations, composées de terres appartenant à une multitude de propriétaires. De fait, ils organisent la transmission des exploitations et ce d'autant que les dates d'échéance des baux varient selon les propriétaires. Chaque propriétaire ne détenant qu'une petite

5 - Elles peuvent diminuer d'ici à 2013, puis éventuellement disparaître.

partie de l'exploitation, la reprise du fonds loué par celui-ci est souvent d'un faible intérêt économique et donc le droit de reprise rarement exercé. Ainsi, les agriculteurs, souvent propriétaires des bâtiments et d'une partie des terres, organisent la transmission et négocient un pas-de-porte dont la valeur peut atteindre jusqu'à la moitié de la valeur des biens libres. Sur le marché foncier, la différence entre valeur libre et louée correspond plus ou moins à la valeur du pas-de-porte.

Il est possible de considérer que l'exploitant cède tout ou partie d'une entreprise et que le pas-de-porte représente la valeur de celle-ci. Toutefois, cette valeur dépend de la garantie de la pérennité de l'accès à la terre apportée par les baux. Les conflits d'intérêts entre bailleurs et fermiers s'expriment avec l'émergence de l'entreprise agricole face à la division de la propriété foncière. Mais l'entreprise agricole n'existe pas sans le droit d'usage des sols et elle doit composer avec les propriétaires fonciers. De fait, la propriété du droit d'exploiter, c'est-à-dire du droit d'obtenir un revenu à partir de l'exploitation d'un fonds agricole, se répartit entre propriétaire et exploitant selon la structure de la propriété face à l'exploitation et selon les modalités d'attribution et de transfert des aides ou des droits à produire des politiques européennes ou nationales. Dans ce cadre, les modalités qui permettent au fermier de jouer un rôle dans le transfert de droits à produire ou à prime renforcent son rôle dans la transmission de l'exploitation.

2. VERS DE NOUVELLES POLITIQUES FONCIÈRES

2.1. LA GESTION DES ESPACES NATURELS DANS LA PERSPECTIVE D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

La société s'intéresse de plus en plus à la qualité de la gestion des espaces naturels, qu'ils soient agricoles, forestiers ou autres, et ce pour des raisons paysagères ou écologiques : protection de la biodiversité ou de la ressource en eau, lutte contre les risques d'incendie, prévention contre les inon-

dations, préservation des zones humides, lutte contre la dégradation des sols résultant de l'érosion éolienne, du ruissellement ou de la salinisation. De plus, la volonté de lutter contre le réchauffement climatique va la conduire à s'intéresser aux modes de gestion favorisant le maintien et l'augmentation de la réserve utile en eau, ainsi que le taux de matière organique des sols.

Il est fort probable que les préoccupations de gestion durable des espaces naturels vont conduire à établir des cahiers des charges qui s'appliqueront à des territoires de plus en plus vastes. Des documents d'objectifs et de gestion ont déjà été établis pour les zones *Natura 2000*. Sur le littoral et dans les espaces naturels sensibles des départements, des plans de gestion sont élaborés. Enfin, pour atteindre les objectifs de qualité des eaux définis par l'Union européenne, la France doit mettre en œuvre des mesures assurant la protection de la ressource sur 700 000 hectares.

Certaines contraintes définies à l'échelle d'un territoire ont vocation à s'appliquer à l'échelle des exploitations agricoles et des parcelles, sachant que les situations les plus diverses peuvent se rencontrer. L'exclusion de l'activité agricole est envisagée sur certains espaces afin, par exemple, de préserver les périmètres rapprochés des captages. Les bandes enherbées sont recommandées sur les bords des cours d'eau pour protéger celle-ci, alors que des zones humides et des haies sont recrées pour favoriser la biodiversité. Dans ce contexte, la collectivité peut acquérir les terrains et s'occuper de la gestion de l'espace, quitte à la confier à un agriculteur ou une entreprise. Elle peut aussi se contenter d'aider à l'investissement et laisser la gestion au propriétaire du terrain, avec ou sans indemnité.

Sur d'autres espaces, l'activité agricole est envisagée sous réserve de contraintes dont le respect peut entraîner la baisse du revenu agricole et / ou l'augmentation des coûts de production et de la charge de travail. Deux voies s'offrent alors à la collectivité et elle doit les évaluer selon le niveau de protection visé et donc de contraintes :

- ◆ Soit s'approprier les terrains faisant l'objet de contraintes de gestion et les mettre à disposition d'agriculteurs : c'est, par exemple, le cas avec

le Conservatoire du littoral qui achète et confie gratuitement ses terrains à des producteurs respectant un cahier des charges.

- ◆ Soit, sans acquérir les terrains, encourager la mise en œuvre de règles de gestion environnementale (mesures agro-environnementales) ou imposer des règles de gestion appropriées comme, par exemple, dans certains périmètres de captage.

Par rapport à la situation initiale, l'agriculteur souhaitera voir son revenu compensé et les éventuels surcoûts pris en charge. Ainsi, les négociations entre la ou les collectivités, les exploitants et les propriétaires vont se multiplier afin de négocier le prix d'achat des terrains, voire leurs pertes de valeur résultant des nouvelles sujétions, mais aussi les conditions de mise à disposition (loyers adaptés, indemnités), les compensations de perte de revenu et la prise en charge des coûts et de la charge de travail supplémentaire, sans oublier les modalités d'actualisation des indemnités. Ces négociations pourront naturellement tenir compte des gains potentiels de productivité, ainsi que de l'évolution des prix des produits agricoles : autrement dit, les indemnités compensatoires seraient revues à la hausse en cas de baisse des cours et inversement. Enfin, celles-ci prendront aussi en compte l'implantation et l'entretien des infrastructures vertes (haies, fossés, terrasses, zones humides, etc.).

Faute d'accord entre les agriculteurs et la Collectivité, il est probable que celle-ci sera amenée à intervenir pour cause d'utilité publique et donc à exproprier dans les secteurs les plus sensibles comme, par exemple, la protection des zones de captage.

La mise en place d'une « *trame verte* », telle qu'envisagée dans le Grenelle de l'Environnement, va conduire, territoire par territoire, à traiter des usages et des itinéraires techniques et renvoyer à des négociations entre puissance publique, exploitants et propriétaires. Lors de ces négociations, les acteurs publics sont nombreux. Par exemple, l'eau est gérée par des syndicats, eux-mêmes appuyés par les Agences de bassin, les espaces naturels sensibles relèvent des départements, les espaces littoraux sont préservés par le Conservatoire du

Littoral et les mesures agro-environnementales sont financées par le budget communautaire, dans une démarche nationale.

Ainsi, la mise en place d'une gestion durable des espaces agricoles va-t-elle continuer à susciter d'innombrables débats afin de s'entendre sur les objectifs à atteindre, les conditions de mise en œuvre et les aspects financiers. Définir des objectifs nationaux sera certes possible, mais les itinéraires techniques environnementaux devront être mis en place localement, à la parcelle, car ils dépendent des systèmes « *sol – eau – culture* » et du climat. En 2005, un débat important a déjà eu lieu avec l'introduction, dans le statut du fermage, d'un bail environnemental. Le décret est paru au Journal Officiel du 10 mars 2007 et il fixe les conditions d'application de ces nouvelles dispositions, y compris la liste limitative des pratiques culturales susceptibles d'être imposées :

- ◆ Non-retournement de prairies
- ◆ Création, maintien et modalités de gestion de surfaces enherbées (dont bandes enherbées) comme, par exemple, le pâturage extensif
- ◆ Modes de récolte
- ◆ Ouverture de zones embroussaillées, maintien de l'ouverture d'un milieu menacé d'embroussaillage
- ◆ Mise en défens (clôtures, interdiction de pénétrer) de parcelles ou de parties de parcelle
- ◆ Limitation ou interdiction d'apports externes en fertilisants
- ◆ Limitation ou interdiction d'usage de pesticides
- ◆ Couverture végétale du sol périodique ou permanente, pour cultures annuelles ou pérennes
- ◆ Implantation, maintien et modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale
- ◆ Interdiction d'irrigation, drainage et toutes formes d'assainissement
- ◆ Modalités de submersion des parcelles et de gestion des niveaux d'eau
- ◆ Diversification des assolements
- ◆ Création, maintien et modalités d'entretien d'éléments éco-paysagers : haies, talus, bosquets, arbres isolés, mares, fossés, terrasses, murets
- ◆ Techniques de travail du sol (pédologie) comme, par exemple, la culture sans labour

◆ Culture respectant le cahier des charges de l'agriculture biologique.

Ces clauses ne peuvent être introduites qu'à la conclusion d'un bail ou son renouvellement et sur des zones préalablement définies par une réglementation environnementale. Les bailleurs publics et les associations agréées de protection de l'environnement peuvent choisir des pratiques dans la liste du nouvel *Article R. 411-9-11-1* du Code rural, si elles correspondent à des préoccupations environnementales localement pertinentes pour la parcelle louée. Ces contraintes devront être adaptées à chaque contexte local, comme les aspects financiers. La mise en place d'une politique de gestion durable des espaces naturels requiert une grande connaissance et une importante expertise à un niveau fin.

2.2. LES ESPACES FORESTIERS

La forêt joue un rôle fondamental contre le réchauffement climatique car elle capte du carbone dans le bois et les sols et « pompe » du carbone si le bois récolté n'est pas relâché par la suite. Elle fournit aussi de l'énergie grâce au bois de chauffage et elle pourrait jouer un rôle-clé dans les prochaines générations de biocarburants, alors qu'elle participe déjà à la fourniture de biomatériaux, notamment pour le bâtiment et la papeterie. Dans ce contexte, une attention toute particulière doit être portée à la forêt.

La forêt française a la particularité d'être à la fois très concentrée et très morcelée. Le premier propriétaire est l'État car il détient à lui seul environ 1,5 million d'hectares, puis viennent les communes et les autres collectivités qui détiennent 2,5 millions d'hectares. La forêt privée couvre, elle, environ, 10 millions d'hectares répartis entre plus de 3 millions de propriétaires. Les propriétés de plus de 100 hectares représentent 25 % des surfaces privées et sont entre les mains de 1 % des propriétaires. À l'opposé, les parcelles de moins de 10 hectares représentent 48 % des surfaces et 93,8 % des propriétaires.

Les domaines « aménageables » de plus de 25 hectares font l'objet d'un plan simple de gestion et celui-ci peut inclure des objectifs en termes de

développement durable. Mais une grande partie de la forêt est « sous-exploitée », notamment les plus petites propriétés car leurs propriétaires y investissent le moins possible et se contentent de récolter des arbres de temps en temps ou de ramasser le bois de feu. Ils gèrent en dépensant le moins possible dans la mesure où le retour sur investissement se fait à long terme et que leur propriété ne leur permet pas de tirer des revenus réguliers de l'exploitation du bois. Ils rechignent à sortir de la trésorerie pour payer de la main-d'œuvre et faire, par exemple, des travaux d'éclaircissement, préférant intervenir eux-mêmes quand ils ont du temps libre, par exemple au début de leur retraite.

Cet émiettement ne constitue donc pas un facteur favorable à une gestion renouvelée de la forêt. Certains oublient même leur propriété si leur taxe foncière sur le non-bâti est inférieure au seuil de 12 €uros et qu'ils ne reçoivent pas chaque année un avis d'imposition. Ils conservent leur patrimoine sans s'en occuper, n'en retirant certes aucun profit, mais n'assumant pas la moindre charge. Cette situation empêche d'enclencher la procédure des « biens vacants et sans maître » dont la mise en œuvre implique, entre autres, que l'impôt demandé n'ait pas été payé pendant cinq ans et elle rend également difficile le regroupement des producteurs.

Pourtant, compte tenu des enjeux, il va bien falloir trouver le moyen de favoriser la mise en œuvre d'itinéraires techniques appropriés et de mobiliser la ressource grâce au regroupement des propriétaires et / ou des propriétés. S'il faut regrouper l'offre pour la mise en marché, il faut regrouper les propriétés pour la gestion. Diverses voies sont à explorer : le regroupement des propriétaires en groupements forestiers ou en associations syndicales, l'agrandissement des propriétés et la mobilisation des parcelles des propriétaires « absents ». Le problème de ces derniers pourrait être résolu par la fiscalité, le regroupement parcellaire et la création de structures de gestion, à l'instar des *Associations syndicales autorisées* (ASA). Appeler l'impôt à tous les propriétaires permettrait de repérer les propriétés vacantes, puis d'enclencher la procédure de récupération des biens vacants et sans maître, quitte à alléger celle-ci, car une partie des proprié-

taires serait alors incitée à vendre ses parcelles. Il serait aussi possible d'encourager la constitution d'associations syndicales de gestion, à l'instar des *Associations foncières pastorales* (AFP), afin de pouvoir, dans un périmètre déterminé, prendre des décisions s'imposant à tous, à la majorité des propriétaires et des surfaces représentées.

Il faut également réfléchir aux conditions de mise en œuvre d'itinéraires techniques durables de référence, appropriés aux différents propriétaires en fonction de leur temps disponible, leur capacité d'investissement et leurs connaissances sylvicoles. Le regroupement parcellaire devrait aussi constituer une priorité, éventuellement en commençant par déterminer des périmètres de restructuration foncière.

Les agriculteurs occupent une place privilégiée en termes de valorisation de la ressource forestière. Même si la forêt se détache des exploitations, la part appartenant aux agriculteurs et aux retraités agricoles, ainsi que leur part sur le marché des forêts sont bien supérieures à leur place dans la population. Par ailleurs, favoriser les systèmes agroforestiers ⁶ permettrait d'augmenter la production de biomasse, puisque des gains de production de 20 à 30 % par hectare sont envisageables. Mais la présence d'arbres sur des parcelles agricoles n'est pas bien prise en compte par le statut du fermage, la fiscalité (revenus, propriété, transfert de patrimoine) ou l'attribution des aides agricoles. Les règles administratives devraient être adaptées et les modalités de transfert de patrimoine, ainsi que de mise à disposition des terres, précisées. Les groupements fonciers devraient permettre de porter des terres, des forêts et des parcelles agroforestières ⁷.

Enfin, hors les espaces agricoles et forestiers, il faut aussi s'intéresser aux potentialités des friches et de certaines landes afin d'étudier si des modalités particulières de gestion ne permettraient pas de lutter contre le réchauffement climatique en stockant davantage de carbone, tout en favorisant la biodiversité.

2.3. LES POLITIQUES DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

Le chapitre consacré aux besoins d'espaces naturels a montré leur importance. Compte tenu des besoins, il faut préserver le maximum de surfaces agricoles et forestières afin de lutter contre le réchauffement climatique, garantir l'alimentation humaine, fournir bio-énergie et bio-matériaux et préserver la biodiversité. Toute diminution d'espace naturel compliquera la résolution de ces problèmes. Or, les espaces naturels manquent sur la planète. De plus, leur qualité est menacée par l'érosion, l'acidification, le tassement ou la salinisation et leur quantité par le réchauffement climatique (montée des eaux, extension des déserts) et l'extension urbaine.

Au regard des besoins, la France ne dispose pas de beaucoup d'espaces naturels. Le foncier manque même en France, contrairement, par exemple, à ce qu'affirme le rapport de la *Commission pour la libéralisation de la croissance française* qu'a présidée M. Jacques Attali durant l'hiver 2007 / 2008. Ce manque s'explique par le fait qu'il est impossible de raisonner la gestion des espaces naturels de l'Hexagone sans s'inscrire dans un schéma européen et sans tenir compte de l'environnement mondial. Ce manque est crucial pour les générations futures. En conséquence, les espaces naturels ne doivent plus être gaspillés comme cela s'est produit durant les dernières décennies, avec le développement de la « campagne résidentielle ».

2.3.1. La politique actuelle de préservation des espaces naturels en France

Les premiers espaces naturels français ayant bénéficié de protection sont des sites remarquables et rares en termes de paysage ou de biodiversité. Il s'agit des territoires des Parcs nationaux, des *Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et*

6 - Cf. les travaux de Christian Dupraz à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA).

7 - Cf. le Groupement foncier rural, créé en 1997.

floristique (Znieff), des *Zones importantes pour la conservation des oiseaux* (Zico), des zones humides, des forêts de protection, des *Espaces boisés classés des communes* (EBC), ainsi que des espaces littoraux avec le vote de la *Loi Littoral* et la création du Conservatoire du littoral. De plus, des espaces naturels sensibles, dont l'accès doit être ouvert au public, ont été instaurés par les départements. Enfin, des protections de plus en plus fortes se mettent en place sur les zones de captage d'eau afin de préserver la qualité de la ressource. Le système d'autorisation de déboisement et de taxes de défrichement protège les forêts.

Ces premières politiques de protection portent très largement sur des espaces forestiers et des espaces sans agriculture ou à l'agriculture extensive, ainsi que sur des espaces agricoles où certains acteurs ont réussi à imposer des contraintes particulières de gestion. Par contre, elles ne se sont pas développées pour protéger le potentiel de production de biomasse ou de capture de carbone.

Résultat : aujourd'hui en France, les forêts sont mieux protégées que les espaces agricoles dans la mesure où l'extension urbaine les évite pour des raisons environnementales, notamment paysagères. De fait, les terres agricoles sont considérées comme le réservoir de l'extension urbaine et celui-ci est trop souvent sollicité.

L'une des particularités nationales expliquant cette situation est le niveau de décision de l'extension urbaine : celle-ci se décide en effet pratiquement dans chacune des 36 000 communes⁸ : c'est-à-dire à un niveau très proche de l'électeur. Les maires sont fortement sollicités par leurs concitoyens pour leur octroyer des droits à construire sur de nouvelles parcelles et ils ont beaucoup de mal à freiner l'extension urbaine. Transférer le pouvoir de l'extension urbaine à un autre niveau géographique s'avère absolument indispensable et ce transfert faciliterait d'ailleurs la tâche de nombreux maires. Dans les pays du nord de l'Europe, l'extension urbaine est encadrée et contrôlée à des niveaux s'apparentant à des régions, tels le Comté au Royaume Uni, le Pays aux Pays-Bas ou le Land

en Allemagne. Elle est donc décidée à un échelon qui regroupe bien plus de 100 000 habitants. L'une des conséquences visibles de cette situation est un urbanisme plus compact qu'en France.

Les documents d'urbanisme français définissent les *zones urbaines*, les *zones à urbaniser*, les *zones agricoles*, ainsi que les *zones naturelles* (forêt, autres espaces agricoles). Leur objectif est d'orienter l'urbanisation future, son extension et son renouvellement. Ils définissent les zones agricoles à défaut. Ils peuvent être révisés à tout instant, c'est-à-dire à chaque opportunité d'offre foncière ou d'activités. Les *Schémas de cohérence territoriale* (SCOT), dans la plupart des cas, donnent des indications, mais n'imposent pas suffisamment de contraintes aux documents communaux pour préserver réellement les espaces naturels, notamment les terres agricoles, du moins en rapport avec le niveau de contraintes du 21^e siècle.

a) Les politiques spécifiques de préservation des espaces agricoles : les Zones agricoles protégées (ZAP)

La politique de protection des espaces agricoles français a débuté en 1999, avec la Loi d'orientation qui a initié la procédure des *Zones agricoles protégées* (ZAP). Celle-ci permet aux communes qui le souhaitent de définir un périmètre de protection de leurs espaces agricoles. Les espaces forestiers ne sont pas concernés, alors que les changements d'usage sont pourtant réversibles entre agriculture et forêt. Ces espaces agricoles protégés doivent être définis en cohérence avec les documents d'urbanisme existants. Ils ne remettent donc pas en cause, par exemple, les surfaces inscrites dans les *Zones AU* (à urbaniser) et les *Plans locaux d'urbanisme* (PLU), même si les surfaces ouvertes à l'urbanisation future sont surdimensionnées et portent sur des terres de grande qualité agronomique. Ni règle, ni contrainte ne sont données pour délimiter le périmètre de protection. Une commune n'est nullement tenue de zoner un périmètre conséquent par rapport à sa surface d'origine. Elle n'est pas obligée de protéger l'ensemble de ses terres

8 - L'application du *Règlement national d'urbanisme* (RNU) dans les communes non dotées de documents d'urbanisme, ne remet pas en cause le rôle prépondérant du maire.

agricoles à l'exception de celles qui pourraient correspondre aux besoins d'extension urbaine des dix ou quinze prochaines années. Enfin, les critères de qualité agronomique, de potentiel de stockage de carbone ou de réserve utile en eau ne sont pas davantage à prendre en compte que d'autres.

Le zonage est mis en place par arrêté préfectoral, suite à une enquête publique. Par parallélisme des formes, il peut donc est remis en cause après enquête publique. Presque dix ans après leur création, une dizaine de ZAP a été délimitée et une quarantaine serait en cours de définition. Quelques milliers d'hectares sont protégés sur plus de 28 millions d'hectares agricoles.

Si l'outil relève bien d'une dynamique locale, le faible nombre de ZAP créées prouve que la procédure n'est pas adaptée à la nouvelle problématique de préservation des terres agricoles. Les maires n'y ont pas recours car mettre en place ce zonage peut apparaître comme une limitation au développement des communes et à l'accueil de nouveaux habitants ou de nouvelles activités. C'est aussi indiquer à certains propriétaires que, contrairement à d'autres situés hors périmètre, ils ne peuvent plus espérer réaliser une plus-value foncière grâce au changement d'usage. Enfin, la fiscalité communale n'encourage pas cette politique puisque les recettes dépendent davantage de la taxe d'habitation, de la taxe foncière bâtie et de la taxe professionnelle.

Pour certains acteurs, l'existence d'une ZAP communale peut même constituer un argument afin de faciliter l'extension urbaine sous toutes ses formes dans le territoire non protégé : autrement dit, le mitage de l'espace rural et l'extension urbaine, c'est-à-dire des conséquences totalement opposées aux motivations de départ, pourraient se développer dans la partie non protégée. Les terres agricoles non protégées constituent la réserve foncière identifiée pour l'extension urbaine. Quel impact peut avoir une si faible protection au regard des besoins de biomasse et de capture du carbone ? Aucun.

b) Les Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains (PPEANP)

En 2005, un second instrument a été mis à la disposition des départements par la *Loi sur le développement des territoires ruraux*. Il s'agit des *Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains* (PEANP⁹), également identifiés dans la loi comme des *Périmètres d'intervention*. Ces différentes appellations illustrent les perceptions diverses de ce Périmètre, entre préservation et aménagement comme si les deux points de vue étaient antinomiques.

Par rapport aux ZAP, l'intérêt des PPAENP est de proposer une protection des espaces agricoles et naturels : c'est-à-dire de prendre en compte l'ensemble des espaces aptes à produire de la biomasse et à stocker du carbone, ainsi que les éventuels changements d'usage réversibles entre agriculture et forêt et les différentes fonctions des espaces naturels. Leur autre intérêt est la solidité de la protection offerte puisque remettre en cause un zonage PPEANP exige de disposer d'un décret ministériel. Enfin, établir un programme d'action associé sur le territoire protégé oblige les parties prenantes à développer un projet : or, préserver un espace en vue de garder son potentiel de production de biomasse, de pompe à carbone et de puits de carbone constitue un programme d'action.

Néanmoins, ces périmètres ne peuvent être mis en place qu'avec l'accord des communes. Il faut alors se demander si celles-ci définiraient plus volontiers des *Périmètres d'intervention* avec le département que des *Zones agricoles protégées* ? Celles ayant délimité une ZAP peuvent souhaiter la « *solidifier* » et donc l'inscrire dans un PPEANP. Pour les autres, c'est-à-dire la quasi-totalité, les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus ont toute chance de les conduire à refuser également la dynamique départementale. À ce jour, quelques départements sont en cours d'élaboration de leurs périmètres. Les plus motivés mettent en place des démarches d'études et de concertation avec les élus afin de proposer des secteurs à enjeux et définir des zones à protéger. L'outil, tel qu'encadré par la loi, ne peut pas

9 - Ils étaient aussi dénommés *Périmètres d'aménagement des espaces naturels* (PAEN) dans le projet de loi.

être mis en place plus rapidement et les premiers périmètres n'ont donc pas encore vu le jour. Mais, à partir du moment où les communes doivent donner leur accord, l'outil ne devrait pas avoir beaucoup plus de succès que les ZAP.

Faute de contraintes fortes pour définir les surfaces à protéger, les procédures ZAP et PPEANP ne peuvent assurer une protection significative au plan national. Elles risquent de conduire à une protection en confetti de l'espace agricole. Elles pourraient même permettre à des élus d'afficher la préservation de quelques hectares agricoles afin de mieux « consommer » les espaces non protégés. Ainsi, la politique menée avec ces outils aurait des effets totalement opposés à l'objectif de départ. Toutefois, ce sont les seuls disponibles, même s'ils ne répondent manifestement pas aux enjeux. En fait, il ne revient pas aux communes d'assurer la préservation d'une ressource naturelle qui relève d'une politique agricole, environnementale, nationale et européenne. Face aux défis du 21^e siècle, les politiques proposées en France pour préserver les espaces naturels, notamment agricoles, ne sont pas à la hauteur. Elles doivent être très rapidement revues sur de nouvelles bases.

2.3.2. Un Zonage généralisé et pérenne des espaces naturels, agricoles et forestiers

Protéger les espaces naturels constitue un enjeu mondial, européen et national. Les politiques doivent se développer aux mêmes échelons. Cet article n'analyse toutefois que la politique nationale, même si celle-ci doit s'intégrer dans une dynamique plus large.

Préserver les espaces naturels agricoles et forestiers ne constitue pas une compétence décentralisée, mais reste du ressort de l'État. La protection des espaces naturels non renouvelables, dont les usages offrent une certaine réversibilité (comme, par exemple, entre agriculture et forêt) relève de politiques nationales tant pour l'agriculture et la forêt que pour l'environnement. L'État est donc fondé à piloter la politique foncière des espaces naturels, agricoles, forestiers et d'autres natures.

Cette politique de préservation ne peut se faire sans, parallèlement, renouveler la politique de la ville en « *reconstruisant la ville sur la ville* », c'est-à-dire en recyclant le foncier artificialisé sur lui-même et en menant une densification raisonnée. Une contradiction majeure pourrait apparaître entre la nécessité de préserver les espaces naturels et celle de satisfaire la demande de logements. Pourtant, le choix ne peut se faire entre « *se loger aujourd'hui en consommant des terres naturelles* » et « *se nourrir demain* ». Ne pas protéger les espaces naturels reviendrait à faire porter un fardeau insupportable aux générations futures pour lutter contre le réchauffement climatique et satisfaire leur besoin de biomasse. Il faut donc à la fois préserver les ressources naturelles et offrir de bonnes conditions de logement dans les villes, les villages et les hameaux.

L'urbanisme est à revoir au sein même de la ville. L'enjeu est de faire face, au sein des espaces déjà urbanisés, à l'augmentation démographique, même limitée, sur les prochaines années. Pourquoi promouvoir de nouvelles formes architecturales offrant un habitat de qualité au sein de la ville serait-il plus difficile que de réaliser des prouesses en matière de nouvelles technologies ? Dans la mesure où la puissance publique organise le renouvellement urbain, délivre les droits à construire et intervient dans le financement des opérations d'aménagement, elle dispose de nombreux leviers. Faut-il craindre la pénurie foncière avec, en corollaire, une augmentation des prix du foncier urbain ? Tout dépend des mesures publiques, de la quantité de droits à construire délivrés et de leurs conditions d'attribution. Les promoteurs tiennent compte de ces contraintes, dans la mesure où ils sont préalablement prévenus et le prix du foncier urbain, résultant du compte à rebours, s'ajuste alors à la nouvelle donne, le temps que les propriétaires comprennent la nouvelle politique foncière. Il convient de gérer les droits à construire différemment à l'intérieur de la ville et d'accroître, fortement ou de manière modulée, les droits à construire dans les zones où la sous-densification n'a plus de raison d'être. De nouvelles politiques d'attribution des droits à construire dans la ville sont à mettre en œuvre. Elles doivent permettre

d'orienter les marchés fonciers urbains puisque les prix dépendent des droits affectés. De plus, il faut sans doute parfois favoriser le redécoupage des parcelles de propriété afin d'améliorer la qualité architecturale. Il faut répondre aux aspirations de la société en favorisant l'introduction des éléments de nature au sein de la ville en concevant des logements avec des balcons ou des terrasses éclairés par la lumière du jour et en favorisant l'accès aux territoires naturels. Il n'est plus question de faire la ville à la campagne, mais d'introduire « *la campagne à la ville* ».

Une politique de préservation n'a de sens que si elle est généralisée. Faute de protection généralisée des espaces naturels, la pression urbaine se reporte d'un territoire à l'autre : le blocage foncier ou l'absence de nouveaux droits à construire dans les centres urbains favorisent la péri-urbanisation vers des territoires où l'urbanisme peut être moins encadré. Sur le littoral, la protection de la bande des 100 mètres conduit à reporter la pression foncière péri-urbaine sur les espaces naturels se trouvant derrière celle-ci : en termes de pression foncière urbaine, la *Loi Littoral* ne fait que déplacer le phénomène. Protéger dans une ceinture péri-urbaine peut se traduire par un étalement au-delà de celle-ci.

Vu l'urgence à lutter contre le réchauffement climatique et assurer les besoins de biomasse, ainsi que la quasi-impossibilité de ramener les sols artificialisés à un usage naturel, il faut préserver le maximum d'espaces agricoles et naturels pour les générations futures et ce durablement, c'est-à-dire au-delà des échéances des documents d'urbanisme. Mais comment définir ces espaces naturels à protéger ? Il faut être simple et pratique. Il serait fastidieux et très long d'opérer un zonage sur la base des qualités agronomiques des sols (potentiels de réserve utile en eau et de stockage de carbone, richesse en éléments minéraux) et du potentiel de richesse biologique. Mieux vaut les définir comme les espaces « *non urbains* » d'aujourd'hui, au sens des documents d'urbanisme : c'est-à-dire, pour les communes dotées de documents d'urbanisme, tous les espaces exclus des zones urbaines des *Plans locaux d'urbanisme* (PLU), des *Plans d'occupation des sols* (POS) et des cartes communales. Dans la

mesure où les espaces à urbaniser des zones AU des PLU ou NA des POS, voire des cartes communales sont surdimensionnés et correspondent à plusieurs années d'extension urbaine, il faudrait également les inclure dans les espaces naturels protégés et ce d'autant qu'ils correspondent souvent à d'excellentes terres agricoles. Quant aux communes non dotées de documents d'urbanisme, tous les espaces non urbanisés seraient de fait protégés.

Les emprises sur les terres agricoles, quelles qu'elles soient, seraient gérées par une Commission départementale, voire régionale. Le zonage des terres protégées s'imposerait aux documents d'urbanisme. Il ne serait évidemment pas question de fixer un caractère immuable au territoire urbain. Mais avant d'ouvrir à l'urbanisation et à l'artificialisation, il reviendrait aux communes et aux autres entités ayant un projet de négocier avec la Commission. Tous les éléments à considérer devraient être abordés : superficies constructibles disponibles, perspectives d'augmentation des besoins de constructions, densification possible, recyclage de friches urbaines, opportunité des implantations au regard des réseaux, qualité des terres agricoles, des productions, des espaces naturels, coulées vertes, etc. Il est vraisemblable que les commissions se fixeraient rapidement une doctrine selon les zones et ceci allégerait considérablement le travail.

Il faut, par ailleurs, s'interroger sur la pertinence du niveau communal pour gérer l'urbanisme opérationnel. Nombre de propositions vont dans le sens de PLU intercommunaux et il apparaît effectivement souhaitable de concevoir l'urbanisme sur des périmètres géographiques plus larges. Ceci améliorerait la gestion du territoire en termes d'organisation des transports et d'implantation des activités économiques. Le partage de la fiscalité locale faciliterait cette gestion.

Cette proposition d'un zonage généralisé des terres agricoles est-elle utopique, voire impossible à mettre en place ? L'expérience du Québec prouve qu'une telle politique est opérationnelle. La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* y est appliquée depuis 1978. À partir du moment où une ville veut s'étendre, elle doit négocier les évolutions qu'elle souhaite avec une Commission

indépendante et en tenant compte de facteurs urbains (terres à urbaniser, friches urbaines et industrielles, zones peu denses, nature du projet, pression urbaine, etc.) mis en regard de la situation de l'agriculture et des terres agricoles. Il en va de même pour tous les projets d'équipement : l'État a, s'il le souhaite, la possibilité de soustraire à la procédure certains projets d'intérêt général, mais celle-ci n'est que très rarement mise en œuvre. Résultat : le Québec « consomme » 500 hectares par an de terres pour une population de 7 millions d'habitants : soit, au regard de la population, l'équivalent de 5 000 ha en France, alors que notre consommation actuelle est de 60 000 ha par an.

Une politique renouvelée de préservation des espaces naturels et forestiers permettrait aussi de mieux protéger les espaces déjà repérés comme remarquables et sensibles, tels les espaces littoraux, les Znieff, les Zico, les zones de captage d'eau, les périmètres sensibles aux risques naturels, les coupures vertes, la trame verte, etc. L'autre avantage serait de faire revenir le marché des terres agricoles et forestières à des niveaux cohérents avec l'économie des deux secteurs. Les terrains voués à changer d'usage suite à l'autorisation de la Commission devraient pouvoir être négociés à des prix agricoles, avec attribution d'indemnités afin de prendre en compte les frais de réinstallation et les autres charges liées à une vente imposée.

Enfin, ce zonage aurait également l'avantage de préciser les espaces voués aux loisirs. Il éviterait le mitage de l'espace agricole et forestier par le marché des espaces résidentiels et de loisirs. Il favoriserait la mise en œuvre des règles de protection et de gestion applicables aux espaces naturels et s'insérerait parfaitement dans une politique de lutte contre le réchauffement climatique et de valorisation de la biomasse.

2.3.3. Les politiques de compensation

La protection des forêts et des espaces à haute valeur biologique a conduit à développer des mesures de compensation, notamment dans les pays du nord de l'Europe et aujourd'hui, parfois, en France. L'artificialisation de terrains est soumise à la compensation de la perte de biodiversité, de

surface ou de potentiel forestier. Le principe est de compenser la disparition d'un espace riche en termes de faune, de flore ou d'espaces forestiers par la reconstitution d'un espace équivalent. Cette compensation est souvent le fruit de négociations. Elle peut se traduire par la plantation de bois ou la reconstitution de biotopes sur deux, voire trois ou même dix hectares boisés ou de nature contre le droit d'artificialiser un hectare.

Compte tenu de la surface finie de la planète, ainsi que de l'extension continue et de la quasi irréversibilité des surfaces artificialisées, l'application de la compensation revient en fait à maintenir la surface des espaces de nature à haute valeur biologique ou le potentiel forestier au profit des surfaces urbanisées, mais au détriment des surfaces de terres agricoles. Ce dispositif a été conçu et défendu au moment où l'Europe devait gérer ses excédents de beurre ou de céréales. Il présuppose que les surfaces agricoles sont structurellement excédentaires par rapport aux besoins. L'intérêt de compenser la disparition d'espaces naturels reste certes valide car la démarche s'appuie sur le fait que le patrimoine naturel, remarquable et forestier ne doit pas être amputé, notamment pour des raisons de biodiversité. Mais il convient aussi de préserver les surfaces agricoles, notamment les terres de plaine et de plateau qui offrent de bonnes qualités agronomiques, et ce au regard des fonctions fondamentales qu'elles assurent en termes de production de biomasse et de capture du carbone : c'est-à-dire pour des raisons aussi importantes que celles justifiant la protection des espaces naturels remarquables et forestiers.

Les politiques de compensation au seul détriment des terres agricoles n'ont pas à se développer. La première orientation à prendre est bien celle de limiter au maximum l'extension urbaine, en incluant les infrastructures et tous les projets d'artificialisation, alors que la seconde est de préciser les principes des politiques de compensation.

Développer une nouvelle politique de compensation des espaces naturels intégrant les espaces agricoles revient à réfléchir à une politique de conservation d'un potentiel naturel, avec diminution des surfaces due à l'artificialisation. Il faut définir le « *potentiel naturel* » en sélectionnant

Quel est le coût environnemental d'un bien naturel ?

Le coût environnemental d'un bien peut être appréhendé selon plusieurs approches.

- ◆ La valeur vénale des biens immobiliers acquis sur le marché environnemental* constitue une première approche qui reflète le prix qu'une société est prête à payer afin de préserver un espace.
- ◆ Il peut aussi être appréhendé via sa valorisation économique. Il peut s'agir de la valeur capitalisée d'un revenu qu'un espace peut dégager grâce, par exemple, à sa fréquentation touristique et alors que l'accès en est payant.
- ◆ Il peut également être approché à partir de la valorisation des services rendus. Le pouvoir épurateur d'un espace naturel peut ainsi être valorisé au regard du coût d'une usine de traitement des eaux.
- ◆ Il est également envisageable de prendre en compte le point de vue des générations futures. Pour elles, la valeur actuelle d'un bien pourrait être égale à la valeur capitalisée des services qu'il rend, un Euro d'aujourd'hui ne vaut pas plus cher qu'un Euro dans cinquante ans et le service rendu dans un siècle a autant de valeur que celui rendu aujourd'hui. Cette optique est totalement opposée à celle des acteurs économiques pour qui l'horizon ne dépasse pas quelques années et qui attribuent une valeur supérieure à l'argent d'aujourd'hui par rapport à celui de demain. Cette logique implique aussi de s'entendre sur le terme envisagé (cinquante ans ? Un siècle ? Un millénaire ? Dix mille ans ?), de répertorier les services pris en compte (production de biomasse, capture et stockage de carbone, réserve de biodiversité, épuration de l'eau, gestion des inondations et des incendies, etc.) et d'évaluer le coût de chaque service rendu. La valeur environnementale d'un bien n'est plus la valorisation de droits d'usage comme sur les marchés fonciers, mais la capitalisation de la valeur des services rendus.

À titre d'exemple, on peut envisager le coût environnemental du potentiel de production de biomasse d'un hectare en prenant comme référence un hectare de terres agricoles produisant 90 quintaux de blé. La production alimentaire annuelle peut être valorisée sur la base de 90 quintaux à 20 Euros, soit 1 800 Euros. Capitalisée durant un siècle, cette somme atteint 180 000 Euros l'hectare et durant un millénaire, 1 800 000 Euros, soit 180 Euros le mètre carré. Ces estimations restent liées aux valeurs économiques d'aujourd'hui : si le prix du blé double, les estimations doublent. Mais une fois cette valeur environnementale « établie », qu'en faire ? Faut-il instaurer une taxe de 180 ou de 360 Euros le mètre carré ? Dans l'hypothèse absurde où tout terrain pourrait être acheté à « un prix environnemental » pour « l'urbanisation », il ne resterait alors plus d'espace naturel pour assurer les fonctions fondamentales de fournitures de biens agricoles, de bio-énergie ou de stockage de carbone. L'instauration d'une taxe n'empêcherait pas la destruction des biens naturels et n'apporterait aucune garantie aux générations futures. C'est une démonstration par l'absurde que les marchés fonciers doivent être bien segmentés et que l'ensemble des espaces de nature ne peut être mis sur le marché des terrains à bâtir.

Une autre approche peut avoir un sens : les générations futures étant intéressées à disposer du maximum de ressources naturelles, il serait possible de chercher à maintenir le potentiel de production et biologique. Pour ce, il conviendrait de compenser effectivement la perte de potentiel naturel due à l'artificialisation des sols en augmentant le potentiel des espaces naturels. La question se poserait alors des conditions dans lesquelles il est possible d'augmenter le potentiel naturel des espaces. Le coût financier de cette augmentation de potentiel serait à mettre à la charge de ceux qui *artificialisent* : ce serait le coût à payer pour une réelle compensation.

Il faut noter que la valeur environnementale, du point de vue des générations futures, n'a rien à voir avec la valeur vénale des biens échangés sur les marchés environnementaux qui se négocient à des valeurs comparables à celles des autres marchés fonciers.

* Ici, le marché foncier environnemental est défini comme l'ensemble des achats de biens en vue d'objectifs environnementaux. Exemples : les acquisitions du Conservatoire du Littoral ou les achats des collectivités pour protéger la ressource en eau.

des critères caractérisant les sols et la biodiversité. Ceux-ci pourraient prendre en compte la réserve utile en eau des sols, à différentes profondeurs, les possibilités d'irrigation, la richesse en éléments minéraux, le potentiel de stockage de carbone et la richesse biologique.

Il convient de bien raisonner en termes de potentiel dans la mesure où il est possible d'améliorer les qualités d'un sol. Le problème est de savoir comment améliorer ce potentiel sur un certain nombre de critères. Comment modifier la réserve utile en eau d'un sol ou ses caractéristiques pédologiques ? À partir de quels autres sols ? À quel coût améliorer pour compenser la perte d'autres sols, sans perdre de potentiel global ? Autant de questions posées à la recherche.

Cette politique de compensation intégrant les sols agricoles au lieu de les exclure sera mise d'autant plus facilement en place que l'extension urbaine sera réduite et conduite sur des espaces de moindre potentiel agronomique et de biodiversité.

CONCLUSION

Les espaces naturels, qui permettent le développement des végétaux et le stockage du carbone, sont indispensables à l'homme. Ils sont en quantité limitée et doivent être préservés au même titre que l'air, l'eau et la biodiversité. Il faut dès lors gérer au mieux l'opposition sols artificialisés / sols naturels

en considérant que la planète n'est qu'un petit jardin.

Afin de pouvoir, demain, manger et se loger, il faut dès aujourd'hui préserver le maximum d'espaces naturels, reconstruire la ville sur la ville et recycler le foncier artificialisé sur le foncier artificialisé. Il ne s'agit plus de mettre « *la ville à la campagne* » mais « *la campagne à la ville* ». Ne pas le faire reviendrait à transmettre une facture insupportable aux générations futures, mais également à nos enfants. La crise est déjà là.

Le « *Toujours plus* » n'est pas envisageable pour les espaces urbanisés. Les politiques foncières doivent être revues en conséquence. Répondre aux enjeux du 21^e siècle suppose que l'usage de l'espace soit optimisé au regard des diverses fonctions qu'il assure. Pour ce faire, des politiques foncières renouvelées doivent être mises en place.

Les droits d'usage des espaces naturels, mais aussi des espaces urbains devront être mieux définis. Les marchés fonciers, qui sont des marchés de droits, s'en trouveront modifiés. En délimitant spatialement, les usages et les vocations, les interférences entre les différents marchés fonciers s'estomperont. La puissance publique étant celle qui définit les droits, a les atouts en main pour réussir une meilleure gestion des espaces tant naturels qu'urbains et pour gérer de manière durable le patrimoine national.

ÉTALEMENT URBAIN :

Le contrôle est-il possible ?

M. Marc Sauvez

Urbaniste qualifié - Enseignant

Sommaire

INTRODUCTION

1. HISTOIRE DE L'ÉTALEMENT URBAIN

2. UN CONTEXTE TOTALEMENT NOUVEAU DEPUIS LES ANNÉES QUATRE-VINGTS

3. UNE RÉGULATION OBSOLÈTE OU ABSENTE

3.1. LES MÉCANISMES HÉRITÉS DE LA PÉRIODE DE CROISSANCE

3.2. APPARITION DE MÉCANISMES NOUVEAUX

3.3. ÉVOLUTION DE L'OCCUPATION DE L'ESPACE

3.4. PROPOSITIONS DE MÉCANISMES VERTUEUX

3.5. LES OPÉRATIONS URBAINES NÉCESSAIRES

4. QUELQUES PERSPECTIVES

Liste des tableaux

TABLEAU 1

HUIT NIVEAUX DE GOUVERNANCE ET D'ENJEUX

TABLEAU 2

DENSITÉ DES QUARTIERS DE VILLES SUIVANT LEUR LOCALISATION, CENTRALE OU PÉRIPHÉRIQUE

TABLEAU 3

DISTANCE PARCOURUE PAR JOUR PAR LES HABITANTS SUIVANT LEUR LIEU DE RÉSIDENCE

TABLEAU 4

ÉVOLUTION DE L'OCCUPATION DE L'ESPACE EN FRANCE ENTRE 1977 ET 1988

Liste des sigles

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CPER : Contrats de projet État – Région

EPCI : Établissement public de coopération inter-communal

HLM : Habitation à loyer modéré

INRETS : Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

PADD : Plan d'aménagement de développement durable

PLU : Plan local d'urbanisme

POS : Plan d'occupation des sols

SCOT : Schéma de cohérence et d'organisation territoriale

SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

SDEC : Schéma de développement de l'espace communautaire

SRADT : Schéma régional d'aménagement durable du territoire

SRU : Loi *Solidarité et renouvellement urbain*

ZAC : Zone d'aménagement concerté

INTRODUCTION

Cet article a pour but d'expliquer pourquoi les villes françaises, dont la population n'augmente plus, continuent de s'étaler et d'utiliser inutilement davantage d'espaces naturels et ruraux. La question est d'autant plus importante que les documents d'urbanisme eux-mêmes reconnaissent la nécessité de protéger ces espaces dont la surface régresse, malgré la création de « sanctuaires », comme les *Parcs régionaux* ou les *Zones naturelles*, pour les défendre et les valoriser. Les espaces périurbains sont lentement grignotés par les villes, bien qu'ils soient nécessaires à celles-ci en tant qu'espaces ouverts, mais aussi à l'agriculture du fait de la qualité de leurs sols ou de fonctions agricoles de proximité, liées à la ville elle-même.

Dans le passé, les villes françaises se sont toujours étendues au-delà de leurs remparts du Moyen Âge ou de leurs faubourgs du 19^e siècle. Mais le phénomène actuel apparaît d'une autre nature. Il est généré par les multiples décisions individuelles des ménages et des communes périphériques et sans que soient bien contrôlées les conséquences collectives de cet étalement. Durant la période des « Trente Glorieuses ¹ », la démographie constituait la principale cause de l'augmentation de la taille des villes mais, aujourd'hui, ce phénomène n'est plus d'actualité. De même, cette croissance spatiale n'est pas liée à l'implantation de nouvelles fonctions de production ou de grands équipements. La tendance actuelle est plutôt à la « *dé-densification* » générale, démographique plus que physique, de tous les tissus urbains existants et ceci entraîne la création de nouveaux quartiers en périphérie des villes, avec des espaces résidentiels et de production / consommation moins denses, en moyenne, que dans la partie ancienne de la ville et des distances de déplacements très fortement allongées.

Même s'il l'est parfois, cet étalement urbain n'est pas systématiquement signe d'un « *mieux-être* », c'est-à-dire d'un confort s'exprimant par plus d'espaces de sol et de planchers par personne. En

fait, il révèle surtout une consommation de terrains au détriment, d'une part, de l'usage agricole des sols et, d'autre part, d'espaces paysagers et de loisirs pourtant nécessaires à la ville même qui les absorbe. De plus, l'allongement des distances de déplacements qu'il provoque au sein de la ville est coûteux pour la collectivité en termes de consommation énergétique (en particulier de produits pétroliers générant des gaz à effet de serre) et pénible, notamment pour les populations les plus fragiles. Enfin, cet étalement n'est pas neutre en matière d'organisation interne de la ville. Il contribue très fortement à la ségrégation urbaine dont les conséquences sont négatives sur la vie sociale, l'animation et la productivité de la ville : il s'agit là d'une sorte d'auto-destruction de la vie de la ville par elle-même.

Néanmoins, les formes urbaines ainsi produites paraissent parfois séduisantes : c'est la « *ville émergente* » ou la « *ville à la campagne* », où chacun semble pouvoir cultiver son jardin, faire ses courses en se garant aisément, voire travailler face à la nature. En réalité, ce mythe est réservé à quelques-uns qui peuvent se l'offrir, tout en restant intégrés dans des réseaux urbains denses et vivants. Il se révèle un cauchemar pour les familles « *reléguées* » qui subissent un éloignement certes compatible avec leur budget, mais lourd en termes de « *non-qualité* » de vie : longs temps de transports, absence de vie sociale, dépendance commerciale et absence de choix professionnels.

Ces phénomènes risquent fortement de s'aggraver dans les prochaines décennies. L'accumulation jusqu'à un niveau intolérable des déficits sociaux, économiques et environnementaux, autrement dit de « *développement non-durable* », enregistrés depuis près de trente ans, ainsi que l'augmentation certaine du coût de l'énergie vont amplifier les problèmes et transformer les tensions en bouleversements plus radicaux. Il devrait en résulter un fort besoin de régulation publique. Or, celle-ci tarde à se mettre en place. Elle a même fortement (et légitimement) été allégée lors de la période précédente afin de faire face aux besoins

1 - Les *Trente Glorieuses* ou *La révolution invisible de 1949 à 1975* est le titre d'un livre publié en 1979 par l'économiste Jean Fourastié. Il y analyse les caractéristiques de la très forte croissance économique ayant marqué la France durant cette période.

quantitatifs importants liés à l'accueil des populations et des emplois nouveaux. De plus, le spectre du retour à la période d'après-guerre, où la nécessité de reconstruire le pays et de le faire industriellement muter avait conduit l'État français à imposer des moyens d'intervention forts, voire brutaux, est présent négativement dans les esprits et dans les institutions.

Dans ce contexte, il est aujourd'hui difficile d'imaginer comment l'appareil institutionnel issu de la décentralisation de 1982 pourrait se prêter à une régulation qui devrait s'avérer forte. Malgré les discours, peu d'initiatives se concrétisent. La France prend du retard par rapport à des échéances environnementales proches, mais aussi face à ses principaux partenaires et concurrents européens qui, pour des raisons historiques, mettent plus facilement en place cette régulation et préservent leurs paysages et leur agriculture, malgré des densités de population souvent plus élevées qu'en France. Il apparaît notamment un blocage de la parole concernant le nouveau modèle de régulation :

- ◆ Les élus sont « *coincés* » dans un édifice institutionnel complexe et peu performant, mais qu'ils ne peuvent mettre en cause sans se remettre eux-mêmes en question, sachant que celui-ci est composé de huit niveaux : le quartier, la commune, l'intercommunalité, le département, la région, le pays, l'Europe et le monde (cf. *Tableau 1*).
- ◆ Les personnels administratifs et les techniciens locaux sont enfermés dans des clivages institutionnels inadaptés, où leur bonne volonté d'adaptation se heurte aux limites des institutions qui les emploient et qu'ils n'ont pas mission de remettre en cause.
- ◆ L'État est en retrait depuis 1982 et il reste très absorbé par la gestion quotidienne de ce retrait, sans pouvoir envisager de rebond, surtout dans les ministères chargés de l'espace.
- ◆ Les collectivités territoriales sont davantage en concurrence entre elles qu'en convergence concernant la gestion globale de l'espace national.
- ◆ Les chercheurs issus des universités ou les bureaux d'études qui, dans les années soixante - soixante-dix, étaient très actifs auprès de l'État

en matière de réflexions sur des modèles de décentralisation, sont aujourd'hui étrangement muets en l'absence de commande de l'État. Ils se retrouvent dépendants des commandes des collectivités locales et donc peu enclins à remettre en cause le mode d'intervention des acteurs qui les font vivre.

- ◆ L'opinion publique, très dépendante de propos médiatiques fondés sur une actualité au jour le jour et friande de faits divers, propose peu d'analyses et de constructions (difficiles) d'un autre modèle de régulation.

Dans ce cadre, l'objet de cet article est d'abord de chercher à comprendre les mécanismes à l'œuvre en matière de développement contemporain, par inertie de la surface des villes malgré la quasi-stagnation démographique : ceci afin de montrer, par voie de conséquence, que ces mécanismes (parfaitement contournables) consomment des espaces qui, selon des études, devraient être conservés pour des fonctions agricoles et de loisirs indispensables au fonctionnement de la ville et au bien-être de ses habitants. Il s'agit d'expliquer pourquoi ces mécanismes résultent de dérives : en particulier du fait que les mécanismes de la période de forte croissance urbaine, vertueux par rapport aux problèmes d'alors, ont été, par inertie, conservés dans le nouveau contexte et sont devenus pervers, alors même que des élus et des techniciens auraient pu proposer d'autres systèmes de régulation. Faute d'écouter ce message, il est à craindre que la régulation ne se mette en place qu'à la suite de catastrophes, comme cela a été le cas en matière de risques naturels ou technologiques.

Ainsi, il existerait donc des contradictions entre des tendances « *naturelles* », individuelles ou immédiates, conduisant à l'étalement urbain et, d'autre part, des enjeux de protection des espaces naturels et ruraux, portés par la société et ne parvenant pas à se concrétiser. Les tendances à l'étalement s'imposeraient à terme parce que la ville de 2015, du fait de son inertie, avec un renouvellement d'environ 1 % par an, est déjà constituée à 90 % et qu'il faudra de nombreuses décennies pour reconstruire une ville adaptée aux nouvelles données. Dans ce contexte, l'article traitera successivement quatre questions :

TABLEAU 1
Huit niveaux de gouvernance et d'enjeux

Niveaux	Enjeux – Compétences	Régulations
Monde	Bilan CO ₂ : réchauffement Alimentation Qualité des eaux	Sommet de Rio Protocole de Kyoto Conférence de Bali, ...
Europe	Bilan continental CO ₂ Protection de la nature Performance des activités Bilan social des villes	Quotas d'émissions Réglementations SDEC *
Pays (France)	Équilibre des territoires Budgets et projets Qualité de vie Bilan social	Plan CPER * Budgets des ministères Lois d'aménagements
Région	Aménagement du territoire Réseaux de villes Espaces ouverts Économie	SRADT * Budget régional
Département	Routes Aides sociales Espaces naturels sensibles	Budget départemental
Intercommunalité : ville ou pays	Aménagement de l'espace Transport Habitat Économie **	SCOT *, budget d'agglomération et divers schémas sectoriels : quartiers sensibles, économie, espaces ouverts, ...
Commune	Compétence générale largement reconnue	PLU *, permis de construire, aménagement, contact, ...
Quartier	Concertation Projet	ZAC *, lotissements, projets opérationnels

* SDEC : Schéma de développement de l'espace communautaire

* CPER : Contrats de projet État – Région

* SRADT : Schéma régional d'aménagement durable du territoire

* SCOT : Schéma de cohérence et d'organisation territorial

* PLU : Plan local d'urbanisme

* ZAC : Zone d'aménagement concerté

** Peu de démocratie et de légitimité

- ◆ L'histoire de l'étalement urbain
- ◆ Les mécanismes modernes de l'emballlement
- ◆ L'internalisation des coûts d'aménagement et de gestion à la bonne échelle, *via* des mécanismes de régulation à inventer
- ◆ Les suggestions en faveur de la réalisation concrète et urgente d'une ville anticipant sur les données actuelles et à venir et sur des mécanismes de production urbaine plus vertueux.

1. HISTOIRE DE L'ÉTALEMENT URBAIN

Il n'est pas question de dresser ici l'histoire complète et détaillée de la ville, mais de montrer comment celle-ci s'est étalée sur son espace environnant pour des raisons très différentes selon les époques.

Les premières villes étaient des carrefours, des marchés et des équipements au service du territoire

rural qui les entourait. La majorité des campagnards venait à la ville pour vendre ses productions, acheter des produits manufacturés et accomplir des démarches administratives. Se sont ainsi constitués des réseaux de villes et de centres de village maillant le territoire. La localisation des « *nœuds* » de ce maillage n'est pas anodine : c'est l'endroit où un pont franchit la rivière ou bien où la population d'artisans et de fonctionnaires trouve l'eau, les jardins et les vergers nécessaires à sa vie quotidienne. La proximité de l'eau comme la présence de limons apportés par la rivière ou de terrains alluvionnaires plats font que les terrains urbains sont parmi les plus fertiles : le jardin urbain constitue ainsi une figure urbaine forte.

Les espaces de production artisanaux ou industriels trouvent alors deux types d'implantations, liés à la présence, soit de main-d'œuvre, soit de matière première. Dans le premier cas, la ville se densifie, avec des espaces de production et de vente en rez-de-chaussée ou dans les jardins, alors que, dans le second, elle se constitue autour de la mine ou de l'usine. Mais, dans les deux cas, les logements des ouvriers s'agglutinent aux alentours puisque, faute de véhicules, l'emploi dépend de la distance que ceux-ci peuvent parcourir à pied pour se rendre à leur travail.

Il faut attendre le dix-neuvième siècle et la complexification de la production pour voir se développer les villes telles que conçues aujourd'hui : c'est-à-dire permanentes, complexes et polyvalentes. Les générations s'y succèdent en occupant des emplois urbains. Les ruraux sans emplois ou simplement fascinés s'y installent sans possibilité de retour. La ville peut ainsi compter sur un réservoir de main-d'œuvre assez polyvalent, capable de passer d'une entreprise à l'autre et de fonctions administratives à industrielles, voire culturelles. C'est l'apparition d'une vraie civilisation urbaine.

Dans un premier temps, la ville se densifie car la marche à pieds rythme toujours l'espace. Mais, au milieu du siècle, l'avènement du chemin de fer bouleverse ce modèle. Celui-ci commence par relier les villes, contribuant à favoriser l'exode rural. Puis, très vite, il devient urbain et permet aux habitants des faubourgs de rejoindre leur travail en centre-ville. Il rend ainsi « *vivables* », c'est-à-dire

habitables à un prix compatible avec les ressources des gens ayant un emploi, des terrains jusqu'ici cantonnés à l'agriculture. Autrement dit, il y rentabilise la construction. La France bascule alors dans un tout autre modèle urbain. Les valeurs foncières urbaines se positionnent en concurrence avec les valeurs foncières rurales... souvent au détriment des secondes. Dans le meilleur des cas, le chemin de fer est construit grâce à la plus-value réalisée sur les terrains lointains, achetés par la ville au prix agricole (ou presque). Tout le monde y trouve son compte. Le transport inaugure son rôle de créateur de foncier urbain moins cher. Le besoin de densifier celui-ci pour le rentabiliser ou avoir sur place de la main-d'œuvre disparaît.

Les habitants acceptent de « *s'expatrier* » pour profiter d'un habitat leur permettant de retrouver l'espace dont ils bénéficiaient quand ils vivaient en milieu rural. De nombreuses vagues de constructions pavillonnaires, caractérisées par de très faibles densités foncières, se créent ainsi, même si le phénomène apparaît économiquement assez paradoxal : chercher à rentabiliser les constructions des lignes ferroviaires en créant du foncier urbain devrait en effet pousser à densifier le bâti. Pourtant, en France, cette équation n'a pratiquement été réalisée que dans les « *villes nouvelles* ». La construction en plein champ de pavillons peu densément répartis a très vite été dissociée de celle, ultérieure et parfois aléatoire, des transports en commun les desservant.

Dans un premier temps, ce grignotage des terres agricoles entourant les villes se fait lentement, sous forme de petits lotissements ou de petits ensembles d'immeubles, à proximité immédiate de la ville. Les habitants restent très dépendants des transports en commun et les emplois situés dans les espaces centraux. Le départ assez massif des ruraux vers les villes suscite un nouvel équilibre entre territoires urbains et ruraux : il semble normal aux ruraux de vendre aux promoteurs urbains les terres qu'ils n'exploiteront plus. Néanmoins, l'étalement urbain reste minoritaire. L'accélération du processus s'impose avec l'emballement de la démographie : entre 1944 et 1945, la France passe de 500 000 à 800 000 naissances et ce niveau se maintient les années suivantes. Le pays a besoin de

bras pour développer son appareil industriel et les ruraux sont là. De son côté, l'agriculture se modernise et a donc besoin de moins de main-d'œuvre. Le mécanisme est cumulatif car cette arrivée de population en milieu urbain nécessite la construction de nouveaux logements.

Cependant, après la phase de multiplication des ensembles de logements en périphérie urbaine, il apparaît que la ville ne peut plus croître par la seule accumulation de nouvelles « pelures ». Durant les années soixante, le débat se noue autour du refus de ces constructions, sans équipements de transport, ni super-structures : il faut passer à une phase « industrielle ». Le développement échappe alors aux autorités locales et il est pris en main par l'État : le général de Gaulle annonce que le logement devient cause nationale. Le rythme proposé par le Plan pour la période 1965 – 1970 est de 800 000 logements nouveaux par an. Les filiales de la Caisse des Dépôts et Consignations, parfois suivies par de grands groupes bancaires, sont mises en place avec l'aide de l'État pour créer de véritables « morceaux » de villes. Les opérations regroupent des milliers de logements, ainsi que des zones d'activités et s'étendent sur plusieurs dizaines d'hectares : c'est-à-dire, le plus souvent, des fermes entières.

Le principe est de séparer phases d'aménagement et de construction : lors de la phase d'aménagement, l'opérateur « aménageur » achète de grands terrains, souvent ruraux et les met en valeur en réalisant infrastructures et super-structures. Les équipements sont donc réalisés avant les constructions. L'ensemble du quartier est conçu par des professionnels, urbanistes et architectes – urbanistes, suivant un plan d'ensemble ordonné. La ville ne se développe plus en collant quelques constructions aux bâtiments existants, mais par l'adjonction à l'extérieur de quartiers nouveaux et comportant tous les équipements nécessaires.

En termes économiques, le processus dans lequel se positionne l'aménageur est porteur d'enseignement pour l'avenir. Celui-ci achète le terrain au prix agricole ou presque, puis finance ou préfinance les équipements, rémunère sa structure et, enfin,

revend les terrains rendus constructibles à un prix lié au programme et à sa densité. Le bilan doit être équilibré. Les futurs acquéreurs de logements ou de bâtiments financent donc, à travers lui, le terrain nu, les équipements et le projet dans lequel ils s'insèrent. Autrement dit, les nouveaux habitants financent l'extension de la ville, même si l'État apporte un coup de pouce à ces opérations « *d'intérêt public* », surtout sous forme de trésorerie, car elles peuvent représenter un portage financier avoisinant les dix ans.

Parallèlement, la Loi d'Orientation Foncière du 31 décembre 1967 crée des outils afin de préparer ces opérations en amont. Elle institue deux documents d'urbanisme : le *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme* (SDAU) au niveau intercommunal et le *Plan d'occupation des sols* (POS) au niveau communal. Ceux-ci sont encore utilisés aujourd'hui, même s'ils ont respectivement été rebaptisés en *Schéma de cohérence et d'organisation territoriale* (SCOT) et *Plan local d'urbanisme* (PLU). Le *Schéma directeur* repose sur une logique de capacité d'accueil de population et d'emplois en quantité et en localisation sur une agglomération, celle-ci étant elle-même incluse dans une vision nationale de développement des villes de province afin de lutter contre la suprématie parisienne. Cet exercice de localisation a un double but : en externe, déterminer les espaces que la ville peut « consommer » sans dommage² et, en interne, définir les équipements et les transports afin de mettre en cohérence les nouveaux quartiers avec les investissements publics prévus. Ainsi, les documents d'urbanisme locaux définissent-ils deux zones :

◆ L'une, dite urbaine, est censée être équipée, donc constructible : seuls quelques équipements complémentaires doivent y être construits et leurs emplacements sont réservés. Le foncier et la construction de ces équipements sont à la charge des budgets publics, donc financés par les anciens habitants à travers leurs impôts locaux.

2 - Sont écrits dans la loi les principes de « *gestion économe de l'espace* », de « *maintien des capacités de production de l'agriculture* » et de « *protection des paysages* ».

- ◆ Dans l'autre, c'est-à-dire la nouvelle zone où va s'étendre la ville, il est affirmé que ne se trouve aucun équipement : ceux-ci doivent être financés par les futurs aménageurs. De fait, cette décision fixe le prix du terrain à une valeur agricole ou faible.

Ce mécanisme correspond à une période de forte croissance urbaine durant laquelle seule la puissance publique ou une économie mixte peut acquérir de grandes parcelles afin de monter de vastes opérations répondant au marché très massif. Les parcelles correspondent souvent au repli de l'agriculture en périphérie de la ville et les ventes portent sur des dizaines d'hectares. Mais l'époque est importante car elle pose pour la première fois les bases de l'urbanisme public d'organisation de l'extension, de son financement organisé et de contrôle de l'usage des sols. Elle a permis de faire globalement face à l'explosion démographique urbaine sans précédent. La maîtrise foncière a notamment permis de limiter l'étalement urbain au regard de celle-ci. Le mécanisme mis en œuvre, en particulier par la Caisse des dépôts et consignations, a permis de réaliser les équipements nécessaires, mais aussi de maintenir les valeurs des terrains d'assiette à une valeur faible, semblable aux prix agricoles, puisque les logements qui devaient financer eux-mêmes les équipements qu'ils généraient, ne pouvaient supporter qu'un coût foncier initial faible.

En simplifiant, il est possible de dire que, jusqu'aux années soixante-dix, l'extension urbaine était assez légitime compte tenu de la croissance démographique et financièrement juste puisque le foncier initial restait à un prix agricole non « déformé » par les valeurs urbaines. De plus, ce mécanisme de « *production de terrains* » équipés à prix faible était possible grâce à la Caisse des dépôts qui réalisait une production de masse, sur laquelle elle avait le monopole (donc le contrôle des prix), achetait par anticipation et profitait de portages financiers facilités par des taux d'intérêts quasi négatifs. La « *dé-densification* » généralisée n'est apparue qu'ensuite, souvent avec les mêmes outils, mais utilisés différemment.

L'étape de forte consommation d'espaces agricoles et de construction massive pour de nouvelles populations ne doit donc pas être confondue avec la suivante : celle de la poursuite de la consommation d'espaces ruraux, parfois moins rapide, mais significative sur de longues périodes et alors que la situation démographique et économique ne l'exige plus.

2. UN CONTEXTE TOTALEMENT NOUVEAU DEPUIS LES ANNÉES QUATRE-VINGTS

Le contexte a changé progressivement et, depuis le début des années quatre-vingts, l'étalement urbain se poursuit, alors qu'il n'existe plus de croissance démographique significative. De nouveaux mécanismes entrent désormais en ligne de compte. Ils dérivent globalement de la montée d'une classe moyenne importante dont les moyens financiers et les aspirations à un meilleur bien-être font éclater le cadre urbain de la période immédiatement antérieure.

Le premier phénomène est l'accès généralisé à la voiture car il permet de s'éloigner de la ville et ce d'autant que le coût décroissant de l'essence (à cette époque) en banalise l'usage³. Parallèlement, vient le souhait d'une vie plus confortable, avec moins d'enfants dans des appartements de taille constante : autrement dit, le nombre de mètres carrés par personne augmente. Enfin, l'allongement de la durée de la vie renforce la donne : les personnes âgées sont maintenues seules chez elles, dans l'appartement ou la maison où elles ont vécu en famille. Résultat : il faut près de 50 % de logements en plus pour loger la même population. La « *dé-cohabitation* » se traduit par une *dé-densification* générale, parfois difficile à percevoir car les opérations sont réalisées sur des terrains non encore artificialisés ou construits des communes. Par contre, elle est très visible en mesurant la densité humaine des seules parties urbanisées des communes : les plus construites voient souvent leur population chuter car elles ne possèdent pas de terrains pour s'étendre.

3 - En 1990, il fallait travailler quatre minutes pour acheter un litre d'essence contre neuf minutes en 1960.

Dans cette sorte de jeu de chaises musicales contraint, les populations les plus jeunes ou les plus pauvres ne trouvent pas de logement dans le parc ancien et sont poussées à s'établir à l'extérieur de la ville existante, contribuant à étendre la ville. Seules les personnes isolées ou âgées restent « *en ville* » où les « *beaux quartiers* » rénovés se *dé-densifient*, alors que d'autres, moins bien situés, se paupérisent en quartiers sociaux, où il ne se construit plus de logements nouveaux. Ainsi, les marchés immobiliers se fragmentent, mais toujours avec une dynamique conduisant à leur *dé-densification*, aidée par la facilité à se déplacer en voiture individuelle.

Les besoins d'extension étant plus faibles que dans la période précédente, la consommation est plus lente. Les particuliers ou les promoteurs réalisant des lotissements de quelques lots achètent de plus petites surfaces que les anciens profession-

nels. En termes financiers, la valeur des terrains se cale donc sur le coût d'un terrain isolé, construit à la marge sans création d'équipements supplémentaires et vendu au prix du terrain équipé. De proche en proche et au fil des années, le prix du foncier d'extension s'aligne ainsi sur le prix du foncier urbain. Ceci est aussi possible car la notion d'équipement tend à disparaître : il est admis que les opérations se construisent progressivement et avec très peu d'équipement, en particulier en matière de voirie. Les extensions urbaines nouvelles ne contribuent plus à la restructuration de la ville, mais sont conçues avec un certain isolement. Les valeurs du foncier urbain et agricole s'alignent sur une valeur intermédiaire et ceci a deux types de conséquences :

- ◆ En milieu urbain, elle permet de disposer de densités plus faibles, la solvabilité des populations

Encadré 1

Densité des quartiers de villes suivant leur localisation et conséquences

Dans de nombreuses villes françaises, comme le montre le *Tableau 2*, les contrastes de densité de population sont importants suivant les « *couronnes* » :

- ◆ *Dans la commune - centre*, la densité varie de quarante à soixante habitants à l'hectare. Ce chiffre est inférieur à celui de la densité « *hyper-centrale* » des très grandes villes qui peut atteindre, par exemple à Paris, trois cent cinquante habitants. Néanmoins, il est en phase avec une certaine animation, en particulier commerciale, ainsi que des transports en site propre lourds, couplés avec un contrôle du stationnement.
- ◆ *La première couronne* correspond au périmètre de l'intercommunalité ou *Établissement public de coopération intercommunale* (EPCI), qui a une densité d'environ huit habitants à l'hectare : autrement dit, un chiffre permettant la desserte par les autobus.
- ◆ *Dans la grande couronne*, se réalise l'essentiel de l'extension : c'est « *l'aire urbaine* » de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), définie comme le territoire sous influence du centre quant aux emplois. La densité de population y est d'environ un habitant à l'hectare : c'est-à-dire la densité moyenne de la France. Ce chiffre ne permet pas la desserte par autobus, même si c'est là que la ville se développe le plus.

Cette *dé-densification*, qui conduit à l'étalement urbain, a des conséquences fortes en termes de durées quotidiennes de déplacement. Les études révèlent en effet que celles-ci restent constantes, malgré les travaux routiers très importants réalisés depuis des années. Seule la vitesse de circulation augmente sur ces réseaux. De plus, les déplacements concernent de moins en moins les trajets « *domicile - travail* » : les « *autres motifs* », vers les supermarchés ou pour les loisirs, augmentent, confirmant la dilution de la ville, en partie au détriment de l'animation urbaine. Enfin, il faut noter que l'essentiel de la croissance de ces déplacements se passe en périphérie lointaine, là où les vitesses sont les plus importantes et les dégagements de CO₂ maximum.

étant moyenne ou faible, mais très supérieure aux seuils de rendement agricole.

- ◆ En milieu rural, elle crée des valeurs incompatibles avec les cultures et incite les agriculteurs à mettre ces terrains sur le marché.

Dans ce contexte, l'urbanisation se fait au gré des terrains disponibles. L'évolution est peu dense, mais elle laisse pourtant des parcelles enclavées, inaptées à l'exploitation agricole. Ce modèle urbain se généralise et revêt l'aspect d'une norme : les promoteurs immobiliers s'adaptent à des produits

standards et les clients ont en tête des produits normalisés. De plus, ces raisonnements relatifs au logement se retrouvent en termes de développement commercial, avec la multiplication des grandes surfaces installées au carrefour des axes importants de circulation et en termes de développement économique, avec le déplacement des entreprises hors des centres-villes. Ces fonctions « *autres que l'habitat* » contribuent à l'étalement de la ville pour plus de la moitié des surfaces consommées.

TABLEAU 2
Densité des quartiers de villes suivant leur localisation, centrale ou périphérique
(En habitants à l'hectare)

	Densité Ville – Centre	Densité EPCI *	Densité Aire urbaine
Bordeaux	43	8,90	0,92
Brest	30,54	3,80	1,12
Châlons-en-Champagne	18,46	1,56	0,24
Clermont-Ferrand	31,89	8,58	1,14
Dunkerque	19,68	6,44	1,14
Grenoble	107,40	9,36	1,31
Le Havre	40,62	4,46	1,01
Lille	62,53	15,23	0,65
Marseille	33,27	4,94	2,70
Montbéliard	18,50	6,13	0,91
Nancy	68,39	12,26	0,90
Nantes	41,58	6,60	1,10
Orléans	41,90	5,56	0,47
Reims	39,83	6,58	0,54
Rennes	41,25	2,85	0,53
Strasbourg	33,86	8,24	1,60
Tours	39,06	8,23	0,95
Moyenne	36,93	7,46	1,09

* EPCI : Établissement public de coopération intercommunal

Toutes ces données conduisent à s'interroger sur les mécanismes qui génèrent l'étalement urbain. Une lecture factuelle montre que le comportement des habitants est totalement déterminé par des conditionnements financiers. Ils s'installent dans les agglomérations en fonction de leur solvabilité personnelle et choisissent leur mode de transport à partir d'un budget « *temps et argent* », s'éloignant si les acteurs publics leur permettent de bénéficier de moyens de transports plus rapides. Les ménages sont déterminés par leurs budgets individuels et, sur cette base, cherchent à optimiser leur qualité de vie. Ainsi, les déterminants actuels seraient moins les règlements que les budgets et ce phénomène reflète le délitement de la régulation publique. Jusqu'aux années quatre-vingts, l'État pilotait pourtant fermement la localisation et les modalités de l'urbanisation, en particulier *via* la construction des logements neufs, des droits à construire et des infrastructures. Les trois quarts des transactions immobilières portaient alors sur les logements neufs contre seulement le quart aujourd'hui. Pourtant, cette ville physiquement et socialement morcelée, qui se déverse lentement mais sûrement

sur ses périphéries, n'est pas « *durable* ». Elle porte atteinte à la fois à l'environnement, au social et à l'économie, aujourd'hui et encore plus à terme si rien ne change :

◆ *Sur le plan environnemental*, elle consomme des espaces naturels et ruraux et induit des déplacements importants et générateurs de CO₂, notamment pour la part infime de la population située dans ses franges, qu'elle repousse toujours plus loin. Les études de Jean-Pierre Orfeuill et Caroline Gallez, deux experts de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS), prouvent que la distance parcourue en voiture (conducteur) par les Franciliens dépend quasi mécaniquement de leur lieu de résidence (cf. *Tableau 3*). Ces kilomètres sont d'autant plus polluants qu'ils sont parcourus avec des transports individuels ou collectifs, dont l'efficacité énergétique est en gros inversement proportionnelle aux distances parcourues : ceci rend donc les habitants les plus éloignés proportionnellement beaucoup plus « *nuisants* » que les habitants de la zone centrale.

TABLEAU 3

Distance parcourue par jour par les habitants suivant leur lieu de résidence (en kilomètres)

	Homme actif	Femme active	Femme au foyer	Retraité
Paris	11,5	4,1	2	1,5
Banlieue intérieure	17,8	6,4	2,8	3,5
Banlieue extérieure	23,6	10,6	5	6,4
Franges urbaines	29,6	14,2	8,2	8,4
Villes nouvelles	29,5	10,6	6,1	6,3
Agglomérations secondaires des axes et vallées	32,2	14,6	9	6,7
Agglomérations secondaires isolées	39,2	17,4	6	15,2
Communes rurales	49,6	24,3	14,1	10,2
Ensemble	22,6	9,3	5,1	4,8

Source : Gallez (1995)

◆ *Sur le plan social*, cette ville morcelée enferme chaque individu dans des quartiers « *mono-sociaux* » qui souffrent d'absence de mixité et ceci entraîne une dé-densification : soit parce que les terrains sont trop chers, soit, au contraire, parce qu'il n'existe pas de marché, soit parce qu'il s'agit de quartiers périphériques récents où des familles très homogènes cherchent à compenser leur éloignement des centralités par de très grands terrains.

◆ *Sur le plan économique*, ces « *cassures urbaines* » ne favorisent pas le développement d'entreprises devant associer tous les types de salariés. De plus, ces quartiers coûtent plus chers en réseaux de transport qu'une ville plus compacte et la fiscalité y est structurellement inverse des besoins publics. Les propriétaires, les occupants et les entreprises des « *beaux quartiers* » bénéficient en effet de fiscalités très favorables, alors qu'ils n'ont pas fortement besoin d'aides publiques, notamment en matière d'aménagement puisque le tissu urbain y est déjà relativement dense en bâtis et les terrains libres peu nombreux. À l'inverse, les quartiers dits « *sociaux* » auraient besoin de moyens pour mener à bien des programmes de réhabilitation et amorcer de nouvelles opérations. Les quartiers périphériques ont en général de faibles budgets, alors qu'il serait pourtant important, si la ville doit s'y développer, d'acquérir des terrains (qui sont à prix moyen) pour conduire des projets organisés de façon publique, en gérant économiquement l'espace et en imposant des densités plus fortes. Mais ceci ne peut se faire que si un propriétaire public cède un terrain dont il a la maîtrise foncière.

Apparues au tout début des années quatre-vingts, ces tendances à l'éclatement de la ville et à la *dé-densification* de son centre comme de sa périphérie pourraient s'éteindre naturellement car plusieurs indicateurs peuvent s'inverser :

◆ *Le vieillissement de la population* : la tendance qui, dans un premier temps, a conduit à la *dé-densification* par la diminution de la taille des ménages, peut rapidement se traduire par le retour vers les centres-villes de l'ensemble de la population, en particulier la plus âgée, mais

aussi les jeunes ménages qui souffriraient de conditions matérielles moins favorables que leurs parents. Dans ce cas, l'étalement urbain stopperait et les quartiers construits récemment seraient abandonnés à des populations très pauvres.

◆ *L'augmentation inéluctable du prix de l'énergie*, notamment fossile.

◆ *Les ambiances urbaines redeviendraient très attractives* : aujourd'hui, la densité urbaine est mal vécue car les quartiers denses sont mal habités et mal construits. Pourtant, de tout temps, le regroupement des humains sur des sites urbains a signifié une valeur de créativité, de réussite, de valorisation, d'intégration et de transmission des savoirs et de patrimoine aux enfants. Ces valeurs peuvent être retrouvées, malgré le développement des nouvelles technologies d'information et de communication. La réalisation d'espaces urbains de grande qualité devrait renforcer ce sentiment.

◆ *Le besoin d'espaces naturels et agricoles apparaît de plus en plus* dans les nouveaux modes de vie et s'exprime dans les loisirs. La densité de l'animation urbaine va de pair avec le besoin d'endroits mettant l'individu en contact avec le concept de nature : comme, par exemple, les squares et les parcs en milieux urbains ou bien la nature apprivoisée des périphéries, avec espaces de sport, de promenade et de loisirs. Les nouveaux modes de vie, qui laissent du temps à chacun, engendrent des espaces où chacun peut valoriser celui-ci. Il s'agit d'espaces collectifs de rencontre, mais aussi de paysage et d'écrin valorisant l'habitat qu'ils desservent. Ainsi, les espaces naturels ne représentent plus uniquement un mode d'occupation de l'espace comme les autres, dans le cadre d'un grand zonage assez neutre. Ce sont des catalyseurs de marchés et de densités. Dans la partie centrale de la ville, la création d'un espace vert bien aménagé a tendance à entraîner une augmentation de densité sur l'espace qui l'entoure, y compris lorsque sa surface est intégrée car il constitue un environnement fortement valorisé. De même, en proche banlieue un peu dégradée, l'investissement portant sur un espace public, un espace vert ou des

jardins est largement récupéré car c'est un élément essentiel de requalification qui induit une remise à niveau des valeurs foncières et relance l'attractivité des marchés. Enfin, en frange d'agglomération, l'on constate également ce phénomène à l'étranger, dans les pays contrôlant bien ces espaces, car le fait de vivre « *au bord de la campagne* » ou d'un espace ouvert mais fortement « *végétalisé* » constitue un facteur d'attractivité et donc d'augmentation des densités acceptées. Par contre, en France, la situation est moins favorable car celui qui s'installe en bordure de bois ou de champs n'est pas certain d'y rester très longtemps.

◆ *La solvabilité des populations qui s'installent en périphérie*, fuyant les espaces centraux et donc les dédensifiant, tout en s'installant dans des espaces peu denses. En additionnant le prix du logement et des transports qu'il induit, le coût global de l'installation équivaut assez souvent à celui des mêmes ménages s'installant en zone centrale. De plus, ces extensions périphériques, souvent peu coûteuses pour la collectivité d'accueil, du moins le premier jour (peu d'équipements et de services, peu d'exigences) sont en réalité très onéreuses à terme, notamment pour des collectivités qui ne participent pas à la décision d'installation. En effet, décider de créer un lotissement est du ressort d'une petite commune périphérique, mais les conséquences de celle-ci sont largement financées par le département et la région, *via* leurs budgets de transport, voirie, équipement scolaire, santé, culture, sports, etc. Des calculs montrent ainsi que l'économie d'une installation périphérique est d'environ 150 €uros par mètre carré (c'est-à-dire le prix d'une installation en zone centrale), alors que les conséquences de celle-ci reviennent à environ 300 €uros par mètre carré construit dans les budgets d'investissement des collectivités concernées. Ce constat pourrait globalement guider l'action publique.

◆ *Le problème de l'inertie urbaine* : l'extension urbaine était, jusque dans les années quatre-vingts, légitimée par l'accroissement démographique et d'importantes mutations économiques. Aujourd'hui, elle ne se justifie plus et sera

même catastrophique à l'horizon de quinze à cinquante ans (production de CO₂, énergie chère, fracture sociale amplifiée, besoins de terres pour les productions agricoles dont les biocarburants, etc.). À cette époque, du fait du renouvellement annuel d'au plus 1 %, la ville sera en effet constituée à plus de 80 % des « *morceaux* » les plus négatifs en termes d'extension urbaine et d'effets du non-développement durable. Ce constat d'inertie est grave et il devrait conduire à reconsidérer l'action publique afin d'anticiper sur une ville « *durable* », où le développement concilierait par arbitrage le social avec l'économie et l'environnemental.

Dans ce nouveau contexte apparaît la nécessité urgente de s'interroger sur la poursuite des pratiques antérieures. L'horizon temporel devrait conduire à anticiper sur une période où la régulation s'imposera. Pourtant, il n'existe pas aujourd'hui de perspective claire de retournement des pratiques. La réaction publique, qui devrait formaliser les nouveaux enjeux et forger des outils pour mettre en œuvre la régulation, ne se fait pas jour, notamment en France. De nombreux facteurs spécifiques expliquent peut-être cette situation, sans le justifier. C'est l'objet du chapitre suivant.

3. UNE RÉGULATION OBSOLÈTE OU ABSENTE

Les analyses qui précèdent révèlent le blocage conduisant à la *dé-densification* sur trois types de zones urbaines et, par conséquence, à l'étalement de la ville qui se retourne négativement sur le fonctionnement de chaque zone, sous forme de surcoûts et de dégradation de la qualité de la vie sociale et environnementale. Le besoin de régulation globale est typique.

Le poids des outils passés, surtout destinés à offrir des zones d'habitat et d'activités en quantité suffisante, ainsi que la dispersion des autorités de régulation en huit niveaux aux compétences floues (cf. *Tableau 1*) diluent la notion d'intérêt public. Les mécanismes économiques et fiscaux qui conduiraient au montage d'opérations plus denses et mieux localisées n'existent pas encore et la notion d'anticipation visant à prendre en charge le long

terme est masqué par une série d'urgences dans un monde économique en bouleversement. Dans ce contexte, l'usager peut difficilement exprimer et revendiquer des mesures qu'il a du mal à formuler. Le jeu de la représentation par des élus mandatés sur de courtes périodes et sur des périmètres sans grande pertinence fait que cet appareil institutionnel démocratique le dessert très mal. Parfois, l'acteur privé, qui voit le système s'engluier et manquer de performances, réagit et propose des solutions, mais celles-ci tardent à venir. En réaction à un passé très centralisé, les tensions entre local et global débouchent sur la suprématie de fait du local. Le législateur se perd en définitions de compétences sectorielles et ne parvient pas à définir l'articulation entre les « *compétences générales* », en choisissant des « *chefs de file* ». Très influencée par les media, l'opinion publique privilégie le court terme et relie mal les catastrophes que l'actualité lui livre avec des causes structurelles agissant sur longue durée.

Il pourrait être simple et rassurant de demander que soit fixée une « *limite* » à la ville et ainsi de protéger la campagne et l'espace rural de production. Mais, dans le contexte actuel, un tel acte réglementaire ne pourrait se concrétiser que s'il est lourdement expliqué et accompagné de mécanismes de régulation humains et économiques, de part et d'autre de la « *frontière* » constituée par la frange de la ville en contact avec l'espace rural, de même que doit aussi, à mon sens, être traité physiquement la zone de contact naturelle et rurale aux abords des villes. Les mécanismes hérités de la période de croissance, décrits en première partie d'article, donnent des éléments afin d'exprimer ce que devraient être les outils nécessaires.

3.1. LES MÉCANISMES HÉRITÉS DE LA PÉRIODE DE CROISSANCE

Nous allons commencer par analyser les outils existants, ainsi que les raisons de leur inefficacité ou de leur peu d'efficacité.

La *Loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967* constitue le fondement de l'aménagement de l'espace, surtout urbain. Au départ, il s'agissait d'une loi d'aménagement du territoire, visant à organiser l'espace français et créer des villes afin de ne pas laisser le monopole de l'espace urbain à Paris : l'État, fort, souhaitait rationaliser ses investissements sur le territoire. À l'échelon des agglomérations devait ainsi être définie, selon un zonage précis et malgré leurs formes d'occupation et leurs valeurs foncières contrastées, la localisation des trois grandes fonctions consommatrices d'espace : activités économiques, habitat et agriculture. Puis venaient les « *équipements* » servant ces espaces et leurs occupants : l'État devait les apporter *via* les *Programmes de modernisation des équipements* ⁴ afin de garantir le bon fonctionnement des zones, notamment urbaines et d'activités. La Commission locale d'aménagement et d'urbanisme constituait l'outil de base du dispositif : réunissant tous les maires des communes de l'agglomération autour du Préfet, elle négociait la répartition des équipements financés.

Des dispositifs très fins de réservations d'emprises étaient prévus pour réaliser ces équipements. Une fois la négociation globale achevée, la planification passait en effet au niveau de l'échelle communale afin de localiser zones constructibles et espaces réservés. À cette échelle se jugeait le *Permis de construire* ⁵. Ce document, alors appelé *Plan d'occupation des sols* (POS) et aujourd'hui *Plan local d'urbanisme* (PLU), est ainsi progressivement devenu le document de référence, notamment du fait de son lien avec les autorisations de construction.

Il n'est pas question de détailler ici le montage et le financement de ces opérations d'urbanisme, mais d'en extraire les mécanismes de création des équipements ayant des liens avec la maîtrise de l'étalement urbain. L'État avait en effet établi des grilles afin d'éviter l'extension à l'infini de villes sans équipements, comme cela s'était produit entre les deux Guerres et juste après la Seconde Guerre mondiale.

4 - Le ministère de l'Équipement a été créé en 1967.

5 - Les Permis de construire existaient depuis longtemps, mais sans référence à de tels documents zonés : ils renvoyaient plutôt à des règles de construction.

Dans ce cadre, il faut distinguer les équipements primaires, secondaires et tertiaires.

- ◆ *Les équipements primaires* sont les grandes infrastructures de transports, de santé, d'éducation, de culture ou de commerce dont les implantations et / ou le financement dépendent fortement de l'État ou des grandes collectivités territoriales. Elles amorcent (ou non) l'étalement urbain puisque les lycées à la campagne, les hyper-centres commerciaux et les autoroutes, avec échangeurs desservant la périphérie, sont des équipements accompagnant l'étalement de la ville.
- ◆ *Les équipements secondaires* doivent être financés par les aménageurs auxquels sont confiés de grands terrains pour y créer de nouveaux quartiers avec une organisation urbaine d'ensemble : ce sont des équipements de taille moyenne comme les boulevards, les collèges, les espaces publics ou verts.
- ◆ *Les équipements tertiaires* de proximité sont financés par les communes ou les promoteurs qui construisent *in fine*.

À partir de projection de population et d'emplois, les documents d'urbanisme d'agglomération prévoyaient, si nécessaire, les zones d'extension. Cela permettait à des aménageurs, souvent des filiales de la Caisse des dépôts et consignations, d'acheter ces grands terrains et de les aménager de façon assez dense. Le Code de l'urbanisme précisait comment réaliser ces documents, affirmant les grands principes de « *gestion économe de l'espace, préservation des espaces agricoles nécessaires* »⁶. Les *Plans d'occupation des sols* (POS) et les *Zones d'aménagement concerté* (ZAC) devaient affiner ces projets sur le territoire communal.

3.2. APPARITION DE MÉCANISMES NOUVEAUX

Après des essais d'ajustement, la Loi *Solidarité et renouvellement urbain* (SRU) de 2004 renforce le renversement initié à partir des années quatre-

vingts et exacerbé par la décentralisation. La commune et « son » *Plan local d'urbanisme* (PLU) se retrouvent au cœur du projet. Les rares documents d'agglomération existant après 1980 devaient reprendre les dispositions antérieures, y compris des petites communes périphériques. Ainsi, se sont développées, par glissements progressifs, de petites opérations, réalisées par collage à l'existant et souvent sans équipements d'accompagnement. Les mécanismes vertueux existant antérieurement ont été écartés au prétexte que ces urbanisations étaient de faible ampleur⁷. Ceci a eu pour effet d'augmenter le prix des terrains périphériques puisqu'à budget constant, les nouveaux habitants n'avaient plus à financer les équipements *via* la démarche d'aménagement. En revanche, ils pouvaient désormais acquérir des terrains plus importants et contribuer à la *dé-densification* urbaine.

En conclusion, se dégage ainsi un système diabolique. La mise à l'écart des dispositifs de financement des équipements secondaires a collectivement permis l'extension urbaine et ce de très faible densité. Parallèlement, les mécanismes de financement des équipements primaires, essentiellement abondés par l'État et les Régions, ont passivement débouché sur de nouveaux grands équipements desservant les populations qui s'étaient, à faible coût, installées loin des centralités. Apparaît alors une « *ville émergente* », où l'autoroute remplace le boulevard, l'hyper-centre commercial, le centre-ville et la campagne, les espaces publics et verts. Quant aux « *grands prescripteurs* », ils justifient leurs interventions en soulignant que, dans une démarche d'égalité républicaine, il faut apporter aux « *périphériques* » les mêmes services qu'au centre.

Les *Schémas de cohérence et d'organisation territoriale* (SCOT) et les *Plans d'occupation des sols* (POS) devenus *Plans locaux d'urbanisme* (PLU) ont certes délimité des espaces, mais la planification publique se voulait adaptée : en prévoyant des « *glissements* », elle ne maîtrisait plus les grands enjeux.

6 - Article L121-1 du Code de l'urbanisme.

7 - La croissance démographique étant faible, les experts estimaient qu'il n'y avait plus besoin de nouvelles urbanisations. Ils jugeaient l'extension urbaine faible, mais après vingt-cinq années d'accumulation, celle-ci est devenue importante.

3.3. ÉVOLUTION DE L'OCCUPATION DE L'ESPACE

Comme le montre le *Tableau 4*, un transfert important entre les terres agricoles et les bois & forêts s'est produit durant les années quatre-vingts. D'autre part, la consommation de terrains urbains bâtis ou occupés par des infrastructures a été forte. Mais, surtout, le stock de terrains urbanisables est resté le même tout au long de la période, comme s'il se reconstituait un peu à l'avance afin d'être prêt à être urbanisé quelques années plus tard. Cela semble bien constituer le mécanisme de base d'une planification organisée, visant à offrir des terrains à bâtir en quantité suffisante.

Ces mécanismes ont été accrus par la décentralisation qui a dispersé la décision au niveau des agglomérations, laissant en particulier le développement urbain aux mains des petites communes périphériques souvent dépourvues de POS ou de PLU, qui a mis ces *Plans locaux d'urbanisme* avant les *Schémas de cohérence et d'organisation territoriale* et déchargé les services de l'État au profit de juges connaissant mal les enjeux. Cette sorte de chassé-croisé entre les mécanismes réels et les procédures de régulation publiques est importante.

La période d'après-guerre, caractérisée par une croissance économique et démographique élevée, justifiait la mise en place d'une planification forte, gérée par un acteur unique, c'est-à-dire l'État, se limitant à agir de façon réglementaire dans le but de contenir et orienter l'urbanisation jaillissante. Par la suite, il était tout aussi logique de répondre à des besoins plus qualitatifs et moins quantitatifs en faisant descendre la décision au niveau local, c'est-à-dire au contact de la population. Le problème est qu'aujourd'hui, face à l'accumulation de ces petits développements locaux durant vingt-cinq ans et alors que surgissent de nouveaux défis plus globaux, il faudrait remettre en œuvre des méthodes de planification elles aussi plus globales. Mais comment y parvenir sans donner l'impression négative d'un retour en arrière, difficile à faire accepter, même si les outils nécessaires ne sont plus les mêmes qu'après-guerre ?

En effet, même si la remise en perspective des *Schémas d'agglomération* était réalisée avant les documents locaux, la nature du lien n'aurait plus rien à voir. L'approche par zonage n'est plus pertinente car la création d'une zone ne garantit pas la densité des opérations qui en découlent et même si des opérations se créent dès lors qu'elles sont envisagées dans le *Schéma d'agglomération*.

TABLEAU 4
Évolution de l'occupation de l'espace en France entre 1977 et 1988
(en milliers d'hectares)

Types d'espaces	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Agricoles	32 557	32 347	32 136	31 926	31 657	31 388	31 349	31 310	31 267	31 224	31 229	31 233
Agricoles urbanisables	1 579	1 531	1 485	1 438	1 428	1 420	1 391	1 363	1 339	1 317	1 298	1 279
Bois Forêts	14 274	14 433	14 593	14 752	14 884	15 016	14 990	15 000	14 999	14 997	14 995	15 029
Bois urbanisables	287	278	270	261	260	258	253	248	243	239	236	233
Voies	925	944	962	981	980	978	980	982	992	1 001	1 002	1 002
Terrains bâtis	1 584	1 652	1 721	1 789	1 844	1 898	1 950	2 001	2 036	2 070	2 101	2 132

Après-guerre, il suffisait d'ouvrir des terrains à l'urbanisation pour que des opérations d'une densité suffisante se mettent en place tant les besoins quantitatifs étaient importants. Aujourd'hui, les opérations ne se réalisent pas pour répondre à des besoins, mais parce que les marchés s'y installent et que le responsable politique l'accepte. Il ne faut pas pour autant diaboliser les promoteurs et les élus, mais tenir compte de cette nouvelle donne. L'urbanisme désormais est « *l'urbanisme des individus* », comme le rappelle l'expert François Ascher. Les ménages choisissent librement leur implantation et leur jeu est complexe. Les plus modestes utilisent souvent les parcs déjà construits pour les plus aisés et le marché immobilier est aujourd'hui dominé à 75 % par *l'occasion*. Pour le service public, la nouvelle donne consiste donc surtout à intervenir en amont, sur les gens afin d'orienter leurs achats ou leur choix d'implantation. Il n'est plus nécessaire de délimiter les seules opérations nouvelles de façon incantatoire, mais de mettre en œuvre concrètement des actes destinés à infléchir les implantations et les marchés.

Les méthodes à mettre en œuvre sont déroutantes pour les équipes techniques car il leur est plus facile de dessiner des zones et de les multiplier par une densité afin de trouver une population ou des emplois et de faire tourner des modèles pour dimensionner des réseaux de transport. Les méthodes « *par induction* » supposent d'établir un diagnostic davantage sur l'ensemble des populations que sur les parcs construits et de ne pas se limiter aux observations car ce sont des conséquences et non des causes. Il faut savoir comment fonctionnent les choix d'implantations et les marchés, puis, à partir de là, concevoir des types d'intervention, en supposant que celles-ci feront bouger les comportements dans le sens voulu par les acteurs publics de l'agglomération. Mais, comme cela n'est pas mécanique, les démarches doivent s'accompagner d'évaluations permanentes afin de vérifier les effets des mesures proposées et éventuellement les réorienter.

Dans ce contexte, il est clair que la mise en œuvre de ces méthodes ne peut se faire avec les mêmes équipes techniques. Il faudrait d'abord valoriser la

maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire que les élus d'agglomérations soient légitimes et indépendants des autorités communales, avant de confier le pilotage à des techniciens responsables, susceptibles d'initiatives propres et ayant une bonne connaissance des motivations des ménages et des marchés. Mais cette « *culture* » est davantage celle des monteurs d'opérations privées que des équipes publiques. Il faut donc prévoir des allers-retours entre les deux types de pratiques professionnelles et que les équipes soient à l'aise dans les relations au sein du « *jeu d'acteurs* » afin de débattre avec les acteurs privés, leurs partenaires communaux et les acteurs régionaux qui peuvent compléter leur approche par la vision des réseaux de ville et de campagne fonctionnant avec ces villes.

3.4. PROPOSITIONS DE MÉCANISMES VERTUEUX

Dans le contexte actuel et parmi les techniques d'influence évoquées ci-dessus, il est possible d'envisager trois voies permettant de contrôler l'étalement urbain.

- ◆ *La première est de travailler sur des « aménités » orientant les marchés* comme, par exemple, la création d'espaces verts urbains : paradoxalement, ces espaces, bien traités, entraînent l'activation des marchés propices à la densification. Il pourrait aussi s'agir des transports collectifs, des équipements ou même d'une organisation urbaine lisible et de qualité.
- ◆ *La seconde concerne des aides spécifiques à certains marchés devant émerger sur des territoires particuliers.* Cette action doit être stratégique : ainsi, aujourd'hui, des intercommunalités aident-elles des *primo accédants*, des personnes âgées ou des métiers spécifiques sans qu'il s'agisse seulement d'aide sociale. Ces segments sociétaux d'interventions sont importants pour garder des « *sous-populations* » dans la partie dense des villes. La démarche rompt fortement avec les techniques de l'État qui finance le logement dans la seule perspective sociale et sans lien clair avec leur territorialité⁸. Il faut préconiser

8 - Les crédits HLM (habitation à loyer modéré) ou les prêts au taux de 0% ont ainsi conduit à dé-densifier les villes. Les sur-programmations de HLM sur certains territoires ont certes permis un certain accueil social, mais en faisant souvent fuir les autres marchés et donc conduit à une dé-densification : la carte francilienne des communes perdant de la population est, par exemple, fortement corrélée à celles ayant une très forte proportion de HLM. Quant aux prêts à 0%, ils aident des logements bâtis sur un foncier peu cher et ont donc accéléré l'étalement urbain.

une approche plus stratégique, en apportant des aides spécifiquement là où existent des besoins jugés du niveau de l'agglomération. Reste que les compétences des collectivités ne sont pas claires : les communes sont responsables des droits à construire, des logements et de leur attribution, alors que les agglomérations sont en charge de la politique globale du logement et de la politique de la ville, même si les services de l'État traitent le plus souvent ces dossiers avec les communes. En termes de transports, la compétence appartient aux agglomérations et aux départements. Enfin, les régions, chargées de l'aménagement du territoire, n'ont pas de compétences territoriales claires et aucun moyen prescriptif, par exemple sur la protection des espaces naturels et ruraux.

- ◆ *La troisième porte sur la contractualisation qui se développe aujourd'hui avec l'Union européenne, l'État, les régions, les départements, les intercommunalités, les communes et même certains quartiers. Elle devient donc un mode de fonctionnement courant. La rareté des moyens publics impose de mettre à contribution plusieurs collectivités sur un même projet et les partenaires privés (dont les particuliers) sont aussi souvent appelés à la rescousse. On utilise même le terme de *gouvernance* pour désigner cette façon partenariale de travailler en dehors des cadres institutionnels classiques. Si la planification réglementaire ne garantit plus aujourd'hui la faisabilité des opérations, cette dernière dépend souvent de la gouvernance. Les opérations produites ne sont certes pas illégales, mais le mécanisme est insidieux en termes d'étalement urbain. Si, dans le cadre d'un document d'urbanisme réglementaire, les opérations périphériques se développent rapidement, alors que celles de restructuration / densification restent en panne, les auteurs des documents d'urbanisme vont tenter de les remettre rapidement en chantier et autoriser de nouvelles extensions périphériques : ainsi, se pratique le glissement déjà analysé plus tôt dans l'article. Cette contractualisation, aveugle*

par rapport aux efforts d'organisation urbaine car portant sur des objets ponctuels, peut en effet, se trouver à l'opposé des effets recherchés. Certains experts estiment néanmoins que la planification porte à long terme (vingt-cinq ans) et la contractualisation à court terme (cinq ans) et que les deux ne sont donc pas contradictoires. Il s'agit d'une contre-vérité car c'est au contraire en utilisant ces leviers qu'il est possible de conduire des politiques de développement durable sur le long terme. Ce point est essentiel. Si, par exemple, une aide concernant un équipement public n'est accordée à une commune périphérique que dans la mesure où elle conduit des opérations organisées et denses ou si cette aide est assortie de conditions sur le caractère social des logements acceptés, il s'agit bien de la mise en œuvre d'une politique de maîtrise de l'urbanisation. Aujourd'hui, les acteurs des grandes échelles sont souvent les témoins passifs des actes communaux et cela conduit à une ponction de leurs budgets sans politiques liées, par un principe inopportun de subsidiarité uniquement descendante (« *la légitimité de toute décision est à la commune* »).

Face à ces trois voies permettant, dans le contexte actuel, de contrôler l'étalement urbain, avec les mêmes méthodes et le même effet sur les autres dimensions du développement durable, la *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain* (SRU) fait, dans ses attendus, un diagnostic proche. Par contre, en termes de moyens, elle reste, dans le cadre réglementaire de la Loi de 1967. Elle cherche en effet à remonter l'acte fondateur de la planification au niveau de l'agglomération, mais, en réalité les *Schémas de cohérence territoriale* (SCOT) sont réalisés sur l'agglomération réduite, excluant la zone d'extension sous influence. Ceci permet d'échapper aux principaux enjeux environnementaux, économiques et sociaux pour ne régler que les problèmes de court terme, comme les réseaux de bus et d'assainissement ou la localisation des micro-équipements. Le lien avec la programmation n'est toujours pas à l'ordre du jour⁹ et le renou-

9 - Il est même formellement illégal, comme l'a rappelé le préfet de la région Ile-de-France au président de région qui souhaitait, à l'instar des autres pays européens, utiliser le Schéma régional comme référence aux investissements partenariaux de la Région.

vement urbain ne peut donc pas être traité car il implique un partenariat long, continu, contractualisé et reposant sur des solidarités fiscales en rupture avec les fortes disparités contrastées existantes¹⁰. Le SCOT reste un document d'intention devant traiter de la cohérence globale (lien transport / urbanisme, logement / emploi, ...) comme le suggérait le *Schéma directeur* de 1967. De plus, il est difficile aujourd'hui d'imaginer quel serait l'acteur assez puissant pour réintroduire une régulation différente. Ceci est d'autant plus grave que d'autres pays européens, plus réactifs, deviennent plus performants.

Les acteurs semblent trouver plus d'avantages à la situation française actuelle, surtout en termes de découpage institutionnel. L'absence d'un régulateur permet de développer des discours râleurs, mais arrange ceux qui agitent le spectre du retour à un État tout puissant et brutal, ignorant le local. Les valeurs foncières « *anormales* », c'est-à-dire trop chères dans les centres, trop faibles dans les banlieues, modérées en périphérie pour un usage urbain et fortes pour l'usage agricole satisfont à chaque fois un groupe social. Il faut ici dénoncer notamment la facilité à trouver, en périphérie, des terrains considérés comme libres et peu chers. À court terme, cela permet certes de résoudre des problèmes sociaux : dégonflement de « *bulles spéculatives* », réponse au petit marché familial de la maison « *presque* » à la campagne et compatible avec le coût actuel de la voiture, etc. Mais cette illusion devrait se payer très cher à terme et le but de cet article est d'explicitier cette contradiction entre court et long terme qui n'avait jamais été constatée dans l'action publique. Un tel discours dont les populations et les décideurs se saisiront permettra de gérer l'espace autrement.

3.5. LES OPÉRATIONS URBAINES NÉCESSAIRES

L'article insiste beaucoup sur les démarches économiques et les cadres institutionnels qui encouragent aujourd'hui l'étalement urbain et il a pointé les outils qui pourraient permettre d'inverser les

tendances. Cette anticipation est d'autant plus indispensable que la ville est un système à très forte inertie puisque son taux de renouvellement est d'environ 1 % par an. Mais il est aussi essentiel, les freins s'estompant, de savoir monter les opérations urbaines nécessaires :

- ◆ Recyclage des friches industrielles et résidentielles
- ◆ Nécessité d'accroître les droits à construire dans les quartiers anciens car le maintien du nombre d'habitants impose une surface bâtie plus importante
- ◆ Créer une offre nouvelle d'urbanisme en termes de construction, intermédiaire entre la tour et le pavillon, mais aussi d'organisation urbaine en travaillant sur l'espace public et les groupes de construction
- ◆ Trouver de nouvelles formes commerciales, évitant les centres horizontaux périphériques très consommateurs d'espace, générant des mouvements automobiles importants et contribuant à structurer et rendre attrayante une « *ville émergente* »
- ◆ Ne plus laisser s'accumuler des lotissements peu denses et sans équipements, mais donner place à des éco-quartiers bâtis sur des terrains issus de politiques foncières anticipées et planifiées, organisés, denses et aidés par la fiscalité des agglomérations
- ◆ Concevoir des limites de ville en implantant, dans un plan d'ensemble organisé, des équipements ouverts et verts nécessaires à la ville et faisant une transition avec les espaces agricoles proches. Il faut ici fortement affirmer que la maîtrise de l'étalement urbain et du foncier, notamment pour laisser l'espace nécessaire à la production agricole, passe par un acte réglementaire, définissant des zones et les rendant fixes sur longue période, mais aussi par la réalisation, au sein des villes, d'opérations volontaires et adaptées de constructions, gérées par le public : ce point constitue la condition permettant de rendre crédible et réaliste la pérennisation d'une limite de la ville.

10 - Le sujet fiscal est également exclu de la *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain* (SRU).

4. QUELQUES PERSPECTIVES

Le cadre institutionnel est préalable. L'étalement urbain, comme les autres enjeux économiques, sociaux et environnementaux, se gère aux niveaux pertinents et en nombre réduit de gouvernance : intercommunalités, régions et Union européenne semblent ainsi incontournables. S'ils deviennent des chefs de files, ceux-ci devront élaborer, sur mesure, des programmes transversaux concernant cadre de vie et production à court et long terme, relativement aux enjeux de développement durable, ainsi que les cadres contractuels de mise en œuvre entre acteurs publics.

Il est particulièrement important de relancer des actions publiques d'envergure portant sur des projets d'aménagement de l'espace et visant une gestion qualitative, plus fonctionnelle et économe.

Cela passe par des acquisitions publiques foncières stratégiques préalables, l'élaboration de programmes fonctionnels de qualité et plus denses, des montages financiers maîtrisés associant démarches commerciales et aides publiques en investissements ou trésorerie et éventuellement pour faire appel, en partenariat, à des acteurs publics intervenant sur de plus larges échelles dans le cas où la fiscalité locale n'est pas suffisante pour mettre les programmes en œuvre.

Ainsi, la lutte contre l'étalement urbain apparaît-elle encore plus nécessaire car elle s'intègre dans une démarche très générale de développement durable, en luttant contre les dérives graves qui sont susceptibles de s'accélérer et devenir dramatiques dans les domaines, entre autres, de la gestion sociale, de la consommation énergétique et du changement climatique.

ÉVOLUTION DES STRUCTURES

L'exploitation française est devenue une entreprise

Solange Rattin

Bureau de l'Information statistique

Service Central des Enquêtes et Études Statistiques (SCEES)

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP)

Sommaire

INTRODUCTION

1. LES SURFACES SE CONCENTRENT DANS UN NOMBRE RÉDUIT D'EXPLOITATIONS
2. DE PLUS EN PLUS D'EXPLOITATIONS « PROFESSIONNELLES »
3. PRÉDOMINANCE DU FERMAGE
4. LA CONCENTRATION DES TERRES S'ACCOMPAGNE D'UNE SPÉCIALISATION DE LA PRODUCTION
5. UNE CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE MODÉRÉE
6. MOINS DE TRACTEURS, MAIS PLUS PUISSANTS
7. CONCENTRATION IMPORTANTE DU TRAVAIL
8. LA PROPORTION D'EXPLOITANTS PLURI-ACTIFS EST RELATIVEMENT STABLE
9. PEU D'INSTALLATIONS, MAIS DAVANTAGE DE JEUNES FEMMES
10. DES AGRICULTEURS DE MIEUX EN MIEUX FORMÉS
11. LES JEUNES CONJOINTES TRAVAILLENT HORS AGRICULTURE
12. AIDES FAMILIAUX : DES PARENTS ET DES ENFANTS
13. STABILISATION DES EMPLOIS DE SALARIÉS NON-FAMILIAUX

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Liste des tableaux

TABLEAU 1

QUATRE FOIS MOINS D'EXPLOITATIONS EN CINQUANTE ANS, MAIS LE NOMBRE DES PLUS GRANDES A QUADRUPLÉ

TABLEAU 2

ÉVOLUTION ENTRE 1970 ET 2005 : LES PLUS GRANDES EXPLOITATIONS TOUJOURS PLUS GRANDES

TABLEAU 3

PARC DE TRACTEURS EN PROPRIÉTÉ DES EXPLOITATIONS : LA MONTÉE EN PUISSANCE

TABLEAU 4

ÉVOLUTION DU TRAVAIL AGRICOLE : HUIT EMPLOIS POUR CENT HECTARES EN 1970 CONTRE TROIS EN 2005

TABLEAU 5

L'EMPLOI SALARIÉ NON-FAMILIAL SE STABILISE

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1

TAILLE MOYENNE DES DIFFÉRENTS TYPES D'EXPLOITATIONS

GRAPHIQUE 2

LE FERMAGE PROGRESSE, EN PARTICULIER DANS LES GRANDES EXPLOITATIONS

GRAPHIQUE 3

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS ENTRE 1970 ET 2005 :

TAUX ANNUEL MOYEN DE VARIATION PAR TYPES DE PRODUCTIONS

GRAPHIQUE 4

ÉVOLUTION DE LA PART DES UTA FOURNIES PAR CHAQUE CATÉGORIE D'ACTIFS :

LA PART DU TRAVAIL SALARIÉ A PRESQUE DOUBLÉ EN TRENTE-CINQ ANS

GRAPHIQUE 5

CHEFS D'EXPLOITATION ET CO-EXPLOITANTS DES EXPLOITATIONS PROFESSIONNELLES :

LA PLURI-ACTIVITÉ PROGRESSE, SAUF EN VITICULTURE D'APPELLATION

GRAPHIQUE 6

INSTALLATIONS DE CHEFS D'EXPLOITATION DE MOINS DE QUARANTE ANS :

LE NOMBRE DE JEUNES EST EN BAISSÉ CONSTANTE

GRAPHIQUE 7

FORMATIONS GÉNÉRALES OU AGRICOLES : LE NIVEAU MONTE

PARMI L'ENSEMBLE DES CHEFS D'EXPLOITATION ET DES CO-EXPLOITANTS

GRAPHIQUE 8

FORMATIONS GÉNÉRALES OU AGRICOLES :

SEUL LE TIERS DES MOINS DE QUARANTE ANS S'ARRÊTE DÉSORMAIS AU PRIMAIRE

GRAPHIQUE 9

PART DES EMPLOIS DE SALARIÉS PERMANENTS NON-FAMILIAUX PAR OTEX EN 2005

Liste des sigles

BTA : Brevet de technicien agricole

CNASEA : Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles

CUMA : Coopérative d'utilisation de matériel agricole

DJA : Dotation (d'installation) aux jeunes agriculteurs

EARL : Exploitation agricole à responsabilité limitée

ETA : Entreprise de travaux agricoles

GAEC : Groupement agricole d'exploitation en commun

LOA : Loi d'orientation agricole

MAP : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

MBS : Marge brute standard

OTEX : Orientation technico-économique

PAC : Politique agricole commune

SAU : Surface (ou superficie) agricole utilisée

SCEES : Service central des Enquêtes et Études statistiques du ministère de l'Agriculture (MAP)

UDE : Unité de dimension européenne, correspondant approximativement à la production de un hectare et demi de blé

UE : Union européenne

UTA : Unité de travail annuel

INTRODUCTION

En 1955, la France comptait 2 300 000 exploitations agricoles, mais en 1970, leur nombre avait diminué de 30 % et elles n'étaient plus que 1 588 000. L'agriculture s'était considérablement modernisée sous l'impulsion des *Lois d'orientation*, votées en 1960 et 1962, qui favorisaient le modèle de l'exploitation familiale spécialisée, où les conjoints réalisent ensemble le travail agricole.

Le *Groupeement agricole d'exploitation en commun* (Gaec) est créé à cette époque. Il constitue la première forme de société spécialement conçue pour les agriculteurs. La *Loi d'orientation* de 1962 déroge ainsi à l'inamovibilité du fermage. Jusqu'alors, le droit au bail ne pouvait pas être cédé et la mise en société n'était donc envisageable que par les exploitants propriétaires de leurs terres. Le Gaec permet à des agriculteurs associés de réaliser un

travail en commun, dans des conditions comparables à celles des exploitations à caractère familial. Sa fonction essentielle est d'assurer une transition entre parents et enfants.

Dans ce contexte, le rythme de diminution du nombre d'exploitations a conservé une valeur moyenne de 2,5 % par an jusqu'aux années quatre-vingts. Un peu plus d'un million d'unités est recensé en 1988 : en trente ans, l'agriculture a perdu plus de la moitié de ses exploitations.

La restructuration prend alors de l'ampleur. Les premiers effets de la crise agricole conduisent à la mise en place des quotas laitiers en 1984. Le modèle de l'exploitation laitière intensive s'effondre. Les mentalités évoluent aussi et l'association de la famille et de l'exploitation disparaît peu à peu. Les enfants d'agriculteurs partent en masse pour trouver un travail citadin et les conjoints optent pour une profession distincte, hors de l'agriculture. Cette évolution s'accompagne de la création, en 1985,

Encadré 1

Définitions

Au sens de la statistique agricole :

L'exploitation agricole est une unité de production remplissant trois conditions :

- Elle produit des produits agricoles
- Elle atteint une dimension minimum d'un hectare de superficie agricole utilisée ou, à défaut, elle consacre au moins vingt ares à des cultures spécialisées, tels le tabac, les fleurs, les vignes ou les vergers. Sont considérées comme équivalentes les unités dont l'activité de production agricole dépasse certains seuils, tels une vache, dix ruches ou quinze ares de fraises.
- Sa gestion courante est unique.

L'exploitation agricole professionnelle satisfait à deux conditions supplémentaires :

- Sa dimension économique est supérieure à huit *unités de dimension européenne* (UDE), soit approximativement la production de 12 hectares de blé.
- La quantité de travail qui lui est apportée est au moins celle d'une personne travaillant au minimum à trois quarts de temps pendant une année.

La dimension économique d'une exploitation est fonction de sa *marge brute standard* totale (MBS). La notion de MBS, proche de celle de valeur ajoutée, est à la base du classement des exploitations selon leur production dominante (OTEX ou *orientation technico-économique*). La MBS totale d'une exploitation s'obtient en affectant, à chaque hectare de culture et à chaque tête d'animal, un coefficient dit « *coefficient MBS* », puis en sommant ces MBS partielles. L'OTEX d'une exploitation est déterminée par la contribution relative des MBS partielles à la MBS totale.

du statut de l'*Exploitation agricole à responsabilité limitée (Earl)* qui permet aux agriculteurs de dissocier patrimoine privé et professionnel. De plus, cette société peut être unipersonnelle, l'exploitant en étant le seul « associé ».

Marginal en 1979, le nombre des sociétés connaît alors un essor considérable. Entre 1988 et 2000, leur effectif double quasiment et, en 2005, elles constituent le quart de l'ensemble des exploitations.

À l'opposé, le nombre de fermes individuelles ne cesse de décroître à un rythme accéléré : en 2005, avec 437 000 unités, elles sont pratiquement trois fois moins nombreuses qu'en 1979.

Par ailleurs, les mesures mises en place en 1986 pour abaisser l'âge de la retraite agricole à soixante ans contribuent aussi à la restructuration des exploitations. De nombreux agriculteurs âgés

Tableau 1
Quatre fois moins d'exploitations en cinquante ans,
mais le nombre des plus grandes a quadruplé

		1955	1970	1979	1988	2000	2005
Nombre d'exploitations (en milliers)		2 307	1 587,6	1 262,7	1 016,8	663,8	545,3
dont – Professionnelles	Nombre	-	480,3	515	612,2	394	346,5
	% du total	-	30,3	40,8	60,2	59,4	63,5
dont							
– Exploitations individuelles	Nombre	-	-	1 214,8	946,1	537,8	407,2
	% du total	-	-	96,2	93	81	74,7
– Sociétés et autres statuts	Nombre	-	-	47,9	70,7	125,2	137,4
	% du total	-	-	3,8	7	18,9	25,2
dont							
– Moins de 10 ha	Nombre	1 308,3	742,9	523,5	390,2	253,8	180,1
	% du total	56,7	46,8	41,5	38,4	38,2	33
– De 10 à moins de 50 ha	Nombre	903,8	724,4	590,5	454,6	209,9	165,7
	% du total	39,2	45,6	46,8	44,7	31,6	30,4
– De 50 à moins de 100 ha	Nombre	74,7	93,2	114,1	128,3	121,9	112,8
	% du total	3,2	5,9	9	12,6	18,4	20,7
– De 100 ha et plus	Nombre	20,2	27,1	34,6	43,7	78,2	86,8
	% du total	0,9	1,7	2,7	4,3	11,8	15,9
Taux annuel moyen de variation du nombre d'exploitations							
		1955 – 1970	1970 – 1979	1979 – 1988	1988 – 2000	2000 – 2005	
Ensemble des exploitations		- 2,5 %	- 2,5 %	- 2,4 %	- 3,5 %	- 3,9 %	
Exploitations professionnelles		-	+ 0,8 %	+ 1,9 %	- 3,6 %	- 2,5 %	
Exploitations individuelles		-	-	- 2,7 %	- 4,6 %	- 4,1 %	
Exploitations en société		-	-	+ 4,4 %	+ 4,9 %	+ 1,9 %	

Source : AGRESTE – Recensements agricoles et enquête de structures 2005

cessent leur activité, sans que ces départs soient compensés par des arrivées de jeunes en nombre égal. Ces tendances sont renforcées par la mise en place de la réforme de la Politique agricole commune, votée en 1992. Celle-ci institue notamment un « *gel obligatoire* » de 15 % des surfaces en céréales et protéagineux afin de limiter la production. Son volet social offre un régime de préretraite, ouvert pour trois ans, aux agriculteurs exerçant leur fonction à titre principal depuis au moins quinze ans. Le producteur intéressé doit cesser son activité et s'engager à transférer ses terres, ainsi que ses bâtiments d'exploitation. Cette mesure a permis à certains jeunes soit d'anticiper leur installation de plusieurs années, soit de conforter celle-ci en agrandissant leur superficie.

1. LES SURFACES SE CONCENTRENT DANS UN NOMBRE RÉDUIT D'EXPLOITATIONS

Les terres libérées par les départs d'agriculteurs âgés ne sont pas toutes destinées à l'installation. Elles sont aussi reprises par des exploitants déjà en place. Ainsi, la *surface agricole utilisée* (SAU) se concentre-t-elle dans des unités de taille sans cesse croissante (*Tableaux 1 et 2*).

- En 1970, les fermes de plus de 100 hectares constituaient moins de 2 % des exploitations totales et exploitaient 15 % de la SAU. Les fermes de 200 hectares ou plus représentaient 0,3 % des exploitations totales et occupaient moins de 5 % de la SAU française.

Tableau 2
Évolution entre 1970 et 2005 :
les plus grandes exploitations toujours plus grandes

Proportion d'exploitations par taille (En pourcentage du nombre total d'exploitations)			
	1970	1988	2005
Moins de 5 hectares	31	27,4	24,2
De 5 à moins de 20 ha	38,1	27,4	19,2
De 20 à moins de 50 ha	23,3	28,3	20
De 50 à moins de 100 ha	5,9	12,6	20,7
De 100 à moins de 200 ha	1,4	3,6	12,8
200 hectares et plus	0,3	0,7	3,1

Proportion de la SAU par taille d'exploitations (En pourcentage de la superficie agricole utilisée totale)			
	1970	1988	2005
Moins de 5 hectares	3,2	1,8	0,9
De 5 à moins de 20 ha	23,4	11,3	4,3
De 20 à moins de 50 ha	37,9	32,7	13,5
De 50 à moins de 100 ha	20,9	30,5	29,4
De 100 à moins de 200 ha	9,9	17	34,5
200 hectares et plus	4,7	6,7	17,3

Source : AGRESTE – Recensements agricoles et Enquête de structures 2005

- En 1988, les fermes de 100 hectares ou plus exploitaient près de 25 % de la SAU
- En 2005, ce pourcentage dépasse les 50 %. Les exploitations de 200 hectares ou plus représentent 3 % des fermes et exploitent plus de 17 % de la SAU totale.

La concentration des terres s'est accélérée au fil des années. Entre 1970 et 1988, la taille moyenne des exploitations a crû au rythme moyen de 2,3 % l'an, passant de 18,8 à 28,1 hectares. Entre 1988 et 2005, le rythme a atteint 3,5 % l'an et la surface moyenne a dépassé les 50 hectares en 2005.

L'augmentation de la taille physique des exploitations a été amplifiée par la multiplication des sociétés. En 2005, alors que la SAU moyenne des fermes individuelles est très légèrement inférieure à 34 ha (+ 36 % entre 1988 et 2005), l'exploitation sociétaire moyenne atteint 100 hectares (*Graphique 1*). Parmi ces sociétés, l'exploitation agricole à responsabilité limitée (*Earl*) a connu une croissance prodigieuse. En 1988, soit trois ans après leur création, un millier d'*Earl* est déjà dénombré. L'essor est ensuite spectaculaire : l'effectif atteint 57 000 unités en 2000 et il augmente encore de 10 000 unités entre 2000 et 2005. Toutefois, ces sociétés n'exploitent pas les superficies les plus importantes. Avec 89 hectares en moyenne en 2005, elles sont largement devancées par les Gaec qui cultivent en moyenne 133 hectares : soit une augmentation de 59 % entre 1988 et 2005. Ceci résulte du fait que le Gaec comporte toujours au moins deux associés, alors qu'une *Earl* sur deux est unipersonnelle et qu'un tiers associe seulement l'exploitant et son conjoint. Néanmoins, quel que soit son statut, la société agricole garde un caractère essentiellement familial : les associés sont souvent apparentés et l'activité agricole y est réalisée en famille.

2. DE PLUS EN PLUS D'EXPLOITATIONS « PROFESSIONNELLES »

L'émergence des sociétés a également contribué à la croissance rapide du nombre d'exploitations dites professionnelles : c'est-à-dire ayant une dimension économique suffisante pour participer de façon active à la production agricole. Ainsi, en 2005, les exploitations professionnelles représentent 64 % de l'ensemble des exploitations, mais elles totalisent 92 % de la superficie agricole utilisée totale, 95 % de la dimension économique, 92 % de la superficie en céréales, 97 % du cheptel bovin, etc.

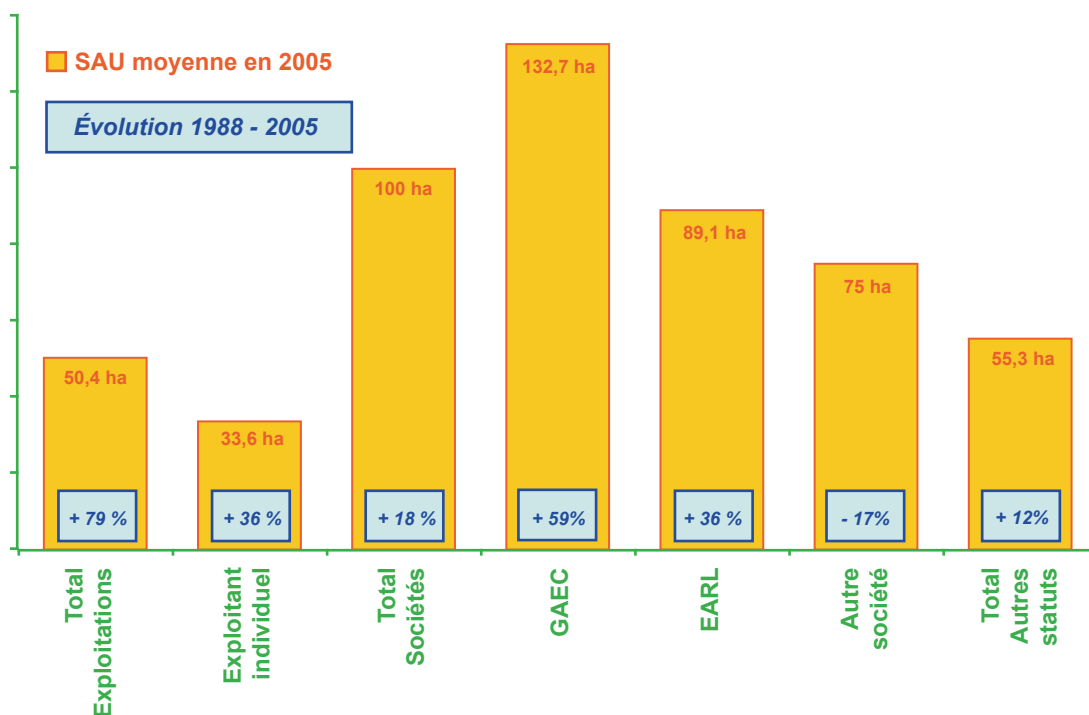
Le rythme de baisse de leur effectif a ralenti, passant de - 3 % par an en moyenne sur la période 1988 - 2000 à - 2,5 % entre 2000 et 2005. Les effets de l'abaissement de l'âge de départ en retraite ne se font plus sentir, mais la décennie future devrait être marquée par les cessations d'activité des nombreuses générations de l'après-guerre.

Les exploitations professionnelles sont, elles aussi, marquées par le phénomène de concentration de leur potentiel économique. Le nombre de celles se situant en deçà de 40 UDE¹, soit environ 60 hectares de blé, a diminué de 5 % par an entre 2000 et 2005. La baisse est modérée pour les unités de taille comprise entre 40 et 60 UDE, puis la tendance s'inverse. Le nombre d'exploitations de plus de 250 UDE, soit l'équivalent de 375 hectares de blé, augmente de 3 % par an. Ces grandes unités sont encore peu représentées, mais leur part s'accroît et elles totalisent une fraction croissante du potentiel économique total des exploitations professionnelles. *A contrario*, la part des plus petites s'amenuise, tant en termes d'effectif que de richesse agricole. En 2005, moins du quart des exploitations professionnelles ont une taille supérieure à 100 UDE (150 hectares de blé), mais elles concentrent plus de la moitié du potentiel agricole. Elles n'étaient que 18 % en 2000, avec moins de la moitié du potentiel. Parmi ces grandes exploitations professionnelles figurent

Graphique 1

Taille moyenne des différents types d'exploitations

(Source : AGRESTE – Recensement agricole 1988 et Enquête de structures 2005)



les exploitations en société : avec 121 UDE en moyenne en 2005, c'est-à-dire 182 hectares de blé, leur dimension économique est le double de celles des exploitations professionnelles individuelles.

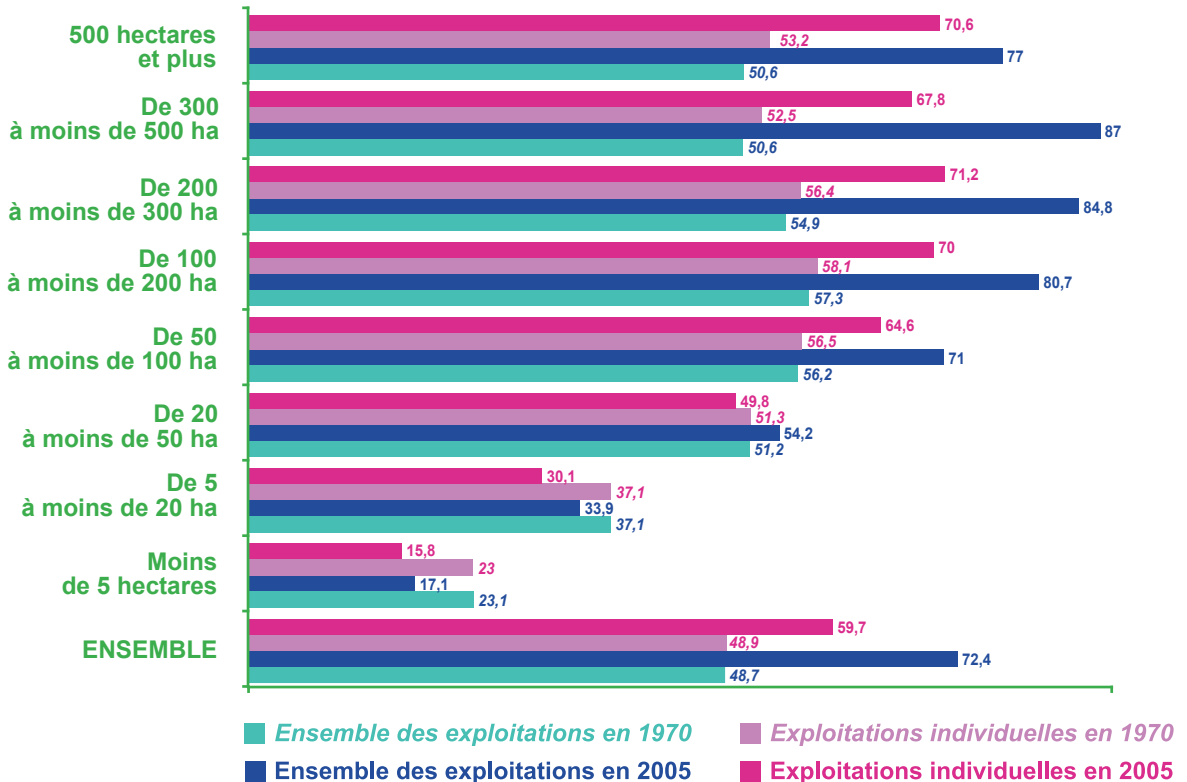
3. PRÉDOMINANCE DU FERMAGE

Les superficies en fermage ont augmenté de 36 % entre 1970 et 2005, passant de 16 à 20 millions d'hectares. Sur la même période, l'ensemble de la SAU a diminué de 8 % du fait de l'urbanisation et de l'activité forestière. Ainsi, en 2005, près des trois quarts des terres sont-elles exploitées en fermage contre moins de la moitié en 1970 (Graphique 2). Cependant, cette évolution est perturbée par la progression du phénomène sociétaire. Si la

société est locataire des terres qu'elle exploite, ce sont souvent les associés eux-mêmes qui en sont propriétaires et les louent à la société dans laquelle ils travaillent. Par contre, la tendance se confirme sur les seules exploitations individuelles où la part des terres cultivées en fermage passe de 49 % en 1970 à 60 % en 2005.

Quel que soit le statut de l'exploitation, la part du fermage est d'autant plus importante que la surface totale exploitée l'est aussi. Ainsi, le fermage ne régresse que dans les petites exploitations de moins de 20 hectares (Graphique 2). Les exploitations individuelles d'une taille comprise entre 50 et 100 hectares louent les deux tiers de leurs terres et celles exploitant plus de 100 hectares en louent près des trois quarts.

Graphique 2

Le fermage progresse, en particulier dans les grandes exploitations*(Pourcentage de la SAU en fermage - Source: AGRESTE - Recensement agricole 1970 et Enquête de structures 2005)*

4. LA CONCENTRATION DES TERRES S'ACCOMPAGNE D'UNE SPÉCIALISATION DE LA PRODUCTION

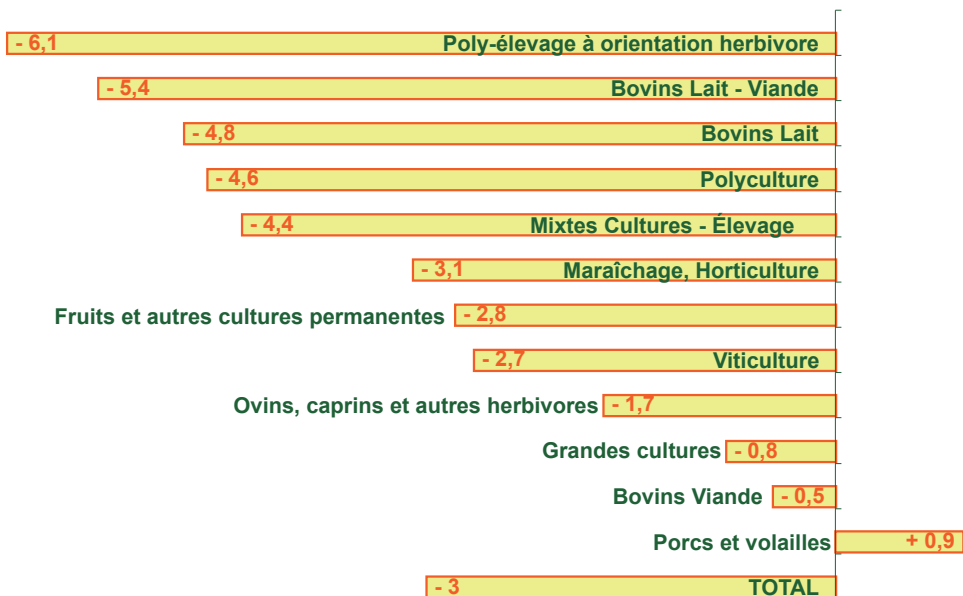
Dans un souci d'accroissement de la productivité, les mouvements de terres se sont accompagnés d'une redistribution importante de leur destination. Entre 1970 et 2005 la superficie « *toujours en herbe* » a régressé de plus de 4 millions d'hectares, alors que les superficies fourragères n'ont diminué que de 400 000 hectares, malgré la baisse importante du nombre de producteurs (Graphique 3). L'herbe « *cultivée* » a remplacé peu à peu celle des prairies permanentes dans l'alimentation animale.

Parallèlement, les surfaces consacrées aux grandes cultures se sont accrues, qu'il s'agisse des céréales dans la décennie soixante-dix ou, de façon spectaculaire, des oléo-protéagineux dans les années quatre-vingts, sous l'impulsion du renforcement des aides : entre 1970 et 1988, leur surface a plus que quadruplé, passant de moins de 400 000 hectares à 1,9 million. Ensuite, la croissance s'est poursuivie plus lentement jusqu'en 2000.

Ces transformations ont contribué au renforcement de la spécialisation des exploitations. Les unités non-spécialisées, de polyculture, poly-élevage ou associant cultures et élevages, ont régressé le plus vite.

Graphique 3

**Évolution du nombre d'exploitations entre 1970 et 2005 :
taux annuel moyen de variation par types de productions (en %)**
(source : AGRESTE - Recensement agricole 1970 et Enquête de structures 2005)



À l'opposé, durant ces trente-cinq ans, seul le nombre d'élevages de porcs et volailles a augmenté en moyenne de 0,9 % l'an : la forte augmentation de + 4 % par an enregistrée entre 1970 et 1988 a ensuite été suivie d'un léger repli. De même, le nombre d'exploitations de grandes cultures a augmenté, même si la croissance du secteur a été plus modérée qu'en élevage (+ 0,7 % entre 1970 et 1988).

Entre 1988 et 2005, la plus faible diminution a été enregistrée dans le secteur viticole d'appellation, suivi de l'élevage de bovins viande qui a bénéficié de la reconversion de certains éleveurs laitiers lors de la mise en place des quotas. De ce fait, bien que spécialisé, le secteur laitier est en forte baisse. Mais ce sont les exploitations de poly-élevage qui subissent les pertes les plus importantes (Graphique 3).

Au fil des ans, la part des différentes orientations de production s'est ainsi modifiée. En 1970, les élevages laitiers arrivaient au premier rang et représentaient 20 % de l'ensemble des unités. En 2005, ils ont été remplacés par les exploitations de

grandes cultures et ne totalisent plus que 11 % de l'ensemble des exploitations. En revanche, la part des élevages bovins pour la viande a doublé, passant de 5 % en 1970 à 12 % en 2005.

5. UNE CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE MODÉRÉE

L'évolution différenciée des différents systèmes de production se retrouve en partie sur celle des différentes régions productrices, mais en partie seulement. En effet, si la diminution des superficies fourragères affecte principalement les zones traditionnelles d'élevage, les reconversions effectuées au profit des grandes cultures atteignent toutes les zones.

Quoi qu'il en soit, la région Champagne - Ardennes se différencie de toutes les autres par le relatif maintien de ses exploitations sans augmentation notable de superficie. L'organisation particulière des viticulteurs champenois leur a permis d'augmenter sensiblement leurs rendements et leur revenu a pu aussi progresser.

Alors que la période 1988 - 2005 marque partout une accélération de la baisse du nombre d'unités agricoles, les différentes zones ne sont pas égales face au phénomène. Entre 1970 et 1988, la régression des surfaces enherbées provoque une diminution plus sensible des exploitations en Auvergne, en Rhône-Alpes, en Lorraine et en Bretagne. Dans les années suivantes, la restructuration se caractérise aussi par la création de sociétés pouvant regrouper plusieurs unités déjà existantes. Ces sociétés sont particulièrement bien représentées dans les régions de grandes cultures.

6. MOINS DE TRACTEURS, MAIS PLUS PUISSANTS

L'agrandissement général des exploitations va de pair avec l'essor de la mécanisation : le nombre de tracteurs est ainsi passé d'environ 300 000 en 1955 à près d'un million et demi trente ans plus tard.

Aujourd'hui, le progrès ne se traduit plus par un accroissement du parc total, mais par le remplacement du matériel existant par des machines de plus en plus puissantes. En 2005, le parc de tracteurs, en propriété et copropriété des exploitants, totalise près de 1 200 000 machines : soit une diminution de 20 % depuis 1988, en

particulier des engins les moins puissants. Comme le montre le *Tableau 3*, les tracteurs de moins de 55 chevaux constituaient la totalité du parc en 1970, environ la moitié en 1988 et seulement le quart en 2005. À l'inverse, le nombre de machines de plus de 80 chevaux augmente fortement : quasi inexistantes en 1970, elles totalisent 42 % du parc en 2005.

Par ailleurs, la spécialisation des exploitations influe fortement sur la puissance utilisée. Les exploitations de cultures permanentes, ainsi que le maraîchage et l'horticulture, qui se caractérisent par des surfaces modestes, nécessitent moins la puissance que l'adaptation à la spécificité des travaux : plus de 80 % de leurs tracteurs font moins de 80 chevaux. Les tracteurs les plus puissants sont monopolisés par les exploitations de grandes cultures : en 2005, celles-ci détenaient plus de 80 % du parc des « *plus de 170 chevaux* ».

Ces exploitations de grandes cultures possèdent également près de la moitié du parc des moissonneuses-batteuses. Elles font de plus appel à des machines extérieures, par l'intermédiaire d'entreprises de travaux agricoles (ETA) ou de coopératives d'utilisation de matériel agricole

Tableau 3
Parc de tracteurs en propriété des exploitations : la montée en puissance

	1970	1988	2000	2005
Total (en milliers)	1 269	1 476	1 264	1 176
Répartition en pourcentage				
Moins de 55 chevaux	94	48	30	24
De 55 à 79 chevaux	6	35	36	34
De 80 à 134 chevaux		16	30	36
135 chevaux et plus		1	4	6

Source : AGRESTE – Recensements agricoles et enquête de structures 2005

(CUMA). La mise en commun du matériel permet de réduire les achats et les charges et, d'autre part, de bénéficier des derniers apports technologiques.

7. CONCENTRATION IMPORTANTE DU TRAVAIL

Le machinisme ne constitue que l'un des facteurs du développement des exploitations agricoles. Les gains obtenus sont largement dus au facteur

humain : c'est-à-dire au travail réalisé par l'ensemble des actifs agricoles, familiaux ou non, permanents ou temporaires. La caractéristique marquante est une baisse de l'emploi forte et continue, à un rythme sensiblement égal à celui des exploitations. En 2005 le nombre d'exploitations équivalait à 34 % de celui de 1970 et le nombre d'unités de travail annuel (UTA)², représentait 36 % du monde d'UTA de 1970.

Tableau 4
Évolution du travail agricole : huit emplois pour 100 hectares en 1970 contre trois en 2005

Nombre de personnes (en milliers)					
	1970	1979	1988	2000	2005
Total Actifs familiaux	3 511,7	2 454,5	1 876,9	1 155,1	952,9
<i>dont – Chefs d'exploitation et co-exploitants</i>	1 591	1 262,7	1 088,7	764	657,4
– Conjoints non co-exploitants	1 052,3	729,8	525,8	248	193,2
– Autres actifs familiaux	868,4	462	262,4	143,1	102,3
Salariés permanents non-familiaux	334,9	232,8	161,3	164,2	147,5
Total Actifs permanents ¹	3 846,6	2 687,3	2 038,2	1 319,3	1 100,4
Nombre d'Unités de travail annuel ² (en milliers)					
	1970	1979	1988	2000	2005
Total Actifs familiaux	1 992	1 581,3	1 214,9	718,1	613,6
<i>dont – Chefs d'exploitation et co-exploitants</i>	1 133,6	920,8	797,9	536,5	480,5
Salariés permanents non-familiaux	280,1	198,4	142,7	137,6	123,2
Salariés saisonniers	96,7	84,7	81,5	93,8	90
Salariés des ETA ³ et des CUMA ⁴	4,9	7,9	6,5	8	9,2
Total des Unités de travail annuel ²	2 373,6	1 872,3	1 401,2	951	836
Nombre moyen d'UTA ² pour 100 hectares de SAU ⁵	7,9	6,3	4,9	3,4	3

1 : Non compris les salariés saisonniers et occasionnels.

2 : Une unité de travail annuel (UTA) équivaut au travail d'une personne occupée à plein-temps pendant une année.

3 : ETA : Entreprise de travaux agricoles.

4 : CUMA : Coopérative d'utilisation de matériel agricole.

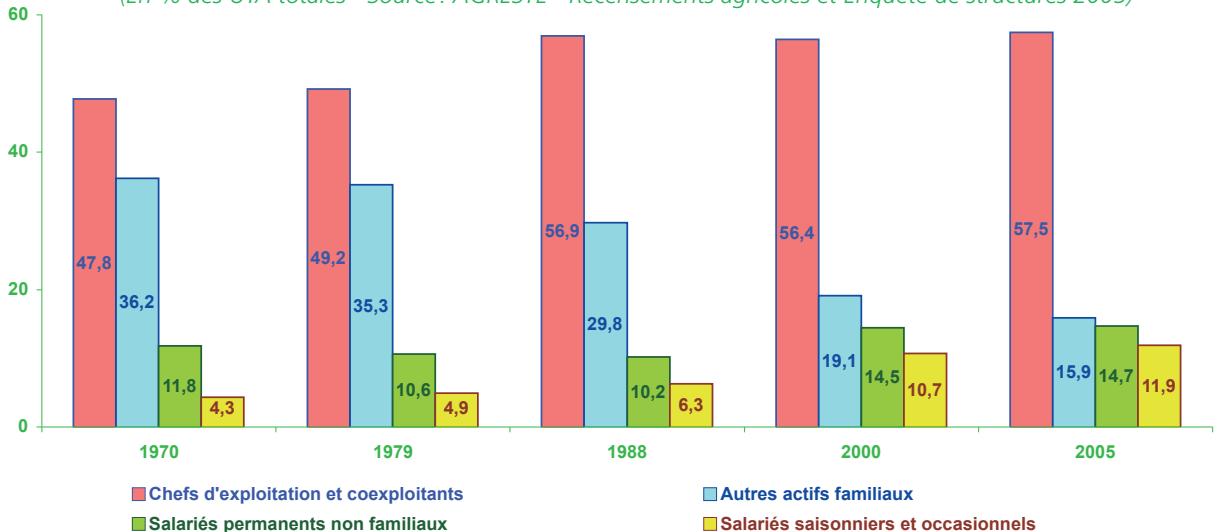
5 : SAU : Surface agricole utilisée.

Source : AGRESTE – Recensements agricoles et enquête de structures 2005

Graphique 4

**Évolution de la part des UTA ¹ fournies par chaque catégorie d'actifs :
la part du travail salarié a presque doublé en trente-cinq ans**

(En % des UTA totales - Source : AGRESTE - Recensements agricoles et Enquête de structures 2005)



1) Une unité de travail annuel (UTA) équivaut au travail d'une personne occupée à plein temps pendant une année.

Ainsi, le nombre moyen d'emplois agricoles par exploitation est-il resté stable sur toute la période à hauteur d'une personne et demie à plein-temps. Cependant, les deux évolutions n'ont pas été parallèles : entre 1979 et 1988, par exemple, la quantité de travail fournie aux exploitations a diminué plus vite que le nombre d'exploitations, puis la situation s'est inversée.

Le phénomène de concentration du travail est très net en termes du nombre d'actifs rapporté à la surface cultivée : 7,9 personnes étaient nécessaires en 1970 pour exploiter 100 hectares, mais il n'en fallait plus que 4,9 en 1988 et 3 en 2005 (Tableau 4).

Par ailleurs, la répartition du travail entre les différentes catégories d'actifs s'est modifiée. De 1970 à 1988, près de 90 % du volume total d'heures travaillées étaient d'origine familiale. À partir de 2000, la part familiale a diminué au profit de celle d'une main-d'œuvre salariée, non apparentée aux exploitants.

De plus, la répartition du travail a évolué au sein même de la famille : le travail réalisé par les conjoints et les autres actifs familiaux s'est

amenuisé (Graphique 4). Les chefs d'exploitation et les co-exploitants effectuaient, en 1970 comme en 1979, un peu moins de la moitié du travail agricole total (48 % des UTA totales). Mais, depuis 1988, ils en réalisent près de 60 % (57 % en 2005). De leur côté, les salariés saisonniers et occasionnels contribuent, en 2005, pour 12 % au travail total contre 4 % en 1970. L'activité agricole tend à se bipolariser entre exploitants et salariés non-familiaux : en 1970, ces deux catégories réunies contribuaient en effet pour 64 % à l'activité totale contre 84 % en 2005.

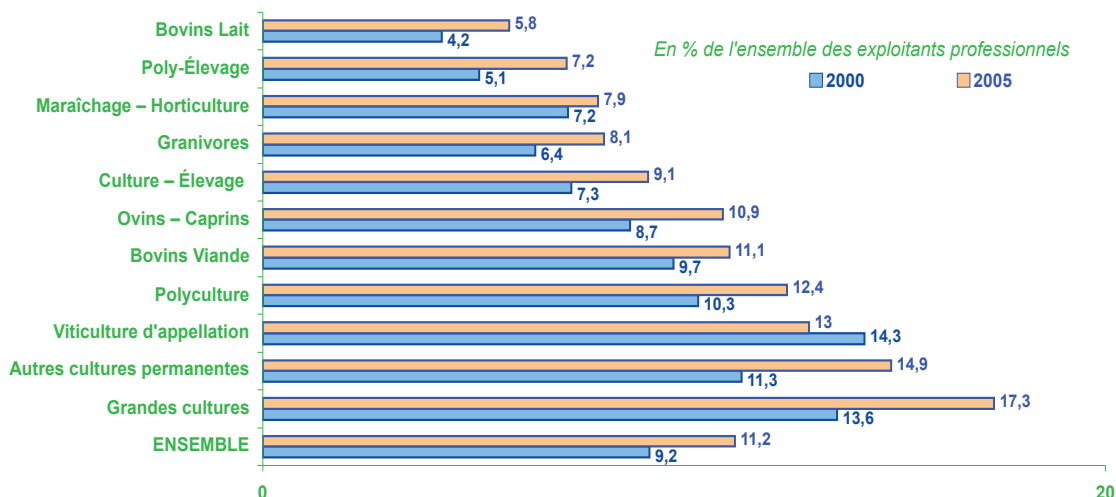
8. LA PROPORTION D'EXPLOITANTS PLURI-ACTIFS EST RELATIVEMENT STABLE

En 2005, 76 % des 657 400 exploitants dénombrés considèrent exercer principalement une profession agricole. Les autres se déclarent à 12 % inactifs (généralement retraités) et, à 12 %, détenteurs d'une profession principale non-agricole. Depuis 1979, ces proportions ont relativement peu évolué, exceptée une légère baisse de la proportion de retraités au profit des agriculteurs. Depuis 1988, outre les

Graphique 5

**Chefs d'exploitation et co-exploitants des exploitations professionnelles :
la pluri-activité progresse, sauf en viticulture d'appellation**

(source : AGRESTE - Enquête Structures 2005 & Recensement agricole 2000 / Mêmes échantillons)



mouvements de la structure par âge, la législation a favorisé les cessations complètes d'activité en ne permettant aux retraités que la mise en valeur de très petites superficies. En 1979, 70 % des exploitants se déclaraient agriculteurs à titre principal, 15 % inactifs et 15 % travaillaient principalement hors du secteur agricole. Depuis quelques années, le travail à plein-temps connaît un léger regain : en 2005, il concerne trois exploitants sur cinq.

Toutefois, les chiffres sont assez différents si on exclut les exploitants non professionnels dont bon nombre sont retraités et donc peu engagés dans le processus de production. En 2005, la quasi-totalité des 455 300 chefs d'exploitation et co-exploitants professionnels déclare une profession qui s'exerce principalement, voire exclusivement pour huit sur dix d'entre eux, en agriculture. La taille importante de leur exploitation et la charge de travail qu'elle entraîne sont peu compatibles avec l'exercice d'un autre métier. Les pluri-actifs sont donc peu nombreux (Graphique 5). Néanmoins, leur part a légèrement augmenté depuis 2000 et cette hausse touche toutes les orientations de production, hormis la viticulture d'appellation. Les plus concernés sont les exploitants de grandes cultures, alors qu'en élevage

bovin laitier, les pluri-actifs restent marginaux.

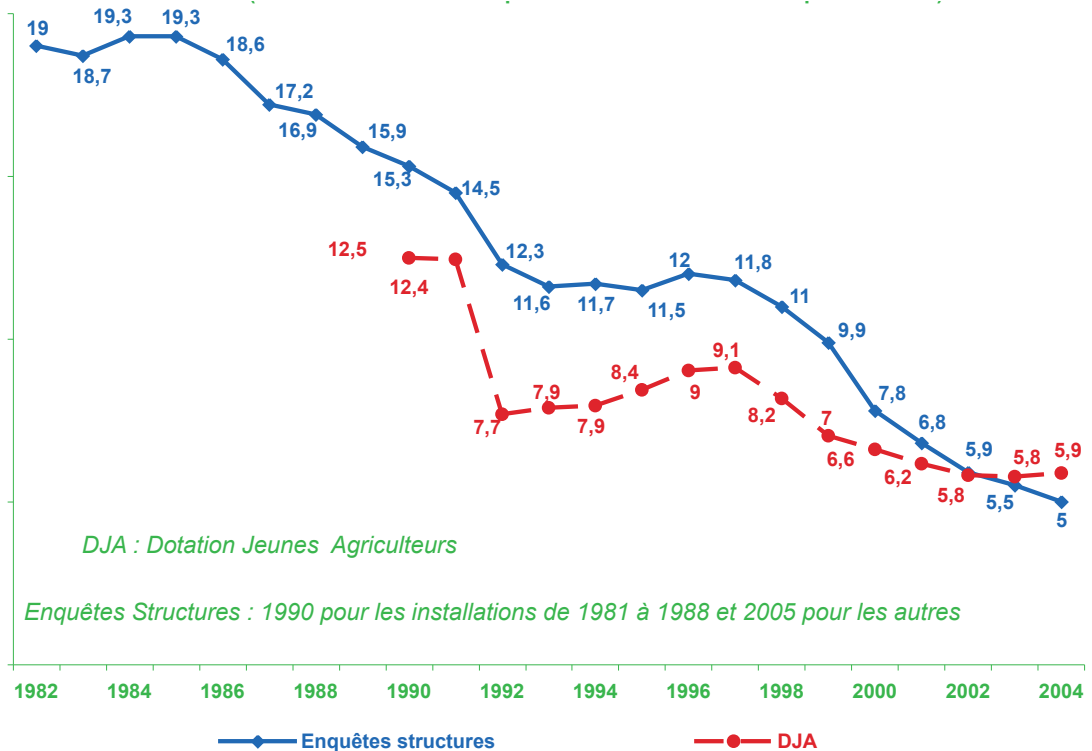
Une part infime d'exploitants travaille, à titre principal, hors de l'agriculture : la proportion atteint au maximum 5 % dans le secteur des cultures permanentes. Même à titre secondaire, le travail non-agricole reste rare : en 2005, seuls 8 % des exploitants professionnels, surtout âgés de quarante à cinquante-quatre ans, sont concernés. Il s'agit souvent d'une activité non salariée, plus flexible et facilitant donc le cumul des tâches. Certains exercent des charges électives, professionnelles ou associatives, pouvant avoir un rapport avec l'agriculture.

En 2005 comme en 2000, huit exploitants professionnels sur dix consacrent un plein-temps à l'agriculture. Celui-ci est plus répandu chez les hommes que chez les femmes même si, pour celles-ci, la tendance est à la progression. Le plein-temps ne commence à chuter qu'à partir de soixante ans, quand la cessation de travail est envisagée : environ un exploitant de plus de soixante ans sur deux travaille à plein-temps. Mais, chez les exploitants professionnels, les personnes les plus âgées totalisent à peine 10 % de l'ensemble, alors qu'elles en constituent 43 % chez les exploitants non professionnels.

Graphique 6

**Installations de chefs d'exploitation de moins de quarante ans :
le nombre de jeunes est en baisse constante (en milliers)**

(Source : AGRESTE - Enquête Structures & CNASEA pour les DJA)



9. PEU D'INSTALLATIONS, MAIS DAVANTAGE DE JEUNES FEMMES

Dans les enquêtes sur la structure des exploitations, les chefs d'exploitation sont interrogés sur l'année de prise de direction de leur première exploitation. Cette date est considérée comme celle de leur installation.

Les installations des plus jeunes agriculteurs sont ainsi évaluées de façon assez satisfaisante : on peut penser en effet qu'ils sont toujours agriculteurs dix ans après. En revanche, les installations tardives peuvent être suivies, à plus ou moins longue échéance, d'une cessation d'activité, et provoquer une baisse artificielle du nombre total d'installations. Ceci est notamment le cas lors des

reprises temporaires de fermes par des conjoints qui succèdent pour quelques années à l'ancien exploitant. Par ailleurs, ce questionnement ne prend pas en compte les installations de co-exploitants d'exploitations en société : d'où, surtout pour les années les plus récentes, une légère sous-estimation du nombre réel d'exploitants. Enfin, toutes les installations sont dénombrées, qu'elles soient aidées ou non.

Le nombre de chefs d'exploitations installés à moins de quarante ans, avec ou sans aide, est en baisse constante (Graphique 6). Dans les années deux mille, il est moitié moindre que dix ans plus tôt. Cette tendance se retrouve au niveau des installations aidées gérées par le Centre national d'aménagement des structures des exploitations

agricoles (CNASEA), même si celles-ci incluent les installations de co-exploitants et sont soumises à conditions comme, par exemple, le niveau de formation du demandeur d'aide et la prévision de viabilité de l'exploitation.

Environ une installation sur deux concerne une femme. Toutefois, jusqu'en 1990, 70 % de ces arrivées correspondaient à de simples reprises de l'exploitation par le conjoint de l'exploitant ayant cessé son activité et la quasi-totalité concernait des femmes de plus de cinquante ans. La succession de l'exploitation était en quelque sorte différée, reportée de quelques années jusqu'à la cessation d'activité du conjoint reprenneur. Mais, dix ans plus tard, ces successions temporaires par le conjoint ne regroupaient plus que 30 % des installations totales. En revanche, hors reprises par le conjoint, les installations de femmes ont progressé puisqu'elles ont représenté 24 % des installations totales en 2005 contre 17 % en 1990. La majorité d'entre elles a moins de quarante ans.

Par ailleurs, si les reprenneurs sont aussi souvent que par le passé apparentés à l'ancien chef d'exploitation,

la majorité d'entre eux a maintenant travaillé hors agriculture avant de reprendre la ferme.

Enfin, la structure par âge des nouveaux exploitants évolue peu : environ trois sur quatre sont âgés de moins de quarante ans.

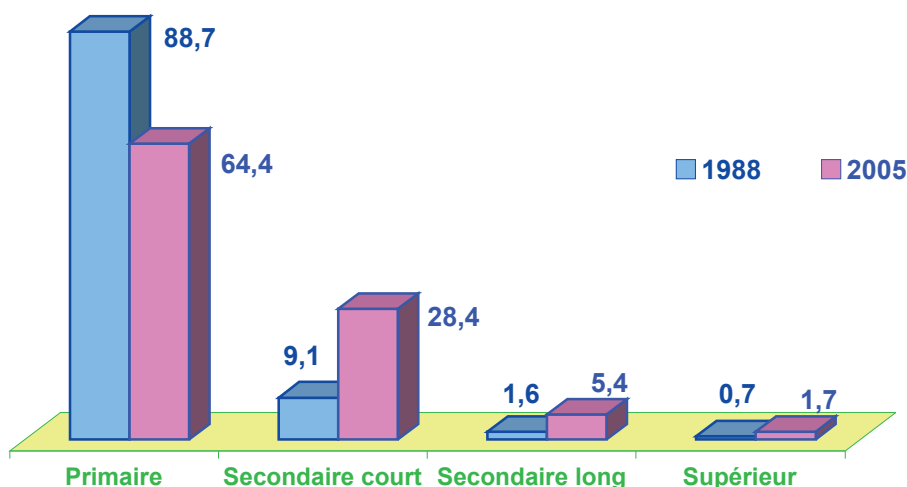
10. DES AGRICULTEURS DE MIEUX EN MIEUX FORMÉS

Comme celui de tous les Français, le niveau de formation des agriculteurs a considérablement augmenté. Entre 1988 et 2005, le nombre d'exploitants ayant un niveau de formation au moins égal à celui du baccalauréat a doublé, alors que, sur la même période, l'effectif total de personnes concernées a diminué de 40 % (Graphique 7).

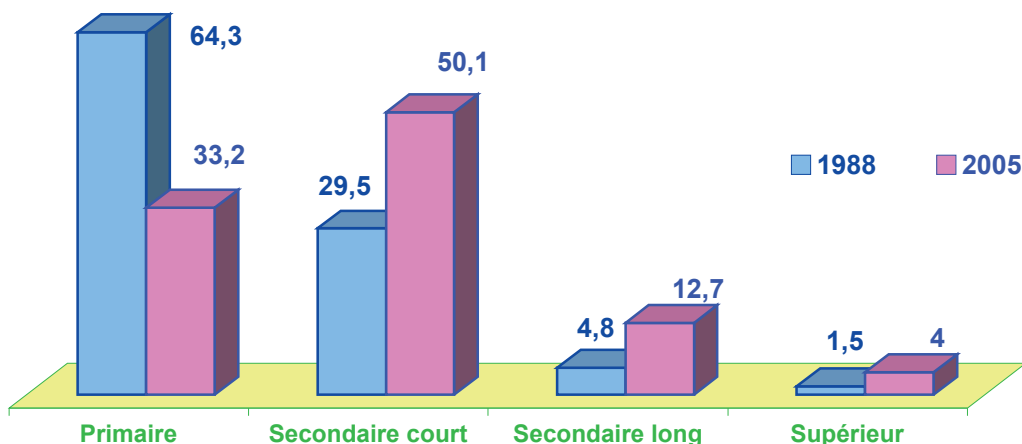
Les plus jeunes, c'est-à-dire les plus récemment sortis du cursus scolaire, restent les mieux formés. Leur niveau s'est beaucoup amélioré depuis une quinzaine d'années. En 1988, près des deux tiers des exploitants de moins de quarante ans avaient suivi une simple formation primaire et environ 10 %

Graphique 7

Formations générales ou agricoles : le niveau monte parmi l'ensemble des chefs d'exploitation et des co-exploitants
(Source : AGRESTE - Recensements agricoles et Enquête de structures 2005)



Graphique 8
Formations générales ou agricoles :
seul le tiers des moins de quarante ans s'arrête désormais au primaire
(source : AGRESTE - Recensements agricoles et Enquête de structures 2005)



atteignaient ou dépassaient le niveau du baccalauréat. En 2005, seuls un tiers est de niveau « *primaire* » et la proportion de ceux ayant achevé un cycle long a doublé (Graphique 8).

Parallèlement, du fait des exigences accrues en matière de formation pour obtenir une *Dotation d'installation aux jeunes agriculteurs* (DJA), les exploitants suivent de plus en plus leur cursus scolaire dans des établissements agricoles et leur niveau monte. En 2005, plus de 90 % des hommes, exploitants professionnels de moins de quarante ans, ont suivi des études agricoles et près de 60 % ont au moins atteint le niveau du baccalauréat. Cinq ans plus tôt, seule la moitié accédait à ce niveau. Les progrès accomplis par les plus jeunes générations sont très sensibles : 30 % des hommes, exploitants de moins de trente-cinq ans, ont suivi un cycle supérieur agricole contre moins de 20 % des hommes âgés de trente-cinq à trente-neuf ans.

Contrairement aux hommes, les jeunes exploitantes optent pour des études générales plutôt qu'agricoles. En 2005, le tiers des exploitantes professionnelles de moins de quarante ans n'a reçu aucune formation agricole, mais celle-ci progresse. En revanche, quand la formation agricole existe, son niveau est identique à celui des hommes. Cette moindre adhésion des femmes à l'enseignement agricole les pénalise pour l'obtention d'une DJA puisque celle-ci nécessite au minimum un brevet de technicien agricole (BTA).

La désaffection pour la filière professionnelle n'est pas propre au monde agricole : les filles sont en général majoritaires dans les filières générales et technologiques. Celles qui ont été orientées dans des filières professionnelles choisissent massivement les domaines des services, tandis que les garçons optent tout aussi fortement pour les domaines de la production ³.

11. LES JEUNES CONJOINTES TRAVAILLENT HORS AGRICULTURE

Le modèle du conjoint « *aide familial* » disparaît progressivement. Cette population, essentiellement féminine, tend de plus en plus à se diviser en deux catégories :

- ◆ La première se compose d'inactives agricoles, exerçant une profession hors de l'agriculture et donc, comme dans la majorité des couples, sans relation avec celle de leur conjoint
- ◆ La seconde regroupe les femmes qui font de l'agriculture leur véritable métier et se professionnalisent.

En 1979, les trois quarts des épouses d'exploitants exerçaient encore une activité sur l'exploitation, même si celle-ci était presque toujours à temps partiel. En 2005, seule une conjointe sur deux travaille à la ferme et cette proportion tombe même à un tiers pour les femmes de moins de quarante ans. Ces jeunes femmes ont, beaucoup plus souvent que leurs aînées, vécu dans un milieu non-agricole et le choix de leur conjoint ne détermine plus leur profession. À l'opposé, la plupart des femmes plus âgées sont issues de milieux agricoles et ont toujours consacré une part de leur temps à l'agriculture. Aides familiales sur l'exploitation de leurs parents, elles sont devenues aides familiales sur celle de leur mari. Mais ce modèle disparaît de plus en plus vite : le métier d'agricultrice devient un choix pour les femmes qui l'exercent.

D'autre part, même si son niveau reste encore peu élevé, le salariat sur exploitation commence à poindre dans la population des conjointes. En 2005, environ une *conjointe non co-exploitante* sur dix avait ce statut et leur nombre a augmenté entre 2000 et 2005, alors que, parallèlement, l'effectif total de conjointes a diminué. La proportion la plus élevée de *conjointes salariées* se trouve sur les exploitations les plus spécialisées : viticulture d'appellation, maraîchage et horticulture ou

élevages de porcs et de volailles. Les exploitations concernées sont en général des sociétés où coexistent production et commercialisation.

12. AIDES FAMILIAUX : DES PARENTS ET DES ENFANTS

Entre 1970 et 2005, le nombre d'actifs familiaux autres que les exploitants et leurs conjoints a été divisé par huit, alors que celui de conjoints a été divisé par cinq et celui des exploitants, par deux. Il s'agit essentiellement de parents et d'enfants d'exploitants. En 1970, les descendants étaient largement majoritaires, puisqu'ils constituaient près des deux tiers de ces *autres actifs familiaux*. En 2005, ils n'en représentent plus que le tiers. Les parents d'exploitants sont devenus prépondérants : ils constituent 54 % de l'effectif des *autres actifs familiaux* contre seulement 22 % en 1970. Il s'agit d'anciens exploitants ayant cessé leur activité. Depuis l'ouverture des droits à la retraite agricole à soixante ans, nombre d'entre eux travaillent à temps partiel sur l'exploitation de leurs enfants.

Par ailleurs, le travail à plein-temps s'est en effet encore raréfié : en 2005, il n'occupe plus que 14 % des *autres actifs familiaux* contre 27 % en 1970.

Durant plusieurs décennies, les enfants d'exploitants ont quitté les campagnes afin d'exercer une profession hors de l'agriculture. Les filles, qui n'étaient pas considérées comme des « *repreneuses* » potentielles de l'exploitation familiale, sont parties en plus grand nombre et à un âge plus précoce. Il s'en est suivi un formidable déséquilibre des sexes chez les jeunes vivant sur les exploitations et une augmentation du nombre d'hommes célibataires. Cette situation peut avoir contribué au développement des mariages avec des conjointes issues du milieu non-agricole. De ce point de vue, la situation s'est stabilisée en 2005 et certains jeunes reviennent même assurer la succession de leurs parents, après avoir exercé une autre profession.

13. STABILISATION DES EMPLOIS DE SALARIÉS NON FAMILIAUX

La stabilisation de l'emploi salarié non familial depuis dix ans va de pair avec la croissance du nombre de sociétés agricoles. Cette situation fait suite à plusieurs décennies de très forte baisse due à l'essor de la mécanisation. Le nombre d'emplois salariés a été divisé par deux entre 1970 et 1988 et celui des employeurs par près de trois (Tableau 5). Durant cette période, les emplois se sont donc fortement concentrés dans un nombre réduit d'exploitations : 1,8 emploi en moyenne par employeur en 1970, puis 2 en 1979 et 2,3 en 1988. Mais cette croissance s'est ensuite arrêtée : comme en 2005, chaque employeur occupe en moyenne 2,2 salariés.

Les évolutions du nombre d'emplois de salariés non familiaux enregistrées entre 1988 et 2005 sont très contrastées selon les secteurs de production. La croissance est forte dans les élevages hors sol de porcs et de volailles, ainsi que dans les exploitations viticoles d'appellation. En 2005, 26 % des emplois de salariés permanents non familiaux se trouvent sur des exploitations de viticulture d'appellation, et leur effectif a augmenté de 0,8 % par an, en moyenne, entre 1998 et 2005. À l'opposé, le nombre d'emplois diminue dans les « autres exploitations viticoles » et, plus encore, dans les exploitations fruitières. La moitié des emplois reste concentrée en cultures permanentes et dans les exploitations maraîchères ou horticoles (Graphique 9).

Quelle que soit la spécialisation de l'exploitation, l'emploi salarié concerne quasi exclusivement

Tableau 5
L'emploi salarié non-familial se stabilise

Évolution des effectifs (en milliers)				
	1970	1979	1988	2005
Total Exploitations	1 587,6	1 262,7	1 016,8	545,3
dont – Avec salariés permanents non-familiaux	189,8	115,4	70,4	65,8
Emplois de salariés permanents non-familiaux	335	232,8	161,3	147,5
Taux annuel moyen de variation (en pourcentage)				
	1970 / 1979	1979 / 1988	1988 / 2005	
Total Exploitations	- 2,5	- 2,4	- 3,6	
dont – Avec salariés permanents non-familiaux	- 5,4	- 5,3	- 0,4	
Emplois de salariés permanents non-familiaux	- 4	- 4	- 0,5	

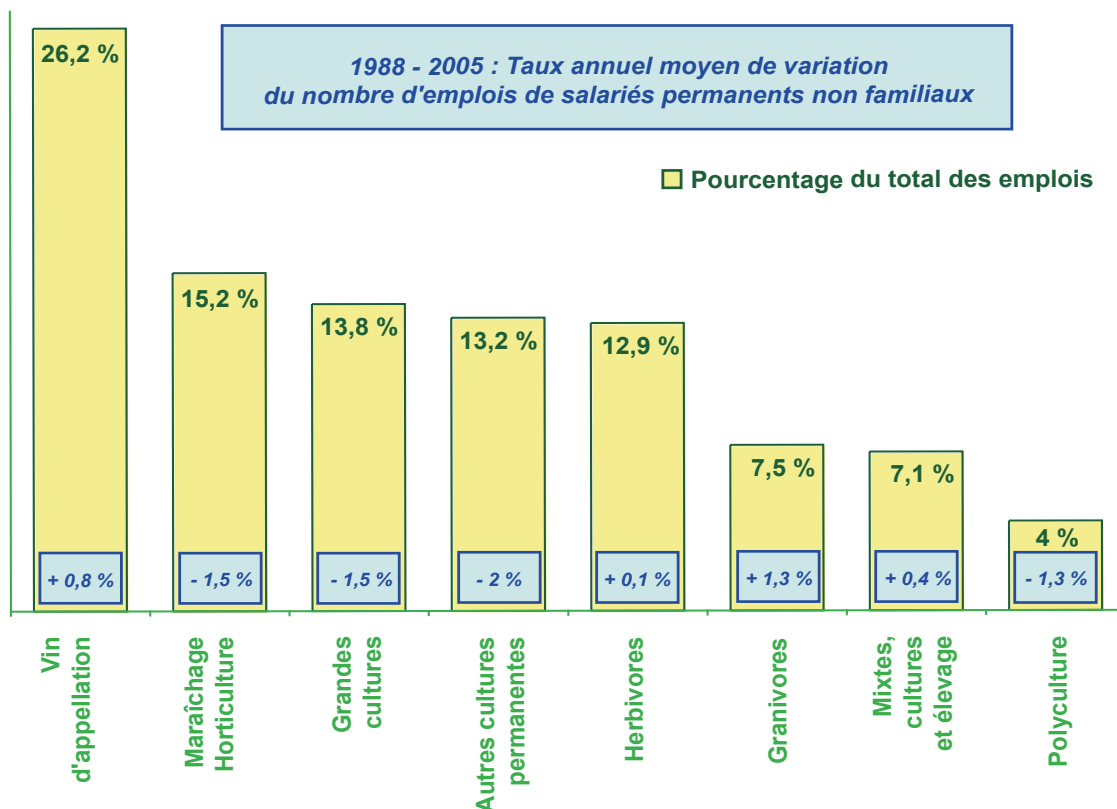
Source : AGRESTE – Recensements agricoles et enquête de structures 2005

Graphique 9

Part des emplois de salariés permanents non familiaux par OTEX en 2005

(En % du total des emplois

Source : AGRESTE - Recensement agricole 1988 et Enquête de structures 2005)



les exploitations professionnelles et de plus, il ne s'accroît que dans les exploitations en société. Celles-ci regroupent désormais 70 % des emplois de salariés permanents, alors qu'elles ne constituent que 38 % de l'ensemble des exploitations professionnelles. Relativement peu nombreuses, les sociétés commerciales et les coopératives, qui associent agriculture et autres activités, tel le conditionnement des produits, se classent au premier rang des employeurs.

Par ailleurs, les salariés non-familiaux sont jeunes, et ce plus encore en 2005 qu'en 1988. Aujourd'hui, environ la moitié d'entre eux a moins de quarante ans et le quart, moins de trente ans, alors qu'en 1988, seul un peu plus du tiers avait moins de

quarante ans. Par comparaison, la population des exploitants professionnels est beaucoup plus âgée puisque, en 2005, seul un peu plus du quart est âgé de moins de quarante ans.

Entre 1988 et 2005, les emplois salariés à temps partiel sont ceux qui ont le plus progressé. En 2005, le tiers des emplois salariés permanents est à temps partiel contre 28 % en 1988. Toutefois, ces salariés peuvent être employés sur plusieurs exploitations *via*, ou non, un groupement d'employeurs. En 2005, 22 % des emplois à temps partiel concernent des salariés appartenant à un groupement d'employeurs qui, de fait, travaillent à plein-temps.

Références bibliographiques

- ◆ Alexandre Lee et Marie-Françoise Slak : « Les paysages français changent entre 1992 et 2002 : artificialisation et fermeture des paysages aux dépens du mitage ou de la déprise des zones agricoles ». *Cahier* mis en ligne en août 2007 (www.agreste.agriculture.gouv.fr).
- ◆ Insee – Références : « L'agriculture, nouveaux défis ». Insee 2007.
- ◆ Solange Rattin « Les sociétés agricoles en pleine croissance ». *Agreste-Cahiers* n°2, juillet 2007.
- ◆ Agreste – *Graph Agri* 2007.
- ◆ Solange Rattin : Principaux résultats de l'enquête sur la structure des exploitations agricoles en 2005 ». *Agreste-Cahiers* n°4, décembre 2006.
- ◆ Jean-Pierre Boinon et Anne-Marie Dussol : « Les installations sans DJA : une contribution significative à l'activité agricole ». *Agreste-Cahiers* n°3, juin 2005.
- ◆ Anne-Marie Dussol, Mohamed Hilal, Jean-Christophe Kroll : « 30 ans de PAC : plus de grandes cultures, moins de fourrages, autant de disparités géographiques ». *Agreste-Cahiers* n° 3, juillet 2003.
- ◆ Solange Rattin : « Recrudescence du temps partiel chez les salariés permanents non-familiaux ». *Agreste-Cahiers* n°3, juillet 2003.
- ◆ Denis Barthélémy, Anne-Marie Dussol : « Sociétés agricoles : entre modernité et tradition ». *Agreste-Cahiers* n°2, juillet 2002.
- ◆ Solange Rattin : « L'agriculture au féminin se professionnalise ». *Agreste-Cahiers* n°2, juillet 2002.
- ◆ Élisabeth Béraud : « Plus de performances sur moins d'espace – Un demi-siècle d'agriculture ». *Agreste-Primeur* n°8, juin 1996.

DÉMOGRAPHIE AGRICOLE

La France doit-elle craindre l'avenir ?

Prévisions à l'horizon 2020

M. François Lefebvre¹

Responsable du secteur « *Études* »

du Centre national pour l'aménagement

des structures des exploitations agricoles (Cnasea)

1 - francois.lefebvre@cnasea.fr

Sommaire

INTRODUCTION

1. 1900 – 2007 : LA FABULEUSE MUTATION DU MONDE AGRICOLE

1.1. VINGTIÈME SIÈCLE : LA RÉVOLUTION AGRICOLE

1.1.1. *Exode rural et mécanisation des campagnes*

1.1.2. *1990 – 1999 : la fin de la transition démographique*

1.2. LES ANNÉES DEUX MILLE

1.2.1. *L'effet Seconde Guerre mondiale*

1.2.2. *Un ersatz de baby-boom*

1.3. LE POINT SUR 2006

2. LES PRÉVISIONS DÉMOGRAPHIQUES À L'HORIZON 2020

2.1. LA QUESTION FONCIÈRE

2.2. LE SCÉNARIO LE PLUS PROBABLE

2.2.1. *Moins de départs*

2.2.2. *Une relative stabilité des surfaces de terres libérées*

2.2.3. *Un nombre d'installations en recul*

2.2.4. *Pas de changement dans l'évolution du nombre total de chefs d'exploitation*

2.3. D'AUTRES SCÉNARIOS

3. LA SOCIÉTÉ AGRICOLE CONFRONTÉE À SON ÉVOLUTION

3.1. LES DÉPARTS PRÉCOCES DE L'AGRICULTURE

3.2. LES NOUVEAUX AGRICULTEURS

3.2.1. *L'installation : une question d'âge ?*

3.2.2. *L'installation sans les aides de l'État*

3.3. UNE POPULATION AGRICOLE QUI CHANGE

3.3.1. *Davantage de femmes*

3.3.2. *Les installations hors du cadre familial*

3.3.3. *La « pluri-activité »*

CONCLUSION : RELEVER LES DÉFIS POUR CHOISIR SON DESTIN

Liste des encadrés

ENCADRÉ 1

SOURCES STATISTIQUES

ENCADRÉ 2

DÉFINITIONS

ENCADRÉ 3

LES INSTALLATIONS AGRICOLES EN 2006

Liste des tableaux

TABLEAU 1

STRUCTURE DES INSTALLATIONS EN 2006

TABLEAU 2

LE DEVENIR DES TERRES LIBÉRÉES PAR LES AGRICULTEURS

TABLEAU 3

TAUX DE DÉPARTS PAR TRANCHES D'ÂGES

TABLEAU 4

STRUCTURE DES SORTIES PAR ÂGE POUR L'ANNÉE 2005

TABLEAU 5

STRUCTURE DES INSTALLATIONS PAR ÂGE EN 2006

TABLEAU 6

LES INSTALLATIONS NON-AIDÉES

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CHEFS D'EXPLOITATION ENTRE 1993 ET 2006

GRAPHIQUE 2

PYRAMIDE DES ÂGES DES CHEFS D'EXPLOITATION EN 1999

GRAPHIQUE 3

EFFECTIFS EN 1988 DES CHEFS D'EXPLOITATION SELON LEUR ANNÉE DE NAISSANCE

GRAPHIQUE 4

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DÉPARTS ET D'INSTALLATIONS ENTRE 1994 ET 2006

GRAPHIQUE 5

ÉVOLUTION DE LA SURFACE AGRICOLE UTILISÉE MOYENNE À L'INSTALLATION ENTRE 1999 ET 2006

GRAPHIQUE 6

COMPARAISON DES PYRAMIDES DES ÂGES DES CHEFS D'EXPLOITATION EN 1994 ET EN 2006

GRAPHIQUE 7

PRÉVISION DES SORTIES DE CHEFS D'EXPLOITATION JUSQU'EN 2020

GRAPHIQUE 8

ÉVOLUTION DEPUIS 1994 DE LA SURFACE AGRICOLE UTILISÉE MOYENNE PAR CHEF D'EXPLOITATION

GRAPHIQUE 9

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE JUSQU'EN 2020 DE LA SAU MOYENNE DES « SORTANTS » DE L'AGRICULTURE

GRAPHIQUE 10

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE ANNUELLE JUSQU'EN 2020 DES SURFACES AGRICOLES LIBÉRÉES

GRAPHIQUE 11

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE ANNUELLE JUSQU'EN 2020 DES SURFACES CONSACRÉES À L'INSTALLATION

GRAPHIQUE 12

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE JUSQU'EN 2020 DU NOMBRE ANNUEL D'INSTALLATIONS

GRAPHIQUE 13

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE JUSQU'EN 2020 DU NOMBRE DE CHEFS D'EXPLOITATION

Liste des sigles

CNASEA : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles

DJA : Dotation (d'installation) aux jeunes agriculteurs

HA : Hectare

HCF : (Installations) hors du cadre familial

MSA : Mutualité Sociale agricole

RDI : Répertoires départementaux à l'installation

SAU : Surface agricole utilisée. Selon la définition publiée dans l'édition 2007 d'Agreste GraphAgri, celle-ci comprend les terres arables, la superficie toujours en herbe et les cultures permanentes.

INTRODUCTION

Est-il pertinent de s'intéresser encore à la démographie agricole ? La question mérite sans aucun doute d'être posée car chacun sait que le nombre d'agriculteurs diminue d'année en année et que les progrès techniques permettent largement de faire face à cette baisse de main-d'œuvre. Pourquoi alors montrer tant d'intérêt pour une profession qui occupe moins de 3 % de la population active ? La réponse peut se résumer en se référant à la Loi d'Orientation Agricole votée en 1999 puisque celle-ci stipule que le rôle de l'agriculture est triple :

- ◆ *Économique* : le classement de la France comme second pays exportateur agricole mondial prouve à lui seul l'importance de l'agriculture dans l'économie nationale. De plus, cette importance se retrouve, de manière indirecte et difficilement quantifiable, dans d'autres secteurs économiques. Ainsi, par exemple, les produits agricoles constituent-ils souvent des vecteurs importants d'attractivité en termes touristiques et figurent en bonne place dans les brochures régionales d'information.
- ◆ *Socio-territorial* : l'agriculture, qui occupe la moitié du territoire national, constitue un élément indispensable de l'aménagement du territoire. Elle est synonyme de cadre de vie agréable, d'espace et de verdure aux abords des villes et dans les territoires les plus urbanisés. Mais elle reste aussi le seul garant d'un tissu social exsangue dans les régions du « *rural profond* », d'où l'exode demeure une réalité.
- ◆ *Agri-environnemental* : cet aspect prend de plus en plus d'importance : poumon vert des villes, élément significatif de la prévention contre les incendies, etc., l'agriculture n'est pas seulement celle qui pollue et que l'on met à l'index.

Dans ce contexte, il n'est donc pas anodin d'étudier la démographie agricole, et ce d'autant qu'après des années de surplus, des tensions en matière d'approvisionnement réapparaissent, notamment sur le marché des céréales. Cet article vise donc à répondre à la question « *Combien d'agriculteurs à l'horizon 2020 ?* ». Pour ce faire :

- ◆ *La première partie* du texte analyse les grands phénomènes ayant marqué le vingtième siècle

dans le domaine agricole, puis dresse l'état des lieux de la population des chefs d'exploitation.

- ◆ *La seconde partie* traite de la prospective proprement dite : elle présente des prévisions d'évolutions démographiques à l'horizon 2020 et leurs conséquences potentielles en termes de départs, de surfaces libérées et d'installations.
- ◆ *La troisième partie*, plus sociologique, met en perspective les évolutions de la structure même du monde agricole, sur le thème « *La société agricole confrontée à son évolution* » : départs précoces, profils des « *nouveaux agriculteurs* », installations hors cadre familial, importance de la pluri-activité, etc.

1. 1900 – 2007 : LA FABULEUSE MUTATION DU MONDE AGRICOLE

1.1. VINGTIÈME SIÈCLE : LA RÉVOLUTION AGRICOLE

1.1.1. Exode rural et mécanisation des campagnes

Entre 1900 et 2000, le nombre d'agriculteurs a été divisé par dix, passant de plus de cinq millions à 550 000. Ce seul rappel illustre les bouleversements que le monde agricole a connus durant le vingtième siècle. Cette diminution de 4,5 millions de chefs d'exploitation agricole résulte essentiellement des extraordinaires progrès techniques qui ont caractérisé la période, ainsi que des deux conflits mondiaux qui l'ont marquée.

La modernisation des outils de productions, la mécanisation exponentielle des exploitations et les progrès réalisés par les industriels dans le domaine des produits phytosanitaires ont entraîné une augmentation générale sans précédent de la productivité. Autrement dit, la technique a permis de produire beaucoup plus avec des besoins en main-d'œuvre réduits. De fait, la taille des exploitations s'est accrue de manière sensible.

Le nombre particulièrement faible d'enfants d'agriculteurs nés dans l'entre-deux-guerres et s'étant installés comme agriculteurs entre 1945

et 1965 est symptomatique de ce phénomène. L'accroissement de la superficie des fermes a diminué les possibilités d'installation. Cependant, cet agrandissement des exploitations n'est pas la seule explication à la baisse du nombre d'installa-

tions. De nombreux enfants de chefs d'exploitation ont en effet préféré partir en ville et profiter des « *Trente Glorieuses* ² » plutôt que de rester à la campagne et ce phénomène a amplifié l'exode rural.

Encadré 1

Sources statistiques

Sauf mention spécifique, les données – sources utilisées dans cet article proviennent de la Mutualité Sociale Agricole (MSA). À partir des assujettis AMEXA, celles-ci comptabilisent « *tous les chefs d'exploitation en activité cotisant à l'une ou l'ensemble des trois branches : maladie, prestations familiales, vieillesse. Ne sont pas compris les cotisants de solidarité, les retraités, les Rmistes, les exploitants sous les drapeaux, les créateurs d'entreprise, les invalides, les autres exclus et exonérés AMEXA (parlementaires, veuves de guerre, résidents hors France), ainsi que les connexes* ».

Par comparaison, l'article rédigé par Mme Solange Rattin, également inclus dans le dossier « *Foncier* » de ce DEMETER 2009, s'appuie sur les données du *Service central des enquêtes et études statistiques* (SCEES) du ministère de l'Agriculture et de la Pêche. De ce fait, certains écarts entre les données chiffrées utilisées dans les deux textes peuvent être relevés : ils résultent de légères différences dans les définitions statistiques entre le SCEES et la MSA.

Encadré 2

Définitions

- ◆ **Agriculteur / Chef d'exploitation** : selon le Larousse, l'agriculteur est « *la personne qui cultive la terre* », mais aussi celle « *dont l'activité professionnelle a pour objet de mettre en valeur une exploitation agricole* ». Par contre, le terme « *chef d'exploitation* » renvoie à une définition officielle de l'administration puisque, selon l'Insee, l'Institut national de la statistique et des études économiques, « *le chef d'exploitation est la personne physique qui assure la gestion courante de l'exploitation. Dans le cas d'une forme sociétaire, où plusieurs personnes peuvent remplir cette fonction, on retient celle qui assure la plus grande part de responsabilité, les autres étant définies comme co-exploitants* ». Dans l'article, les deux termes sont utilisés de manière interchangeable.
- ◆ **Baby-Boom** : augmentation brusque de la natalité dans les pays européens immédiatement après la Seconde Guerre mondiale. Les démographes situent « *le pic* » du phénomène vers 1948 et sa fin au tout début des années cinquante, voire dès 1951. Les enfants nés durant cette période sont les « *baby boomers* ».
- ◆ **Papy-Boom** : il s'agit de l'arrivée à l'âge de la retraite des enfants nés soixante ans plus tôt, durant le « *baby-boom* ».
- ◆ **Sorties** : Il s'agit des chefs d'exploitation ayant quitté leur statut d'agriculteur.

2 - Les *Trente Glorieuses* ou *La révolution invisible de 1949 à 1975* est le titre d'un livre publié en 1979 par l'économiste Jean Fourastié. Il y analyse les caractéristiques de la très forte croissance économique ayant marqué la France durant cette période.

1.1.2. 1990 – 1999 : la fin de la transition démographique

Durant les années quatre-vingt-dix, comme le montre le *Graphique 1*, le nombre de chefs d'exploitation a diminué de 150 000, passant de 700 000 en 1990 à 550 000 en 1999. En cela, la décennie diffère peu des années précédentes, sauf en termes de « sorties » : c'est-à-dire du nombre de chefs d'exploitation ayant quitté leur statut d'agriculteur. En effet, celui-ci a baissé d'environ 70 000 sorties pour la seule année 1990 à 36 000 en 1999 : soit près de moitié moins. Cette diminution du nombre de départs marque la fin de la période de transition démographique et elle résulte de plusieurs facteurs :

- ◆ La fin du mouvement de départs en retraite des classes nombreuses, venues au monde avant la Seconde Guerre mondiale et dont les parents étaient nés entre 1905 et 1914
- ◆ L'arrivée à l'âge de la retraite des classes moins nombreuses, nées entre 1915 et 1918, durant la Première Guerre mondiale

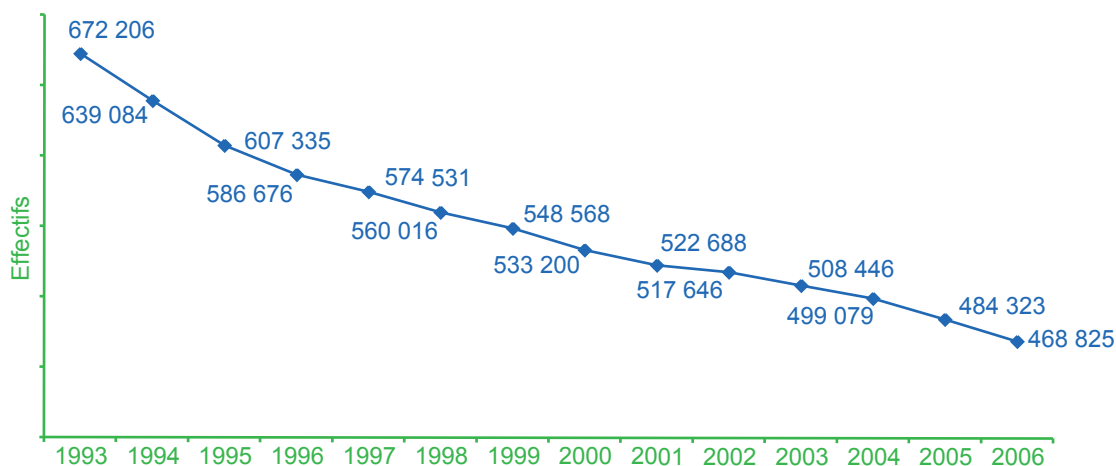
- ◆ L'arrivée à l'âge de la préretraite, c'est-à-dire 55 ans, des classes creuses de la Seconde Guerre mondiale
- ◆ La fin, en 1999, de l'impact des programmes de préretraite qui avaient permis le départ anticipé de 60 000 agriculteurs entre 1992 et 1997, départs ayant évidemment « gonflé » les chiffres des sorties durant cette période.

À la veille des années deux mille, cette conjonction de phénomènes a ainsi modelé une population de chefs d'exploitation jeune et homogène : preuve en est la pyramide des âges de l'année 1999 où la répartition par tranches d'âges est d'importance similaire entre 35 ans et 55 ans (cf. *Graphique 2*).

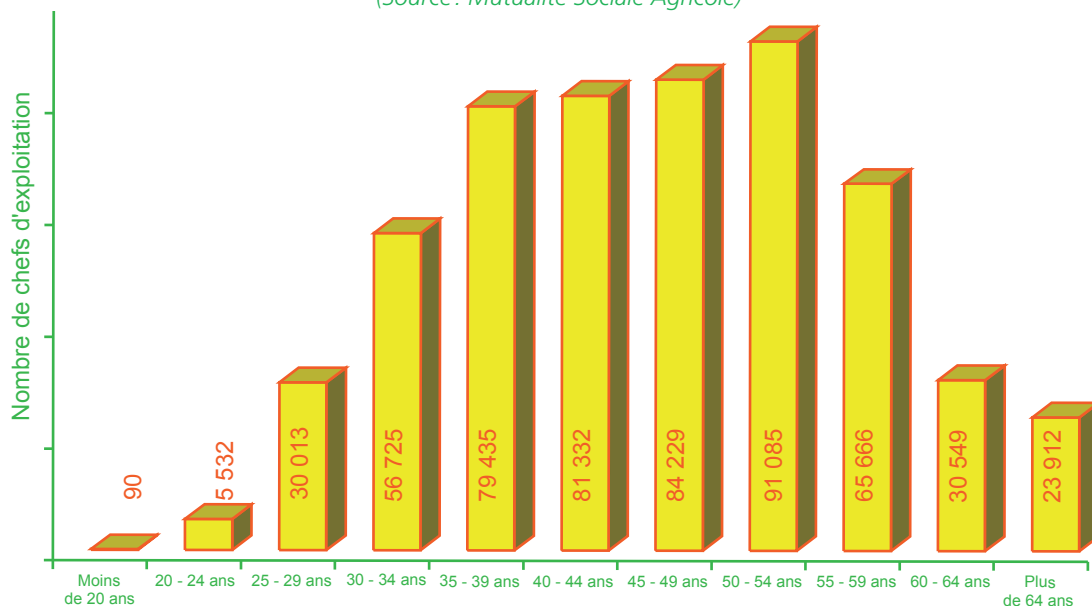
1.2. LES ANNÉES DEUX MILLE

Du point de vue démographique, les années deux mille sont tout à fait remarquables. Elles sont en effet marquées par deux événements majeurs : l'arrivée à l'âge de la retraite des classes creuses de la Seconde Guerre mondiale et le baby-boom de l'après-guerre.

Graphique 1
Évolution du nombre de chefs d'exploitation entre 1993 et 2006
(Source : Mutualité Sociale Agricole)



Graphique 2
Pyramide des âges des chefs d'exploitation en 1999
 (Source : Mutualité Sociale Agricole)



1.2.1. L'effet Seconde Guerre mondiale

Au début des années deux mille, le nombre d'installations est au plus bas puisque, tous âges confondus, il est désormais inférieur à 16 000 par an. Il n'y a jamais eu aussi peu de nouveaux agriculteurs. Cette situation s'explique par l'arrivée à l'âge de la retraite des classes creuses de la Seconde Guerre mondiale. Autrement dit, les chefs d'exploitation arrivant à l'âge de 60 ans et pouvant libérer des exploitations en partant en retraite sont peu nombreux. Le *Graphique 3* révèle clairement le « creux » dû au déficit de naissances entre 1940 et 1944. En 1988 ³, environ 20 000 chefs d'exploitation en activité sont nés en 1937 et 19 000 en 1938, mais ils ne sont plus que 12 000 à 13 000 pour chaque année de guerre, entre 1940 et 1945. Par translation temporelle, de même qu'il y a eu peu d'installations pour la génération née entre 1940 et 1945,

il y a peu de départs lorsque celle-ci atteint, à partir de 2000, l'âge de la retraite : le nombre de ceux-ci est historiquement bas puisqu'il se situe entre 30 000 et 32 000 « sorties » par an.

De ce fait, le nombre d'hectares libérés est, lui aussi, beaucoup moins important. Entre 1994 et le début des années deux mille, les surfaces libérées par les sortants ont été divisées par deux, passant de 2 à 1 million d'hectares : une réalité qui explique la faiblesse du nombre d'installations constatée dans la première moitié des années deux mille.

1.2.2. Un ersatz de baby-boom

Si l'histoire explique clairement l'évolution de la démographie agricole enregistrée au début des années deux mille, elle explique moins bien les fluctuations enregistrées ces dernières années. Après la Seconde Guerre mondiale, entre 1945 et 1950,

³ - Pour étudier correctement la population de chefs d'exploitation nés entre 1935 et 1950, il est nécessaire de choisir une année où aucun d'entre eux n'est âgé de plus de 55 ans : sinon, le raisonnement est faussé par les départs en retraite ou en préretraite. Dans ce cadre, 1988 convient parfaitement puisque, cette année-là, les gens nés entre 1935 et 1950 ont entre 38 et 53 ans.

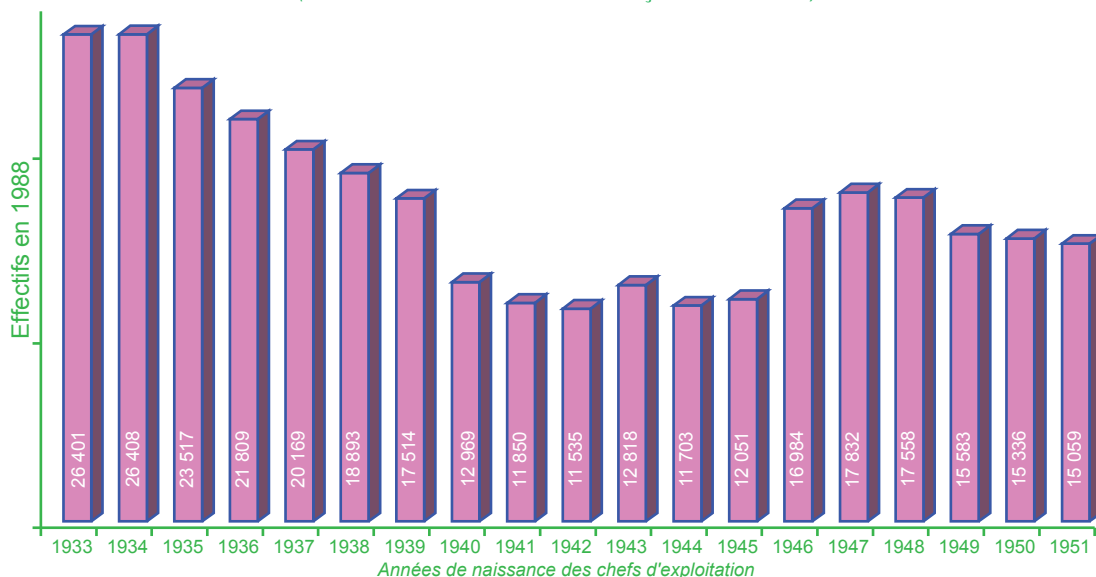
le nombre de naissances a explosé dans toute la société française, milieu agricole compris. À partir de 2005, cette génération, dite du « *baby-boom* », est arrivée à l'âge de la retraite et il serait donc

légitime de constater une augmentation massive du nombre de sorties, donc de terres libérées et finalement d'installations.

Graphique 3

Effectifs en 1988 des chefs d'exploitation selon leur année de naissance

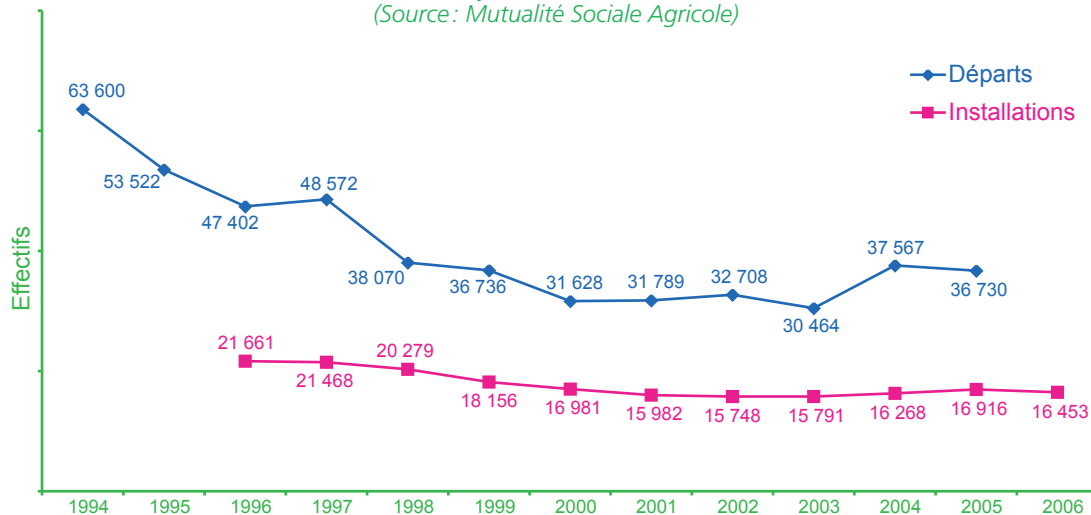
(Source : Travaux de M. Jean-François Ruas - 1998)



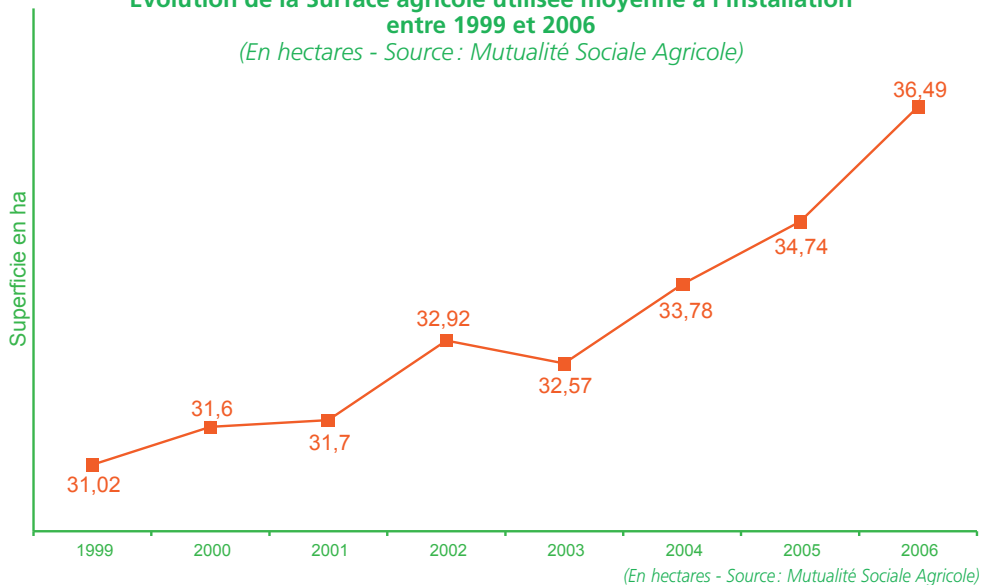
Graphique 4

Évolution du nombre de départs et d'installations entre 1994 et 2006

(Source : Mutualité Sociale Agricole)



Graphique 5
Évolution de la Surface agricole utilisée moyenne à l'installation
entre 1999 et 2006
 (En hectares - Source : Mutualité Sociale Agricole)



Pourtant, comme le révèle le *Graphique 4*, la réalité est toute autre. Le nombre de départs est certes passé d'environ 32 000 à 37 000, mais ce n'est pas le raz-de-marée attendu. De plus, le nombre d'installations n'a que très faiblement augmenté, avec moins de 1 000 installations supplémentaires. Il se situait aux alentours de 16 000 par an durant les années creuses et il n'a pas atteint les 17 000 en 2005 et 2006, dernières années pour lesquelles les statistiques sont disponibles. En fait de raz-de-marée, il s'agit plutôt d'une vaguelette.

Deux éléments principaux expliquent ce phénomène :

- ◆ L'augmentation limitée des sorties provient de la structure même des départs ⁴ : le tiers des chefs d'exploitation cessant leur activité est âgé de moins de 55 ans et les départs de ceux âgés entre 55 et 64 ans ne représentent qu'un peu plus de la moitié du total. Autrement dit, les départs sont étalés. Les cessations d'activité ne sont pas toujours synonymes de départs à la retraite et de nombreux « *baby-boomers* » ont

déjà quitté le métier. Ceci a pour effet de lisser l'impact du « *papy-boom* ».

- ◆ En termes d'installations, l'accroissement attendu s'est finalement avéré limité du fait de l'augmentation importante de la *Surface agricole utilisée* (SAU) moyenne à l'installation (cf. *Graphique 5*). Cela revient à dire que l'apport supplémentaire de terres libérées ne compense pas l'augmentation de la SAU moyenne à l'installation.

La faiblesse du nombre d'installations et, en parallèle, l'augmentation du nombre de « *sorties* » ne sont pas sans conséquence sur le nombre total de chefs d'exploitation. En seulement deux ans, la France a perdu près de 30 000 agriculteurs (cf. *Graphique 1*).

1.3. LE POINT SUR 2006

Aujourd'hui, les données disponibles les plus récentes concernent l'année 2006 et il est important de les utiliser pour dresser l'état des lieux chiffré. En 2006, comme le montre le *Tableau 1* :

- ◆ 16 453 chefs d'exploitation se sont installés

4 - Nous reviendrons plus en détail sur la structure des « *sorties* » dans la dernière partie de l'article.

TABEAU 1
Structure des installations en 2006

Nombre total d'installations : 16 453	
Dont – Agriculteurs âgés de moins de 40 ans : 9 657 (59 %) <i>dont – Agriculteurs ayant reçu une DJA*</i> : 5 629 (58 %) <i>dont – Agriculteurs installés sans aides</i> : 4 028 (42 %)	Dont – Agriculteurs âgés de plus de 40 ans : 6 796 (41 %)

* DJA : Dotation Jeune Agriculteur

Source : Calculs de l'auteur

- ◆ 9 657 d'entre eux, soit un peu moins de 60 %, étaient âgés de moins de 40 ans
- ◆ Seuls 34 % ont reçu les aides de l'État, c'est-à-dire la *Dotation Jeune Agriculteur* (DJA).
- ◆ Les surfaces de terres nécessaires pour mener à bien ces 16 453 installations ont représenté 600 370 hectares : soit une SAU moyenne à l'installation de 36,49 hectares.

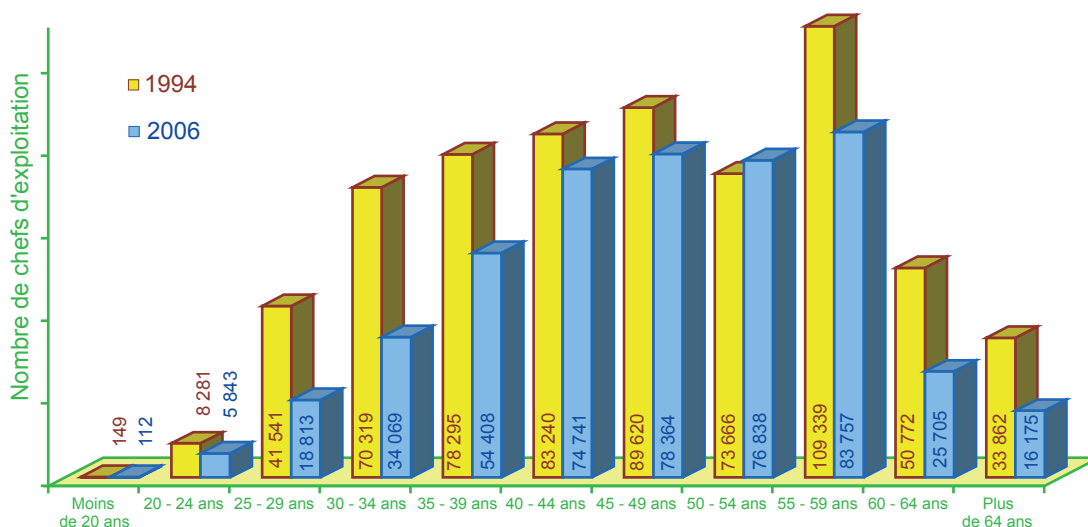
Au 1^{er} janvier 2006, la population totale de chefs d'exploitation s'élevait à 468 825 agriculteurs. L'examen précis, par tranches d'âge, de cette population apporte des enseignements précieux pour

appréhender l'avenir démographique du monde agricole. À ce titre, comparer, comme le permet le *Graphique 6*, la pyramide des âges des chefs d'exploitation en 1994 et en 2006 est édifiant :

- ◆ En une douzaine d'années, le nombre de chefs d'exploitation âgés de moins de trente ans a été divisé par deux, passant de 50 000 à 25 000
- ◆ La diminution est équivalente dans la tranche d'âges supérieure : 70 000 agriculteurs étaient âgés de 30 à 34 ans en 1994 et seulement 34 000 en 2006.

Derrière ces chiffres impitoyables, se cache une constatation froide et brutale : il semblerait qu'il

Graphique 6
Comparaison des pyramides des âges des chefs d'exploitation en 1994 et en 2006
(Source : Mutualité Sociale Agricole)



n'existe plus de relève pour renouveler les générations d'agriculteurs. Vrai ou faux ? Voilà tout l'enjeu de la seconde partie, prévisionnelle, de cet article.

2. LES PRÉVISIONS DÉMOGRAPHIQUES À L'HORIZON 2020

Balayons d'abord l'idée reçue selon laquelle il existerait une telle crise des vocations pour le métier d'agriculteur que les chefs d'exploitation en place ne trouveraient pas de successeur. L'explication du faible nombre d'installations n'est pas là. Les candidats à l'installation ne manquent pas : ils sont même plus de 15 000 inscrits dans les *Répertoires départementaux à l'installation* (RDI), en attente de trouver une exploitation à reprendre. Le vrai problème vient du foncier. Si un candidat ne dispose pas de suffisamment d'hectares pour construire un projet viable, il ne s'installe pas.

Ce manque de surfaces disponibles n'est d'ailleurs pas un problème propre au secteur agricole. Aujourd'hui, tout le monde manque de foncier, qu'il s'agisse de bâtir des logements, édifier des zones commerciales ou industrielles, construire des routes ou d'autres infrastructures, développer des zones de loisirs, etc. Dans ce contexte, déterminer

ce que deviennent les terres agricoles libérées par les agriculteurs est essentiel.

2.1. LA QUESTION FONCIÈRE

Les surfaces agricoles couvrent 54 % de la France⁵. Pourtant, année après année, ce pourcentage diminue légèrement. Entre 1992 et 2002, les espaces agricoles se sont réduits de 850 000 hectares⁶. Autrement dit, 85 000 hectares ont en moyenne quitté la SAU chaque année. Et l'heure ne semble pas être au fléchissement de cette tendance : les statistiques les plus récentes indiquent au contraire qu'en un an, entre 2005 et 2006, la diminution de la SAU a atteint 104 387 hectares⁷.

En schématisant les mouvements annuels des terres agricoles, force est de constater qu'environ 10 % du million d'hectares libéré chaque année quittent la SAU. Pour autant, ceci ne signifie pas que les 900 000 hectares restants servent à installer de nouveaux agriculteurs : environ 500 000 hectares sont effectivement consacrés à l'installation et 400 000 ha servent à agrandir les exploitations existantes (cf. *Tableau 2*). La problématique foncière de la démographie agricole ne doit donc pas s'entendre uniquement en fonction des terres libérées, mais surtout en fonction des terres destinées à accueillir de nouveaux agriculteurs.

TABLEAU 2
Le devenir des terres libérées par les agriculteurs
(En estimation moyenne annuelle)

Nombre total d'hectares libérés : 1 000 000	
Dont – Surfaces allant à d'autres usages que l'installation : 500 000 ha (50 %)	Dont – Surfaces allant à l'installation : 500 000 ha (50 %)
dont – Surfaces utilisées pour l'agrandissement : 400 000 ha (40 % des terres libérées)	
dont – Surfaces utilisées hors agriculture : 100 000 ha (10 % des terres libérées)	

Source : Calculs de l'auteur

5 - Source : FAO Stat (données en ligne), année 2005.

6 - Source : Agreste Cahiers – novembre 2007, A. Lee, M-F. Slak.

7 - Source : Agreste – Chiffres et données – Agriculture n°192, septembre 2007.

2.2. LE SCÉNARIO LE PLUS PROBABLE

Dans ce scénario, comme dans ceux présentés ensuite, le procédé est identique :

- ◆ La première phase consiste à déterminer le nombre de départs de chefs d'exploitation et les surfaces de terres qu'ils libèrent
- ◆ La seconde étape permet, à partir de la SAU libérée et servant à de nouvelles installations, de calculer des prévisions en matière d'installations : ceci en tenant compte de l'évolution de la SAU moyenne à l'installation au fil des années
- ◆ La troisième phase, en rassemblant les résultats, envisage l'évolution du nombre total de chefs d'exploitation.

2.2.1. Moins de départs

Depuis le début des années deux mille, le pourcentage annuel global des départs⁸ tend à augmenter légèrement puisqu'il est passé de 6 % en 2000 à 7,5 % en 2005. Cette croissance s'explique largement par l'augmentation du taux de départ des tranches d'exploitants âgées de 55 à 64 ans

(cf. *Tableau 3*). Cette dernière est consécutive au vieillissement de 59 à 60 ans de nombreux agriculteurs de la génération « *baby-boom* ». Cependant, les taux de départs sont également en hausse dans les autres tranches d'âges, en particulier chez les moins de 40 ans. Ceci prouve, qu'à l'instar des autres catégories socio-professionnelles, les chefs d'exploitation sont moins nombreux qu'avant à rester agriculteurs toute leur vie.

En 2005, dernière année pour laquelle les statistiques sont publiées, le taux global de départ est de 7,5 %. Du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération « *baby-boom* », il devrait se maintenir à ce niveau en 2006 et 2007, puis fléchir peu à peu sans, toutefois, retrouver son niveau de l'an 2000, c'est-à-dire 6 % : ceci en raison de la part plus importante d'agriculteurs effectuant des conversions professionnelles durant leur vie active. Il est ainsi possible de situer le taux minimal de départs vers 6,2 %.

En termes de sorties, le « *papy-boom* » se traduira dans les toutes prochaines années par un nombre de départs encore élevé, d'environ 35 000 par an.

TABLEAU 3
Taux de départs par tranches d'âges

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Moins de 25 ans	2,8 %	3,6 %	2,8 %	2,93 %	3,29 %	3,39 %
25 – 29 ans	2,8 %	3 %	2,9 %	2,91 %	3,34 %	3,92 %
30 – 34 ans	2,8 %	2,8 %	2,9 %	2,79 %	2,86 %	3,42 %
35 – 39 ans	2,7 %	2,9 %	3 %	2,64 %	2,83 %	3,29 %
40 – 44 ans	3 %	3,2 %	3 %	2,72 %	2,76 %	3,34 %
45 – 49 ans	3,2 %	3,2 %	3,3 %	2,98 %	3,16 %	3,53 %
50 – 54 ans	3,5 %	3,4 %	3,3 %	2,95 %	3,02 %	3,62 %
55 – 59 ans	8,5 %	8,9 %	6,6 %	5,09 %	10,14 %	9,95 %
60 – 64 ans	34,5 %	35 %	46 %	47,54 %	55,01 %	52,59 %
65 ans et plus	18,7 %	19,7 %	21,7 %	21,29 %	23,72 %	22,14 %
Total	5,93 %	6,08 %	6,32 %	5,99 %	7,53 %	7,58 %

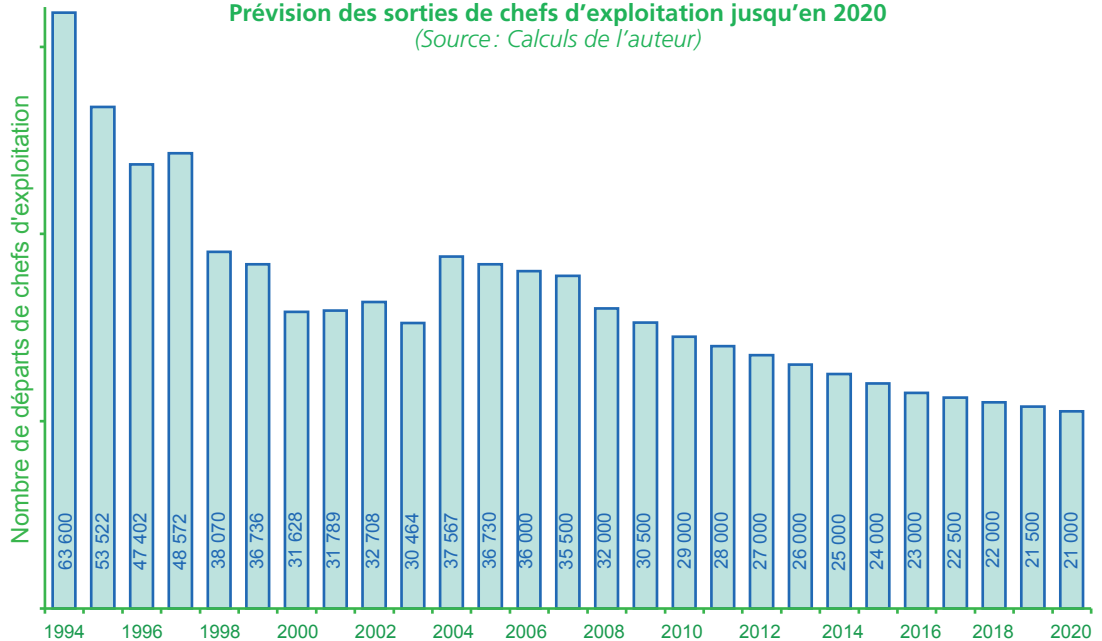
Source : Calculs de l'auteur

8 - Taux de départs = nombre de départs durant l'année *n* / nombre de chefs d'exploitation au 1^{er} janvier de l'année *n*.

Graphique 7

Prévision des sorties de chefs d'exploitation jusqu'en 2020

(Source: Calculs de l'auteur)



Puis, compte tenu de l'arrivée à l'âge de la retraite de classes d'âges quantitativement toujours moins nombreuses et, d'autre part, du nombre total de chefs d'exploitation en diminution constante, le nombre de sorties retrouvera, à l'horizon 2010, son niveau du début des années deux mille : soit environ 30 000 départs par an. Cette tendance à la baisse perdurera jusqu'en 2020 car, d'une part, la stabilisation du taux de départs à un niveau plus faible qu'actuellement limitera le nombre de départs, notamment à partir de 2015, et, d'autre part, la diminution du nombre total de chefs d'exploitation amplifiera mécaniquement le phénomène de baisse du nombre de sorties. Ainsi, la France passerait d'un peu moins de 25 000 sorties vers 2015 à près de 20 000 sorties à l'horizon 2020 (cf. Graphique 7).

2.2.2. Une relative stabilité des surfaces de terres libérées

En termes de renouvellement des générations agricoles, la surface de terres libérée par les agriculteurs sortants est plus décisive que le nombre de

départs lui-même. Mais il est difficile de connaître l'évolution de la SAU moyenne des sorties.

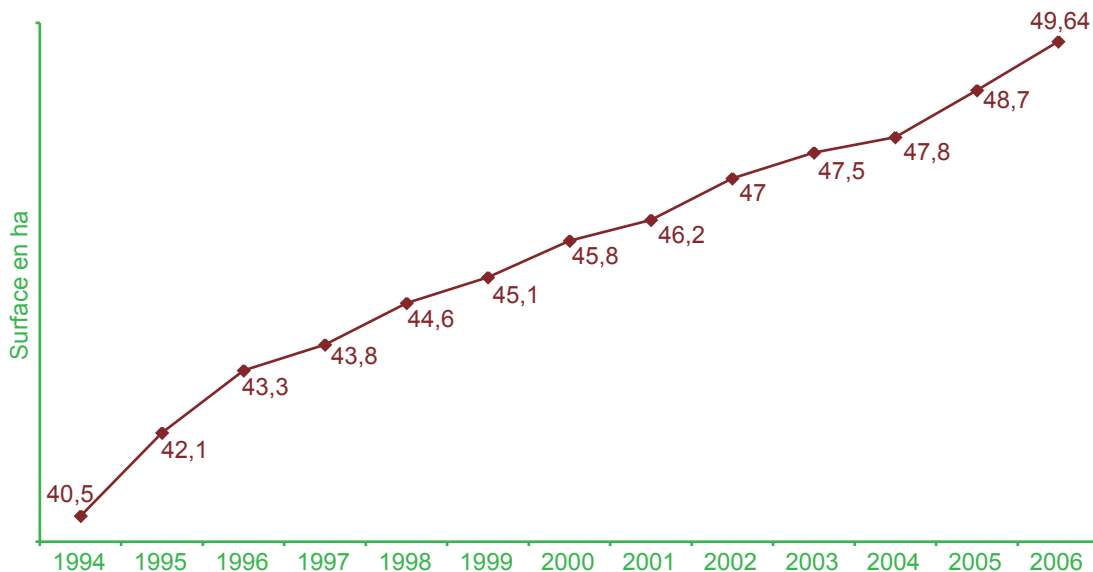
Il est certes prouvé que la SAU moyenne des chefs d'exploitation en place augmente d'année en année : comme le montre le Graphique 8, celle-ci est ainsi passée de 43 à près de 50 hectares entre 1996 et 2006. Quant à la SAU moyenne des sorties, elle a connu une période de stabilité durant la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, puis est entrée dans une phase ascendante depuis l'an 2000. Elle suit en cela, avec un temps de retard et logiquement, la tendance de la SAU moyenne de l'ensemble des chefs d'exploitation. Compte tenu de la superficie moyenne par tranches d'âges des agriculteurs en place, la croissance annuelle de la SAU moyenne des sorties sera d'environ + 0,7 ha (cf. Graphique 9).

La hausse de la surface moyenne des sorties compensant, pour une large part, la diminution du nombre de départs, la surface annuelle totale libérée restera relativement stable. Plus précisément, la période 2006 – 2008 subit encore l'influence du papy-boom et ceci se traduit par une

Graphique 8

Évolution depuis 1994 de la Surface agricole utilisée moyenne par chef d'exploitation

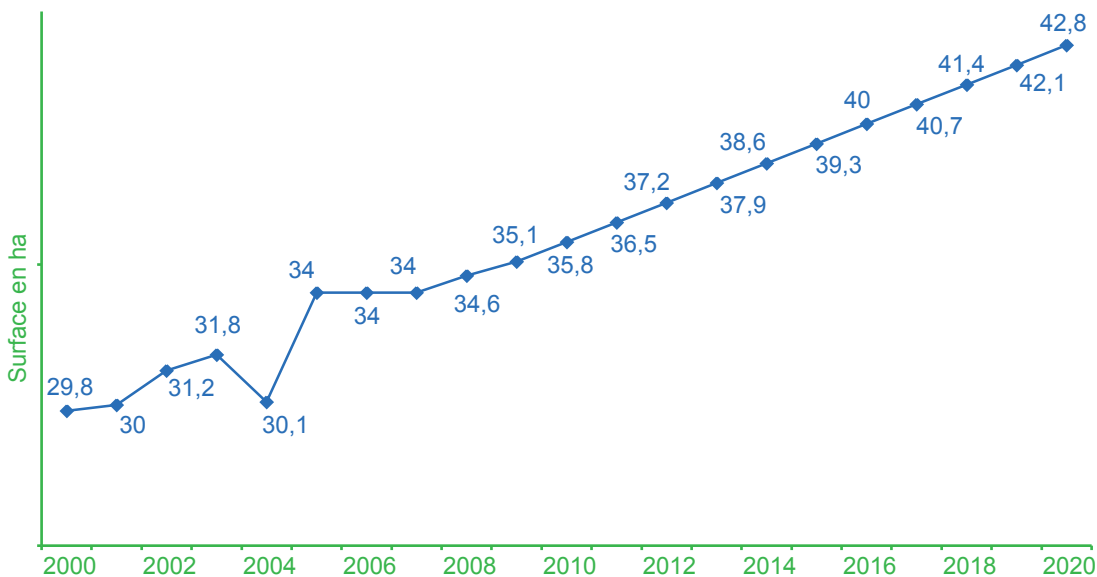
(En hectares - Source : Mutualité Sociale Agricole)

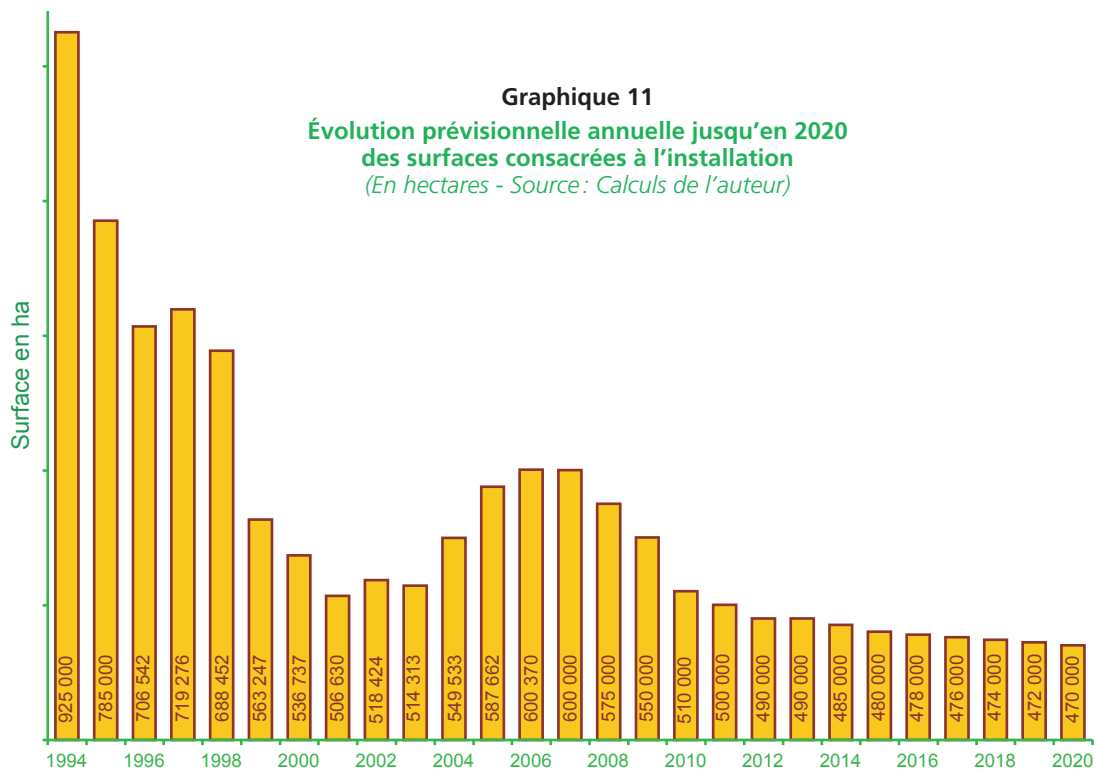
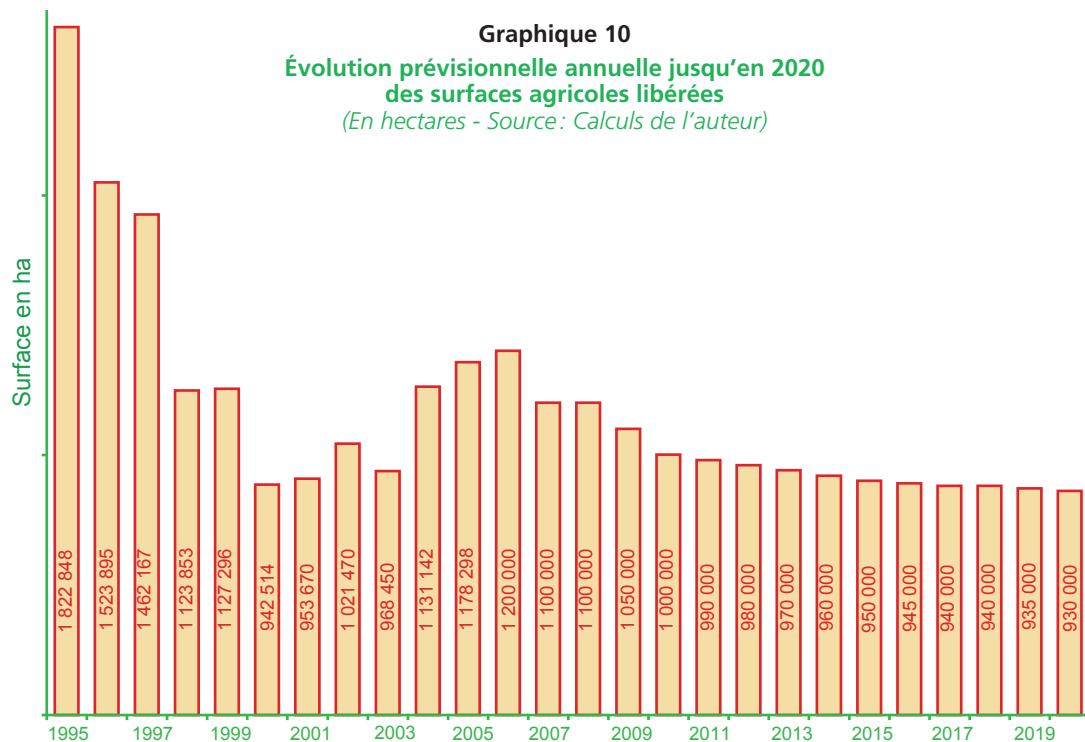


Graphique 9

Évolution prévisionnelle jusqu'en 2020 de la Surface agricole utilisée moyenne des « sortants » de l'agriculture

(En hectares - Source : Calculs de l'auteur)





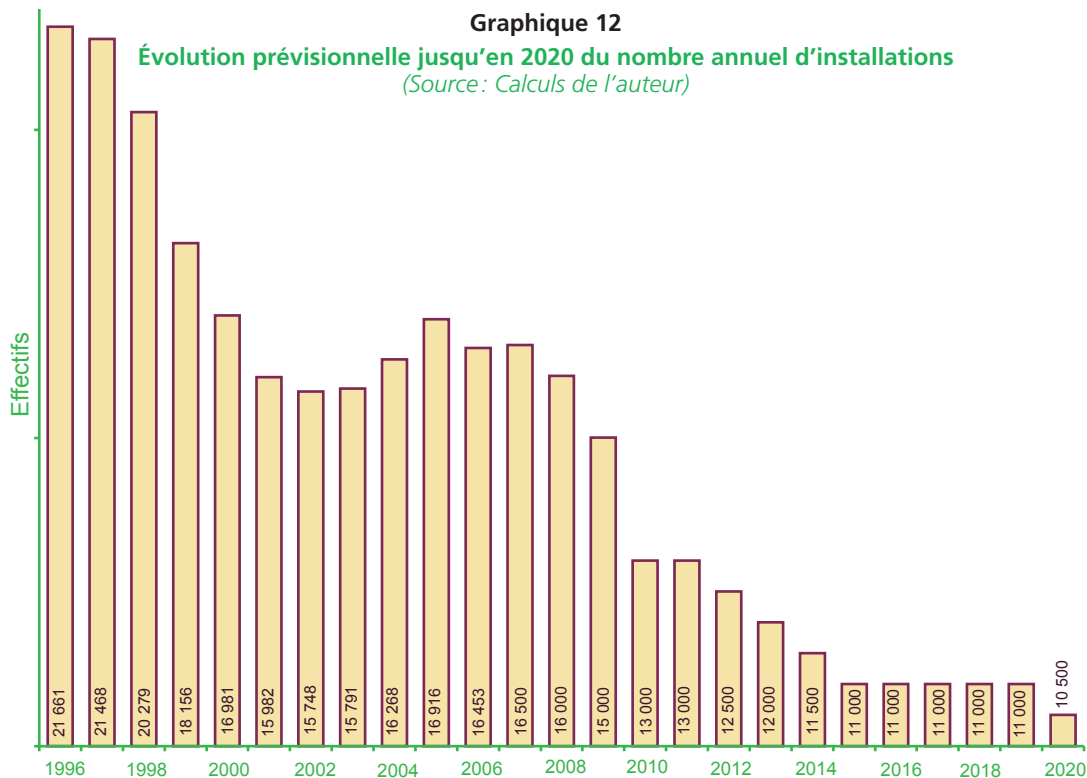
surface totale annuelle libérée comprise entre 1,1 et 1,2 million d'hectares. Par la suite, comme le montre le *Graphique 10*, celle-ci retrouvera son précédent niveau : c'est-à-dire environ 1 million d'hectares. Enfin, elle restera dans un état de « *stabilité descendante* » qui devrait ramener le nombre d'hectares libérés un peu en dessous des 950 000 à l'horizon 2020.

2.2.3. Un nombre d'installations en recul

Les surfaces consacrées à l'installation suivront les variations de celles des départements. Mais, comme l'a prouvé le *Tableau 2*, seule la moitié des terres libérées sert à installer de nouveaux agriculteurs. Autrement dit et de manière très globale, environ 500 000 hectares seront chaque année, dès 2009, utilisés pour installer de nouveaux agriculteurs, alors qu'entre 2006 et 2008 ces surfaces devaient avoisiner les 600 000 hectares par an, effet « *papy-boom* » oblige (cf. *Graphique 11*).

Il s'agit maintenant de traduire ces surfaces en nombre d'installations. Pour cela, il faut anticiper l'évolution de la SAU moyenne à l'installation. En 2006, celle-ci était de 36,5 ha et ce chiffre reflétait une augmentation sensible depuis 1999 (cf. *Graphique 5*). Prédire une diminution ou même une stabilisation de cette tendance est illusoire : comme toutes les entreprises, les exploitations suivent un schéma de croissance. En revanche, il faut s'interroger sur l'importance de l'agrandissement : sera-t-il inférieur à un demi-hectare par an ou dépassera-t-il un, voire un hectare et demi ?

Sur les trois dernières années, c'est-à-dire 2003 – 2006, l'agrandissement annuel moyen a été de 1,3 ha. La moyenne tombe à 0,7 ha sur la période 1999 – 2006 et nous allons retenir cette hypothèse car elle offre un bon compromis entre l'appétit foncier des futurs installés, la raréfaction des terres disponibles et l'augmentation du prix du foncier. Dans ce cadre, la SAU moyenne à l'installation atteindrait ainsi progressivement 39 ha en 2010, 42 ha en 2015 et 46 ha à l'horizon 2020. Résultat :



le nombre annuel d'installations se maintiendrait au niveau actuel jusqu'en 2008, date de la fin de l'impact du papy-boom, puis diminuerait, s'abaissant d'environ 13 000 en 2010 à moins de 11 000 à l'horizon 2020 (cf. Graphique 12).

2.2.4. Pas de changement dans l'évolution du nombre total de chefs d'exploitation

Corollaire de l'ensemble de ces évolutions, le nombre de chefs d'exploitation continuera de diminuer selon la tendance actuelle : c'est-à-dire d'environ 10 000 agriculteurs en moins chaque année pour atteindre une réduction de 100 000 en dix ans. Ainsi, les chefs d'exploitation ne seront plus que 320 000 en 2020 contre 470 000 en 2006 (cf. Graphique 13).

2.3. LES AUTRES SCÉNARIOS

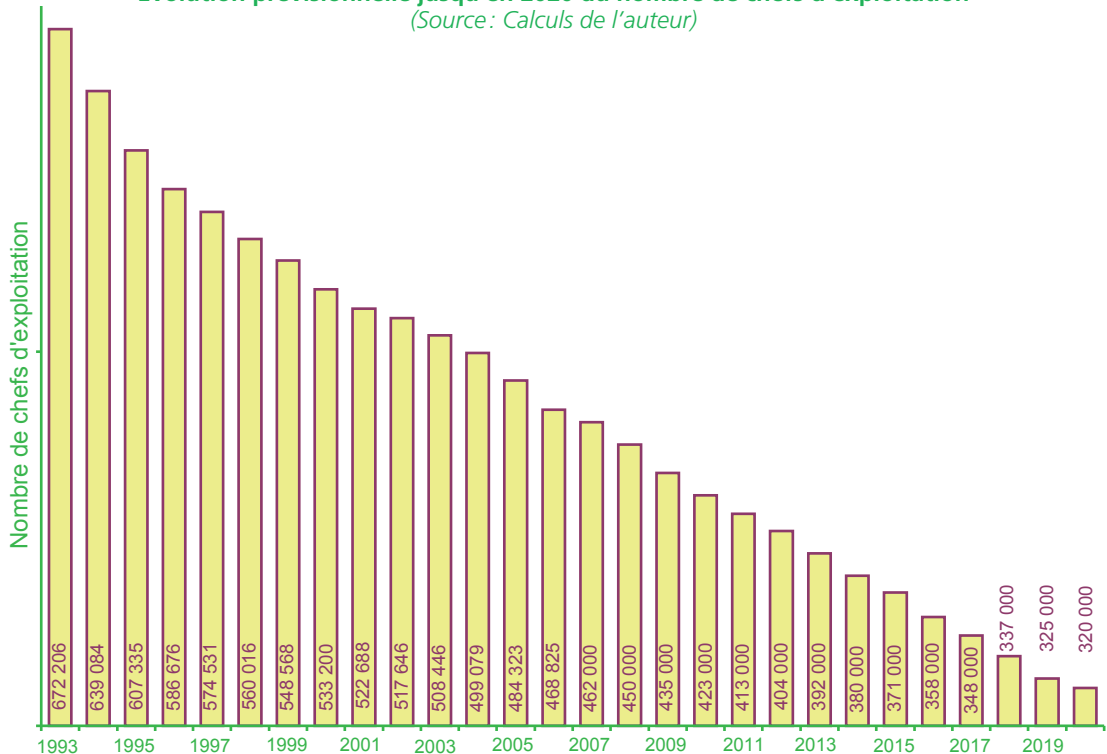
S'il paraît difficile d'influer sur le nombre de départs, le nombre d'installations peut, par contre, plus facilement évoluer selon le contexte du moment et nous allons donc analyser plusieurs pistes en la matière. Les changements s'effectueront essentiellement selon une logique foncière, sachant que deux facteurs peuvent influencer sur le nombre d'installations : le nombre d'hectares disponibles pour l'installation et la surface moyenne à l'installation.

♦ **Le nombre d'hectares disponibles pour l'installation.** Comme l'ont prouvé, par exemple, les programmes de pré-retraite des années quatre-vingt-dix, rien ne sert d'influer sur le nombre de départs car toute augmentation artificielle de celui-ci est suivie d'une baisse aux proportions quasi identiques. Quelles sont alors les possibi-

Graphique 13

Évolution prévisionnelle jusqu'en 2020 du nombre de chefs d'exploitation

(Source: Calculs de l'auteur)



lités permettant de donner davantage de terres et donc augmenter le nombre d'installations ? La réponse est très simple : il faut prendre des terres agricoles ailleurs, c'est-à-dire encourager le transfert vers l'installation d'une partie des 400 000 hectares allant chaque année à l'agrandissement ou bien limiter le nombre d'hectares quittant la SAU. Cette seconde proposition est réalisable. En effet, les Allemands, par exemple, consomment deux fois moins d'espace que les Français, à croissance égale. Autrement dit, il est possible d'envisager gagner 50 000 hectares par an. Par contre, sur le premier point, la réponse est plus délicate. Il n'est cependant pas interdit d'imaginer un transfert de 50 000 hectares vers l'installation. Ceci représenterait donc, au total, un gain annuel de 100 000 hectares au profit des installations.

♦ **La surface moyenne à l'installation.** La situation économique peut influencer de multiples manières sur la SAU moyenne à l'installation. Une dynamique favorable en termes de prix de vente des productions agricoles ou une moindre pression foncière peuvent entraîner un accroissement supplémentaire de celle-ci. Inversement, des terres toujours plus chères ou de nouvelles normes peuvent inciter les nouveaux agriculteurs à restreindre la taille de leurs exploitations au moment de s'installer.

Dans ce cadre d'une hypothèse de gain annuel total de 100 000 hectares au profit des installations, nous allons maintenant analyser les conséquences de hausses annuelles de la SAU moyenne de respectivement un demi-hectare et un hectare et demi.

♦ **Scénario le plus favorable en termes de surfaces disponibles pour l'installation : la hausse de la SAU moyenne à l'installation est limitée à 0,5 hectare par an.** Comparé à ce que nous avons vu précédemment, ce scénario permettrait d'augmenter le nombre annuel d'installations d'environ 3 000 : soit environ 16 000 au lieu de 13 000 en 2010, 14 000 au lieu de 11 000 en 2015 et 13 500 au lieu de

10 500 en 2020. Les installations conserveraient ainsi leur niveau du début des années deux mille jusqu'en 2012 et la SAU moyenne à l'installation serait limitée à 43 ha à l'horizon 2020. Mais ce scénario ne ferait néanmoins que surseoir à la baisse inéluctable du nombre d'installations. Les chefs d'exploitation seraient environ 45 000 de plus à l'horizon 2020 : c'est-à-dire 365 000 au lieu de 320 000.

♦ **Scénario le moins favorable en termes de surfaces disponibles pour l'installation : une hausse de la SAU moyenne à l'installation de 1,5 ha par an.** Dans ce contexte, la SAU moyenne à l'installation passerait de 36,5 ha aujourd'hui à 57 ha en 2020 contre 46 ha dans le scénario initial. De plus et surtout, le nombre d'installations diminuerait d'environ un millier en 2010 par rapport au scénario initial et jusqu'à 2 000 en 2020. Le nombre d'installations passerait de 16 500 aujourd'hui à moins de 10 000 dès 2015 et à seulement 8 500 en 2020. Cette dégringolade s'accompagnerait d'une baisse supplémentaire de 20 000 agriculteurs à l'horizon 2020 : le nombre total de chefs d'exploitation tomberait alors au niveau symbolique de 300 000.

3. LA SOCIÉTÉ AGRICOLE CONFRONTÉE À SON ÉVOLUTION

Au-delà des données démographiques globales, les changements de société de la population agricole constituent des paramètres incontournables pour appréhender l'avenir du monde agricole et de son foncier. Il ne s'agit pas d'étudier ici les nouvelles méthodes de travail ou les nouvelles techniques, mais d'étudier et de chiffrer les évolutions sociologiques observées.

3.1. LES DÉPARTS PRÉCOCES DE L'AGRICULTURE⁹

L'idée toujours tenace selon laquelle on est agriculteur pour la vie est inexacte. Les chefs

TABEAU 4
Structure des sorties par âge pour l'année 2005

Age	Effectifs	Pourcentage
Moins de 20 ans	3	0 %
20 – 24 ans	211	1 %
25 – 29 ans	762	2 %
30 – 34 ans	1 270	3 %
35 – 39 ans	1 922	5 %
40 – 44 ans	2 609	7 %
45 – 49 ans	2 765	8 %
50 – 54 ans	2 841	8 %
55 – 59 ans	8 797	24 %
60 – 64 ans	11 720	32 %
65 ans et plus	3 830	10 %
Total	36 730	100 %

Source : Mutualité Sociale Agricole

d'exploitation sont nombreux à quitter leur statut avant d'atteindre soixante ans. La structure des départs révèle en effet que plus du tiers de ceux-ci s'effectue avant l'âge de 55 ans. Cela représente plus de 12 000 départs : c'est-à-dire autant que ceux effectués par les agriculteurs âgés d'entre 60 et 64 ans (cf. Tableau 4).

Ces départs précoces constituent une donnée forte et relativement stable de la démographie agricole. En ce sens, ils perdureront sans aucun doute dans les prochaines années et resteront un élément important en 2020.

Il ne faut surtout pas croire que ces départs anticipés de l'agriculture sont tous synonymes de faillites. Les études du CNASEA¹⁰ prouvent que la moitié d'entre eux n'a pas de raisons économiques : ainsi, dans une société, la mésentente entre associés en est bien souvent à l'origine.

Quatre fois sur dix, que le statut de l'exploitation soit individuel ou sociétaire, le départ est lié à des problèmes d'ordre familial : divorce, décès du

conjoint, maladie, invalidité ou absence de successeur. Les cessations liées aux conditions de travail difficiles ou à un manque de confiance dans l'avenir représentent, elles aussi, environ 40 % des cas : l'absence de motivation ou l'impression de ne pas gagner suffisamment sa vie au regard des efforts fournis s'inscrivent, par exemple, dans cette catégorie de départs. Enfin, les départs uniquement motivés par un projet professionnel fort représentent moins de 10 % des cessations d'activité anticipées.

Les terres libérées par ces départs précoces représentent environ 30 % du total des surfaces libérées chaque année : c'est-à-dire entre 300 000 et 350 000 hectares. Leur destination est donc importante en termes de gestion foncière des terres agricoles. Ceci dit, leur devenir est identique aux autres cessations : la moitié sert à de nouvelles installations, 40 % à l'agrandissement d'exploitations existantes et environ 10 % quitte la SAU.

10 - CNASEA : Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles.

3.2. LES NOUVEAUX AGRICULTEURS

3.2.1. L'installation : une question d'âge ?

L'image de l'agriculteur nouvellement installé est celle d'une personne jeune, âgée de moins de trente-cinq ans. Pourtant, comme le montre le *Tableau 5*, ce type d'installation représente moins de la moitié des installations totales. Les « *plus de quarante ans* » réalisent environ 40 % des installations totales.

Comme le montre l'*Encadré 3*, il faut distinguer deux catégories parmi les installations s'effectuant après quarante ans :

- ◆ Les installations de « *plus de quarante ans* » correspondant à de simples transferts entre époux : elles représentent 2 000 à 2 500 installations par an, soit environ 15 % du total. Mais elles ne constituent pas de véritables installations car, à quelques exceptions près, elles ne changent pas l'exploitation, ni en termes de main-d'œuvre, ni de productions.

- ◆ Les « *autres* » installations d'agriculteurs âgés de plus de quarante ans, c'est-à-dire ne correspondant pas à des transferts entre époux : elles représentent le quart des installations totales, soit environ 4 000 par an.

Du fait de l'allongement de la durée de vie, du nombre d'années de cotisations nécessaires pour toucher une retraite pleine et de l'augmentation importante des réorientations professionnelles durant la vie active, le phénomène des installations tardives, c'est-à-dire après quarante ans n'aura pas tendance à régresser d'ici à 2020. Ces installations sont donc à prendre en compte dans la démographie agricole, et ce d'autant plus que s'installer entre quarante et cinquante ans pour quitter le métier d'agriculteur entre soixante et soixante-cinq ans permet d'avoir une activité de chef d'exploitation de l'ordre d'une vingtaine d'années. Un chef d'exploitation s'installant à trente ans et quittant précocement l'agriculture à cinquante n'exerce pas plus longtemps. Autrement dit, les installations de plus de quarante ans participent aussi à l'avenir de l'agriculture.

TABLEAU 5
Structure des installations par âge en 2006

Age	Total Installés	Pourcentage
Moins de 20 ans	153	0,9 %
20 – 24 ans	2 489	15,1 %
25 – 29 ans	2 705	16,4 %
30 – 34 ans	2 140	13 %
35 – 39 ans	1 811	11 %
40 – 44 ans	1 173	7,1 %
45 – 49 ans	1 167	7,1 %
50 – 54 ans	1 982	12 %
55 – 59 ans	2 456	14,9 %
60 – 64 ans	263	1,6 %
65 ans et plus	114	0,7 %
Total	16 453	100 %

Source : Mutualité Sociale Agricole

Encadré 3

Les installations agricoles en 2006

Nombre total d'installations : 16 453

→ **Dont : 5 629 installations « aidées »** : soit 34,2 % du total des installations

→ **Dont : 10 824 installations « non-aidées »** : soit 65,8 % du total des installations

→ **dont : 4 028 installations « non-aidées » d'agriculteurs âgés de moins de 40 ans** : soit 37,2 % du total des installations « non-aidées »

→ **dont : 4 000 installations « non-aidées » d'agriculteurs âgés de moins de quarante ans et ne correspondant pas à un transfert entre époux** : soit 99 % du total des installations « non-aidées » d'agriculteurs âgés de moins de 40 ans et 24,3 % du total des installations

→ **dont : 30 installations « non-aidées » d'agriculteurs âgés de moins de quarante ans et correspondant à un transfert entre époux**

→ **dont : 6 796 installations « non-aidées » d'agriculteurs âgés de plus de 40 ans** : soit 62,8 % du total des installations « non-aidées »

→ **dont : 4 214 installations « non aidées » d'agriculteurs âgés de plus de quarante ans et ne correspondant pas à un transfert entre époux** : soit 62 % du total des installations « non-aidées » d'agriculteurs âgés de plus de 40 ans et 25,6 % du total des installations

→ **dont : 2 582 installations « non-aidées » d'agriculteurs âgés de plus de quarante ans et correspondant à un transfert entre époux** : soit 38 % du total des installations « non-aidées » d'agriculteurs âgés de plus de 40 ans et 15,7 % du total des installations

Source : Cnasea

3.2.2. L'installation sans les aides de l'État¹¹

Les lois françaises et européennes ne permettent pas de donner d'aides à l'installation aux agriculteurs s'installant après leur quarantième anniversaire. Mais, comme le montre l'Encadré 3, 4 000 agriculteurs s'installent chaque année sans aides de l'État, bien qu'ils aient moins de quarante ans au moment de leur installation. Comme le révèle le Tableau 6, près de la moitié d'entre eux ne remplit pas les conditions nécessaires à l'obtention des aides, notamment en termes de diplômes ou de stages obligatoires, mais le tiers environ ne demande volontairement pas les aides : ces réfractaires jugent en effet la *Dotation Jeune Agriculteur*

(DJA) non intéressante, peu rentable ou inadaptée.

De leur côté, les 4 200 chefs d'exploitation s'installant à plus de quarante ans et hors transferts entre époux n'ont pas tous les mêmes motivations au moment de l'installation (cf. Tableau 6). Plus de la moitié d'entre eux a une motivation forte liée à un projet de vie professionnel ou familial ou bien recherche une meilleure qualité de vie. Ces agriculteurs participent pleinement à l'avenir de l'agriculture. L'autre moitié s'installe par nécessité familiale, fiscale ou financière. Ce type d'installations ne participe pas au renouvellement des générations agricoles.

Qu'ils soient âgés de moins ou de plus de quarante ans, les agriculteurs ne recevant pas d'aides

TABEAU 6
Les installations non-aidées

Motifs de non-versement des aides à l'installation pour les moins de quarante ans		Raisons de l'installation des plus de quarante ans	
Formation insuffisante	45 %	Installations fiscales ou financières	35 %
Problèmes de revenus ou de productions	5 %	Conservation du patrimoine	13 %
Les réfractaires	29 %	Concrétisation d'un projet de vie	44 %
Les non-informés	10 %	Non-agricoles à la recherche d'une meilleure qualité de vie	8 %
Les futurs aidés	11 %		

Source : Cnasea

lâchent rarement prise. En effet dix ans après leur installation, 85 % d'entre eux sont encore en activité, hors départs en retraite ou en pré-retraite. Les installations non-aidées constituent donc un élément incontournable de la démographie agricole dans les années à venir.

3.3. UNE POPULATION AGRICOLE QUI CHANGE

L'appréhension du métier d'agriculteur est personnelle. Chaque agriculteur a ses idées, sa conception du travail, ses envies et ses contraintes. Néanmoins, des évolutions importantes, allant au-delà de l'individu se font jour dans la société agricole.

3.3.1. Davantage de femmes

Les femmes réalisent aujourd'hui près de la moitié des installations. À l'échelle de l'ensemble des chefs d'exploitation, leur part était de 26 % en 2006 et celle-ci est en augmentation au sein de la population agricole. Elle devrait approcher le tiers à l'horizon 2020.

3.3.2. Les installations hors du cadre familial¹²

Ceux qui pensent encore que l'installation en agriculture est une histoire de famille doivent se

détromper. Plus de 30 % des installations sont aujourd'hui réalisés en dehors du cadre familial et ce pourcentage a doublé depuis le début des années quatre-vingt-dix. Désormais les installations *hors du cadre familial* (HCF) constituent une réalité forte de la donne agricole.

En termes de foncier, les HCF ont une superficie moyenne à l'installation plus petite que celle des autres agriculteurs, puisqu'elle est d'environ 26 ha contre 36 ha pour l'ensemble des installations en 2006. Les installations HCF représentent entre 20 et 25 % de la superficie totale des installations : soit environ 120 000 à 150 000 hectares par an. Ces installations sont d'autant plus intéressantes qu'au fil des ans, les HCF s'éloignent des agriculteurs traditionnels de par leurs productions, leurs méthodes de travail ou l'écoulement de leurs productions. Il est même possible de parler de l'émergence d'une agriculture à deux visages : à l'agriculture de grande production, s'ajoute une agriculture de « niches » où les chefs d'exploitation utilisent toutes les facettes de la multifonctionnalité agricole. Il est particulièrement intéressant de noter que ces deux agricultures ne se concurrencent pas, mais qu'elles sont, au contraire, complémentaires. On comptait environ 50 000 HCF au début des années deux mille : soit environ 10 % de l'ensemble des chefs d'exploitation. En suivant la tendance actuelle, 30 % des agriculteurs seraient à terme des HCF, ce terme devant se situer aux alentours de

2020. À ce moment-là, le nombre de *HCF* devrait atteindre environ 100 000 agriculteurs.

3.3.3. La « pluri-activité »

Les agriculteurs sont dits « *pluri-actifs* » s'ils exercent un autre métier que celui de chef d'exploitation agricole. Si l'activité agricole génère plus de la moitié de leurs revenus, ils sont alors considérés comme installés « à titre principal » : ceci est le cas pour 45 % des pluri-actifs. À l'inverse, environ 55 % des pluri-actifs sont considérés comme installés « à titre secondaire » car les revenus agricoles représentent moins de la moitié de leurs revenus.

Actuellement, 15 % des agriculteurs en place sont pluri-actifs, mais ce chiffre s'élève à 25 % chez les nouveaux installés. C'est plus souvent pour des raisons économiques que par choix que les agriculteurs choisissent de devenir pluri-actif. L'évolution de leur nombre est donc sujette à variation selon les aléas économiques. Même si la tendance générale reste à la hausse au niveau de l'ensemble des agriculteurs, l'évolution devrait, dans les années futures et pour les nouveaux installés, largement dépendre du contexte économique. Si la donne est bonne, il y a peu de chance que la pluri-activité progresse. Sinon, elle pourrait offrir une réponse économique intéressante aux nouveaux agriculteurs.

CONCLUSION : RELEVER LES DÉFIS POUR CHOISIR SON DESTIN

Quel que soit le scénario, le nombre d'agriculteurs diminuera dans les prochaines années. Il est d'ores et déjà établi qu'en 2020, la France comptera au plus 350 000 chefs d'exploitation. L'évolution des revenus des agriculteurs jouera bien entendu sur ce nombre global. Mais, malgré cette baisse annoncée des effectifs et de manière très paradoxale, l'essentiel de la problématique agricole reste centré autour du foncier ou plutôt du manque de foncier.

Le foncier est un bien précieux que les agriculteurs de 2020, comme ceux d'aujourd'hui, auront en charge. Ils cultiveront la moitié du territoire français et ils devront relever de nombreux défis, que ceux-ci soient démographiques, économiques, environnementaux ou climatiques.

Les agriculteurs ont su s'adapter de manière unique aux bouleversements du vingtième siècle, alors même que leur nombre a fondu de 5 millions en 1900 à moins de 550 000 en 2000. Alors gageons sur leur réussite au vingt-et-unième siècle. Il est impossible de décrire l'agriculture des années 2100, mais les agriculteurs continueront de façonner les paysages. Ils auront à nourrir une population mondiale d'environ 9 milliards de personnes, soit 2,5 milliards de plus qu'aujourd'hui. Dans ces conditions, les besoins en foncier agricole seront encore davantage au centre des préoccupations des générations futures.

UNION EUROPÉENNE

Le foncier agricole occupe 40 % de l'espace des 27 États-membres

M. Vincent Chatellier¹

Institut national de la recherche agronomique (INRA)

Département *Sciences sociales, Agriculture & Alimentation, Espace & Environnement* (SAE2)

et Mme Nathalie Delame²

Institut national de la recherche agronomique (INRA)

Département *Sciences sociales, Agriculture & Alimentation, Espace & Environnement* (SAE2)

1 - INRA - SAE2 – Unité 1134 – LERECO – Rue de la Géraudière – BP 71 627 – 44316 Nantes Cedex 03

2 - INRA - SAE2 – UMR Économie Publique – AgroParisTech – 16, rue Claude Bernard – 75005 Paris

Sommaire

INTRODUCTION

1. L'OCCUPATION DU TERRITOIRE EUROPÉEN PAR L'AGRICULTURE

1.1. MOINS DE SURFACE AGRICOLE PAR HABITANT QUE D'AUTRES CONCURRENTS

1.2. L'AUGMENTATION DE LA SURFACE AGRICOLE AU FIL DES ÉLARGISSEMENTS

1.3. UNE PLACE CROISSANTE DES CÉRÉALES DANS L'ASSOLEMENT

2. LA DIVERSITÉ DES EXPLOITATIONS FACE À LA QUESTION FONCIÈRE

2.1. BAISSÉ IMPORTANTE DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS ET HAUSSE DE LA PRODUCTIVITÉ

2.2. FORTE DIVERSITÉ DE TAILLES ENTRE LES EXPLOITATIONS

2.3. MODE DE FAIRE-VALOIR ET TRANSMISSION DES TERRES

3. LE FONCIER ET LES EXPLOITATIONS PROFESSIONNELLES

3.1. LA CONTRIBUTION DES TYPES DE PRODUCTION À L'OCCUPATION DU TERRITOIRE

3.2. LES SOUTIENS DIRECTS PAR HECTARE ET L'INSTAURATION DU DÉCOUPLAGE

CONCLUSION

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Liste des annexes

Annexe 1

UNION EUROPÉENNE À 27 ÉTATS-MEMBRES : RÉPARTITION DES EXPLOITATIONS EN 2005

Annexe 2

UNION EUROPÉENNE À 27 ÉTATS-MEMBRES : RÉPARTITION DE LA SURFACE AGRICOLE UTILISÉE EN 2005

Annexe 3

UNION EUROPÉENNE À 25 ÉTATS-MEMBRES : POIDS DES DIFFÉRENTS TYPES DE PRODUCTION

Annexe 4

UNION EUROPÉENNE À 25 ÉTATS-MEMBRES : RÉPARTITION DE LA SURFACE AGRICOLE UTILISÉE EN 2005

Annexe 5

UNION EUROPÉENNE À 25 ÉTATS-MEMBRES : LES PRODUCTIONS AGRICOLES, AIDES DIRECTES COMPRISES

Annexe 6

UNION EUROPÉENNE À 25 ÉTATS-MEMBRES : MONTANTS DES AIDES DIRECTES PAR HECTARE

Liste des encadrés

ENCADRÉ 1

DEUX OUTILS STATISTIQUES : L'ENQUÊTE STRUCTURE ET LE RÉSEAU D'INFORMATION COMPTABLE AGRICOLE (RICA)

ENCADRÉ 2

QUATRE DÉFINITIONS IMPORTANTES

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1

EN QUARANTE ANS, L'EUROPE À SIX ÉTATS-MEMBRES A PERDU LA MOITIÉ DE SES EXPLOITATIONS

GRAPHIQUE 2

UE À 27 ÉTATS-MEMBRES : RÉPARTITION DES EXPLOITATIONS ET DE LA SAU EN 2005

GRAPHIQUE 3

UE À 25 ÉTATS-MEMBRES : POIDS DES TYPES DE PRODUCTION EN 2005 DANS LA SURFACE AGRICOLE UTILISÉE

Liste des tableaux

TABLEAU 1

DENSITÉS DE POPULATION ET DISPONIBILITÉS EN SURFACES AGRICOLES

TABLEAU 2

POPULATION, PRODUIT INTÉRIEUR BRUT PAR HABITANT ET POIDS DE L'AGRICULTURE EN 2007
DANS L'UNION EUROPÉENNE À 27 ÉTATS-MEMBRES

TABLEAU 3

SURFACE DE FORÊT ET SURFACE AGRICOLE UTILISÉE EN 2005 DANS L'UNION EUROPÉENNE À 27 ÉTATS-MEMBRES

TABLEAU 4

SUPERFICIE DES PRINCIPALES CULTURES EN 2005 DANS L'UNION EUROPÉENNE À 27 ÉTATS-MEMBRES

TABLEAU 5

RÉPARTITION DES EXPLOITATIONS, DES UTA, DE LA SAU ET DE LA MBS EN 2005
SELON LES CLASSES MBS DANS L'UNION EUROPÉENNE À 27 ÉTATS-MEMBRES

TABLEAU 6

UNION EUROPÉENNE À 27 ÉTATS-MEMBRES : LA SAU, L'EMPLOI ET LA MBS
EN 2005 DANS LES EXPLOITATIONS AGRICOLES DE PLUS D'1 UDE

Liste des sigles

CEE – CE: La Communauté économique européenne (CEE) est créée par le traité de Rome signé le 25 mars 1957. Le traité de Maastricht du 7 février 1992 consacre la naissance de l'Union européenne (UE) avec, pour cadre institutionnel unique, la Communauté européenne (CE) qui remplace la CEE. La CE constitue ainsi l'un des piliers de l'Union européenne.

FAO: Food and agriculture organization of the United Nations en anglais ou, en français, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

GAEC: Groupement agricole d'exploitation en commun

GES: Gaz à effet de serre

MBS: Marge brute standard d'une exploitation (cf. Encadré 2)

Mt: Millions de tonnes

NEM, NEM – 10 ou NEM – 12: il s'agit des dix « nouveaux États-membres » (NEM – 10) ayant intégré l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République Tchèque, Slovaquie et Slovénie) et des deux intégrés depuis le 1^{er} janvier 2007 (Roumanie et Bulgarie).

OTEX: Orientation technico-économique (cf. Encadré 2)

PAC: Politique agricole commune

PIB: Produit intérieur brut

SAU: Surface agricole utilisée (cf. Encadré 2)

UDE: Unité de dimension économique (cf. Encadré 2)

UE: Union européenne. Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'Union européenne se compose de vingt sept États-membres: l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas sont les six membres fondateurs, réunis en 1957 par le Traité de Rome. Au fil des années s'y sont ajoutés: la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande en 1973, la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986, l'Autriche, la Finlande et la Suède en 1995, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie et la Slovénie en 2004 et enfin la Roumanie et la Bulgarie le 1^{er} janvier 2007.

UE–6: Union européenne à six États-membres, de 1957 à 1973

UE–9: Union européenne à neuf États-membres, de 1973 à 1981

UE–10: Union européenne à dix États-membres, de 1981 à 1986

UE–12: Union européenne à douze États-membres, de 1986 à 1995

UE–15: Union européenne à quinze États-membres, de 1995 à 2004

UE–27: Union européenne à vingt-sept États-membres depuis le 1^{er} janvier 2007

UTA: Unité de travail agricole (cf. Encadré 2)

INTRODUCTION

La préservation du patrimoine naturel et la lutte contre l'effet de serre constituent deux préoccupations sociétales récentes, apparues dans un contexte où des interrogations se font jour quant à l'héritage laissé aux générations futures. Par leur importance en termes d'occupation du territoire, la sylviculture et l'agriculture se voient affectées de nouvelles missions :

- ◆ Outre la fourniture de bois, les forêts assurent des fonctions non-marchandes, telles la protection des eaux, des sols, de la biodiversité ou le maintien de valeurs culturelles (tourisme, chasse, etc.). De même, protéger la forêt face aux pollutions atmosphériques, aux tempêtes et aux incendies est une préoccupation constante.
- ◆ L'agriculture ne doit plus seulement produire des aliments en quantités suffisantes. Elle doit également fournir des produits de bonne qualité sanitaire, dans des conditions respectueuses de l'environnement et du bien-être animal. Elle doit aussi rester le support d'un tissu rural dans les zones défavorisées.

En 2007, l'Union européenne (UE) à vingt-sept États-membres (UE – 27) s'étend sur 432 millions d'hectares, dont 172 millions de surface agricole utilisée (SAU), pour une population de 493 millions d'habitants : soit 114 habitants au km². Grâce à la productivité élevée des terres et des animaux, aux systèmes intensifs adoptés et aux technologies mobilisées, l'UE est auto-suffisante pour la plupart des produits agricoles des zones tempérées, aux exceptions notables des viandes bovine et ovine. Dotée d'une balance commerciale agro-alimentaire équilibrée, elle est le premier importateur et le premier exportateur de produits agro-alimentaires de la planète.

L'agriculture emploie 5,9 % de la population active de l'UE et réalise 1,2 % de son Produit intérieur brut (PIB). Elle assure une production d'environ 325 milliards d'euros, dont près de la moitié relève des céréales, du lait, de la viande bovine et de la viande porcine. Sous l'influence du progrès tech-

nique, de la modernisation des exploitations et des mécanismes de soutien de la Politique agricole commune (PAC), le développement de la production a été particulièrement intense depuis quarante ans.

Bien que le secteur bénéficie depuis un demi-siècle de la politique communautaire la plus intégrée, une très importante diversité subsiste entre les exploitations agricoles. Celle-ci s'est fortement accentuée avec l'adhésion, dans les années quatre-vingts, de pays méditerranéens³, puis, en 2004 et 2007, avec l'élargissement aux douze Nouveaux États-Membres (NEM) de l'Europe de l'Est⁴. Cette diversité des exploitations se traduit en termes de disponibilité en surfaces, de spécialisation agricole, de degré d'intensification, de développement technologique, de mode d'organisation du travail ou de performance économique. Elle tient à de nombreux facteurs, dont le climat, le relief, le potentiel agronomique des sols, le niveau de formation des acteurs, l'histoire agraire des pays ou les politiques nationales agricoles mises en œuvre.

En s'appuyant sur les données statistiques les plus récentes, cet article analyse la question foncière à l'échelle communautaire. Il est bâti en trois parties :

- ◆ La première met en évidence le poids de la sylviculture et de l'agriculture dans l'occupation du territoire mondial et européen et souligne la structure de l'assolement dans chaque État membre de l'Union européenne.
- ◆ La seconde présente l'évolution du nombre total d'exploitations agricoles à l'échelle de l'UE sur la longue période 1966 – 2005 et précise l'importance des disponibilités actuelles en matière de foncier dans les exploitations agricoles des différents États-membres. Une attention particulière est accordée à la question de la dispersion des exploitations en fonction des classes de taille de Surface agricole utilisée.
- ◆ La troisième est centrée sur le champ plus restreint des seules exploitations agricoles professionnelles. Elle détermine la contribution des différents types de production à la SAU et identifie le montant des soutiens directs octroyés par hectare.

3 - Grèce en 1981 – Espagne et Portugal en 1986.

4 - Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République Tchèque, Slovaquie et Slovénie en 2004 – Roumanie et Bulgarie en 2007.

1. L'OCCUPATION DU TERRITOIRE EUROPÉEN PAR L'AGRICULTURE

En 2007, au lendemain de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, le territoire de l'Union européenne couvre 432 millions d'hectares, dont 41 % consacrés aux forêts et 40 % à l'activité agricole. Cette première partie de l'article commence par une analyse comparée, à l'échelle internationale, des disponibilités en surfaces totales et agricoles, par habitant. Elle discute ensuite de l'impact des élargissements successifs sur l'extension du territoire européen et sur l'évolution de l'équilibre entre

les surfaces de forêts et celles liées aux activités agricoles. Enfin, elle étudie la diversité des modes d'utilisation des sols dans les vingt-sept États-membres de l'Union européenne.

1.1. MOINS DE SURFACE AGRICOLE PAR HABITANT QUE D'AUTRES CONCURRENTS

À l'échelle mondiale, la densité de population varie très fortement selon les pays, passant de moins de 5 habitants au km² au Canada et en Mongolie à près de 1 000 dans certains États de l'Inde⁵. Avec 114 habitants au km², l'Union européenne se situe

Encadré 1

Présentation de deux outils statistiques: l'Enquête Structure et le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA)

◆ **L'Enquête Structure** porte sur la structure des exploitations agricoles. C'est une opération statistique gérée par EUROSTAT, l'Office statistique de l'Union européenne. Tous les dix ans, le recensement est réalisé auprès de toutes les exploitations agricoles de l'UE. Mais, afin de mettre à jour ces données, une enquête est menée sur un échantillon d'exploitations tous les deux ou trois ans pour chaque État-membre. Le questionnaire porte sur la main-d'œuvre, l'utilisation des terres, les effectifs d'animaux et le matériel. La Bulgarie et la Roumanie, officiellement admises dans l'UE le 1^{er} janvier 2007, ont été intégrées à l'Enquête dès 2005. Les concepts utilisés sont harmonisés autant que faire se peut entre les pays. Ainsi, une exploitation agricole doit :

- Produire des produits agricoles
- Dépasser une certaine dimension (un hectare de surface agricole) ou certains seuils spécifiques (vingt ares de cultures spéciales ou six brebis mères, dix ruches, etc.)
- Être soumise à une gestion unique.

À l'occasion de l'élargissement de 2004, l'Enquête a été étendue à de plus petites exploitations : celles assujetties à l'impôt agricole, d'au moins 0,1 hectare de SAU ou bien de moins de 0,1 hectare avec un bovin ou cinq porcs.

◆ **Le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA)** est un outil créé en 1965 afin de recueillir les données comptables nécessaires notamment à l'étude de la formation du revenu des exploitations agricoles, ainsi qu'à l'analyse de leur fonctionnement économique (*Chantry, 2003*). Il constitue un instrument important dans l'arsenal technique de la Commission européenne. Chaque année, la Commission reçoit, de chaque organe de liaison pour chaque État-membre, des données comptables, enrichies de données de structures sur les exploitations agricoles professionnelles. En 2005, l'échantillon comptait 76 700 exploitations agricoles représentatives d'un univers de 4,1 millions, après l'application d'un coefficient de pondération sur chaque exploitation.

très en retrait par rapport à de nombreux pays, mais nettement au-dessus d'autres grands pays producteurs de biens agricoles tels l'Argentine, l'Australie, le Brésil ou les États-Unis (cf. *Tableau 1*). Cette densité moyenne ne doit cependant pas masquer le fait que la population est souvent concentrée à l'intérieur de chaque pays, singulièrement dans les principales grandes agglomérations et / ou sur les zones côtières, lorsque celles-ci existent.

Avec 40 % de SAU dans sa surface totale, l'UE se situe à un niveau comparable à celui des États-Unis. Toutefois, ceux-ci disposent de plus du double de SAU pour une population inférieure de 40 % : les disponibilités en SAU par Européen

sont donc seulement de 0,35 hectare contre 1,39 hectare par Américain. La SAU par habitant est encore plus élevée en Argentine et en Australie où les terres arables ne représentent que 11 % de la SAU, au Brésil qui utilise une fois et demie plus de surface agricole que l'UE pour près de trois fois moins d'habitants ou encore en Nouvelle-Zélande. Il n'est donc pas surprenant que ces pays figurent parmi les grandes zones mondiales exportatrices de biens agricoles.

Selon les statistiques de la FAO :

- ◆ En Chine, la disponibilité en SAU par habitant est comparable à celle de l'Union européenne : dans les faits, la situation est nettement plus critique sur le plan des approvisionnements

Encadré 2

Quatre définitions importantes

◆ **La marge brute standard (MBS) d'une exploitation** est une estimation de sa valeur ajoutée potentielle. Elle est calculée en appliquant à chaque hectare de production végétale ou à chaque tête de bétail, un coefficient estimant la différence entre la valeur de la production et les coûts directs imputables. Ces coefficients sont déterminés selon les régions administratives. La **MBS totale** est un indicateur de la dimension économique de l'exploitation et s'exprime en unités de dimension économique (1 UDE = 1 200 €uros = 1,5 hectare – équivalent blé). Le rapport entre les MBS partielles, calculées par type de production, et la MBS totale définissent la spécialisation de l'exploitation : c'est-à-dire son Orientation technico-économique (OTEX).

◆ **Une exploitation est dite professionnelle** dès lors qu'elle dépasse 0,75 unité de travail agricole (UTA) et un seuil minimal de MBS. Ce seuil varie selon les États-membres. Il est fixé à 2 UDE en Espagne et en Pologne et à 16 UDE en Belgique et aux Pays-Bas. Les exploitations professionnelles représentent environ 60 % de l'ensemble des exploitations agricoles. À l'échelle de l'UE, elles valorisent, près de 85 % de la SAU et assurent près de 95 % de la production agricole.

◆ **La production agricole** est la somme de la production brute (végétale, animale et autre), augmentée des ventes et utilisation des différents produits, des variations de stocks, des variations de la valeur d'inventaire des animaux, des produits divers non exceptionnels (y compris les aides directes), le tout diminué des achats d'animaux.

◆ **Les aides directes** correspondent aux subventions d'exploitation. Elles intègrent les subventions sur les opérations courantes liées à la production. Elles ne comptent pas les subventions à l'investissement et excluent, par exemple, les paiements pour cessation d'activité. L'enregistrement se fait, en règle générale, sur base du droit et non de l'encaissement, pour obtenir des résultats cohérents entre production, charges et subventions, pour une année comptable donnée.

TABEAU 1
Densités de population et disponibilités en surfaces agricoles

	Population (millions d'habitants)	Superficie totale (km ²)	Densité (habitant au km ²)	En millions d'hectares	SAU* En % de la surface totale	En ha par habitant
Argentine	39	278	14	129	46	3,33
Australie	20	774	3	445	57	22,14
Bangladesh	142	14	1 013	9	64	0,06
Brésil	186	851	21	263	31	1,40
Canada	32	998	3	68	7	2,10
Chine	1 323	959	138	556	58	0,42
États-Unis	298	963	31	414	43	1,39
Éthiopie	77	110	70	34	31	0,44
Inde	1 103	328	336	180	55	0,16
Indonésie	223	190	117	48	25	0,22
Iran	70	174	40	47	27	0,68
Japon	128	37	346	5	12	0,04
Mexique	107	196	55	107	55	1,00
Nigeria	131	92	143	74	80	0,56
N^{ouvelle}-Zélande	4	27	15	17	63	4,15
Russie	143	1 709	8	215	13	1,50
UE – 27**	493	432	114	172	40	0,35

* SAU: Surface agricole utilisée

** UE – 27: Union européenne à vingt-sept États-membres

Source: FAO – Données 2007

en biens agricoles car la proportion de terres arables dans la SAU est très faible (25 %) et les rendements en surfaces fourragères limités.

- ◆ En Inde, la très forte densité de population conduit à une SAU disponible par habitant limitée à 0,16 hectare : c'est-à-dire un niveau proche de celui de l'Indonésie. À ces faibles disponibilités de surfaces agricoles, s'ajoute une croissance démographique spectaculaire qui devrait maintenir ce pays à un rôle mineur dans les exportations mondiales de biens agricoles.
- ◆ Au Japon, en Corée du Sud ou au Bangladesh, les surfaces agricoles sont très rares et les densités de population importantes. Ces pays sont donc fortement importateurs de produits agro-

alimentaires en provenance des zones largement dotées en surfaces agricoles (États-Unis, Brésil, Australie) ou bénéficiant d'un niveau élevé de productivité à l'hectare ou à l'animal, comme c'est surtout le cas de l'UE.

- ◆ Dans de nombreux pays africains, c'est plus la faiblesse des rendements, le retard de développement de l'appareil productif et la faible proportion de terres arables dans la SAU qui rendent la situation d'approvisionnement en biens agricoles délicate. En effet, les disponibilités en SAU par habitant sont, par exemple, comparable à l'UE dans des pays comme l'Éthiopie ou le Nigéria..

TABEAU 2
Population, Produit intérieur brut par habitant et poids de l'agriculture en 2007
dans l'Union européenne à 27 États-membres

	Popula- tion (1 000 habitants)	Superficie totale (km ²)	Densité (hab./km ²)	SAU* (par habitant en hectare)	PIB / hab.* (€uros)	Agricul- ture** / Emploi (en %)	Agricul- ture / PIB* (en %)
Allemagne	82 440	357 100	231	0,21	26 900	2,3	0,6
Autriche	8 270	83 900	99	0,40	30 000	5,5	1,0
Belgique	10 510	30 500	344	0,13	28 200	2,0	0,7
Danemark	5 430	43 100	126	0,50	29 600	3,1	1,1
Espagne	43 760	504 900	87	0,57	24 700	4,8	2,3
Finlande	5 260	338 200	16	0,43	27 500	4,7	0,5
France	63 000	549 100	115	0,44	26 100	3,9	1,4
Grèce	11 130	132 000	84	0,36	23 000	12,0	3,1
Irlande	4 210	70 300	60	1,00	34 200	5,7	0,9
Italie	58 750	301 300	195	0,22	24 300	4,3	1,7
Luxembourg	470	2 600	181	0,28	65 700	1,8	0,3
Pays-Bas	16 330	37 400	437	0,12	30 700	3,3	1,7
Portugal	10 570	91 900	115	0,35	17 500	11,7	1,8
Royaume-Uni	60 390	244 100	247	0,26	27 800	1,4	0,4
Suède	9 050	448 500	20	0,35	29 300	2,2	0,4
UE-15***	389 560	3 234 700	120	0,32	26 300	3,7	1,1
Bulgarie	7 720	111 000	70	0,35	8 600	8,1	6,2
Chypre	770	9 300	83	0,19	21 700	4,3	2,3
Estonie	1 340	45 200	30	0,62	16 100	5,0	1,7
Hongrie	10 080	93 000	108	0,42	15 300	4,8	2,5
Lettonie	2 290	64 600	36	0,74	12 700	11,2	1,9
Lituanie	3 400	65 300	52	0,82	13 200	12,4	2,3
Malte	410	300	1 282	0,02	18 100	1,7	1,2
Pologne	38 160	312 700	122	0,39	12 300	15,8	2,4
R. Tchèque	10 250	78 900	130	0,35	18 500	3,8	0,8
Roumanie	21 610	238 400	91	0,64	9 100	30,6	7,2
Slovaquie	5 390	49 000	110	0,35	15 000	4,4	1,1
Slovénie	2 000	20 300	99	0,25	20 700	9,6	1,5
NEM-12***	103 420	1 088 000	95	0,46	12 700	–	–
UE-27***	492 970	4 322 600	114	0,35	23 500	5,9	1,2

* SAU : Surface agricole utilisée – PIB : Produit intérieur brut en standard de pouvoir d'achat.

** Emplois dans les secteurs de l'agriculture, la sylviculture, la chasse et la pêche.

*** UE – 15 : Union européenne à quinze États-membres, de 1995 à 2004.

NEM – 12 : les douze nouveaux États-membres ayant intégré l'UE, dont dix en 2004 et deux en 2007.

UE – 27 : Union européenne à vingt-sept États-membres depuis le 1^{er} janvier 2007.

Source : Commission européenne – 2007

Comme le montre le *Tableau 2*, cette diversité se retrouve, à degré moindre, entre les États-membres de l'Union européenne. En moyenne, les douze NEM ont une densité de population et une SAU par habitant assez comparables à celles des pays de l'Union européenne à quinze États-membres (UE – 15⁶). Néanmoins, ils se différencient par le poids plus important de la population agricole dans leur population active totale (30 % en Roumanie contre 1,4 % au Royaume-Uni) et par un plus faible PIB par habitant : en standard de pouvoir d'achat, celui-ci correspond à la moitié de celui de l'UE – 15. Dans les pays européens où la densité de population est élevée, comme aux Pays-Bas et en Belgique, la SAU disponible par habitant est comparable à celle de l'Inde. Cependant, la forte intensification des systèmes productifs et le haut niveau de productivité font que ces pays ne sont pas soumis aux mêmes difficultés : les Pays-Bas occupent même une place privilégiée dans les exportations européennes de produits agro-alimentaires.

Au sein de l'Union européenne à vingt-sept États-membres :

- ◆ L'Irlande dispose de la SAU par habitant la plus importante. Avec un hectare par habitant, les Irlandais sont huit fois mieux dotés que les Néerlandais, sans pour autant atteindre la situation des Américains. Dans ce Pays, où le niveau de richesse par Irlandais a fortement progressé depuis vingt ans, l'agriculture contribue pour 5,7 % à la population active totale, mais pour seulement 0,9 % au PIB.
- ◆ En Roumanie et dans les Pays baltes, la SAU par habitant est comprise entre 0,6 et 0,8 hectare par habitant.
- ◆ En Pologne, où 16 % de la population active relèvent de la branche agricole, la densité de population et les disponibilités en SAU par habitant sont assez comparables à la situation française avec, respectivement, 0,39 et 0,44 hectare par habitant. Mais la France, grâce à ses rendements végétaux parmi les plus élevés du monde, assure 19 % de la production agricole

finale de l'UE – 27 contre 5 % pour la Pologne. La SAU par Français est pratiquement le double de celles observées en Allemagne ou au Royaume-Uni, pays où l'agriculture contribue de façon marginale à la richesse économique nationale.

1.2. L'AUGMENTATION DE LA SURFACE AGRICOLE AU FIL DES ÉLARGISSEMENTS

En 1957, la République Fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, c'est-à-dire les six pays fondateurs de la Communauté économique européenne⁷ (CEE), occupaient un territoire d'environ 1,2 million de km², quatre fois plus petit que celui de l'actuelle UE – 27. De plus, selon le recensement de 1966, la surface agricole couvrait la moitié du territoire contre 40 % aujourd'hui et les forêts ne représentaient que le quart de la surface totale contre 41 % en 2007. En fait, l'évolution du territoire européen et son mode d'occupation ont été fortement marqués par les six élargissements intervenus en trente-cinq ans.

- ◆ En 1973, l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni a augmenté la superficie totale de la CEE de 35 millions d'hectares : soit un accroissement d'environ un tiers. Les trois quarts de ces surfaces correspondant à de la SAU, le poids de celle-ci dans la surface totale de la CEE a augmenté, passant de 50 % dans la CEE à six États-membres à 61 % dans la CEE à neuf.
- ◆ Avec l'arrivée de la Grèce en 1981, puis du Portugal et de l'Espagne en 1986, la surface totale de la CEE a de nouveau progressé de 72 millions d'hectares. Cet élargissement aux pays méditerranéens a, d'une part, conduit la PAC à diversifier ses instruments d'intervention au profit de productions agricoles jusqu'alors absentes ou marginales et, d'autre part, entraîné une augmentation significative de la proportion des forêts dans la surface totale de la

6 - UE – 15 : Union européenne à quinze États-membres, de 1995 à 2004, date de l'adhésion des dix premiers « nouveaux États-membres » (NEM). Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'UE compte vingt-sept États-membres (UE – 27).

7 - CEE : La Communauté économique européenne est créée par le traité de Rome signé le 25 mars 1957. Le traité de Maastricht du 7 février 1992 consacre la naissance de l'Union européenne (UE) avec pour cadre institutionnel unique la Communauté européenne (CE) qui remplace la CEE. La CE constitue ainsi l'un des piliers de l'Union européenne.

Communauté. Dans ces trois pays, les surfaces de forêts étaient en effet proportionnellement plus développées que les surfaces agricoles puisqu'elles occupaient respectivement 53 % et 45 % de la surface totale.

- ◆ En 1995, suite à l'adhésion de l'Autriche, la Suède et la Finlande, le poids relatif de la forêt a encore progressé, puisque les trois quarts de la surface totale des trois pays étaient boisés.
- ◆ Enfin, en 2004 et 2007, l'arrivée des « *nouveaux États-membres* » (NEM) a fait augmenter la surface totale de l'UE de 108 millions d'hectares : soit un nouvel accroissement d'environ un tiers par rapport à la situation de l'UE à quinze États-membres. Par contre, contrairement aux deux précédents élargissements, la part de la SAU dans la surface totale (43 %) était plus importante que celle des forêts (32 %).

Pour autant, l'analyse de l'évolution du territoire agricole européen ne doit pas être limitée à la seule mise en évidence de l'impact des élargissements. Il faut aussi prendre en compte le fait que les surfaces dédiées à l'agriculture et aux forêts ont évolué au sein de chaque pays. Ainsi, entre 1965 et 2005, dans les pays de l'UE – 15, la SAU a-t-elle diminué de 23 millions d'hectares : soit une régression de 0,4 % par an. Par comparaison, ceci équivaut à la SAU d'un pays comme l'Espagne ou à une perte de 1 575 hectares par jour sur la période ou encore à l'équivalent de la disparition de trois terrains de football toutes les deux minutes. Parallèlement, la superficie de forêts a progressé : de 1990 à 2005⁸, celle-ci a augmenté de près de 10 millions d'hectares dans l'UE – 15, soit une hausse de 8 % en quinze ans ou un rythme annuel d'environ +0,5 %.

1.3. UNE PLACE CROISSANTE DES CÉRÉALES DANS L'ASSOLEMENT

D'après les données de l'Enquête Structure réalisée en 2005 (cf. *Encadré 1*) et comme le montre le *Tableau 3*, la moitié des 172 millions d'hectares de SAU de l'UE – 27 relève de seulement quatre

États-membres : la France, l'Espagne, l'Allemagne et le Royaume-Uni. La Pologne et la Roumanie arrivent en cinquième et sixième positions. Les dix États-membres bénéficiant de la plus petite surface agricole ne regroupent que 6 % de la SAU européenne, soit moins que l'Italie qui n'occupe pourtant que la septième position.

La surface agricole représente moins du quart du territoire national dans cinq États-membres : la Suède et la Finlande, où les surfaces de forêts sont dix fois plus importantes que les surfaces agricoles, Chypre, l'Estonie et la Slovaquie. À l'autre extrême, la SAU représente près des deux tiers de la surface totale du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande. Néanmoins, la part des terres arables dans la SAU est limitée en Irlande et au Royaume-Uni comparativement à des pays comme le Danemark, la Bulgarie et la Hongrie où elle dépasse le seuil de 85 %. Les surfaces de prairies, particulièrement développées outre-Manche, représentent moins de 20 % de la SAU dans huit pays dont la Bulgarie, le Danemark, la Hongrie et la Pologne. Les cultures permanentes sont naturellement fréquentes dans les pays méditerranéens avec 27 % de la SAU en Grèce et près de 18 % en Espagne, en Italie et au Portugal.

À l'échelle de l'UE – 27, les surfaces en céréales s'étendent sur 59 millions d'hectares, soit le tiers de la SAU totale (cf. *Tableau 4*). Leur poids a augmenté de manière significative suite à l'élargissement aux NEM – 12 : ceux-ci cultivent en effet 38 % des surfaces céréalières de l'UE – 27 et les céréales représentent un peu moins de la moitié de leur SAU. Cependant, leur contribution à la production végétale est nettement plus faible en raison de rendements plus modestes. Depuis vingt ans, la part des céréales dans l'assolement a également augmenté dans plusieurs États-membres de l'UE, suite notamment à la réforme de la PAC de 1992. La modification des mesures de soutien des revenus agricoles, avec le versement d'une aide directe à l'hectare en compensation d'une baisse des prix garantis, ainsi que l'introduction de la jachère obligatoire ont incité certains agriculteurs à développer de nouvelles superficies de

8 - Les données antérieures à 1990 ne sont pas renseignées par la FAO.

TABLEAU 3
Surface de forêt et Surface agricole utilisée en 2005
dans l'Union européenne à 27 États-membres

	Surface de bois (1 000 ha)	Surface de bois / Surface totale (%)	SAU* totale (1 000 ha)	SAU* / Surface totale (%)	Terres arables / SAU* (%)	Prairies / SAU* (%)	Cultures perma- nentes / SAU* (%)
Allemagne	11 080	31	17 040	48	70	29	1
Autriche	3 980	47	3 270	39	43	55	2
Belgique	690	23	1 390	45	61	37	2
Danemark	640	15	2 710	63	92	7	0
Espagne	28 210	56	24 860	49	48	35	17
Finlande	23 300	69	2 260	7	99	1	0
France	17 260	31	27 590	50	66	29	4
Grèce	6 530	50	3 980	30	52	21	27
Irlande	710	10	4 220	60	27	73	0
Italie	11 030	37	12 710	42	55	26	18
Luxembourg	90	34	130	50	47	52	1
Pays-Bas	370	10	1 960	52	57	41	2
Portugal	3 870	42	3 680	40	34	48	18
Royaume-Uni	2 870	12	15 960	65	38	61	0
Suède	30 790	69	3 190	7	84	16	0
UE-15**	141 400	44	124 930	39	57	36	8
Bulgarie	3 650	33	2 730	25	92	4	3
Chypre	390	42	150	16	73	0	27
Estonie	2 370	52	830	18	71	29	0
Hongrie	1 980	21	4 270	46	85	11	4
Lettonie	3 060	47	1 700	26	63	35	1
Lituanie	2 180	33	2 790	43	67	32	1
Malte	0	0	10	32	80	0	11
Pologne	9 190	29	14 750	47	77	20	2
R. Tchèque	2 650	34	3 560	45	74	25	1
Roumanie	6 630	28	13 910	58	64	33	2
Slovaquie	1 930	39	1 880	38	70	28	1
Slovénie	1 310	65	490	24	36	58	6
NEM-12**	35 320	32	47 060	43	72	25	2
UE-27**	176 720	41	172 000	40	61	33	6

* SAU : Surface agricole utilisée.

** UE – 15 : Union européenne à quinze États-membres, de 1995 à 2004.

NEM – 12 : les douze nouveaux États-membres ayant intégré l'UE, dont dix en 2004 et deux en 2007.

UE – 27 : Union européenne à vingt-sept États-membres depuis le 1^{er} janvier 2007.

Sources : Commission européenne, 2007 & EUROSTAT / Enquête Structure 2005 – Roumanie et Bulgarie incluses

TABEAU 4
Superficie des principales cultures en 2005
dans l'Union européenne à 27 États-membres *(en milliers d'hectares)*

	Céréales	Oléagineux	Viticulture	Oliveraies	Maïs fourrage
Allemagne	6 840	1 390	100	0	1 260
Autriche	810	110	50	0	80
Belgique	320	30	0	0	160
Danemark	1 510	110	0	0	130
Espagne	7 130	540	1 020	2 130	90
Finlande	1 190	80	0	0	0
France	9 010	2 010	870	20	1 400
Grèce	1 210	10	110	810	20
Irlande	280	0	0	0	10
Italie	3 910	240	730	1 000	220
Luxembourg	30	0	0	0	10
Pays-Bas	220	10	0	0	240
Portugal	380	10	200	320	100
Royaume-Uni	2 920	630	0	0	130
Suède	1 030	90	0	0	10
UE-15*	36 790	5 250	3 070	4 270	3 860
Bulgarie	1 650	610	50	0	20
Chypre	50	0	10	10	0
Estonie	280	50	0	0	0
Hongrie	2 380	630	70	0	90
Lettonie	440	60	0	0	0
Lituanie	1 020	110	0	0	10
Malte	0	0	0	0	0
Pologne	8 330	580	0	0	330
R. Tchèque	1 570	400	10	0	200
Roumanie	5 860	1 150	180	0	20
Slovaquie	780	220	20	0	90
Slovénie	100	10	20	0	30
NEM-12**	22 460	3 810	360	10	780
UE-27***	59 250	9 060	3 430	4 280	4 640

* UE – 15: Union européenne à quinze États-membres, de 1995 à 2004.

** NEM – 12: les douze nouveaux États-membres ayant intégré l'UE, dont dix en 2004 et deux en 2007.

*** UE – 27: Union européenne à vingt-sept États-membres depuis le 1^{er} janvier 2007.

Source: EUROSTAT – Enquête Structure 2005
 Ensemble des exploitations agricoles, Roumanie et Bulgarie incluses

céréales. Sur la période 1995 – 2005, les superficies de céréales ont ainsi légèrement augmenté en France, en Finlande, en Grèce et en Espagne. Par contre, elles ont diminué au Royaume-Uni, en Italie et au Portugal.

La production communautaire de céréales pourrait continuer de croître dans les prochaines années du fait de la flambée du prix des céréales enregistrées en 2007 et du développement des biocarburants. Selon les projections de la Commission européenne, la production de céréales pourrait augmenter d'environ 10 % d'ici à 2014 du fait de la hausse du rendement à l'hectare (+ 0,8 % par an) plus que de l'extension des surfaces⁹. Si les objectifs assignés sont atteints, la filière des agrocarburants nécessiterait l'équivalent de près de 20 millions de tonnes de céréales en 2014 : soit 7 % de l'offre.

Les superficies d'oléagineux se sont fortement développées au fil des décennies. Les 9,1 millions d'hectares de l'UE – 27 se concentrent pour près de la moitié dans seulement trois pays : la France, l'Allemagne et la Roumanie. Les débouchés alimentaires de cette culture ne sont plus majoritaires depuis 2005 et ce phénomène devrait se renforcer dans les années à venir avec l'accroissement de la production de biodiésel¹⁰. Selon les prévisions de la Commission européenne, la hausse de la production de 26 millions de tonnes en 2007 à 34 Mt en 2014, résulterait à la fois d'une hausse rapide des rendements (+1,8 % par an) et d'une augmentation des surfaces qui pourraient atteindre 10,3 millions d'hectares en 2014.

La viticulture, qui couvre 3,4 millions d'hectares dans l'UE – 27, se concentre aux trois quarts en Espagne, en France et en Italie. La baisse des surfaces de vigne a été importante depuis trente ans¹¹. Elle résulte de la nécessité d'adapter l'appareil productif à la diminution constante et régulière de la consommation de vins et à l'augmentation des importations européennes (+10 % par an depuis 1995).

Les modalités de l'intervention publique sur les marchés de produits agricoles et les accords commerciaux, multilatéraux ou régionaux, peuvent interférer sur la concentration et la spécialisation des bassins de production. Néanmoins, la localisation géographique des productions agricoles est, avant tout, liée à des facteurs climatiques et au potentiel agronomique des sols. Ainsi, il est logique que les surfaces communautaires de fruits et de légumes ou d'agrumes et d'oliviers soient concentrées dans les pays méditerranéens, alors que les superficies de maïs fourrage se retrouvent plus naturellement en France, en Allemagne et en Italie¹².

2. LA DIVERSITÉ DES EXPLOITATIONS FACE A LA QUESTION FONCIÈRE

Cette seconde partie de l'article analyse, tout d'abord, l'évolution du nombre d'exploitations agricoles européennes sur longue période : ceci en insistant sur l'importance des gains de productivité réalisés au niveau du facteur travail. Partant des dernières statistiques disponibles pour chaque État-membre, elle s'intéresse ensuite à la surface agricole par exploitation et aux écarts de taille. Enfin, elle discute du mode de faire-valoir et de la transmission du foncier dans le contexte d'un développement soutenu des formes sociétales.

2.1. BAISSÉ IMPORTANTE DU NOMBRE D'EXPLOITATIONS ET HAUSSE DE LA PRODUCTIVITÉ

Au cours des quarante dernières années, le nombre d'exploitations agricoles a fortement chuté dans tous les États-membres de l'Union européenne. Entre 1966, date du premier recensement, et 2005, la CEE à six États-membres a perdu 3,5 millions d'exploitations agricoles : soit la disparition de dix exploitations par heure durant toute la période (cf. *Graphique 1*). Le nombre d'ex-

9 - Commission européenne, 2007-a. Ces prévisions soulignent aussi que la culture du blé devrait progresser au détriment de l'orge.

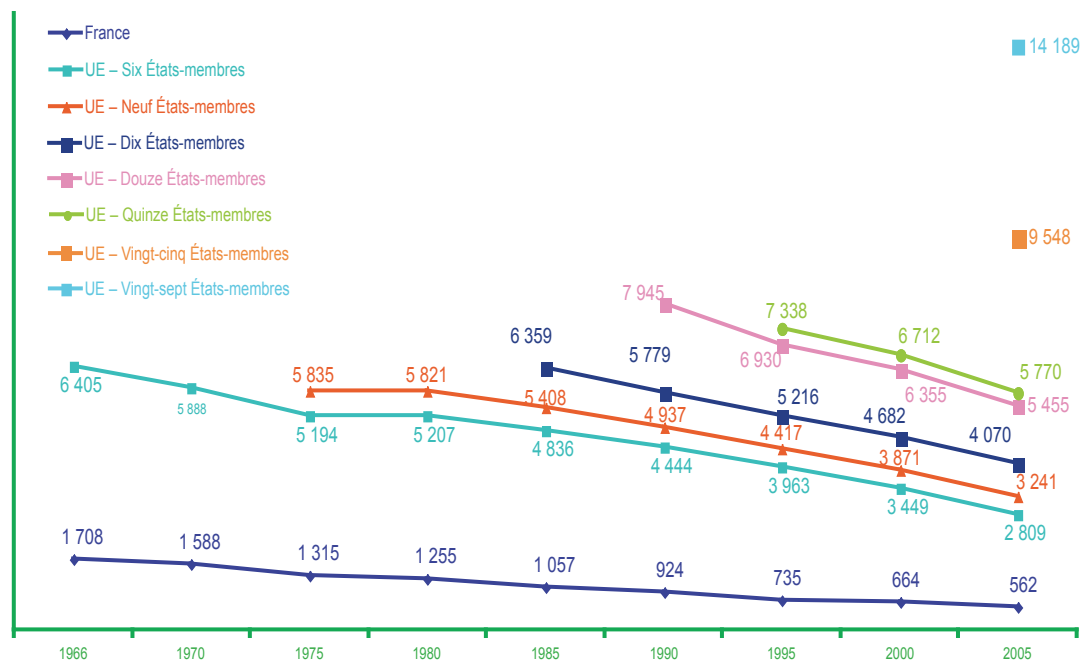
10 - Institut de l'Élevage, 2008.

11 - Commission européenne, 2006.

12 - Les surfaces communautaires de maïs fourrage pourraient continuer de décroître en raison de la baisse importante du cheptel de vaches laitières. Cette diminution des effectifs se poursuivrait même si l'UE augmentait modérément son quota laitier d'ici à 2015 (Commission européenne, 2007-b).

Graphique 1

Évolution du nombre d'exploitations : En quarante ans, l'Europe à six États-membres a perdu la moitié de ses exploitations
(Source : EUROSTAT – Recensements agricoles et Enquêtes Structures)



Les données pour l'Europe à six, neuf, douze et quinze États-membres se réfèrent au territoire de la RFA jusqu'en 1990 et de l'Allemagne réunifiée après le 3 octobre 1991.

exploitations a ainsi été divisé par quatre en Belgique, par deux en Italie et environ par trois dans tous les autres États-membres signataires du Traité de Rome.

Cette restructuration du secteur agricole est d'autant plus rapide qu'elle est confortée par le dynamisme d'autres secteurs économiques. Au 19^e siècle, l'évolution de l'agriculture britannique s'est opérée parallèlement au fort mouvement d'industrialisation du pays. De même, l'orientation de l'agriculture néerlandaise vers des systèmes de production intensifs, nécessitant peu de terres comme l'horticulture ou l'élevage hors-sol, a été accélérée par l'essor des échanges agro-alimentaires. Dans d'autres pays, la restructuration a été plus lente et s'est appuyée sur une politique

volontariste en faveur des investissements, comme en France, à partir de 1945, et plus généralement sur la PAC.

Entre 1990 et 2005, tous les pays ont vu leur nombre d'exploitations agricoles diminuer, parfois de façon drastique. Ainsi, l'UE à 12 États-membres a-t-elle perdu 2,5 millions d'exploitations en quinze ans, dont les trois quarts en Italie, en Espagne et en France. Ceci représente la disparition quotidienne de 455 exploitations agricoles. À titre d'exemple, plus d'une exploitation sur deux a disparu en Bretagne ou dans le Piémont et le Frioul en Italie. Entre 2003 et 2005, la Bulgarie et l'Italie ont perdu plus de 20 % de leurs exploitations, avec un recul atteignant même un tiers dans certaines régions. Cette diminution des effectifs devrait se poursuivre dans les années à venir : en France, selon certaines

estimations¹³, le nombre d'exploitations devrait continuer de baisser au rythme d'environ 2 % par an d'ici à 2015.

Malgré cette diminution importante du nombre d'exploitations, la production agricole n'a pas cessé de croître grâce aux gains de productivité, principalement en termes de facteur travail. Ces gains ont été permis grâce aux progrès de la génétique, au développement des technologies (mécanisation, robotisation, etc.) et à l'adoption de nouvelles techniques. Entre 1990 et 2005, l'UE – 12 a perdu deux millions d'emplois agricoles en équivalent temps plein. Cette baisse, encouragée par les mesures adoptées en faveur des préretraites, se retrouve aux deux tiers en Italie, au Portugal et en France. La diminution de la main-d'œuvre n'a cependant pas toujours été proportionnelle à la baisse du nombre d'exploitations du fait du développement des formes sociétaires et du recours accentué au salariat.

En France, la part des agriculteurs âgés de plus de 55 ans a baissé, passant de 44 % en 1990 à 35 % en 2005. La Belgique, l'Allemagne, l'Irlande et le Luxembourg ont également connu, mais dans une moindre mesure, ce rajeunissement de leur population agricole. Au Portugal, en Italie et dans la plupart des NEM, la disparition massive d'exploitations n'est pas encore terminée car plus de la moitié des agriculteurs est âgée de plus de cinquante-cinq ans.

En 2005, selon les données de l'Enquête Structure¹⁴, l'UE – 27 comptait 14,4 millions d'exploitations regroupant l'intégralité des emplois agricoles et la totalité de la SAU communautaire. Il faut cependant rester prudent dans l'interprétation de ces données chiffrées car celles-ci s'appuient sur une définition très large de la notion d'exploitation agricole, qui prend en compte les unités dont la dimension économique, mesurée au travers de la Marge brute standard (MBS), est inférieure à 1 *Unité de dimension économique* (UDE)¹⁵.

Les 6,6 millions d'exploitations de moins de 1 UDE ont une dimension économique au plus égale à

l'équivalent d'un hectare de blé d'une région française. Comme le montre le Tableau 5, ces exploitations représentent 46 % de l'effectif européen, 24 % des emplois agricoles (UTA¹⁶), 6 % de la SAU communautaire et moins de 2 % de l'activité économique.

Ces exploitations de semi-subsistance sont localisées à 85 % dans les NEM, principalement en Pologne (45 % de l'effectif communautaire) et en Roumanie (21 %). Selon certaines études réalisées en Pologne¹⁷, elles dégagent un revenu très insuffisant pour assurer de quoi vivre à leur propriétaire et à sa famille. Elles sont souvent exploitées par des travailleurs disposant d'un emploi dans un secteur autre que l'agriculture ou de revenus de transfert (retraites, pensions). Elles sont appelées à disparaître progressivement, faute d'être facilement transmissibles.

La répartition des exploitations agricoles européennes selon les classes de dimension économique permet aussi de souligner le rôle très important des grandes structures dans l'occupation du territoire. Les 291 000 exploitations communautaires de plus de 100 UDE valorisent 30 % de la SAU, mais ne représentent que 2 % des effectifs. Plus intensives et plus productives que les autres, elles sont à l'origine de 44 % de l'activité économique. De même, les 60 000 plus grandes exploitations (plus de 250 UDE) cultivent globalement deux fois plus de SAU que les unités de moins de 1 UDE, alors que celles-ci sont cent fois plus nombreuses. Ces très grandes exploitations sont localisées, pour moitié, dans quatre pays : l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni et la République Tchèque. Elles jouent un rôle-clé dans l'utilisation du foncier agricole de la République Tchèque (62 % de la SAU totale), de la Slovaquie (55 %) et de la Hongrie (33 %). Dans les NEM où prédominait une agriculture collectivisée, apparaît ainsi une dualité entre des exploitations de très grande dimension, collectives ou d'État et, d'autre part, de très petites structures individuelles. Suite aux changements

13 - Butault, Delame, 2005.

14 - Cf. Encadré 1.

15 - Cf. Encadré 2.

16 - UTA : Unité de travail agricole (cf. Encadré 2).

17 - Bafail et al, 2003.

TABLEAU 5
Répartition des exploitations, des UTA*, de la SAU* et de la MBS* en 2005
selon les classes MBS* dans l'Union européenne à 27 États-membres

Classes MBS*	Exploitations		UTA*		SAU*		MBS*	
	Milliers	%	Milliers	%	Millions ha	%	Millions UDE*	%
Moins de 1 UDE*	6 659	46	2 929	23	10,3	6	2,5	1,7
1 à 2 UDE	2 243	15,5	1 808	14,2	8,0	4,6	3,2	2,1
2 à 4 UDE	1 682	11,6	1 492	11,7	9,3	5,4	4,8	3,1
4 à 8 UDE	1 255	8,7	1 267	10	11,5	6,7	7,1	4,7
8 à 16 UDE	938	6,5	1 167	9,2	15,1	8,8	10,6	7
16 à 40 UDE	859	5,9	1 338	10,5	28,2	16,4	21,7	14,3
40 à 100 UDE	555	3,8	1 138	8,9	38,4	22,3	34,9	23
100 à 250 UDE	231	1,6	768	6	29,3	17,1	34,1	22,4
Plus de 250 UDE	60	0,4	808	6,4	21,8	12,7	33,0	21,7
Total	14 482	100 %	12 716	100 %	172	100 %	152	100 %

* UTA : Unité de travail agricole – SAU : Surface agricole utilisée – MBS : Marge brute standard d'exploitation
 UDE : Unité de dimension économique (cf. Encadré 2).

Source : EUROSTAT – Enquête Structure 2005
 Ensemble des exploitations agricoles, Roumanie et Bulgarie incluses

politiques intervenus, ce caractère dual ne disparaît pas, même si les écarts de taille entre structures tendent à se réduire¹⁸.

2.2. FORTE DIVERSITÉ DE TAILLES ENTRE LES EXPLOITATIONS

La diminution de la superficie agricole étant moins marquée que celle, drastique, du nombre d'exploitations, il en résulte mécaniquement une augmentation de la taille moyenne des exploitations européennes. Les unités disparues étaient généralement de petite taille et le foncier libéré a été utilisé pour installer de nouveaux agriculteurs, mais aussi agrandir les unités existantes. À titre d'exemple, la moitié des 2,6 millions d'exploitations perdues par l'UE – 6 entre 1967 et 1997 avait moins de 5 hectares, alors que, sur la même

période, le nombre d'exploitations de plus de 50 hectares a doublé. À l'inverse des anciens pays de l'Est, certains États-membres ont, *via* des politiques de structure, régulièrement veillé à limiter la création d'exploitations de très grande dimension¹⁹. Le modèle européen a surtout privilégié le développement d'exploitations individuelles, gérées par une main-d'œuvre essentiellement familiale. Selon les données de l'Enquête Structure de 2005 et comme le montre le *Tableau 6*, les exploitations agricoles européennes supérieures à une UDE disposent en moyenne de 21 hectares de SAU. Outre la situation spécifique de la République Tchèque et de la Slovaquie, c'est au Royaume-Uni que les exploitations sont les plus grandes (82 hectares). Mais celles-ci ont une dimension économique inférieure à celle des exploitations néerlandaises pourtant nettement plus petites puisqu'elles ne couvrent en

18 - Pouliquen, 2001

19 - Butault et Delame, 2005.

TABLEAU 6
Union européenne à 27 États-membres : la SAU*, l'emploi et la MBS*

	Nombre d'exploitations (milliers)	SAU* par exploitation (ha)	SAU* par UTA* (ha)	UTA* par exploitation (ha)	MBS* par exploitation (ha)	Part des exploitations professionnelles dans la SAU*
Allemagne	371	46	27	1,7	52	95
Autriche	137	20	18	1,1	18	65
Belgique	50	28	20	1,4	68	93
Danemark	51	53	45	1,2	70	96
Espagne	959	25	25	1,0	21	92
Finlande	70	32	27	1,2	25	87
France	527	52	33	1,6	54	96
Grèce	678	6	7	0,8	8	94
Irlande	125	33	28	1,2	20	96
Italie	1 381	9	10	0,9	16	88
Luxembourg	2	55	33	1,7	48	97
Pays-Bas	82	24	11	2,1	103	95
Portugal	219	16	11	1,4	10	89
Royaume-Uni	183	82	51	1,6	58	77
Suède	66	47	46	1,0	25	79
UE-15**	4 903	25	22	1,2	27	90

* MBS : Marge brute standard d'exploitation – SAU : Surface agricole utilisée – UDE : Unité de dimension économique

UTA : Unité de travail agricole (cf. Encadré 2).

** UE – 15 : Union européenne à quinze États-membres, de 1995 à 2004.

moyenne que 24 hectares. Ce phénomène résulte du développement des productions porcine et horticole aux Pays-Bas, ainsi que de la très forte intensification des systèmes de production néerlandais. En France comme au Danemark, en Suède et en Allemagne, les exploitations ont une surface proche d'une cinquantaine d'hectares. Par contre, en Autriche et dans les pays méditerranéens, la taille moyenne est beaucoup plus modeste que dans les pays du nord. Néanmoins, avec 25 hectares, c'est-à-dire une surface deux fois inférieure à celle de la France, les exploitations espagnoles devancent

largement leurs homologues portugaises, italiennes ou grecques.

En 1991, la réunification de l'Allemagne a amorcé l'introduction d'un nouveau type d'agriculture au sein de l'Union européenne. Les exploitations écossaises qui s'étendaient sur 170 hectares ont paru alors bien petites comparées aux entreprises agricoles de près de 400 hectares du Mecklembourg - Poméranie. En 2004, l'adhésion des dix premiers NEM a encore accentué la dispersion avec l'arrivée, d'un côté, de très petites structures souvent polonaises et, de l'autre, de sociétés agricoles tchèques ou hongroises de plus

TABLEAU 6 (suite)
en 2005 dans les exploitations agricoles de plus d'1 UDE*

	Nombre d'exploitations (milliers)	SAU* par exploitation (ha)	SAU* par UTA* (ha)	UTA* par exploitation (ha)	MBS* par exploitation (ha)	Part des exploitations professionnelles dans la SAU*
Bulgarie	118	21	10	2,1	7	87
Chypre	30	5	5	0,9	10	94
Estonie	13	57	27	2,1	10	84
Hongrie	157	26	18	1,5	11	91
Lettonie	45	29	16	1,8	5	60
Lituanie	129	18	15	1,2	4	64
Malte	8	1	2	0,5	7	43
Pologne	1 083	12	8	1,6	7	80
R. Tchèque	27	132	25	5,3	57	97
Roumanie	1 236	8	8	1,1	3	55
Slovaquie	13	143	28	5,2	39	94
Slovénie	61	7	5	1,4	6	77
NEM-12**	2 919	14	10	1,4	6	74
UE-27**	7 823	21	17	1,3	19	85

** NEM – 12 : les douze nouveaux États-membres ayant intégré l'UE, dont dix en 2004 et deux en 2007.

** UE – 27 : Union européenne à vingt-sept États-membres depuis le 1^{er} janvier 2007.

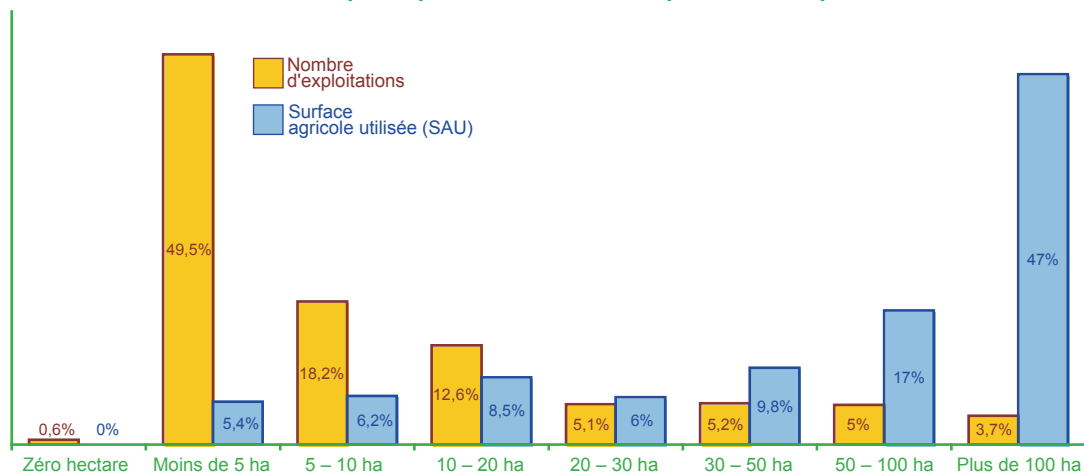
*Source : EUROSTAT – Enquête Structure 2005
 Exploitations supérieures à une UDE, Roumanie et
 Bulgarie incluses*

de 1 500 hectares. Résultat : en 2005, les 330 000 sociétés recensées dans l'UE couvrent en moyenne 150 hectares et comptent un peu plus de quatre emplois à temps plein. Elles regroupent 11 % de la main-d'œuvre pour plus de 25 % de la production et de la superficie. Leur progression a été assez rapide puisqu'elles ne concentraient que 8 % de la production et 15 % de la superficie en 1990. En Slovaquie et en République tchèque, les formes sociétaires regroupent les trois quarts de la superficie agricole et de la production et emploient les deux tiers de la main-d'œuvre. Ces grandes structures contribuent massivement à la production agricole nationale.

Néanmoins, les petites exploitations permettent de maintenir la population dans les zones rurales en attendant le développement des autres secteurs économiques. Du fait de cette dualité, les exploitations slovaques et tchèques affichent une taille moyenne respective de 143 et 132 hectares et, en raison de la nombreuse main-d'œuvre disponible (environ cinq UTA par exploitation), comptent un peu moins de 30 hectares par UTA : soit l'équivalent de la situation française. Par contre, leur dimension économique est inférieure à celle des exploitations néerlandaises, belges ou britanniques du fait de la moindre productivité de leurs terres.

Graphique 2

UE à 27 États-membres: répartition des exploitations et de la SAU en 2005 selon les classes de SAU par exploitation, dans les exploitations supérieures à 1 UDE



(Source: EUROSTAT - Enquête Structure 2005 Exploitations supérieures à une Unité de dimension économique (UDE) Roumanie et Bulgarie incluses)

En 2005, comme le révèle le *Graphique 2*, près de la moitié de la SAU de l'UE – 27 est concentrée dans des exploitations ayant une SAU supérieure à 100 hectares, alors que ces grandes fermes ne représentent que 4 % des exploitations européennes. À l'inverse, la moitié des exploitations supérieures à une UDE dispose de moins de 5 hectares et exploite seulement 5 % de la SAU totale.

Cette forte dispersion se retrouve au sein de chaque État-membre, comme le montrent les *Tableaux* présentés en Annexes 1 et 2, à la fin de l'article. Les exploitations agricoles de plus de 100 hectares valorisent 94 % du territoire de la Slovaquie, mais seulement 7 % de celui de la Slovaquie ou de la Grèce. En France, comme dans de nombreux autres États-membres dont l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Suède et même la Roumanie, ces unités de grande taille valorisent environ la moitié de la SAU nationale. Au fil des années, le poids de ces unités augmente assez rapidement sous l'effet de la restructuration des exploitations et du développement des formes sociétaires.

Les exploitations de moins de 5 hectares sont, quant à elles, particulièrement rares au Danemark et en Irlande, pays où dominent les productions bovines et ovines extensives. Par contre, elles représentent les deux tiers des exploitations portugaises, 80 % des unités bulgares et les trois quarts des exploitations roumaines (22 % de la SAU nationale). Dans certains pays, elles ont parfois une dimension économique élevée dans la mesure où leurs productions génèrent une forte valeur ajoutée à l'hectare : c'est, par exemple, le cas aux Pays-Bas avec les productions horticoles, en France avec la viticulture de qualité ou en Espagne avec le maraîchage.

2.3. MODE DE FAIRE-VALOIR ET TRANSMISSION DES TERRES

L'agrandissement des exploitations ne peut être analysé sans tenir compte du mode de financement des terres : c'est-à-dire de l'évolution de l'équilibre entre le faire-valoir direct, lorsque l'agriculteur possède la terre, et le fermage, lorsque l'exploitant

dispose de la terre moyennant le versement d'un loyer²⁰.

En 2005, 43% de la SAU de l'UE – 27 était en fermage. Ce pourcentage varie, aux extrêmes, de 18 % en Irlande à 91 % en Slovaquie. Il est de 80 % en République tchèque, à Malte et en Bulgarie, mais inférieur à 25 % en Roumanie, au Danemark, en Lettonie et en Pologne. En France, la part des terres en fermage a progressé de 52 % en 1975 à 75 % en 2005²¹. Ce développement n'est pas propre à l'Hexagone : sur les pays de l'UE – 6, la proportion des terres en fermage est passée du tiers en 1970 à plus de la moitié en 2005. Plusieurs facteurs ont favorisé cette évolution :

- ◆ Le départ à la retraite des agriculteurs propriétaires libère des terres. Mais certains retraités préfèrent louer celles-ci plutôt que de les vendre afin de compléter leur revenu. Cette stratégie fait écho auprès d'exploitants en activité pour qui le fermage est moins lourd à financer qu'un achat de terres. L'impact est d'autant plus fort sur la période récente que le prix du foncier augmente et que la croissance du capital des exploitations (bâtiment, matériel) s'opère à un rythme rapide. En 2005, un tiers de la superficie agricole européenne était exploité par des agriculteurs de plus de 55 ans, mais la proportion est supérieure à 50 % au Portugal et en Roumanie. Au niveau communautaire, un tiers du foncier agricole devrait faire l'objet d'une transaction dans un avenir proche et le fermage devrait donc encore progresser.
- ◆ La progression du fermage tient également, pour partie, au développement des formes sociétaires. En France, celui-ci a été particulièrement soutenu ces dernières années et les sociétés couvrent désormais la moitié de la superficie agricole nationale. Créées dans le cadre d'une politique des structures favorisant les exploitations de taille moyenne, de nombreuses sociétés relèvent d'un cadre purement familial et ne comptent parfois même qu'un seul associé.

Cela explique que, toutes tailles confondues, la France devance largement ses voisins au point qu'en 2005, 20 % des exploitations de l'Hexagone étaient sous forme sociétaire contre 5 % en moyenne européenne. Le droit français permet aux associés de ne pas intégrer le foncier parmi les biens de la société. Les terres n'étant pas amortissables, l'associé a intérêt à les conserver dans son patrimoine privé et à les louer à la société. En lui versant un fermage, la société diminue son résultat et donc son revenu imposable. En France, les formes sociétaires ont joué un rôle primordial dans la transmission des exploitations, notamment des plus grandes. En achetant des parts et non des éléments physiques (dont le foncier), les successions se font progressivement sans entamer la dynamique de l'exploitation. On peut toutefois s'interroger sur l'avenir de ce processus du fait de l'augmentation des installations hors cadre familial. Dans les NEM, les sociétés sont un héritage des fermes d'État ou des coopératives du régime communiste. La réforme foncière engagée dans certains pays, par exemple la Bulgarie, a parfois conduit à rendre les parcelles à leurs anciens propriétaires, d'où l'émiettement du foncier agricole. En Hongrie, la fusion de petites parcelles qui a suivi a permis la création d'unités de taille moyenne. Par contre, dans d'autres États-membres, comme la République tchèque ou l'Estonie, des actions ont été cédées en échange de l'usage des terres et les dirigeants ont mis la main sur les sociétés car ils n'avaient en face d'eux qu'une multitude d'actionnaires sans réel pouvoir de décision. L'avenir de certaines de ces sociétés peut en être hypothéqué. Au-delà, se pose la question de l'adaptation de la PAC à ces structures. Quelle serait la légitimité de subventions versées à des exploitations qui distribuent leurs dividendes à des propriétaires urbains ?

20 - Dans les statistiques, le métayage, où l'exploitant verse au propriétaire une part de sa récolte, est assimilé à un fermage.

21 - Historiquement, il existe une différence nette entre les régions du nord de la France, où le fermage était développé, et celles du sud où la propriété était plus généralement la règle, l'accession y étant favorisée par la présence de parcelles viticoles et une proportion élevée d'exploitations de petite taille. D'autres facteurs d'ordre plus sociologiques jouent également un rôle déterminant sur les évolutions, le foncier ayant des dimensions patrimoniale et affective qui dépassent souvent sa seule fonction productive.

3. LE FONCIER ET LES EXPLOITATIONS PROFESSIONNELLES

La troisième partie de cet article s'appuie sur les données du RICA, le Réseau d'Information Comptable Agricole²², disponibles pour les vingt-cinq États-membres de l'Union européenne de mai 2004 à décembre 2006 : c'est-à-dire hors Bulgarie et Roumanie, intégrées en janvier 2007. Analysant uniquement la situation des exploitations agricoles professionnelles, elle met en évidence la contribution des différents types de production à l'occupation du territoire européen, tout en soulignant la valeur de la production agricole générée par hectare de SAU. Elle discute ensuite de l'intensité des soutiens directs octroyés par hectare, en portant une attention particulière quant à la stratégie adoptée par les États-membres en termes de mise en œuvre du découplage.

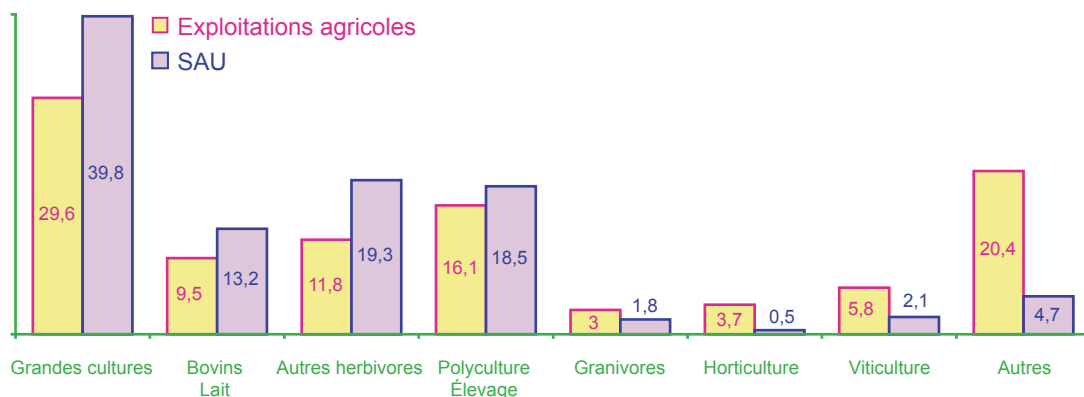
3.1. LA CONTRIBUTION DES TYPES DE PRODUCTION À L'OCCUPATION DU TERRITOIRE

Les données du RICA permettent d'accéder à des variables économiques telles que la valeur de la production agricole, les aides directes ou encore

les soldes intermédiaires de gestion qui ne sont pas disponibles dans l'Enquête Structure²³. Limitées au champ statistique « *professionnelles* », les 4,1 millions d'exploitations européennes prises en compte par le RICA couvrent 85 % de la SAU totale. La proportion de la SAU relevant de ces exploitations est de 90 % dans l'UE – 15 et de 74 % dans les NEM. Les exploitations du RICA de chaque État-membre sont réparties en huit types de production en fonction de leurs combinaisons productives.

◆ Avec 1,2 million d'exploitations spécialisées, les « *grandes cultures* » jouent le plus grand rôle territorial. Avec 29 % des effectifs et une SAU moyenne par exploitation de 47 hectares, elles valorisent près de 40 % du territoire européen, comme le montre le *Graphique 3*. En Hongrie, elles occupent même 70 % de la SAU contre seulement 5 % en Irlande. En fait, la SAU moyenne des exploitations de ce type varie fortement selon les États-membres, passant de 9 hectares en Grèce à 25 hectares en Pologne, 63 hectares au Danemark, 103 hectares en France, 186 hectares au Royaume-Uni et 370 hectares en Slovaquie (cf. *Tableaux* présentés en Annexes 3 et 4). En termes financiers et en moyenne communautaire, elles dégagent,

Graphique 3
UE à 25 États-membres : poids des types de production en 2005 dans la Surface agricole utilisée (SAU)
 (En % – Source : RICA UE 2005)



22 - Cf. Encadré 1.

23 - Cf. Encadré 1.

aides directes comprises, 1 400 €uros de production agricole à l'hectare, avec une amplitude allant de 700 €uros en Espagne à 4 100 €uros aux Pays-Bas. En fait, comme le révèle le *Tableau* présenté en Annexe 5, ce montant varie fortement selon les pays en fonction, notamment, des cultures pratiquées (céréales, pommes de terre, betteraves sucrières, etc.) et des rendements obtenus.

◆ **Les 390 000 exploitations spécialisées en production laitière** occupent 13 % de la SAU communautaire. Elles jouent un rôle déterminant aux Pays-Bas, en Autriche, en Bavière, en Galice ou dans plusieurs régions françaises comme la Bretagne, la Basse-Normandie et l'Auvergne. Selon les régions et les systèmes productifs privilégiés, elles sont plus ou moins intensives. Ainsi, avec 47 hectares de SAU, les unités néerlandaises produisent-elles deux fois plus de lait que les exploitations françaises pourtant dotées en moyenne de 71 hectares. Les exploitations laitières danoises et britanniques, qui disposent respectivement de 88 et 95 hectares, sont les plus grandes (*Annexes 3 et 4*). Aides directes comprises, la valeur de la production agricole à l'hectare est, en moyenne communautaire, de 2 800 €uros : soit le double de celle des exploitations de grandes cultures. Elle passe de seulement 1 900 €uros en France à 4 900 €uros aux Pays-Bas (*Annexe 5*). Dans ce contexte, la volonté de la Commission européenne de parvenir à une suppression des quotas laitiers à l'horizon 2015 pose question sur la place future des zones défavorisées dans la production laitière²⁴.

◆ **Les 483 000 exploitations orientées vers les productions bovine, ovine et caprine** couvrent un peu moins de 20 % de la SAU européenne. Dotées de 56 hectares en moyenne communautaire, elles valorisent pourtant plus des deux tiers

du territoire agricole irlandais. Comme le montrent les *Tableaux* présentés en Annexes 3 et 4 à la fin de l'article, elles jouent aussi un rôle important dans l'occupation de l'espace au Portugal, au Royaume-Uni où elles disposent en moyenne de près de 200 hectares, ainsi que dans plusieurs régions françaises comme le Limousin ou Midi-Pyrénées. Souvent extensives, elles dégagent, aides directes incluses, une valeur de production de seulement 1 200 €uros par hectare : c'est-à-dire le plus faible niveau des huit types de production considérés (*Annexe 5*). Le poids de ces exploitations diminue dans plusieurs régions du fait de la baisse du cheptel communautaire de brebis et de la stabilité du cheptel de vaches allaitantes. Pourtant, elles contribuent de manière importante à l'entretien et l'occupation du territoire agricole de nombreuses zones défavorisées où les potentialités agricoles sont faibles et les opportunités de substitutions entre productions limitées.

◆ **Les 660 000 exploitations de polyculture – élevage** occupent 18 % de la SAU communautaire. Ces exploitations sont nombreuses dans les NEM (35 % de la SAU), notamment en Pologne et en République tchèque où elles disposent d'une SAU moyenne de 452 hectares. Par contre, elles couvrent moins de 10 % du foncier agricole en Espagne, en Italie, en Grèce, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (*Annexes 3 et 4*). En France, elles occupent 18 % du foncier et ont tendance à se développer en raison de l'augmentation des exploitations sociétaires : notamment les Groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) réunissant plusieurs associés. Ceux-ci combinent en effet des productions végétales et animales et ont l'avantage de ne pas provoquer de chocs économiques trop brutaux sur la rentabilité économique de l'atelier animal en cas de forte hausse du prix des céréales.

24 - En France, le mode de gestion des quotas laitiers (gratuité des droits à produire, établissement d'un lien assez rigide entre quota et foncier, octroi des volumes libérés aux agriculteurs jugés prioritaires) a jusqu'ici permis de maintenir la répartition géographique historique de l'offre de lait. Dans l'hypothèse d'une suppression des quotas, une dynamique de concentration territoriale de la production est parfaitement imaginable à moyen ou long terme, surtout dans un contexte de croissance attendue des volumes. Pour autant, trois facteurs pourraient interférer en sens contraire : les normes environnementales qui interdisent une production excessive dans certains territoires, la contractualisation entre producteurs et entreprises car les usines de transformation permettent de fixer les producteurs et enfin la proximité entre bassins de collecte et lieux de consommation, le transport des produits laitiers frais s'avérant coûteux.

◆ **Les 125 000 exploitations orientées vers la production de granivores** participent pour moins de 2 % à l'occupation du territoire européen. La contribution la plus élevée se trouve au Danemark, avec un peu moins de 7 % de la SAU totale. Si les productions de porcs et de volailles sont parfois qualifiées de hors-sol, les exploitations qui les développent disposent souvent de surfaces agricoles associées. Celles-ci permettent de fournir une partie de l'alimentation nécessaire aux animaux, mais sont aussi, très souvent, nécessaires afin de respecter les normes environnementales. En moyenne communautaire, la SAU est de 21 hectares (*Annexes 3 et 4*). Elle atteint 92 hectares dans les 2 000 exploitations danoises contre seulement 8 hectares dans les 5 800 exploitations néerlandaises, sachant qu'aux Pays-Bas, la question du traitement et des règles d'épandage des déjections animales est centrale. En moyenne communautaire, les exploitations du type granivore dégagent 10 000 €uros de production agricole par hectare : soit quatre fois plus qu'en production laitière. Le montant est six fois supérieur à cette moyenne aux Pays-Bas où les surfaces sont très peu développées au *pro rata* du potentiel productif (*Annexe 5*).

◆ **Les 150 000 exploitations agricoles spécialisées dans les productions horticoles** ne participent que marginalement à l'occupation du territoire avec 0,5 % de la SAU européenne, et ce dans tous les États-membres, Malte excepté. Avec une surface moyenne de seulement 5 hectares, ces unités dégagent une production agricole record de 31 800 €uros par hectare (*Annexe 5*). Les 240 000 exploitations viticoles contribuent, quant à elles, pour environ 2 % à la SAU communautaire contre 6 % en Italie et 4 % en France et en Espagne. Leur SAU est, en moyenne communautaire, de 13 hectares (*Annexes 3 et 4*). Si leur rôle en la matière est donc globalement peu important, les vignes jouent néanmoins un rôle territorial conséquent dans certaines régions comme la Bourgogne, le

Languedoc-Roussillon, le Bordelais, la région du Rioja ou du Chianti.

Cette analyse démontre que le territoire agricole européen est essentiellement mis en valeur par les productions de grandes cultures et les activités d'herbivores. La concentration géographique est forte et elle s'est accentuée dans les productions faisant l'objet d'une faible intervention des pouvoirs publics, à l'exemple des porcs, des volailles, du maraîchage et de l'horticulture. *A contrario*, les instruments de soutien de la PAC (références de droits à primes, droits à produire, etc.) et les règles environnementales ont souvent joué un rôle d'atténuation du mouvement de concentration pour les secteurs des herbivores et des grandes cultures²⁵.

3.2. LES SOUTIENS DIRECTS PAR HECTARE ET L'INSTAURATION DU DÉCOUPLAGE

Les trois réformes de la PAC, datant de 1992, 1999 et 2003, ont entraîné une augmentation importante du poids des aides directes dans la formation du revenu des agriculteurs européens. En 2005, leur montant, premier et second pilier de la PAC, s'élevait, en moyenne communautaire, à 11 000 €uros par exploitation agricole professionnelle : soit 6 800 €uros par emploi agricole, 322 €uros par hectare (*cf. Annexe 6*) ou l'équivalent de 60 % du revenu. Le montant varie très fortement selon, notamment, les types de production, la taille des exploitations et leur localisation²⁶. Les productions viticole, horticole, maraîchère, porcine et avicole sont peu concernées par ces soutiens directs, si ce n'est au travers des surfaces agricoles associées. En revanche, la dépendance à l'égard des aides est forte dans les productions ayant un rôle déterminant dans l'occupation du territoire. Comme le montre l'Annexe 6, le montant des aides directes s'élève en moyenne à 400 €uros par hectare dans les pays de l'UE – 15 : c'est-à-dire quasiment le double de celui versé dans les NEM. Un régime spécifique a en effet été appliqué aux pays

25 - Daniel, 2005.

26 - Guyomard et al, 2007.

de l'Est à leur arrivée dans l'Union européenne. Il s'agit d'un système de paiement unique découplé à la surface dont le montant à l'hectare est plus faible pour deux raisons principales :

- ◆ Le rendement de référence historique en céréales, qui a servi de base pour déterminer les montants d'aides directes dans les unités de grandes cultures, est beaucoup plus modeste que dans d'autres pays comme la France ou le Royaume-Uni : or, le montant des aides directes par hectare dépend étroitement de ce rendement.
- ◆ Le montant des soutiens directs alloués aux NEM augmentera progressivement d'ici à 2013.

Dans certains pays comme l'Autriche, le montant des soutiens directs rapporté à la surface est très élevé puisqu'il atteint 615 euros en moyenne nationale : ceci résulte des productions développées et surtout de l'importance des aides directes accordées au titre du second pilier de la PAC. Ce montant est parfois artificiellement élevé pour certains types de production faiblement mobilisateurs de surfaces, tels le maraîchage, la viticulture et l'horticulture. Il en va de même pour certaines régions agricoles des pays méditerranéens. Dans la plupart des pays, à l'exception notoire de la France, le montant des aides directes à l'hectare est plus élevé dans les exploitations laitières spécialisées que dans les exploitations de grandes cultures (*Annexe 6*). Dans les exploitations de bovins – viande, les aides directes relèvent, pour une part souvent assez conséquente, du second pilier de la PAC. Les écarts de soutiens directs par hectare à l'intérieur d'un pays ou d'une région doivent être considérés avec une grande attention dans la mesure où la Commission européenne souhaite que les États-membres recourent plus massivement à une certaine uniformisation du montant des aides directes par hectare entre catégories d'exploitations, du moins pour les soutiens directs découplés.

Cette analyse doit être menée dans le contexte plus global de la réflexion engagée sur le découplage des mesures de soutien des revenus agricoles. Conformément aux marges d'adaptation offertes par le règlement communautaire n° 1782/2003

du Conseil, les États-membres de l'UE – 15 n'ont pas eu de stratégie identique en termes de mise en œuvre du découplage. Quant aux NEM, le dispositif a été arrêté unilatéralement dès 2004. Outre le choix de la date d'application, les Quinze ont pu choisir entre découplage total ou partiel :

- ◆ Plusieurs pays, comme l'Allemagne²⁷, l'Irlande et le Royaume-Uni ont mis en place le découplage total immédiat. L'Italie et la Grèce l'ont également choisi, excepté pour le secteur des semences.
- ◆ L'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas ont retenu un découplage partiel, essentiellement au profit des animaux et des semences. L'Espagne, la France et, dans une moindre mesure, le Portugal, ont utilisé au maximum les possibilités offertes en matière de couplage. Les pays ayant opté pour le découplage partiel ont justifié leur choix en considérant que le découplage total risquait d'entraîner une concentration de la production dans les bassins les plus compétitifs, au détriment des zones défavorisées. Si le découplage partiel limite effectivement le risque d'abandon des productions allaitante et ovine dans certaines zones, il rend cependant plus difficile la mise en œuvre d'une uniformisation accentuée du paiement unique par hectare²⁸.

Parallèlement, les États-membres ont bénéficié d'une certaine latitude quant au choix du modèle d'application du découplage :

- ◆ Le modèle historique est appliqué par de nombreux pays ou régions : Autriche, Belgique, Espagne, France, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Pays de Galles et Écosse. Le montant du paiement unique de chaque exploitation est déterminé sur la base de ce que celle-ci percevait durant la période de référence 2000 – 2002. Ce modèle ne modifie donc pas la répartition initiale des soutiens directs entre agriculteurs ou entre régions.
- ◆ Le Danemark, l'Irlande du Nord et le Luxembourg ont choisi un modèle hybride statique où une seule zone a été retenue. Le montant du paiement unique est calculé, pour partie, sur la base historique et, pour partie, sur la base d'un

27 - Hormis quelques cultures spécifiques.

28 - Chatellier, 2006.

montant de paiement unique par hectare commun entre tous les agriculteurs. En Suède, le modèle est du même type, mais trois régions sont distinguées.

- ◆ En Allemagne, a été privilégié un modèle hybride et dynamique à l'échelle de chaque Land. Après plusieurs années de transition, le montant du paiement unique à l'hectare deviendra identique entre toutes les exploitations agricoles d'un même Land. Contrairement au modèle historique, ce modèle modifie donc la répartition des soutiens entre catégories d'exploitation. En Angleterre, le choix est comparable à celui de l'Allemagne, avec la distinction de trois régions.

Bien que les modalités d'application du régime de droits à paiement unique divergent selon les États-membres, l'impact de ce nouveau dispositif sur le prix du foncier pose question. D'après des travaux de modélisation, il devrait exister une capitalisation, au moins partielle, du paiement unique dans la rémunération et le prix des terres. Ceci tient au fait que la surface demandée par les agriculteurs (qu'elle soit effectivement cultivée ou laissée en jachère volontaire, sous contrainte de la conditionnalité) est très vraisemblablement supérieure à la surface agricole qui serait demandée sans les droits à paiement unique²⁹. L'impact du paiement unique pourrait être proportionnellement plus important dans les pays où le prix foncier est modéré, comme c'est le cas en France (4 100 €uros par hectare labourable). Dans d'autres pays où le prix du foncier est plus élevé (9 000 €uros en Espagne et plus de 20 000 €uros en Belgique, au Danemark, en Irlande), les effets pourraient être proportionnellement moins intenses car le montant du paiement unique est modeste comparativement à la valeur initiale de la terre.

CONCLUSION

La récente hausse spectaculaire du prix des matières premières agricoles, qui désavantage les pays les plus pauvres de la planète, conduit à s'interroger d'une manière renouvelée sur la place de l'agriculture dans la société. Cette hausse du prix des denrées alimentaires donne une nouvelle orientation aux débats de

politique agricole relatifs à l'indépendance alimentaire des États et aux instruments de régulation à privilégier : stockage, droits de douane, etc. La forte augmentation de la demande en biens alimentaires³⁰, qui est d'abord liée à l'augmentation de la population mondiale, intervient dans un contexte caractérisé par le recul de la surface agricole dans la plupart des pays du monde, à l'exception notable du Brésil.

Ce recul des disponibilités foncières, vérifié ici à l'échelle communautaire, rend nécessaire la poursuite des gains de productivité du « facteur terre ». Elle interroge sur l'intérêt de recourir ou non aux nouvelles biotechnologies et interpelle quant à l'équilibre à privilégier en termes de modes de consommation entre protéines animales et végétales. De plus, du fait des orientations politiques prises pour réduire les gaz à effet de serre, la pression sur le foncier agricole pourrait encore s'accroître dans les années à venir. Les objectifs d'incorporation de biocarburants dans le carburant fossile, qui mobilisent déjà des surfaces importantes, devront être conciliés avec la volonté de développer une agriculture plus respectueuse de l'environnement.

Avec une disponibilité en terre agricole par habitant beaucoup plus modeste que celle d'autres zones concurrentes, comme l'Australie, le Brésil et les États-Unis, l'Union européenne est progressivement devenue auto-suffisante pour de nombreux produits alimentaires. En valorisant globalement 172 millions d'hectares de surface agricole, les producteurs européens structurent 40 % du territoire, même si cette proportion est en recul au profit des superficies boisées et des milieux artificialisés.

Comme cela a été démontré, l'UE rassemble une très grande diversité d'exploitations agricoles et cette diversité a été fortement accentuée avec l'adhésion, depuis janvier 2004, de douze nouveaux États-membres composés à la fois de grandes structures sociétaires et de très petites exploitations familiales individuelles. Si la restructuration des plus petites exploitations pose évidemment de nombreuses questions sociales, force est de constater que celles-ci ne valorisent qu'une part réduite du territoire européen. Dans les zones défavorisées, les exploitations d'élevage d'herbivores sont parfois de taille modeste

29 - Courleux et al, 2006.

30 - Commission européenne, 2007-c

comparée à celles des zones de grandes cultures de plaine, même si elles assurent un rôle essentiel en termes d'entretien du sol, de maintien de la biodiversité et d'ouverture des paysages de zones parfois hautement touristiques.

Sans nouvel élargissement de l'Union européenne, la structuration du territoire européen est désormais connue et ne devrait pas fondamentalement se modifier durant la prochaine décennie. Néanmoins, la réduction des surfaces agricoles devrait se poursuivre, notamment dans les pays comme la France où la croissance de la population est soutenue. Dans de nombreux pays où la densité de population est déjà élevée, l'évolution des formes d'habitats, c'est-à-dire urbanisation *versus* développement de l'habitat rural,

sera central quant aux disponibilités futures en termes de surface agricole. En la matière, les stratégies locales et nationales d'aménagement du territoire auront une influence importante. Les instruments de soutien privilégiés dans le cadre de la PAC (découplage total, quotas de production, régionalisation du paiement unique, soutien au développement rural, etc.) peuvent fortement interférer sur la localisation géographique de la production et sur la vitesse de restructuration des exploitations. Par ailleurs, et à plus longue échéance, il convient de ne pas sous-estimer les effets potentiels du réchauffement climatique sur les dynamiques territoriales et sur les stratégies productives des différents bassins de production européens.

Références bibliographiques

- ◆ APCA, 2008. Les enjeux régionaux de l'agriculture européenne. *Chambres d'agriculture*, n°969, Paris, pp 11-36.
- ◆ Bafoil F., Guyet R., L'Haridon L., Tardy V., 2003. Pologne, profil d'agriculteurs. *Le courrier des pays de l'Est*, n°1034, pp 28-45.
- ◆ Blogowski A., 2003. La diversité de l'agriculture européenne: les exploitations de grandes cultures. *Notes et Études Économiques*, n°18, pp. 45-63.
- ◆ Bureau J.C., 2007. *La politique agricole commune*. Éditions La Découverte, Paris, 121 p.
- ◆ Butault J.P. Delame N., 2005. Concentration de la production agricole et croissance des exploitations. *Économie et statistique*, n°390, pp 47-64.
- ◆ Chantry E., 2003. Le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA): un outil unique de connaissance des agricultures européennes. *Notes et Études Économiques*, n°18, p. 11-17.
- ◆ Chatellier V., 2006. Le découplage et les droits à paiement unique dans les exploitations laitières et bovins-viande en France. *Cahiers d'économie et sociologie rurales* 78, pp 53-80.
- ◆ Chatellier V., Delame N., 2007. Les exploitations agricoles européennes et françaises. In: *L'agriculture: nouveaux défis*. Éditions INSEE-Références, Paris, pp 79-93.
- ◆ Chatellier V., Guyomard H., Le Bris K., 2005. La diversité des exploitations professionnelles du type bovins-viande dans l'Union européenne. INRA, *Économie rurale*, n°288, juillet-août, pp. 9-25.
- ◆ Commission européenne, 2007-a. Prospect for agricultural markets and income in the European union 2007-2014. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Brussels, 55 p.
- ◆ Commission européenne, 2007-b. Préparer le «bilan de santé» de la PAC réformée. Rapport au Conseil de la Commission européenne. Bruxelles, 12 p.
- ◆ Commission européenne, 2007-c. Agricultural commodity markets (outlook 2007-2016): a comparative analysis of projections published by OECD, FAO, FAPRI and USDA. Report of the Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Brussels. 42 p.
- ◆ Commission européenne, 2006. Vers un secteur vitivinicole européen durable. Communication au Conseil et au Parlement européen. Bruxelles, 14 p.
- ◆ Courleux F., Guyomard H., Levert F., 2006. Etude prospective sur le fonctionnement des marchés de droits au paiement et de la réserve nationale mise en place dans le cadre de la réforme de la PAC de juin 2003. Rapport pour le Ministère de l'agriculture et de la pêche, INRA SAE2 Rennes.
- ◆ Daniel K., 2005. Éléments sur la géographie de l'agriculture aux États-Unis et dans l'Union européenne: les productions agricoles se concentrent-elles? *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, pp 533-556.
- ◆ FAO, 2007. Food outlook. Report of the Food Agricultural Organisation. Rome, 64 p.
- ◆ Guyomard H., Chatellier V., Courleux F., Levert F., 2007. La politique de soutien des revenus agricoles dans l'UE: quel avenir pour les droits à paiement unique? Rapport du Conseil d'Analyse Économique (CAE), Paris, pp 125-179.
- ◆ Institut de l'Élevage, 2008. Les agro-carburants et l'élevage: atouts ou menaces pour les ruminants. *Le Dossier Économie de l'Élevage*, n°373, 41 p.
- ◆ Loyat J., 2008. *La politique agricole commune, une politique en mutation*. Éditions La Documentation française, Paris, 206 p.
- ◆ Pouliquen A., 2001. *Compétitivité et revenus agricoles dans les secteurs agro-alimentaires des PECO. Implications avant et après adhésion pour les marchés et les politiques de l'UE*. Rapport pour la Commission européenne, octobre, 60 p.
- ◆ Rattin S., 2006. La mosaïque agricole des dix nouveaux membres de l'Union. *Agreste primeur*, n°179, 4 p.

Annexes

ANNEXE 1

UNION EUROPÉENNE À 27 ÉTATS-MEMBRES : RÉPARTITION DES EXPLOITATIONS EN 2005
SELON LES CLASSES DE SAU PAR EXPLOITATION, DANS LES EXPLOITATIONS SUPÉRIEURES À 1 UDE

ANNEXE 2

UNION EUROPÉENNE À 27 ÉTATS-MEMBRES : RÉPARTITION DE LA SURFACE AGRICOLE UTILISÉE EN 2005
SELON LES CLASSES DE SAU PAR EXPLOITATION, DANS LES EXPLOITATIONS SUPÉRIEURES À 1 UDE

ANNEXE 3

UNION EUROPÉENNE À 25 ÉTATS-MEMBRES :
POIDS DES DIFFÉRENTS TYPES DE PRODUCTION DANS LA SURFACE AGRICOLE UTILISÉE EN 2005

ANNEXE 4

UNION EUROPÉENNE À 25 ÉTATS-MEMBRES : RÉPARTITION DE LA SURFACE AGRICOLE UTILISÉE
EN 2005 PAR EXPLOITATION AGRICOLE PROFESSIONNELLE SELON LES TYPES DE PRODUCTION

ANNEXE 5

UNION EUROPÉENNE À 25 ÉTATS-MEMBRES : LES PRODUCTIONS AGRICOLES, AIDES DIRECTES COMPRISES,
EN 2005 PAR HECTARE DE SURFACE AGRICOLE UTILISÉE

ANNEXE 6

UNION EUROPÉENNE À 25 ÉTATS-MEMBRES :
MONTANTS DES AIDES DIRECTES EN 2005 PAR HECTARE DE SURFACE AGRICOLE UTILISÉE

ANNEXE 1

Union européenne à 27 États-membres: répartition des exploitations en 2005
selon les classes de SAU* par exploitation, dans les exploitations supérieures à 1 UDE* (en %)

	Zéro hectare	Moins de 5 ha	5 – 10 ha	10 – 20 ha	20 – 30 ha	30 – 50 ha	50 – 100 ha	Plus de 100 ha	Ensemble
Allemagne	0	19	15	20	10	14	15	8	100
Autriche	0	22	20	27	13	11	5	1	100
Belgique	2	22	13	17	12	16	13	4	100
Danemark	1	3	18	20	12	14	18	15	100
Espagne	2	48	16	13	6	6	5	5	100
Finlande	0	8	12	23	17	20	15	4	100
France	1	20	9	11	8	13	21	16	100
Grèce	1	70	16	8	2	2	1	0	100
Irlande	0	5	13	23	18	23	16	3	100
Italie	0	67	15	9	3	3	2	1	100
Luxembourg	0	19	8	8	6	12	32	15	100
Pays-Bas	2	27	14	16	11	17	11	2	100
Portugal	0	64	15	9	3	3	2	3	100
Royaume-Uni	1	16	10	13	9	13	18	20	100
Suède	0	11	17	19	11	14	16	12	100
UE – 15**	1	47	15	12	6	7	7	5	100
Bulgarie	2	80	8	4	1	1	1	3	100
Chypre	1	80	10	5	1	1	1	0	100
Estonie	0	18	19	25	11	9	7	10	100
Hongrie	3	52	18	12	5	4	4	4	100
Lettonie	0	14	25	31	12	9	5	4	100
Lituanie	0	22	36	26	7	5	3	2	100
Malte	2	95	2	0	0	0	0	0	100
Pologne	0	35	32	22	6	3	1	1	100
République Tchèque	2	31	13	14	8	8	8	16	100
Roumanie	0	74	19	5	1	0	0	1	100
Slovaquie	3	47	13	9	4	4	5	15	100
Slovénie	0	51	30	14	3	1	0	0	100
NEM – 12**	0	54	24	13	3	2	1	1	100
UE – 27**	1	50	18	13	5	5	5	4	100

* SAU : Surface agricole utilisée – UDE : Unité de dimension économique (cf. définitions détaillées dans l'Encadré 2).

** UE – 15 : Union européenne à quinze États-membres, de 1995 à 2004.

NEM – 12 : les douze nouveaux États-membres ayant intégré l'UE, dont dix en 2004 et deux en 2007.

UE – 27 : Union européenne à vingt-sept États-membres depuis le 1^{er} janvier 2007.

Source : EUROSTAT – Enquête Structure 2005
Exploitations supérieures à une UDE, Roumanie et Bulgarie incluses

ANNEXE 2

Union européenne à 27 États-membres : répartition de la Surface agricole utilisée en 2005 selon les classes de SAU* par exploitation, dans les exploitations supérieures à 1 UDE* (en %)

	Zéro hectare	Moins de 5 ha	5 – 10 ha	10 – 20 ha	20 – 30 ha	30 – 50 ha	50 – 100 ha	Plus de 100 ha	Ensemble
Allemagne	0	1	2	6	5	12	22	51	100
Autriche	0	3	8	20	16	21	17	15	100
Belgique	0	2	4	9	11	23	33	19	100
Danemark	0	0	2	6	6	10	24	52	100
Espagne	0	4	5	7	6	9	15	55	100
Finlande	0	1	3	10	13	24	32	17	100
France	0	1	1	3	4	10	29	52	100
Grèce	0	25	19	18	10	11	9	7	100
Irlande	0	0	3	11	13	27	31	15	100
Italie	0	15	11	14	9	11	14	26	100
Luxembourg	0	1	1	2	3	9	43	42	100
Pays-Bas	0	3	4	10	12	27	30	15	100
Portugal	0	8	7	8	5	6	9	57	100
Royaume-Uni	0	0	1	2	3	6	16	72	100
Suède	0	1	3	6	6	11	25	49	100
UE – 15**	0	4	4	7	6	11	21	47	100
Bulgarie	0	5	2	2	1	2	4	83	100
Chypre	0	27	15	14	7	9	12	15	100
Estonie	0	1	2	6	5	6	8	71	100
Hongrie	0	4	5	6	4	6	10	65	100
Lettonie	0	2	6	15	10	11	13	43	100
Lituanie	0	4	14	19	9	9	10	34	100
Malte	0	81	14	4	0	0	0	0	100
Pologne	0	9	19	25	11	10	7	20	100
République Tchèque	0	0	1	2	1	2	4	89	100
Roumanie	0	22	15	7	2	2	3	48	100
Slovaquie	0	1	1	1	1	1	2	94	100
Slovénie	0	19	29	26	9	6	3	7	100
NEM – 12**	0	10	12	13	6	6	6	47	100
UE – 27**	0	5	6	9	6	10	17	47	100

* SAU : Surface agricole utilisée – UDE : Unité de dimension économique (cf. définitions détaillées dans l'Encadré 2).

** UE – 15 : Union européenne à quinze États-membres, de 1995 à 2004.

NEM – 12 : les douze nouveaux États-membres ayant intégré l'UE, dont dix en 2004 et deux en 2007.

UE – 27 : Union européenne à vingt-sept États-membres depuis le 1^{er} janvier 2007.

Source : EUROSTAT – Enquête Structure 2005
Exploitations supérieures à une UDE, Roumanie et Bulgarie incluses

ANNEXE 3

Union européenne à 25 États-membres: poids des différents types de production
dans la Surface agricole utilisée* en 2005 (en %)

	Grandes cultures	Bovins lait	Autres herbivores	Polyculture Elevage	Granivores	Horticulture	Viticulture	Autres	Ensemble
Allemagne	38,7	23,1	7,4	27,1	2,1	0,2	0,7	0,6	100
Autriche	26,4	36,4	15,3	12	4,4	0	4,3	1,3	100
Belgique	20,6	20,3	27,8	24,5	3,4	1,4	0	2	100
Danemark	52	18,1	0	22,1	6,9	0,4	0	0,4	100
Espagne	45,5	2,8	20,4	9,5	1,6	0,8	3,7	15,7	100
Finlande	49	30,7	5,9	10,9	3,2	0,3	0	0	100
France	39,6	15	21,3	17,9	0,9	0,2	4,1	1	100
Grèce	56,3	0	8,6	8,4	0	0,9	1,5	24,4	100
Irlande	5,5	22	68,8	3,8	0	0	0	0	100
Italie	44	7,7	17,9	9,3	1,8	0,7	6,2	12,4	100
Luxembourg	0	48,6	34,5	15,2	0	0	1,6	0	100
Pays-Bas	26,6	46,4	11,3	7,3	2,2	3,7	0	2,4	100
Portugal	16,5	5,2	38,6	20,5	0,8	0,9	5	12,5	100
Royaume-Uni	37,2	12,6	40,2	8,8	0,5	0,4	0	0,2	100
Suède	48,6	28,1	7,5	14,6	1,1	0,2	0	0	100
UE – 15**	39	14,5	21,9	14,6	1,5	0,5	2,6	5,4	100
Chypre	50,3	0	16,5	0	0	0	7,1	26,1	100
Estonie	35,6	29,6	12,2	21,7	0	1	0	0	100
Hongrie	69,3	3,9	2,9	18,7	0,9	0,6	1,1	2,5	100
Lettonie	44,8	22,5	3,7	27	0,8	0	0	1,1	100
Lituanie	51,2	13,9	0	32,9	0	1,1	0	0,9	100
Malte	45,5	11,4	0	0	4,5	29,5	0	9,1	100
Pologne	33,6	6,1	10	41	6,5	0,5	0	2,3	100
République Tchèque	45,9	4,9	8,1	39,5	0,1	0,5	0,5	0,4	100
Slovaquie	41,8	8	15,5	34,7	0	0	0	0	100
Slovénie	19,3	25,6	21,3	29	0	0	1,6	3,2	100
NEM – 10**	42,9	8	8,4	34,8	3,3	0,5	0,3	1,9	100
UE – 25**	39,8	13,2	19,3	18,5	1,8	0,5	2,1	4,7	100

* SAU: Surface agricole utilisée.

** UE – 15: Union européenne à quinze États-membres, de 1995 à 2004.

NEM – 10: Les dix nouveaux États-membres ayant intégré l'Union européenne en mai 2004.

UE – 25: UE à vingt-cinq États-membres, c'est-à-dire hors Roumanie et Bulgarie qui ont intégré l'UE en janvier 2007.

Source: RICA Union européenne 2005
Exploitations agricoles professionnelles, hors Roumanie et Bulgarie

ANNEXE 4

Union européenne à 25 États-membres : répartition de la Surface agricole utilisée* en 2005
par exploitation agricole professionnelle selon les types de production (en hectares)

	Grandes cultures	Bovins lait	Autres herbivores	Polyculture Élevage	Granivores	Horticulture	Viticulture	Autres	Ensemble
Allemagne	116	53	77	100	52	5	11	13	75
Autriche	50	31	34	35	24	ns	25	12	34
Belgique	56	43	56	50	16	6	ns	17	41
Danemark	63	88	ns	93	92	ns	ns	ns	71
Espagne	56	22	61	75	19	4	17	11	30
Finlande	57	47	54	55	ns	ns	ns	ns	50
France	103	71	85	101	29	7	22	29	76
Grèce	9	ns	7	8	ns	3	4	4	7
Irlande	53	49	37	57	ns	ns	ns	ns	40
Italie	19	31	43	27	29	3	8	7	16
Luxembourg	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	76
Pays-Bas	56	47	26	33	8	8	ns	13	33
Portugal	14	19	66	37	ns	3	8	14	23
Royaume-Uni	186	95	194	150	22	22	ns	ns	154
Suède	90	96	124	103	ns	ns	ns	ns	95
UE – 15**	48	52	62	66	28	5	13	8	37
Chypre	12	ns	11	ns	ns	ns	ns	2	6
Estonie	98	ns	ns	115	ns	ns	ns	ns	120
Hongrie	62	85	ns	73	10	6	7	13	50
Lettonie	84	57	ns	46	ns	ns	ns	ns	62
Lituanie	59	33	ns	31	ns	ns	ns	ns	40
Malte	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	3
Pologne	25	17	21	15	15	3	ns	8	17
République Tchèque	252	ns	ns	452	ns	ns	ns	ns	247
Slovaquie	370	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	548
Slovénie	10	13	15	11	ns	ns	5	5	11
NEM – 10**	43	30	29	23	14	4	8	8	27
UE – 25**	47	48	56	40	21	5	13	8	35

ns : non significatif. Le nombre d'exploitations (échantillon RICA) par case typologique est inférieur à quinze individus.

*SAU : Surface agricole utilisée.

** UE – 15 : Union européenne à quinze États-membres, de 1995 à 2004.

NEM – 10 : Les dix nouveaux États-membres ayant intégré l'Union européenne en mai 2004.

UE – 25 : UE à vingt-cinq États-membres, c'est-à-dire hors Roumanie et Bulgarie qui ont intégré l'UE en janvier 2007.

Source : RICA Union européenne 2005
Exploitations agricoles professionnelles, hors Roumanie et Bulgarie

ANNEXE 5

Union européenne à 25 États-membres : les productions agricoles, aides directes comprises en 2005 par hectare de Surface agricole utilisée* (en €uros)

	Grandes cultures	Bovins lait	Autres herbivores	Polyculture Élevage	Granivores	Horticulture	Viticulture	Autres	Ensemble
Allemagne	1 700	3 100	2 200	2 600	5 700	60 500	9 200	11 300	5 400
Autriche	1 700	2 300	2 100	2 700	5 700	ns	3 100	5 900	2 600
Belgique	2 500	3 100	2 500	4 000	22 700	46 700	ns	17 100	10 200
Danemark	2 300	3 900	ns	3 700	7 800	ns	ns	ns	3 900
Espagne	700	4 700	1 100	1 100	11 300	15 800	1 500	2 400	2 800
Finlande	1 200	2 900	2 200	2 100	ns	ns	ns	ns	5 200
France	1 400	1 900	1 200	2 000	11 100	35 400	7 600	6 200	3 600
Grèce	2 400	ns	5 600	3 600	ns	21 400	5 900	4 200	4 000
Irlande	1 600	2 200	800	1 900	ns	ns	ns	ns	1 100
Italie	2 300	5 800	1 800	2 600	20 200	47 000	5 900	4 800	5 300
Luxembourg	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	3 000
Pays-Bas	4 100	4 900	4 300	7 700	62 100	84 000	ns	26 300	23 300
Portugal	1 300	4 000	500	500	ns	7 200	2 100	1 000	1 700
Royaume-Uni	1 500	2 800	600	1 600	26 400	27 800	ns	ns	3 400
Suède	1 200	2 200	1 200	1 900	ns	ns	ns	ns	2 000
UE – 15**	1 800	3 300	1 700	2 500	17 100	35 000	5 200	3 800	4 300
Chypre	1 700	ns	4 700	ns	ns	ns	ns	2 600	2 300
Estonie	400	ns	ns	600	ns	ns	ns	ns	500
Hongrie	900	2 200	ns	1 400	17 900	5 600	7 300	1 800	2 600
Lettonie	500	700	ns	600	ns	ns	ns	ns	700
Lituanie	500	700	ns	700	ns	ns	ns	ns	600
Malte	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
Pologne	1 000	1 300	1 300	1 200	4 100	21 400	ns	3 200	2 200
République Tchèque	1 100	ns	ns	1 300	ns	ns	ns	ns	3 600
Slovaquie	800	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	800
Slovénie	1 700	2 600	1 300	1 600	ns	ns	4 500	3 200	2 000
NEM – 10**	1 000	1 400	1 300	1 200	5 700	17 600	5 700	2 800	2 200
UE – 25**	1 400	2 800	1 200	1 800	10 000	31 800	5 300	3 700	3 700

ns : non significatif. Le nombre d'exploitations (échantillon RICA) par case typologique est inférieur à quinze individus.

* SAU : Surface agricole utilisée.

** UE – 15 : Union européenne à quinze États-membres, de 1995 à 2004.

NEM – 10 : Les dix nouveaux États-membres ayant intégré l'Union européenne en mai 2004.

UE – 25 : UE à vingt-cinq États-membres, c'est-à-dire hors Roumanie et Bulgarie qui ont intégré l'UE en janvier 2007.

Source : RICA Union européenne 2005
Exploitations agricoles professionnelles, hors Roumanie et Bulgarie

ANNEXE 6

Union européenne à 25 États-membres : montants des aides directes
en 2005 par hectare de Surface agricole utilisée* (en €uros)

	Grandes cultures	Bovins Lait	Autres herbivores	Polyculture Élevage	Granivores	Horticulture	Viticulture	Autres	Ensemble
Allemagne	320	431	488	369	314	554	202	203	378
Autriche	594	602	699	619	506	ns	661	645	615
Belgique	308	374	536	408	296	645	ns	219	418
Danemark	349	473	ns	376	329	ns	ns	ns	373
Espagne	183	391	222	212	225	100	43	294	232
Finlande	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
France	356	330	397	373	402	552	176	375	343
Grèce	483	ns	1 168	750	ns	521	1 276	760	685
Irlande	403	341	429	462	ns	ns	ns	ns	413
Italie	378	491	243	332	604	72	171	371	335
Luxembourg	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	475
Pays-Bas	298	437	538	363	269	242	ns	ns	457
Portugal	344	484	199	187	ns	76	215	211	251
Royaume-Uni	312	357	253	372	261	164	ns	ns	300
Suède	257	436	439	341	ns	ns	ns	ns	332
UE – 15**	367	462	443	415	355	419	220	442	400
Chypre	372	ns	840	ns	ns	ns	ns	693	586
Estonie	93	ns	ns	113	ns	ns	ns	ns	106
Hongrie	200	256	ns	215	937	158	223	195	233
Lettonie	119	141	ns	138	ns	ns	ns	ns	134
Lituanie	122	137	ns	159	ns	ns	ns	ns	132
Malte	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
Pologne	188	195	193	196	214	225	ns	127	193
République Tchèque	167	ns	ns	202	ns	ns	ns	ns	201
Slovaquie	149	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	159
Slovénie	490	426	574	509	ns	ns	311	871	509
NEM – 10**	197	220	235	201	341	215	269	315	222
UE – 25**	293	405	333	303	342	333	182	368	322

ns : non significatif. Le nombre d'exploitations (échantillon RICA) par case typologique est inférieur à quinze individus.

* SAU : Surface agricole utilisée.

** UE – 15 : Union européenne à quinze États-membres, de 1995 à 2004.

NEM – 10 : Les dix nouveaux États-membres ayant intégré l'Union européenne en mai 2004.

UE – 25 : UE à vingt-cinq États-membres, c'est-à-dire hors Roumanie et Bulgarie qui ont intégré l'UE en janvier 2007.

Source : RICA Union européenne 2005
Exploitations agricoles professionnelles, hors Roumanie et Bulgarie