

Numéro 15
Décembre 2001

***AGRICULTURE ET TERRITOIRES
QUATRE SCÉNARIOS POUR 2015***

DATAR
Groupe de prospective "Agriculture et territoires"

TRAVAUX ET RECHERCHES DE PROSPECTIVE

Collection éditée par FUTURIBLES INTERNATIONAL en collaboration avec le LIPS (Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique) du Conservatoire National des Arts et Métiers, la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) et le COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN.

Direction : Jean-Michel Charpin, Michel Godet, Jean-Louis Guigou, Hugues de Jouvenel, Jacques Lesourne

Secrétariat de rédaction : Laurence Faupin

Édition, diffusion : Futuribles International

55, rue de Varenne — F 75341 Paris Cedex 07

Tél (33) (0)1 53 63 37 70 — Fax (33) (0)1 42 22 65 54

E-mail : forum@futuribles.com — Site internet : www.futuribles.com

Les études publiées dans la collection "Travaux et Recherches de Prospective" n'engagent que l'opinion de leur(s) auteur(s) ; elles n'expriment pas nécessairement celles de Futuribles International, du Lips (Cnam), de la Datar et du Commissariat Général du Plan.

La reproduction, par quelque procédé que ce soit, partielle et totale des textes de TRP est soumise à l'accord de Futuribles International. © *Copyright Futuribles International 2001*

ISBN 2-902940-22-X

ISSN 1027-670X

**Travaux
et Recherches
de Prospective**

**n° 15
décembre 2001**

*Collection publiée sous la direction de
Jean-Michel Charpin, Michel Godet, Jean-Louis Guigou,
Hugues de Jouvenel et Jacques Lesourne*

***AGRICULTURE ET TERRITOIRES
QUATRE SCÉNARIOS POUR 2015***

DATAR
Groupe de prospective « Agriculture et territoires »

Sous la direction de Philippe LACOMBE
avec Jean-Claude BONTRON, Lucien BOURGEOIS, François COLSON,
Pierre-Yves GUIHENEUF, Bertrand HERVIEU, Hugues de JOUVENEL,
Roger LE GUEN, Pascale LAUTECAZE, Egizio VALCESCHINI

LES AUTEURS

Philippe LACOMBE, économiste, Professeur d'économie, directeur scientifique à l'Institut national de la recherche agronomique, animateur du groupe de prospective «Agriculture et territoires», s'intéresse à la place des agriculteurs dans la société et à l'évolution des politiques agricoles.

Jean-Claude BONTRON, ingénieur agro-économiste, est directeur de la Société d'études géographiques, économiques et sociologiques appliquées (SEGESA), bureau d'études spécialisé en aménagement du territoire. Il s'intéresse aux dynamiques sociales des campagnes et aux politiques publiques de développement rural en France et en Europe.

Lucien BOURGEOIS, économiste, est sous-directeur de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture et responsable des études économiques. Il s'intéresse à l'évolution de l'agriculture en France, aux politiques agricoles et aux marchés mondiaux de produits agricoles et alimentaires.

François COLSON, économiste, est directeur de recherche au Laboratoire d'études économiques de l'INRA de Nantes où il mène des recherches sur les soutiens publics à l'agriculture et sur l'adaptation des exploitations aux changements de politiques publiques, notamment la politique agricole commune. Depuis octobre 1999, il est conseiller auprès du ministre de l'Agriculture.

Pierre-Yves GUIHÉNEUF, ingénieur agro-économiste, exerce une activité de consultant et de responsable de projets au sein du groupe GEYSER, où il se consacre à la politique agricole, aux relations entre agriculture et environnement ainsi qu'aux nouveaux acteurs du débat européen sur l'agriculture et le développement rural. Il est le secrétaire du Groupe de prospective et chargé de ses publications.

Bertrand HERVIEU, sociologue, a été chercheur au Centre d'études de la vie politique française, avant d'assurer la fonction de conseiller technique auprès du ministre de l'Agriculture et de contribuer à la loi d'orientation agricole de 1999. Depuis 2000, il est Président de l'Institut national de la recherche agronomique.

Hugues de JOUVENEL, directeur général du «Groupe Futuribles», groupe international d'études et d'échanges pluridisciplinaire et prospectif sur le monde contemporain. Consultant en prospective et stratégie et directeur-rédacteur en chef de la revue mensuelle Futuribles. Il a assuré vis-à-vis du groupe une mission d'assistance technique en vue de l'élaboration des scénarios.

Roger LE GUEN, sociologue, est enseignant à l'École supérieure d'agriculture d'Angers. Il est membre du Groupe d'expérimentation et de recherches sur le développement et les actions localisées (Gerdal). Il s'intéresse aux processus sociaux de développement local en agriculture, aux organisations professionnelles agricoles et aux interventions publiques en agriculture et dans le milieu rural.

Pascale LAUTECAZE, ingénieur du génie rural, des eaux et forêts, est directrice départementale déléguée de l'agriculture et de la forêt de Seine-Maritime. Elle a été chargée de mission à la DATAR de 1996 à 1999 sur les questions de développement rural.

Egizio VALCESCHINI, économiste, est directeur de recherches à l'Institut national de la recherche agronomique de Paris. Il travaille sur les politiques de qualité dans l'agro-alimentaire et s'intéresse aux stratégies des industriels et de la grande distribution.

Avertissement

La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) sous l'impulsion de son délégué Jean-Louis Guigou a, au cours des années 90, donné une nouvelle impulsion aux exercices de prospective, notamment par l'instauration de trois générations successives de groupes de travail, y compris durant la seconde génération par l'établissement d'un groupe de prospective « Agriculture et territoires en 2015 » dont la présidence fut assurée par Philippe Lacombe.

Ce groupe, après avoir auditionné plus d'une centaine d'experts et organisé durant l'année 1997 huit journées d'étude thématique, s'est engagé, entre 1998 et l'année 2000, dans une démarche résolument prospective consistant, à l'aide d'une analyse de type morphologique, à élaborer des scénarios contrastés sur l'avenir de l'agriculture française à l'horizon 2015.

Le présent document rend compte de la démarche qui a été adoptée. Celle-ci a consisté à décomposer la problématique en cinq composantes principales : le contexte économique et social, les marchés et les politiques publiques, les techniques et les pratiques agricoles, les producteurs et les organisations professionnelles, le patrimoine et les territoires ruraux.

Pour chacun de ces sous-systèmes ont été identifiées les variables-clefs, la manière dont elles avaient évolué dans le passé et les différentes configurations possibles qu'elles pourraient adopter à l'avenir, ceci aboutissant à autant d'hypothèses dont les combinaisons ont été explorées pour déboucher sur des micro-scénarios par sous-système.

Le groupe s'est ensuite attaché à examiner comment ces micro-scénarios pouvaient se combiner pour donner lieu à quatre scénarios à caractère exploratoire sur l'agriculture et les territoires à l'horizon 2015, aucun d'entre eux ne prétendant préfigurer exactement quel sera l'avenir, chacun d'entre eux étant plus ou moins représentatif des évolutions possibles suivant les territoires concernés, tous ces scénarios permettant néanmoins de mettre en évidence les tendances lourdes, les

discontinuités majeures et les enjeux, les conséquences qui pourraient en résulter pour les pouvoirs publics et les options que ceux-ci pourraient adopter.

Ce travail nous paraît tout à fait exemplaire d'une démarche d'anticipation au service de l'action publique. Sans prétendre aucunement épuiser le sujet, la réflexion menée par le groupe « Agriculture et territoires en 2015 » révèle, certes au prix de certaines simplifications, quels sont les futurs possibles de l'agriculture française à l'horizon de 15 ans, les défis principaux et finalement les politiques qui pourraient être adoptées induisant des évolutions plus ou moins en continuité ou en rupture vis-à-vis de celles jusqu'à présent observées.

Fort éclairant sur l'avenir de l'agriculture, ce document l'est également quant à la méthode mise en œuvre qui a permis au groupe de travail de s'approprier la démarche prospective et de se forger une opinion commune sur les futurs possibles.

Le Comité éditorial

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : pourquoi une prospective de l'agriculture ?	3
La question agricole en France d'un siècle à l'autre	5
Problématique et méthode	27
Scénario 1 : l'Adaptation de la PAC	39
Scénario 2 : l'Ordre industriel	53
Scénario 3 : la Qualité d'origine	69
Scénario 4 : l'Agriculture de services	93
Analyse, débat et perspectives	109
L'élaboration des « micro-scénarios »	131
Index des sigles	165

introduction

pourquoi une prospective de l'agriculture ?

Philippe LACOMBE

Faut-il envisager aujourd'hui un exercice de prospective sur l'agriculture française alors même que les espoirs mis dans la modernisation agricole d'après guerre ont été, pour une large part, honorés ?

Les produits alimentaires sont devenus abondants, leur coût relatif a baissé, la qualité s'est améliorée, la part de l'alimentation dans le budget des ménages régresse régulièrement, faisant ainsi une place croissante à des consommations plus diversifiées. Les exportations agroalimentaires se sont développées au point de concourir largement à l'équilibre de la balance commerciale.

Cependant, ces constats optimistes n'épuisent pas la réalité ; l'actualité le rappelle avec vigueur en faisant rebondir, souvent de manière inattendue, la question agricole et en suscitant des débats - voire des oppositions - sur la place, les missions de l'agriculture et l'identité des agriculteurs.

Prolongeant la problématique de la modernisation agricole, certains observateurs soulignent la banalisation du secteur agricole appelé, comme le reste de l'économie, à s'insérer plus complètement dans les mécanismes concurrentiels. Le marché et les catégories qui lui sont liées - l'entreprise, les coûts, les prix... - sont alors avancés pour inviter à une politique agricole moins protectrice et moins coûteuse. Ces références bien connues sont mobilisées pour fonder une dynamique et une politique qui devraient s'imposer de manière universelle : allègement voire annulation des soutiens publics, restauration de la vérité des prix, ouverture à la concurrence internationale, chasse aux pratiques distorsives, telles sont les normes habituellement avancées dans les organisations internationales, dans les négociations multilatérales et, plus largement, dans les fractions de l'opinion qui, pour diverses raisons, militent en faveur des mécanismes concurrentiels.

Ces propositions ne sont pas (encore ?) accomplies et les tentatives pour les mettre en œuvre débouchent plutôt sur des paradoxes qui éloignent la norme proposée de la réalité. La considération portée au marché débouche en effet sur une administration de la production agricole européenne jamais connue jusqu'ici : contrôle des superficies cultivées ou des quantités produites, importance des aides directes, soutien des prix, aides diverses.... Peut-être cette administration accrue du secteur agricole n'est-elle que passagère, destinée à ménager une transition vers une régulation enfin concurrentielle. Pour l'instant, cet objectif semble difficile à atteindre et sans cesse remis en question ou repoussé. Ce paradoxe d'une administration croissante d'un secteur dont on cherche la libéralisation témoigne des difficultés d'ajustement des politiques publiques et souligne l'actualité de la question agricole qui tient souvent une place centrale dans le débat politique et social, alors même que son importance relative - économique et démographique - régresse.

Cette place dans le débat politique ne résulte pas seulement d'un affrontement doctrinal entre les partisans d'une libéralisation et ceux d'un interventionnisme public. Elle procède aussi du renouvellement de la question agricole qui est aujourd'hui posée en termes différents de ceux d'hier. Longtemps limitée à une augmentation des quantités produites et une amélioration des performances, la politique agricole se trouve aujourd'hui confrontée à de nouvelles interrogations concernant la qualité sanitaire et gustative des produits, l'environnement et les ressources

naturelles, la gestion des risques ou l'aménagement de l'espace. Toutes ces préoccupations interpellent la politique agricole et suscitent d'autant plus de discussions qu'elles ne sont pas aisément identifiables ou mesurables et que leur gestion par le marché ou par l'État est souvent défailante. Ainsi, devenue minoritaire dans le PIB comme dans la population active, l'agriculture reste ou redevient davantage centrale dans le débat social au titre de son rôle dans la définition de nos conditions de vie actuelles et futures.

Ces nouvelles circonstances peuvent offrir l'occasion d'un renouvellement de la place et des fonctions de l'agriculture et des agriculteurs mais celles-ci restent encore bien incertaines. Ces incertitudes expliquent l'ampleur du désarroi qui se manifeste chez les producteurs, les consommateurs, les usagers voire même les citoyens. Ce désarroi se constate dans les politiques publiques qui oscillent entre les références libérales et une mise en œuvre administrée. Sur le plan économique, les ambiguïtés concernant la rémunération des producteurs ajoutent encore à la confusion. Dans ces conditions, l'identité du métier devient souvent floue. Les techniques agricoles elles-mêmes, longtemps considérées comme bénéfiques voire salvatrices, font aujourd'hui l'objet de conflits parfois violents.

Dans une telle situation, rappelée à grands traits, l'analyse prospective trouve son intérêt ; à la différence des prévisions, la prospective cherche à explorer les futurs possibles compte tenu de la situation en place, des forces à l'œuvre, des ruptures éventuelles, des alternatives envisageables selon l'engagement des acteurs.

C'est pourquoi, le Groupe de Prospective "Agricultures et Territoires en 2015", mis en place par la DATAR, a engagé une réflexion dont on trouve la présentation dans cet ouvrage. La réalisation de ce travail a été encouragée par la consultation de plus d'une centaine d'experts interrogés par le Groupe de Prospective sur des thèmes jugés prioritaires¹. Outre la collecte d'informations précieuses, cette consultation a souligné l'intérêt et le besoin d'une réflexion prospective organisée sur les dynamiques de l'agriculture en relation avec les territoires. C'est pourquoi, avec l'aide précieuse de H. de Jouvenel, le groupe "Agricultures et Territoires en 2015" a réalisé de 1998 à 2000 un exercice de prospective selon la démarche présentée ci-après. Compte tenu de l'ampleur du travail, une répartition des tâches a été organisée au sein du Groupe ; la conduite de l'ensemble de l'exercice et en particulier la construction comme la discussion des scénarios ont été réalisées en commun, les différents chapitres ont été préparés et critiqués collectivement mais la rédaction finale de chacun d'entre eux a été répartie entre les participants.

Plusieurs limites importantes doivent être précisées dès l'abord. Compte tenu des travaux de prospective existants par ailleurs, la forêt n'est pas étudiée dans ce travail qui reste centré sur l'agriculture. Par ailleurs, si au début du travail du Groupe une analyse associant tous les pays de l'UE avait été projetée, il est rapidement apparu qu'une telle ambition dépassait les capacités de travail ; cela ne signifie pas - on le verra - que l'UE et la PAC aient été sous estimées mais les autres agricultures européennes n'ont pas été étudiées, pour l'instant, avec la même minutie que l'agriculture française qui constitue l'objet de l'exercice de prospective. Enfin, les situations de crise dramatique (guerre, paralysie des échanges, catastrophes naturelles, épidémies, émeutes sociales) n'ont pas été envisagées.

Malgré ces limites, les nombreuses présentations publiques dont ce travail a déjà fait l'objet devant des cercles très divers montrent bien l'intérêt et même l'urgence d'une réflexion prospective sur l'agriculture. Celle-ci ne concerne d'ailleurs pas seulement les responsables professionnels et les administrations publiques, mais tous ceux qui, à un titre ou à un autre, s'intéressent à l'aménagement du territoire, à l'alimentation, au développement rural, à l'environnement dans ses relations avec les activités productives. Les scénarios présentés ici doivent être considérés comme une invitation à aborder la complexité de la problématique agricole et territoriale et à en tirer des éléments utiles pour l'action. Le Groupe de Prospective espère ainsi contribuer à un nécessaire renouvellement des approches de la question agricole et à une mobilisation des acteurs concernés.

1. Groupe de prospective « Agriculture et territoires ». *Agriculture, territoires, politiques*. Compte-rendu des journées d'études 1997-1998. Document de travail, 325 pages, sept. 1998.

la situation initiale

la question agricole en France d'un siècle à l'autre

Lucien BOURGEOIS
Philippe LACOMBE

A. L'AGRICULTURE FRANÇAISE S'EST METAMORPHOSEE EN 45 ANS

Les grands choix politiques qui ont modelé les contours de l'agriculture française ont été faits à la fin du siècle dernier. Après l'expérience libre-échangiste, copiée sur la stratégie anglaise et mise en oeuvre par Napoléon III entre 1860 et 1870, on assiste aux premières crises de surproduction. Les prix des produits agricoles baissent fortement et provoquent un mouvement de mécontentement important dans les campagnes. Face à cela, Gambetta scelle un «pacte républicain» afin de renforcer la troisième République par une alliance avec les agriculteurs et de résister aux influences révolutionnaires des ouvriers. Le premier pilier de la politique agricole moderne, un protectionnisme efficace, est mis en place par Jules Méline.

Cela ne suffira pas, car le protectionnisme entraîne progressivement l'arrêt des échanges et n'empêche pas l'effondrement des cours en cas de bonnes récoltes successives ou de diminution de la demande interne. Le séisme entraîné par la grande crise de 1929, crise de surproduction généralisée, appelle de nouvelles mesures.

En 1933 aux Etats-Unis, en 1936 en France, il devient nécessaire de mettre en place le deuxième grand pilier de la politique agricole : le soutien des prix par une politique de stockage public et de financement des récoltes. La mise en oeuvre de ces politiques a pour conséquence de stabiliser le nombre des agriculteurs. Plus tard, le principal facteur de diminution des effectifs sera l'hécatombe de la première guerre mondiale qu'on essaiera même de compenser en partie par le recours à de la main d'œuvre immigrée originaire de Pologne.

Finalement, la physionomie du secteur agricole est assez peu différente à la sortie de la seconde guerre mondiale de ce qu'elle était à la fin du siècle précédent. La motorisation est insignifiante (moins de 100 000 tracteurs en France) et les rendements moyens de céréales inférieurs à 20 quintaux par hectare. Mais le secteur est un gros employeur de main d'œuvre - près d'un Français sur trois - et qui dispose d'une grosse capacité d'épargne, abondamment recyclée par les grandes banques françaises dans des opérations extérieures.

Le spectacle va complètement changer à la sortie de la seconde guerre mondiale. Les canons se taisent en 1945, mais en Europe, on assiste vite à la coupure de l'espace économique en deux zones qui ne communiquent plus à cause de la guerre froide. Les consommateurs européens avaient tous connus les affres de la faim pendant la guerre avec les tickets de rationnement de sinistre mémoire.

Mais, surtout, l'Europe est coupée en deux parties très inégales au niveau agricole. Dans la partie Ouest, on trouve beaucoup d'habitants et peu de terres agricoles. Dans l'Est, c'est le contraire. Ajoutons enfin que nos pays, ruinés, n'avaient plus les ressources financières pour importer ce dont ils avaient besoin. La sécurité alimentaire redevenait un objectif national aussi important que l'énergie, le charbon et même l'atome. La peur de l'ennemi commun qu'était l'URSS a facilité la mise en place d'une stratégie de coopération économique qui a évité d'avoir à subir la concurrence américaine et permis de reconstruire le potentiel de production. La forte croissance économique s'est donc poursuivie au-delà des dix ans qui avaient été nécessaires à la reconstruction après la première guerre mondiale. Elle s'est même accélérée, offrant des possibilités nombreuses d'emploi pour les agriculteurs en surnombre et un accroissement important de la demande alimentaire grâce au pouvoir d'achat distribué.

Si l'on y ajoute une forte croissance démographique en Europe, on comprend que l'on ait assisté à un ralentissement des crises endémiques de surproduction. Depuis ce moment, le secteur agricole fait l'objet d'une des seules politiques économiques communes, la PAC¹, décidée en 1957.

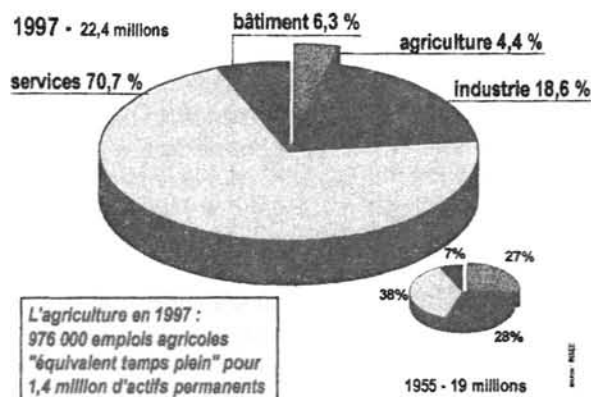
A.1. Une restructuration très rapide

Les évolutions sont impressionnantes. En 50 ans, l'agriculture française perd environ 5 millions d'emplois. Il en reste moins d'un million au dernier recensement de l'an 2000. Aujourd'hui, elle reste une activité essentiellement familiale. Les salariés ont pris de l'importance au cours des dernières années, mais ils ne représentent encore que 25 % de la main-d'œuvre. C'est la proportion inverse de celle de l'ensemble de l'économie française.

Il s'agit aussi d'une activité reposant essentiellement sur le chef d'exploitation : les exploitants et associés coexploitants assurent 55 % du travail agricole. Il s'agit donc d'une activité professionnelle de plus en plus individuelle. Il est vrai que les formes sociétaires se développent, mais celles dont le nombre augmente le plus sont les EARL qui sont rarement des collectifs de travail. Ajoutons enfin que si la surface moyenne des exploitations atteint désormais 42 ha : deux fois plus que la moyenne européenne, mais cinq fois moins qu'aux Etats-Unis.

Ceci étant, suite à une forte accélération de la restructuration depuis 12 ans, les exploitations de plus de 50 ha recouvrent désormais plus de 75 % de la surface agricole et les exploitations de plus de 100 ha sont maintenant les seules dont le nombre augmente encore. Au total, les agriculteurs ne représentent plus qu'à peine 4 % de l'emploi en France².

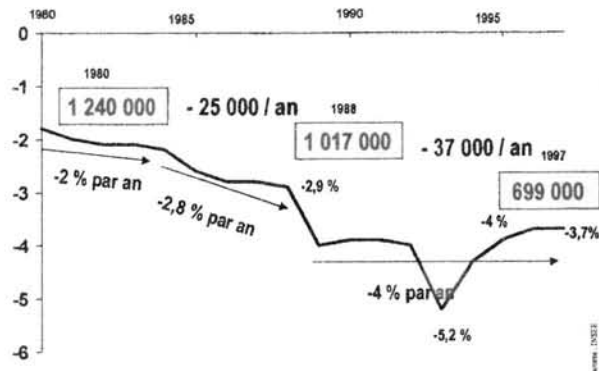
L'agriculture dans l'emploi en France



1. Se référer à la liste des sigles en fin de document.

2. Graphiques élaborés par le service Etudes Economiques de l'APCA

Diminution annuelle du nombre d'exploitations agricoles en France



A.2. Une productivité parmi les plus élevées du monde

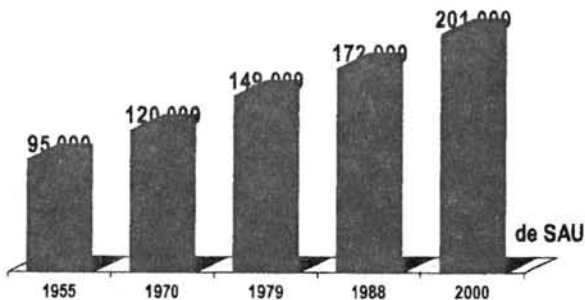
L'agriculture française avait accumulé un retard technique important sur ses concurrentes jusqu'au milieu du XXème siècle. Le retard a été comblé rapidement. Les rendements du blé ont été multipliés par quatre ou cinq en 50 ans et atteignent 75 quintaux à l'hectare en moyenne. L'équipement en tracteurs et en matériel de récolte n'a rien à envier aux standards des agricultures les mieux pourvues dans le monde.

Les volumes de production ont été multipliés par trois en 50 ans avec des évolutions beaucoup plus rapides pour les produits végétaux que pour les produits animaux. La productivité du travail ne cesse de progresser à un rythme supérieur à la moyenne de l'économie française. En revanche, si la productivité du capital et celle des consommations intermédiaires ne baissent plus comme elles le faisaient avant 1975, leurs progressions restent très faibles. Celle du capital a même tendance à décliner à cause de l'effort important d'investissement réalisé dans les années fastes (entre 1994 et 1998), quand le revenu agricole a fortement augmenté.

En liaison avec cette forte augmentation de la productivité, les prix agricoles à la production ont augmenté beaucoup moins vite que l'inflation, sauf pendant la mise en place de l'Europe agricole entre 1960 et 1973. Dans les 25 dernières années, ils ont diminué de moitié. Mais cela n'a pas permis pour autant de réduire les prix des produits alimentaires à la consommation. C'est là le signe de la constitution récente en France d'une industrie agroalimentaire et d'un appareil de distribution puissants.

Cette forte baisse des prix a eu pour conséquence une diminution importante du chiffre d'affaires de la ferme France depuis 25 ans. Mais comme la diminution du nombre des exploitants agricoles a été encore plus rapide, la production par actif a fortement augmenté, permettant au revenu de progresser d'environ 60 % depuis une douzaine d'années. Le revenu agricole avait accumulé un retard important après le premier choc pétrolier mais, depuis 1988, ce retard par rapport au revenu moyen français a été en grande partie rattrapé.

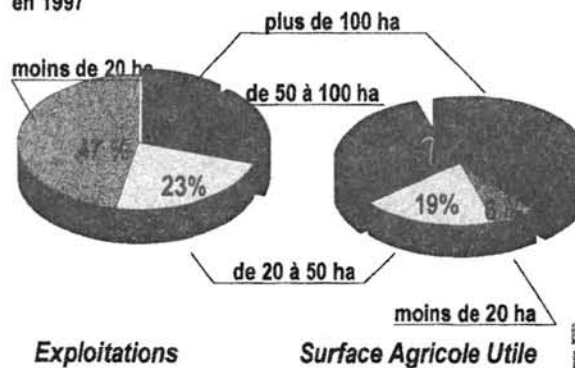
Exploitations françaises de plus de 50 ha



total des exploitations en 1997 : 680 000

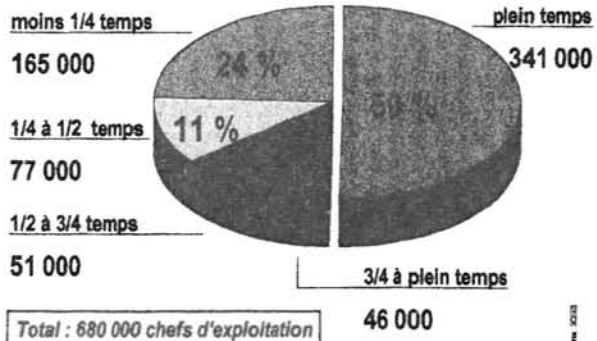
Structures d'exploitations en France

en 1997

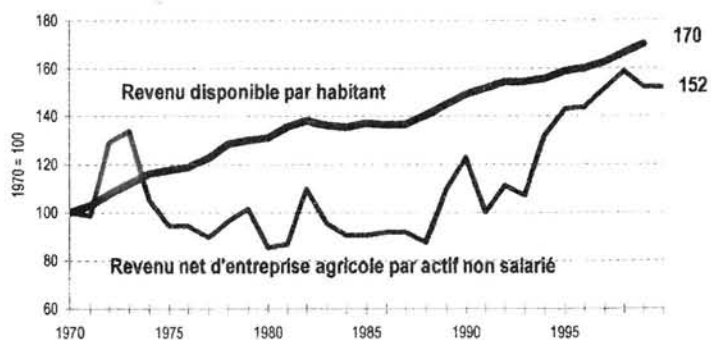


Le travail des agriculteurs

en 1997

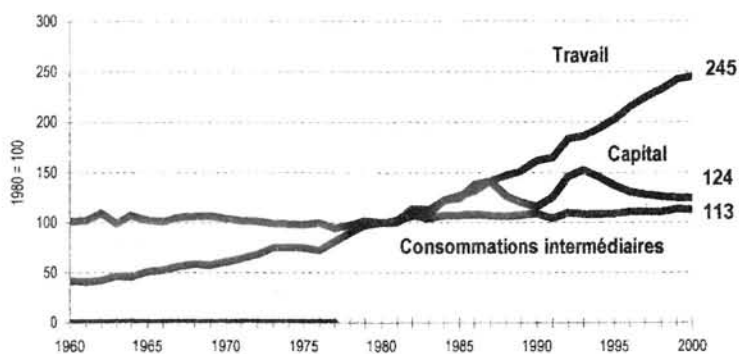


Revenu par habitant et revenu agricole



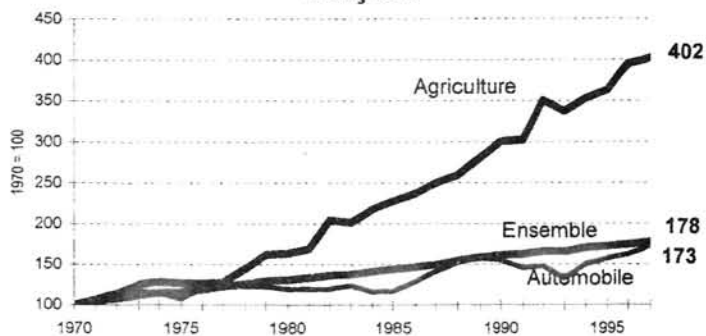
source : INSEE

Productivité agricole



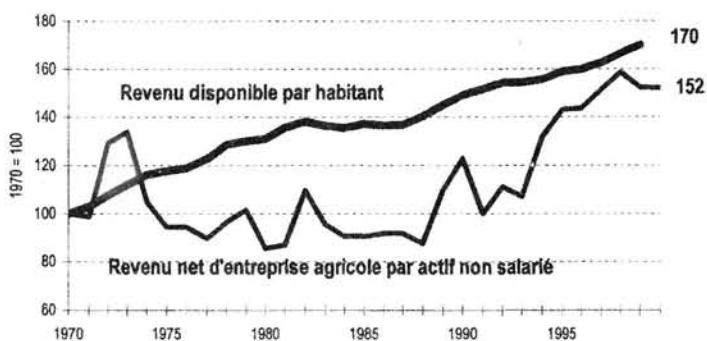
source : INSEE

Productivité du travail dans l'économie française



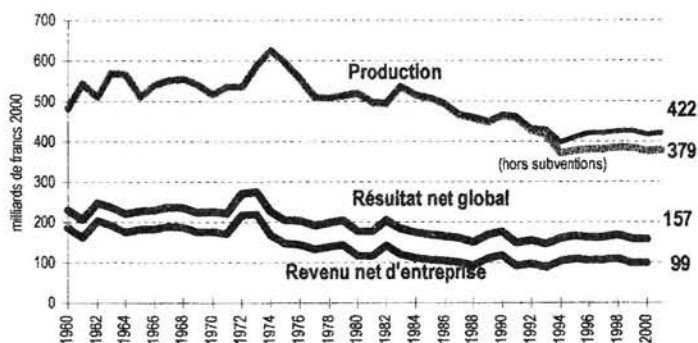
source : REXECODE

Revenu par habitant et revenu agricole



source : INSEE

Résultats économiques de la ferme France



source : INSEE

Actifs agricoles français

en 1997

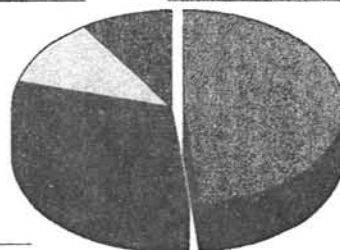
salariés saisonniers 9 %

salariés permanents 12 %

aides familiaux 15 %

conjoint 16 %

chefs d'exploitation 48 %



Unités de Travail Annuel en 1997 : 965 000

INSEE 2002

A.3. La PAC a freiné la concentration géographique de la production

La forte croissance de la productivité et de la production agricole française ont peu modifié la répartition géographique de la production. La seule exception importante a concerné les productions qui ne bénéficiaient pas d'organisation commune de marché (OCM) comme les productions de viandes de volaille et de porc. Pour les productions sans OCM, au contraire, on n'a pas assisté à de grands changements dans le poids relatif des départements.

Les dix premiers départements producteurs représentaient 23 % du total de la production en 1971. Trente ans plus tard, ils en représentaient 29 % et la différence provient surtout du secteur animal, passé de 30 % à 42 % à cause de la production hors-sol, par définition moins dépendante des terres disponibles. La production de volailles et d'œufs des dix premiers départements n'était que de 35 % en 1971. Dans les années 1995, elle atteignait 58 %. Pour les porcins, le pourcentage passe de 47 % à 70 % pendant la même période.

Part des dix premiers départements dans la production agricole française

<i>Productions</i>	"1971"	"1982"	"1991"	"1995"
Céréales	41 %	39 %	34 %	32 %
Oléagineux		46 %	37 %	39 %
Protéagineux		71 %	61 %	61 %
Pommes de terre	48 %	50 %	55 %	57 %
Betteraves à sucre	84 %	85 %	84 %	84 %
Légumes frais		41 %	39 %	38 %
Fruits	52 %	57 %	59 %	58 %
Vins	66 %	64 %	64 %	65 %
Gros bovins	33 %	34 %	36 %	36 %
Equins, Ovins, Caprins	34 %	42 %	42 %	44 %
Volailles et oeufs	35 %	53 %	57 %	58 %
Porcins	47 %	61 %	68 %	70 %
Laits	35 %	40 %	40 %	40 %
Total Production	23 %	26 %	28 %	29 %
Dont Végétale	30 %	30 %	31 %	32 %
Dont Animale	30 %	37 %	41 %	42 %

Source : SCEES

En revanche, la production viticole des dix premiers départements producteurs n'a pas varié en 25 ans à cause des droits de plantation. Il en est de même de la production laitière depuis l'institution des quotas en 1983. Pour les céréales, on assiste à un mouvement inverse de déconcentration puisque la part des dix premiers départements a baissé de 41 % en 1971 à 32 % en 1995 grâce à l'extension de la zone de production aux régions intermédiaires autrefois uniquement tournées vers l'herbe. On peut même noter un regain important de l'artisanat spécialisé comme la boulangerie-pâtisserie ou la charcuterie. Au total c'est un des secteurs industriels qui a le mieux maintenu ses emplois depuis 20 ans. Avec près de 600 000 équivalents plein temps, il représente le premier secteur industriel français.

De la même manière, on a observé un mouvement de concentration très important de l'appareil commercial français au bénéfice des grandes et moyennes surfaces. Cette concentration pose bien évidemment un problème de rapport de force et donc de répartition des gains de productivité entre l'agriculture et ses clients.

A.4. La production agricole est transformée avant d'être livrée aux consommateurs

Dans la France de l'après-guerre, la moitié des consommateurs habitait en zone rurale. Aujourd'hui, il n'en reste plus que le quart. Si l'on ajoute à cela la tendance à la décohabitation, qui diminue fortement le nombre de personnes par ménage, le travail croissant des femmes et la demande de plats prêts à consommer, on comprend le rôle croissant joué par les industries agroalimentaires. Les entreprises françaises de ce secteur étaient, il y a 50 ans, nettement moins concentrées et puissantes que leurs concurrentes anglaises, allemandes et surtout américaines. A la fin du XX^{ème} siècle, le secteur agroalimentaire français peut rivaliser aisément et fait figure de leader dans certains secteurs comme les produits laitiers frais, les fromages ou certaines boissons.

A.5. Les transferts budgétaires augmentent après les réformes de la PAC

Dans un premier temps, la politique mise en place dans le marché commun agricole a été favorable à des prix agricoles plus élevés sur le marché intérieur européen que ceux qu'on observait sur les marchés mondiaux. Cette politique de prix élevés a atteint son but en permettant d'augmenter la production européenne de façon suffisante pour satisfaire les besoins des consommateurs de nos pays. La charge budgétaire était relativement limitée pour les gouvernements car le coût était essentiellement supporté par les consommateurs.

Mais au fur et à mesure que la production dépassait les besoins de la consommation intérieure, il devenait nécessaire d'exporter les excédents. Cela représentait un coût important de subventions à l'exportation, ce qui a entraîné une critique de plus en plus acerbe des pays traditionnellement exportateurs qui y voyaient un «dumping» inacceptable.

Pour éviter cette dérive nuisible au bon déroulement des négociations internationales, les gouvernements européens ont décidé de réformer la PAC en 1992 en facilitant la baisse des prix de certains produits (céréales et gros bovins) par l'institution d'aides directes à l'hectare ou à l'animal. Les transferts budgétaires ont donc notablement augmenté au point d'atteindre environ 7,6 milliards d'euros pour un revenu total de l'agriculture d'environ 23 milliards. Dans certains systèmes de production céréaliers ou de viande bovine, les aides directes sont plus élevées que le revenu ! En revanche, certaines productions comme les fruits et légumes ou les productions hors-sol ne bénéficient pas d'aides.

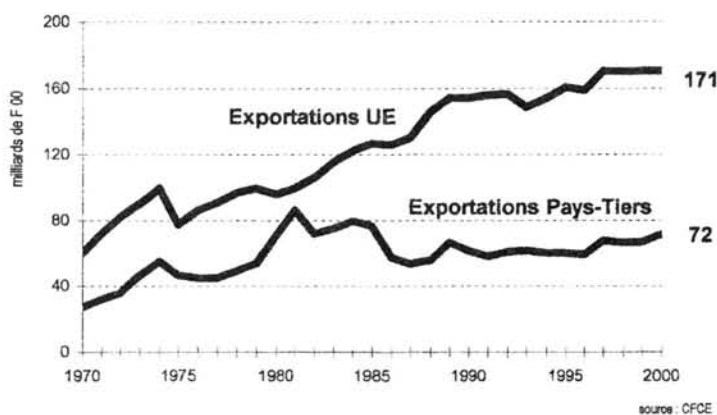
A.6. La France est devenue le premier exportateur mondial de produits agroalimentaires transformés

Mais le changement le plus spectaculaire de l'après-guerre est le passage de l'agriculture française d'une situation importatrice nette à une situation exportatrice nette. Accusés longtemps de se complaire dans un protectionnisme confortable et peu stimulant, l'agriculture française, les industries et les commerçants du secteur agroalimentaire ont montré une grande faculté d'adaptation sur les marchés extérieurs. Ils ont mis à profit l'opportunité de la construction européenne pour fournir les marchés de nos partenaires. Près des trois quarts de nos exportations leur sont désormais destinées et les exportations vers les pays tiers (hors UE) stagnent en valeur réelle depuis 20 ans. Nos six premiers clients sont dans l'UE et concentrent 60 % de nos exportations. Les trois suivants, les Etats-Unis, la Suisse et le Japon ne représentent à eux trois que 10 % de nos exportations !

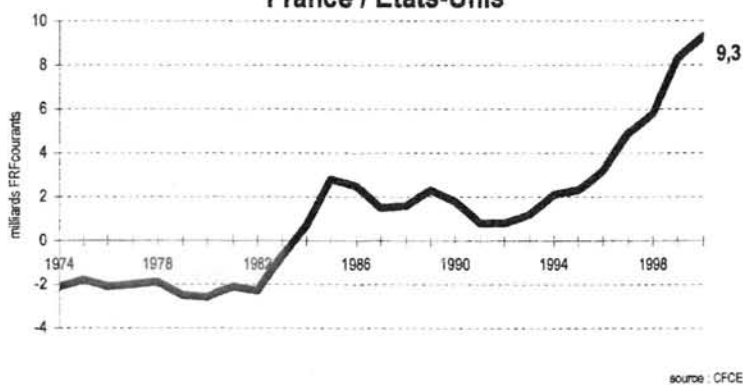
Autre caractéristique essentielle, nos exportations sont de plus en plus concentrées sur les produits transformés. Cela a permis à la France de devenir le premier exportateur mondial en ce domaine. Nos ventes de produits bruts sont désormais en baisse depuis une vingtaine d'années. C'est ce qui explique d'ailleurs que les exportations agroalimentaires de la France qui nécessitent des aides (restitutions) ne représentent plus actuellement qu'environ 10 % de nos exportations totales.

Il est vrai que les marchés mondiaux des matières premières agricoles sont de plus en plus marginaux par rapport à la production mondiale. L'exemple des céréales est tout à fait significatif à cet égard. La production mondiale augmente régulièrement à un rythme plus rapide que celui de la démographie, mais depuis 20 ans, les échanges stagnent complètement.

Exportations agro-alimentaires françaises



Solde de la balance agro-alimentaire France / Etats-Unis



Les seuls marchés qui se développent rapidement sont ceux des produits transformés. C'est ce qui explique que les zones où nous avons le plus accru nos parts de marché depuis 25 ans soient les Etats-Unis et le Japon, pays industrialisés à haut pouvoir d'achat. Le plus étonnant en ce domaine est que nous dégagions un excédent qui s'accroît de 150 millions d'euros tous les ans avec les Etats-Unis et qui atteint désormais presque 1,5 milliards d'euros en 2000. Quel retournement de situation par rapport à celle qui prévalait à la sortie de la seconde guerre mondiale !

B. LA POLITIQUE AGRICOLE

Les transformations que l'on vient d'examiner ont progressivement donné lieu à une politique de modernisation aménagée et soutenue par les pouvoirs publics et les organisations professionnelles agricoles. On en rappellera les grandes lignes (B.1) pour montrer ensuite l'épuisement dont il est victime aujourd'hui (B.2) et les incertitudes sur son remplacement (B.3). On se trouve ainsi dans une situation de transition dont l'issue prête encore à discussion.

B.1. La modernisation agricole des «Trente Glorieuses»

Les transformations de l'agriculture pendant la période d'après-guerre n'ont pas manqué de provoquer d'importants débats parmi les responsables professionnels, les décideurs politiques et l'ensemble de la société : fallait-il accepter ces transformations, notamment la baisse de la population agricole qu'elles impliquent, les refuser, les aménager ?

L'analyse économique, l'action des groupes sociaux et l'intervention publique ont finalement débouché sur la reconnaissance et l'aménagement de ces transformations. Les lois agricoles de 1960 et 1962 sont venues officialiser et mettre en œuvre cette modernisation qui s'est prolongée jusqu'à nos jours en connaissant une contestation de plus en plus affirmée.

L'acceptation de la réduction des effectifs d'agriculteurs repose sur le constat de mécanismes économiques puissants et difficilement contestables. Les gains de productivité permis par le progrès technique et recherchés par les producteurs augmentent les quantités produites tout en libérant des travailleurs pour d'autres activités. Cette libération est progressivement renforcée par la saturation de la demande de produits agricoles qui ne croît pas proportionnellement aux revenus dès lors que ceux-ci assurent la satisfaction des besoins les plus urgents. En tendance, le déséquilibre entre les évolutions des offres et des demandes va se creuser; c'est normalement le rôle des prix, par leur orientation à la baisse, d'informer les acteurs économiques sur ce déséquilibre. La modernisation des exploitations permettra aux agriculteurs qui peuvent y prétendre de triompher de cette baisse des prix ; cette dernière, par contre, démobilisera progressivement les agriculteurs qui ne peuvent s'y adapter. Les consommateurs sont évidemment bénéficiaires de ces mécanismes qui améliorent leur pouvoir d'achat. Ainsi, des forces très actives -progrès technique, amélioration des revenus, concurrence - sélectionnent les producteurs les plus performants et excluent les autres tout en satisfaisant au mieux les consommateurs. L'analyse conduit donc à un certain optimisme.

Cette analyse des mécanismes économiques régissant la place de l'agriculture dans la société était bien adaptée à la situation d'après-guerre. De graves pénuries invitaient à une augmentation de la production d'autant plus justifiée que les techniques étaient disponibles pour l'obtenir tout en réduisant le coût de l'alimentation. La recherche de l'indépendance alimentaire dans le cadre national puis européen (1957) est, en outre, justifiée par les tensions géopolitiques entre l'Est et l'Ouest comme par le souci de promouvoir la paix en Europe de l'Ouest. Enfin des travailleurs agricoles excédentaires vont pouvoir satisfaire les besoins en travail des secteurs non agricoles.

Si on partage cette analyse, les interventions politiques doivent stimuler la modernisation de l'agriculture en s'opposant aux rentes que la perturbation des mécanismes ci-dessus pourrait générer ; c'est pourquoi le soutien des prix par l'état, largement revendiqué à l'époque, est critiqué au double titre des dysfonctionnements qu'il entraîne dans le fonctionnement des marchés et des inégalités qu'il accentue entre gros agriculteurs (fortement bénéficiaires du soutien) et les petits (faiblement bénéficiaires, même si c'est souvent en leur nom que le soutien est réclamé). Mais, conformément à la vision de l'action des pouvoirs publics caractéristique de cette période des Trente Glorieuses, le rôle de l'état est souligné ; il lui revient d'accompagner le bon déroulement du projet de modernisation : aide à la mobilité intersectorielle, soutien aux gains de productivité, réunion des conditions en vue d'un fonctionnement efficace des marchés, protection sociale.

Ces propositions ont d'abord été portées par la JAC et le CNJA ; ces derniers y ont vu la possibilité de développer une modernisation compatible avec la promotion sociale de leur milieu. L'évolution des techniques impose un exode agricole, le financement public doit être affecté à la modernisation

au détriment du soutien des prix, les producteurs doivent s'organiser pour échanger avec leurs partenaires commerciaux. Le caractère familial des exploitations doit être préservé, permettant ainsi au plus grand nombre l'exercice d'une initiative et d'une responsabilité, à condition toutefois que ces exploitations se modernisent, offrant ainsi la possibilité d'améliorer les revenus et les conditions de travail des ménages qui les gèrent. Ces propositions mettaient en cause l'organisation, le fonctionnement et les valeurs de l'agriculture paysanne largement caractéristiques de la France du milieu du XXe siècle. Elles s'opposaient aussi à la politique des organisations agricoles dominantes au cours des années cinquante; au nom de l'unité du monde paysan, ces dernières prétendaient s'opposer à l'exode agricole dans lequel elles voyaient un épuisement de leur milieu qu'il convenait, au contraire, de protéger en garantissant un niveau des prix agricoles susceptibles d'assurer un revenu aux producteurs les plus mal placés.

Les propositions de modernisation avancées par les jeunes agriculteurs des années 50 et 60 ont progressivement bénéficié d'une double légitimité, économique et politique.

Les rapports de prix ont été suffisamment attractifs pour que l'intérêt du processus de modernisation soit prouvé. Le coût relativement modéré des techniques nouvelles, les gains de productivité qu'elles induisaient, l'entrée progressive des producteurs agricoles dans le Marché Commun et l'amélioration des prix qui s'ensuivit, les progrès dans l'organisation des marchés comme les aides prodiguées par les pouvoirs publics ont bénéficié aux agriculteurs précocement engagés dans le processus de modernisation qui ont ainsi fourni la preuve du bien-fondé de leur choix. La PAC, progressivement mise en place au cours des années soixante, a incité à cet engagement en offrant des prix rémunérateurs et garantis. En second lieu, le rythme élevé de création d'emplois non agricoles durant les années cinquante et soixante a facilité l'exode agricole qui est venu participer au développement des autres secteurs. Enfin, cette période a vu une mobilisation agricole exceptionnelle : ayant largement contribué à l'élaboration de la nouvelle politique agricole, les organisations agricoles, majoritairement ralliées aux propositions du CNJA, allaient participer activement à sa mise en oeuvre, contribuant ainsi à son efficacité et à son acceptation par l'ensemble du milieu. La position économique de ces agriculteurs familiaux modernisés est clairement définie et légitime aussi bien au regard du monde agricole que de l'ensemble de la société: Les agriculteurs sont chargés de nourrir la nation qui appelle une alimentation abondante, peu coûteuse, susceptible d'être exportée.

L'ambition de la politique agricole initiée en 1960-62 se comprend alors aisément. Il s'agit de faciliter la modernisation des agriculteurs qui peuvent y prétendre tout en soutenant le départ des autres vers d'autres activités ou vers la retraite. Simultanément, des incitations sont prodiguées en faveur de l'organisation économique des producteurs de manière à assurer un bon fonctionnement concurrentiel des marchés. Tous ces changements ont justifié un soutien public négocié avec les représentants des agriculteurs. Dans ces conditions, on comprend l'audience acquise par ce modèle de l'agriculture familiale modernisée ; il a bénéficié d'un soutien progressivement majoritaire des milieux agricoles, il concourrait au fonctionnement efficace du système économique caractéristique de cette période. Cette reconnaissance ne fut cependant ni immédiate ni généralisée. La mobilité intersectorielle entraîne des coûts qui n'ont pas manqué d'être dénoncés. Plus généralement, ce modèle accepte, en l'aménageant, une régulation par les marchés, ce qui, à l'époque, ne faisait pas l'unanimité.

L'évolution des conditions de productions va progressivement conduire à l'ébranlement de ce modèle de l'agriculture familiale modernisée au point d'ouvrir une succession dont le règlement est aujourd'hui l'occasion d'interrogations et de débats.

B. 2. Une contestation de plus en plus affirmée

Les forces qui étaient à l'origine de la politique de modernisation agricole d'après-guerre s'épuisent, ses références fondatrices vieillissent tandis que de nouvelles questions se posent sans pouvoir être aisément prises en charge par cette politique

En premier lieu, la demande de produits agricoles exprimée au niveau national ou européen est saturée au point que des mesures restrictives de l'offre ont dû être régulièrement arrêtées; les quotas laitiers (1984) puis la réforme de la PAC (1992) en fournissent une illustration manifeste.

Dans ces circonstances, l'attention se porte alors sur la demande internationale; outre sa solvabilité incertaine, elle impose une réduction des soutiens aux prix des produits agricoles. Ainsi apparaît un second motif important d'épuisement du modèle, le coût élevé du soutien public alloué à l'agriculture alors même que les ressources budgétaires doivent être gérées avec parcimonie. Comme on le sait, le soutien procuré par la PAC (avant 1992) est coûteux, sans limite, inégalitaire. Il alourdit le coût de l'alimentation pour les consommateurs et le coût des exportations pour la collectivité, il a peu d'impact sur les revenus agricoles les plus modestes. Enfin, le marché de l'emploi n'est plus, à la différence de ce qu'il était au cours des années soixante, en mesure d'absorber facilement les agriculteurs libérés par les gains de productivité.

A ces difficultés dans le fonctionnement économique du modèle officialisé en 1960 – 1962 s'ajoute un vieillissement de ses références.

En second lieu, le modèle de l'exploitation familiale modernisée associant étroitement une famille et une exploitation devant satisfaire les besoins de consommation et d'investissement ne peut plus représenter la situation actuelle des unités de production et encore moins leur perspective de développement. La croissance de la pluri-activité, les formes sociétaires d'exploitation, l'ampleur des soutiens publics viennent contester cette référence à l'exploitation familiale.

De leur côté, les multiples institutions créées par les agriculteurs avec l'appui des pouvoirs publics pour accompagner le développement agricole sont aussi soumises aux changements des conditions de production et sont invitées à se renouveler... ou à disparaître. Les organisations en charge de la diffusion de techniques se trouvent évidemment dans une situation radicalement nouvelle: l'augmentation de la production qu'elles recherchaient est mise en cause, parfois même interdite, par les contingents. Le Crédit Agricole Mutuel, les assurances mutuelles agricoles, les SAFER ont diversifié leurs activités vers les secteurs non agricoles donnant ainsi aux agriculteurs le sentiment d'être dépossédés de leur création tandis que les institutions très strictement associées à la production agricole se voient souvent condamnées à réduire leur activité. Les institutions agricoles publiques n'échappent pas à cette évolution qui témoigne de la situation minoritaire des agriculteurs dans la société.

Enfin, la politique de modernisation des années soixante fait principalement confiance aux mécanismes d'un marché aménagé pour assurer la régulation du secteur agricole. Or l'expérience comme l'analyse économique soulignent la fréquence des imperfections voire même des défaillances des marchés.

Si l'on est confiant dans le marché, on doit être attentif à la signification des prix : sommes-nous en présence de bons indicateurs des préférences solvables des consommateurs et des performances des producteurs arbitrées par des mécanismes concurrentiels efficaces ? Sommes-nous, au contraire, en présence d'un indicateur qui, pour des raisons de structure de marché, traduit plutôt des relations inégales ou un pouvoir de domination entre les participants ? La dispersion des agriculteurs, la périssabilité de leurs produits, la concentration des demandes qu'ils doivent satisfaire entraînent souvent une formation des prix en leur défaveur.

Les marchés sont aussi exposés à des défaillances qui adviennent à propos des externalités et des biens publics. Comme on le sait, des externalités (c'est-à-dire les effets positifs ou négatifs de l'activité agricole qui ne sont pas pris en compte par les marchés, comme ses conséquences sur l'environnement ou sur les autres activités rurales) sont très fréquemment associées à l'activité agricole. Pour remédier aux défaillances de marché liées à ces externalités, on peut tenter, soit de créer un marché, soit de mettre en place une organisation régissant la production et la consommation d'externalités. Pour notre question concernant la place et les fonctions /des agriculteurs cela signifie que, dans les deux cas et plus encore dans le second, l'activité des agriculteurs sera (au moins en partie) orientée et rémunérée par une intervention publique ou collective et pas seulement par la rencontre spontanée, naturelle des préférences des consommateurs et des performances des producteurs.

La régulation de l'activité agricole par le marché fait alors une place à une régulation organisée. Ce constat est encore renforcé par l'existence de biens publics dont la production par le marché est défectueuse alors que leur contribution au fonctionnement des marchés est pourtant fondamentale (systèmes de poids et mesures, droit des affaires, droit foncier, définition de la qualité des produits, institutions collectives...)

On comprend les secousses provoquées par ces évolutions : alors que les agriculteurs ont assez largement rempli la mission qui leur était conférée, voilà que s'effondrent toutes les références fondatrices de cette mission cogérée par les agriculteurs et les pouvoirs publics. La politique agricole est-elle en mesure d'accompagner cette transition en assurant un relais ?

B. 3. Des réformes inachevées

Les réformes de politique agricole qui ont été engagées ou qui sont discutées ne semblent pas en mesure, pour l'instant de répondre à cette question.

a) Les réformes de la PAC de 1992 et 1999 marquent effectivement un renouvellement profond de la politique agricole : elle enregistre clairement l'état (excédentaire) des marchés, elle reconnaît le rôle de la concurrence internationale dans l'orientation de la politique agricole, elle ajuste des prix en les baissant notablement pour les grandes productions, elle assure une compensation à la baisse des revenus (consécutives à la baisse des prix et au gel de terres) par des aides directes, la charge du soutien se trouvant ainsi transférée sur le contribuable.

b) Cette évolution rapproche la PAC du système des «*deficiency payments*» pratiqué aux Etats-Unis, elle marque la reconnaissance de l'influence des marchés mondiaux et des négociations internationales les concernant. Avec l'Uruguay Round, l'agriculture est, pour la première fois, introduite dans les négociations du GATT devenu OMC. L'effondrement des régimes des pays de l'Est, le souci des Etats-Unis de conserver, voire de reconquérir, leur place dans les échanges agricoles mondiaux, la dénonciation du protectionnisme européen ont conduit à cette inclusion des politiques agricoles nationales dans les négociations internationales.

c) Les critiques à l'encontre du soutien n'ont pas (encore?) abouti à son élimination ; elles conduisent plutôt à son renouvellement et n'ont pas empêché sa croissance récente, notamment aux Etats-Unis, lorsque la situation des marchés internationaux s'est dégradée. Les discussions se poursuivent aujourd'hui à propos des conséquences distorsives des diverses formes de soutien et de leur découplage de la production.

Malgré son importance, cette réforme de la PAC (1992-1999) ne paraît pas répondre aux interrogations sur le renouvellement des orientations de la politique agricole pour deux raisons essentielles tenant à sa philosophie générale : la réforme est conformiste, elle est floue voire paradoxale.

Si la PAC réformée vient limiter la croissance des dépenses publiques consacrées au soutien des prix, elle reste conformiste en ce sens qu'elle prolonge et confirme les inégalités précédentes. Les différentes productions (et régions) restent très inégalement bénéficiaires des aides publiques, et ces dernières sont, en gros, réparties proportionnellement à la surface exploitée. Loin de clarifier les interrogations sur le métier des agriculteurs et sa légitimité, l'ampleur des aides directes dans la formation des revenus des agriculteurs qui en bénéficient, leur transparence (nouvelle), leur justification incertaine viennent plutôt aiguïser les questions que fournir des réponses.

Le conformisme de la PAC réformée se constate aussi, bien que moins nettement, à propos du découplage. S'il est vrai que la PAC réformée incite beaucoup moins que le régime précédent à l'augmentation des quantités produites par unité de surface, il reste que la réforme incite à la croissance foncière pour bénéficier des compensations et acquérir des droits à produire. Ces évolutions que les données statistiques illustrent bien sont évidemment contradictoires avec une politique d'installation des jeunes comme avec l'ambition affichée de maîtriser la concentration ou de contribuer au maintien de l'emploi.

La réforme de la PAC conduit aussi à une situation paradoxale, peut-être même contradictoire. Incontestablement, elle a été conduite au nom du marché, de la vérité des prix, de l'allègement de l'intervention de l'Etat et des soutiens publics. En même temps, elle met en place une administration que l'agriculture n'a jamais connue. Les aides directes représentent une part importante du revenu des agriculteurs au point que leur survie semble souvent en dépendre. Cette dépendance de l'activité agricole à l'égard de l'interventionnisme public, déjà manifeste avant la réforme, se trouve aujourd'hui accentuée et mise au grand jour. Ainsi cette réforme qui, au nom du libéralisme économique, fait de l'agriculture un secteur très administré, porte à son comble les interrogations

actuelles sur la place des agriculteurs et son avenir. Cette discussion de l'évolution de la politique européenne souligne à la fois l'épuisement du modèle de référence qui avait légitimé l'activité des agriculteurs pendant une trentaine d'années et l'absence de relais clairement identifié.

d) La loi d'orientation agricole française (1999) vient-elle, de son côté, répondre à ces interrogations ? Les attendus de la loi font clairement référence au renouvellement des missions de l'agriculture et de la place des agriculteurs dans la société. C'est pourquoi, à côté des mesures prolongeant les visées habituelles de la législation française, les propositions les plus innovatrices concernent la reconnaissance de la diversité des fonctions de l'agriculture, économique, sociale, environnementale. Cette reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture est mise en œuvre à travers la passation de contrats entre les exploitants qui le souhaitent et les pouvoirs publics. Ce contrat, intitulé contrat territorial d'exploitation (CTE), définit les engagements de l'exploitant et les soutiens publics visant le développement économique de l'exploitation, mais aussi la rémunération des fonctions environnementales accomplies.

L'appréciation de la portée réelle de cette innovation est encore prématurée. En effet, tout en reconnaissant l'initiative du législateur pour renouveler la place et les fonctions des agriculteurs dans la société d'aujourd'hui, on ne peut ignorer les obstacles ou ses limites. Les ressources financières affectées aux CTE sont encore très modestes et toute tentative de redistribution des concours publics en leur faveur se heurte évidemment à l'opposition de ceux qui, de ce fait, s'estimeront pénalisés.

Modérément attractif sur le plan financier, les CTE peuvent être diversement reçus par le milieu professionnel. Si celui-ci se saisit de cette opportunité, l'utilise pour organiser le développement agricole et soutient son extension, on pourra voir dans les CTE un outil du renouvellement de la politique agricole. Mais il est aussi possible qu'il se désintéresse de cet outil ou le considère seulement comme une voie supplémentaire (et modeste) de drainage de fonds publics.

Conclusion

Ce survol du processus de développement agricole et des politiques qui l'ont accompagné depuis l'après-guerre montre qu'après une période pour laquelle les projets et les références fondatrices ont été relativement bien définis et reconnus, on se trouve aujourd'hui dans une situation beaucoup plus incertaine. Les références passées s'effondrent sans être clairement remplacées. On a ainsi le sentiment de se trouver dans une phase de succession sans que le successeur soit encore connu. Toutes ces constatations illustrent la transition dans laquelle nous nous trouvons : l'agriculture semble passer d'un âge à un autre, encore mal défini.

C'est pourquoi un travail de prospective apparaît justifié aujourd'hui : dans une transition à l'issue incertaine, quels sont les débouchés possibles ? Pour engager cet exercice de prospective on a besoin, en premier lieu, d'identifier et d'organiser les variables susceptibles d'influencer la dynamique de l'agriculture à l'horizon de 2015.

C. QUELLE PROBLEMATIQUE ?

Face à ces interrogations sur la place de l'agriculture et des agriculteurs dans la société, sur les formes du développement agricole, sur les politiques à promouvoir, il faut se donner un cadre d'analyse identifiant les conditions actuelles et futures de l'activité agricole, les questions qu'elles génèrent ainsi que les adaptations qu'elles sont susceptibles d'induire. Bref, on a besoin d'une problématique qui sélectionne les variables agissant aujourd'hui sur l'évolution de l'agriculture et les modalités qu'elles peuvent prendre.

La consultation d'experts nombreux et variés au cours des journées d'études (voir le chapitre « Problématique et méthode »), tout en confirmant le constat de transition avancé ci-dessus, a permis d'identifier ces variables et de les regrouper en quelques grands domaines (appelés aussi

sous-systèmes) pour lesquels on tentera ultérieurement de définir les états (appelés micro-scénarios) qu'ils peuvent prendre dans l'avenir.

L'espace de concurrence dans lequel l'agriculture s'insère se modifie sous l'effet de la multiplication des échanges internationaux et de l'extension mondiale du capitalisme. Dans ce contexte d'internationalisation, la place que peuvent occuper les diverses agricultures du monde se modifie et leur mode de gestion s'en trouve affecté au point que les négociations internationales organisées dans un cadre mondial (OMC) ou régional (PAC) leur imposent de nouvelles règles.

Mais, à côté de ces pressions pour un élargissement mondial des échanges marchands, l'agriculture est aussi sollicitée par de nouvelles attentes de la société qui, moins attentive à l'augmentation de la production, l'est davantage aux questions de qualité et de sécurité des produits et de l'environnement. Ces nouvelles attentes renvoient souvent à l'insertion territoriale de l'agriculture. Des relations de proximité se nouent entre l'agriculture et les autres activités de l'espace rural. Ces relations peuvent concourir à la production d'actifs spécifiques comme à la définition de la qualité et à la gestion de l'environnement.

Cette évolution des attentes renouvelle l'appréhension des techniques et pratiques agricoles : si l'amélioration des performances qu'elles ont permise est fréquemment célébrée, leur application est souvent porteuse d'inquiétude, des risques mal maîtrisés, la qualité est discutée, des ressources naturelles se dégradent... Il ne peut plus être seulement question de mise en œuvre de techniques disponibles, c'est de la conception et de l'orientation des techniques et pratiques qu'il s'agit.

On comprend, dans ces conditions, que les politiques publiques soient interrogées. Présentes à travers de multiples incitations financières et réglementaires, elles peuvent être perçues comme un accompagnement justifié du développement agricole mais elles peuvent aussi être discutées à cause de leur coût, de leurs effets distorsifs ou inégalitaires. L'équilibre entre la régulation par les marchés et les interventions publiques ou collectives se trouve ainsi mis en débat.

Les changements en cours dans ces différents domaines font apparaître de nouveaux acteurs concernés par le développement agricole et modifient les organisations qui concourent à l'élaboration des politiques publiques. Il s'ensuit que de nouvelles revendications sont aujourd'hui formulées.

On ne prétend évidemment pas approfondir dans le détail chacun de ces domaines ; à ce point de notre démarche, on souhaite simplement les présenter pour justifier leur sélection et montrer la diversité des questions qu'ils posent aux gestionnaires et aux analystes de l'évolution de l'agriculture. La suite du travail présentera la méthode retenue pour définir, à partir de cette présentation générale, les états futurs possibles de ces différents domaines.

C.1. Le contexte géopolitique et socio-économique

Longtemps confinée dans une dimension hexagonale et protectionniste, l'agriculture française semble aujourd'hui aspirer à un avenir très différent. Devenue un pays structurellement exportateur de produits agroalimentaires, la France doit-elle changer de politique pour accompagner ce mouvement ? C'est un peu la tendance qui semble avoir été prise par l'UE avec la réforme de 1992, confirmée en 1999, d'accélérer la baisse des prix pour rattraper le niveau mondial et ne plus avoir besoin de donner d'aides à l'export. Mais on constate, dans le même temps, que les échanges mondiaux de produits agricoles ne se développent plus depuis une vingtaine d'années. Faut-il admettre les analyses essentiellement américaines qui voient là un phénomène conjoncturel devant nécessairement prendre fin rapidement, ou doit-on penser que le marché mondial gardera, à l'avenir, un rôle marginal pour compenser les échecs temporaires des pays qui n'ont pas réussi à atteindre la sécurité alimentaire ?

Les échanges de produits alimentaires sont de ce point de vue au centre d'un débat de société sur le type de mondialisation des échanges de produits et, plus encore, de capitaux que l'on est prêt à accepter. Selon les réponses qui seront apportées à ce débat, les évolutions agricoles seront très différentes à l'avenir.

La mise en place de l'euro dans une Union européenne qui n'a pas encore véritablement de politique économique commune est une expérience intéressante. Elle met en lumière le fait que la

PAC soit encore aujourd'hui une des seules politiques économiques sectorielles communes. Si la monnaie unique réussit, cela impliquera probablement un pilotage plus communautarisé de l'économie européenne. Loin de voir la disparition probable de la PAC au profit d'une libéralisation mondialisée de l'ensemble de l'économie, on pourrait alors assister à une généralisation d'une stratégie européenne pour l'ensemble des secteurs économiques.

Parallèlement, nos sociétés se heurtent à de graves difficultés pour affronter l'accélération des dépenses de santé, d'éducation ou de sécurité des biens et des personnes, ainsi que les problèmes posés par le vieillissement de la population sur les systèmes de retraite. La façon dont on élabore les solutions aura des conséquences sur l'agriculture. De même, la façon de construire l'Union européenne ou de la diluer dans un ensemble Atlantique, la façon dont on intégrera les pays d'Europe de l'Est ou les pays méditerranéens dans les échanges et, donc, dans la répartition internationale du travail, tous ces choix auront des conséquences sur le secteur agricole.

Enfin, la façon dont l'Union européenne et la France gèreront le problème des disparités entre régions, entre secteurs et entre personnes, influencera la politique agricole. De la même manière, la façon de régler le problème de l'emploi et du chômage dans l'ensemble de l'économie aura des effets sur les mesures adoptées en agriculture.

C.2. Les nouvelles attentes de la société et les territoires ruraux

Soumise à l'évolution du contexte international, l'agriculture est aussi sollicitée par des relations de proximité induites par les transformations actuelles de l'espace rural : elle n'y est plus l'activité principale ou dominante. L'espace rural est, de plus en plus souvent, le lieu d'activités diversifiées et de production d'externalités plus ou moins associées à la production agricole. C'est pourquoi, on parle, de manière un peu elliptique mais admise, de nouvelles fonctions possibles pour l'agriculture en réponse à de nouveaux besoins induits par l'amélioration des revenus et des conditions de vie ou encore par la dégradation de biens à la production desquels l'agriculture contribue. Dès lors, la mission de l'agriculture n'est plus seulement d'augmenter les quantités produites et de réduire leur coût, elle est aussi de concourir à la satisfaction de ces nouvelles attentes ou, au moins, de ne pas s'y opposer.

Concurremment à la production alimentaire, l'agriculture participe à la production de l'environnement, à l'entretien du patrimoine rural, au renouvellement des ressources naturelles : biodiversité, eau, sol, air. Se pose donc aujourd'hui la question de la gestion de ces externalités positives ou négatives, et des outils à mettre en place pour l'accomplir : rémunération spécifique, taxation, orientation et contrôle des pratiques agricoles, certification des produits... Depuis quelques années, la politique agricole a commencé à prendre en compte ces préoccupations qui ne manqueront pas de se développer dans l'avenir.

Les crises alimentaires récentes, les craintes et la mobilisation qu'elles ont soulevées rejoignent ces préoccupations en ce sens qu'elles incitent à une plus grande attention aux conditions de production et de transformation des produits de manière à réduire les risques. Certaines techniques récentes, la modification du génome par exemple, mises en oeuvre dans certains pays, sont refusées par d'autres et animent le débat politique et même judiciaire. Le thème de la traçabilité des produits souvent avancé aujourd'hui vient encore illustrer cette recherche de garantie. A ce souci de sécurité sanitaire, s'ajoute bien sûr une demande croissante pour les produits de qualité fondée sur leur caractéristique gustative mais aussi sur leur signification culturelle. Reste alors à définir les critères d'identification de cette qualité ; l'origine géographique et, plus généralement, les conditions d'obtention des produits sont souvent mobilisées à cette fin mais d'autres modes d'identification et de certification sont possibles.

Enfin, une fraction croissante de l'espace rural est le siège d'activités diversifiées consécutivement à la diffusion des résidences à la campagne, aux besoins de détente, au développement du tourisme. Ce regain d'intérêt porté à la campagne n'est pas indifférent pour l'agriculteur. Il peut constituer une gêne en compliquant le déroulement des pratiques agricoles, il fournit aussi des opportunités : commercialisation des produits, création d'emplois, diversification des activités.

Toutes ces attentes, simplement évoquées ici, renvoient au territoire et à la gestion du patrimoine rural, elles font apparaître une diversité de fonctions possibles pour l'agriculture. C'est ce qui justifie

dans la loi d'orientation de 1999, la référence au thème de la multifonctionnalité et la proposition de contrats territoriaux d'exploitation pour en assurer la mise en oeuvre.

Cette situation renouvelle la façon de raisonner l'agriculture : jusqu'ici analysée comme un secteur productif devant assurer efficacement l'approvisionnement et les exportations agroalimentaires du pays, l'agriculture peut aussi être étudiée à travers sa participation à ces nouvelles missions. A cet égard, il serait prématuré de prédire le rôle précis que pourront jouer l'agriculture et les agriculteurs. Il dépendra de l'organisation territoriale du développement économique : va-t-on assister à la promotion des pays, à l'affirmation de politiques régionales, à une spécialisation territoriale, à un maillage du territoire ? Il dépendra aussi de l'articulation qui s'établira entre l'agriculture et ces nouvelles attentes : le processus de développement agricole sera-t-il partie prenante dans l'accomplissement de ces nouvelles fonctions ou, au contraire, s'en tiendra-t-il à l'écart pour se concentrer dans les espaces les plus propices à l'agriculture en laissant à d'autres le soin de s'intéresser aux nouvelles demandes de la société ?

Cette insertion territoriale de l'agriculture comme d'ailleurs son intégration dans le nouveau contexte socio-économique qui est le sien interrogent les techniques et pratiques agricoles : viennent-elles soutenir la prise en compte des territoires dans les politiques agricoles ou conduisent-elles à une banalisation de l'espace ?

C. 3. Techniques et pratiques agricoles

Au cours de la modernisation des Trente Glorieuses, les techniques agricoles apparaissent à la fois disponibles et bienfaisantes. La recherche agronomique, les services de vulgarisation puis de développement agricole disposaient de recommandations qui ont pu rapidement s'imposer ; elles abaissaient les coûts et augmentaient les quantités produites répondant ainsi aux sollicitations du système économique. Certes, cette modernisation technique ne s'est pas faite sans difficulté : elle impliquait des investissements parfois coûteux, des changements dans les conditions de travail et l'organisation des exploitations mais, une fois acceptée l'idée que la modernisation était nécessairement sélective, la mise en oeuvre de techniques disponibles s'est montrée efficace et attractive. La plupart des ressources naturelles, l'eau, l'atmosphère, la biodiversité, était alors perçue comme abondante et libre.

Les techniques agricoles ont pu ainsi trouver aisément une justification : elles permettaient d'améliorer la situation économique et la reconnaissance sociale des producteurs qui, grâce à elles, ont pu assurer efficacement l'approvisionnement alimentaire de la société.

Cet optimisme confiant dans le progrès technique a progressivement fait place à des doutes, à des peurs et des méfiances. L'agriculture considérée comme moderne peut aussi appauvrir son milieu écologique voire même le polluer ou le détruire. Le renouvellement de certaines ressources naturelles devenait menacé, des raretés ou des pénuries insoupçonnées jusque là devaient être considérées, le thème du développement durable retenait l'attention. La relative saturation de la demande de biens agricoles accentue encore ces interrogations sur l'avenir du progrès technique : si l'augmentation des quantités ne s'impose plus avec évidence, la question de la finalité des techniques (la qualité, l'efficacité, l'emploi ?...) se pose.

Des risques sanitaires retrouvent une actualité inattendue (fièvre aphteuse) tandis que d'autres (pollution des eaux, dégradation des sols, maladie de la vache folle) apparaissent comme des conséquences négatives et longtemps sous estimées de la modernisation agricole et de la recherche effrénée d'une baisse des coûts.

Les conditions de la production des techniques, notamment des techniques reposant sur une maîtrise plus complète du vivant, se modifient et deviennent souvent attractives pour le secteur privé. Dès lors, la question de la brevetabilité, voire de l'appropriation des ressources naturelles, se trouve posée avec les situations de monopole ou de dépendance qui peuvent en résulter.

Ainsi, le progrès technique n'est plus le « grand espoir », il est même souvent « en procès » d'autant plus que les inquiétudes qu'il suscite procèdent moins de mécanismes ou d'aléas naturels que d'actions humaines. Le désarroi est encore renforcé quand advient une situation de crise inattendue et encore mal expliquée par les experts auxquels on faisait pourtant confiance pour définir les

conditions d'une maîtrise de la situation. Dans un tel cas, l'enchaînement des responsabilités peut remonter jusqu'aux plus hautes sphères de l'Etat.

Face à ces constats simplement rappelés ici pour justifier qu'on retienne ce domaine des techniques dans notre analyse, les réactions sont multiples mais elles appellent, d'une manière ou d'une autre, une intervention collective pour gérer ces externalités et ces incertitudes que le marché prend mal en compte. On peut d'abord penser à des incitations permettant d'orienter les comportements conformément aux attentes, en taxant les «mauvaises» pratiques et en subventionnant les «bonnes». Les incitations peuvent être plus directives si elles fixent des normes régissant les conditions d'obtention et/ou la qualité des produits ; il reste alors à définir les modalités de contrôle et de codification. Une normalisation contraignante peut ainsi aller jusqu'à l'interdiction d'une pratique, d'une production voire d'une recherche au nom des dangers ou des risques dont elles sont ou seraient porteuses. Une telle position retenue par un pays se répercute évidemment sur ses relations extérieures. Le cas des OGM est évidemment illustratif de ces interrogations.

Les partisans d'une régulation concurrentielle des externalités négatives proposent de créer des «droits à polluer» avec un marché permettant de les répartir et de les échanger ; ils espèrent ainsi contrôler les pratiques agricoles et leurs conséquences sans paralyser les initiatives et leurs relations concurrentielles.

Les organismes publics de recherche pourraient être particulièrement concernés par la mise au point de «bonnes» pratiques comme par la conception de systèmes de production efficaces et respectueux de la qualité des produits et de l'environnement. Encore faudrait-il que ces recherches soient encouragées et que les recommandations qu'elles produisent permettent à ceux qui les mettent en œuvre de trouver des marchés rémunérateurs.

Ces diverses propositions de gestion des pratiques agricoles et leurs conséquences restent démunies face à des situations où l'incertitude est forte et controversée : dans ce cas, des décisions sont appelées sans que les risques puissent être évalués précisément. De telles situations ont progressivement justifié le recours au principe de précaution mais son interprétation est encore discutée : faut-il s'abstenir dans l'attente de certitudes établies de raisonner ? contrôler des actions risquées porteuses d'enseignement ? organiser un débat collectif ?

Ce simple survol montre l'ampleur des changements advenus dans la mise en œuvre des techniques. Après avoir bénéficié d'une confiance assez large dans l'ensemble de la société, les techniques sont aujourd'hui discutées, de nouvelles modalités de gestion sont appelées et expérimentées. L'agriculture participe intensément à ce questionnement au double titre de la production de l'alimentation et de l'environnement. On proposera ultérieurement de définir les diverses évolutions que ce domaine pourrait connaître d'ici 2015.

C. 4. Marchés agricoles et politiques publiques

Ce nouveau contexte politique, social et technique vient modifier le mode de régulation de l'agriculture française et européenne. Comme on le sait, la régulation d'après-guerre, sans éliminer les marchés, les a organisés au point d'en altérer profondément le fonctionnement. Cette organisation des marchés agricoles a pris des formes diverses selon les périodes et les produits mais l'intervention publique a été puissante pour les principales denrées : garantie de prix, préférence communautaire, quota de production ont été combinés pour protéger et stimuler la production. On l'a vu ci-dessus : ce mode de régulation d'après-guerre, même ré-aménagé par les Réformes de la PAC de 1992 et 1999, est aujourd'hui contesté. Sur le plan intérieur, on lui reproche son coût élevé et les inégalités qu'il entraîne ; sur le plan extérieur, les partenaires étrangers dénoncent les distorsions de concurrence et les obstacles aux échanges dont il est porteur.

Même si la réponse à ces critiques est aujourd'hui incertaine, il ne fait pas de doute que l'intervention publique est régulièrement suspecte et doit être activement argumentée pour acquérir une légitimité. Elle n'est unanimement tolérée que si elle est découplée de la production et justifiée par une défaillance de marché indiscutable ou par des considérations sociales de lutte contre la

pauvreté qui ne pourront être que provisoires. Mais le découplage complet de la production est difficile car toute aide publique, qu'elle soit justifiée au titre de la rémunération d'une activité ignorée du marché ou au titre d'une compensation, retentit sur la production agricole. Faut-il alors, comme cela est parfois proposé, bannir toutes formes de régulation publique et faire confiance aux seuls marchés ?

Dans cette éventualité, on risque de devoir se priver de biens et services dont la production n'est pas bien gérée par les marchés. On s'expose aussi à des fluctuations de prix et de volume tandis que des dépendances à l'égard de l'étranger ou d'acteurs dominants peuvent être jugées dangereuses. Des préférences peuvent être mal satisfaites car le marché, seul, n'est pas toujours en mesure de définir les produits qui s'avèrent pourtant recherchés dès lors que leur élaboration a été organisée et contrôlée ; c'est souvent le cas des produits de qualité.

A l'inverse, les interventions publiques sont coûteuses et leur coût est souvent supporté par les contribuables qui ne sont pas directement concernés. Elles exposent à des rentes et à une inefficacité si elles perturbent le fonctionnement des marchés. La contestation internationale de ces interventions est forte.

La régulation qui se mettra en place consécutivement à l'affrontement de ces arguments au cours des négociations en cours (OMC) ou projetées (mi-parcours de la Réforme PAC de Berlin) combinera certainement marché et organisation mais une forte incertitude demeure sur leur importance relative et les modalités de leur mise en oeuvre respective. La référence au marché sera-t-elle résolument internationale ou fera-t-elle une place (et à quelles conditions) à des organisations régionales elle-mêmes en cours de constitution ou, pour l'Union Européenne, en cours d'élargissement vers les anciens pays de l'Est et peut-être vers les pays méditerranéens ? L'intervention publique peut, elle aussi, poursuivre des ambitions diverses : de la régulation des cours assurée par des organismes d'état ou des agences indépendantes au contrôle strict du fonctionnement du marché en passant par la marchandisation de biens jusqu'ici non marchands...

Il est inutile de détailler ici tous ces arguments et les alternatives qu'ils ménagent, il suffit de retenir l'ampleur et l'urgence du débat sur les formes de coordination entre acteurs qui seront mises en place pour produire les denrées agricoles et les biens ou services qui leurs sont liés. Se trouve ainsi justifiée l'identification d'un domaine marchés agricoles / politiques publiques constitutif de la problématique de l'agriculture aujourd'hui.

C. 5. Les producteurs agricoles et leurs organisations

Les organisations de producteurs agricoles vont concourir à mettre en forme les questions identifiées ci-dessus et à proposer des réponses argumentées. On connaît en effet l'importance des organisations professionnelles que les agriculteurs se sont données pour accompagner leur insertion dans les échanges. Forces revendicatives porteuses de projet et capables de mobiliser le milieu, ces organisations sont devenues les interlocutrices des pouvoirs publics au point que le terme de cogestion ait été retenu pour caractériser leur relation. L'ampleur des intérêts économiques en jeu, le rôle institutionnel et politique de ces organisations, mais aussi les diversifications qu'elles connaissent aujourd'hui ou encore l'entrée de nouveaux acteurs, justifient qu'on les retienne comme un domaine exerçant une influence importante sur l'évolution de l'agriculture.

Les négociations entre les organisations agricoles et les pouvoirs publics ont d'abord été confrontées à la question des minorités et du pluralisme professionnels. Ultérieurement, les acteurs concernés par l'évolution de l'agriculture se sont diversifiés ; la CEE, puis l'UE, ont souvent pris le relais des pouvoirs publics nationaux tandis que les IAA ont acquis un rôle croissant dans l'élaboration des productions et le fonctionnement des marchés.

Aujourd'hui, cette diversification des acteurs franchit une nouvelle étape avec les pressions exercées par les mouvements environnementalistes, par les associations de consommateurs, par les organismes de contrôle de la qualité et, plus encore, par les négociations internationales. L'arène des discussions est donc devenue plus ouverte et plus complexe, interrogeant les

organisations agricoles sur l'adaptation éventuelle de leur stratégie à ces nouvelles circonstances : vont-elles s'emparer des nouvelles questions qui leur sont posées et entrer en relation avec les acteurs qui en sont les porteurs ou vont-elles les refuser au nom de leurs références habituelles à la modernisation agricole d'après-guerre ?

La question des modalités de l'internationalisation est difficilement évitable mais elle donne lieu à des positions très diverses, depuis la défense inconditionnelle de l'expansion agricole dans le but de faire de l'Europe le «grenier du monde» jusqu'à la promotion d'un «droit des peuples à se nourrir eux-mêmes». Les positions face à l'ouverture de l'UE en direction des PECO ne sont pas davantage convergentes, elles s'échelonnent de la résistance à l'élargissement pour retarder de nouvelles concurrences à la proposition d'un partenariat permettant de les réguler en passant par des suggestions de subsidiarité valorisant l'intervention locale.

Concernant la politique de qualité, l'unanimité peut sembler plus naturellement acquise ; dans ce domaine en effet il est difficile de contester l'amélioration de la sécurité sanitaire, le plaisir gustatif, le progrès dans la facilité d'usage. Mais l'unanimité risque de cesser dès lors qu'il s'agira de préciser les modalités de cette politique : évaluation et gestion des risques, définition et contrôle de la qualité, partage des coûts et des rentes.

Les attitudes sur la multifonctionnalité sont plus incertaines encore. En effet, la multifonctionnalité heurte la vision traditionnelle de l'agriculteur entrepreneur engagé dans la course à la compétitivité sur des matières premières, ce dernier ne doit pas être ralenti ou encore handicapé par trop de contraintes environnementales et sanitaires. Mais, simultanément, de nouvelles attentes offrent des opportunités souvent mises en oeuvre sur le terrain et soutenues par la politique agricole française et européenne. Elles invitent à une ouverture vers d'autres milieux, au partage de responsabilité, à l'acceptation de formes d'organisation diversifiées éventuellement discordantes par rapport aux canons traditionnels concernant les types d'exploitation, les modes de commercialisation, les catégories de produits, les pratiques de production. Si ces évolutions advenaient, il s'agirait de changements notoires dans le fonctionnement habituel des organisations agricoles, souvent enfermées dans une vision de l'agriculture à la fois isolée et normalisée au point qu'on la caractérise parfois de corporatisme.

C'est pourquoi, une résistance à ces évolutions n'est pas exclue, elle pourrait chercher des justifications dans les succès de la modernisation agricole traditionnelle ; certains rêvent de la poursuite malgré les changements des conditions de production. Les hypothèses à considérer pour envisager l'évolution des organisations professionnelles s'avèrent donc diverses, depuis la résistance sur des positions traditionnelles jusqu'à l'éclatement en passant par un éventuel renouvellement des projets ou par une marginalisation consécutive à la réduction de leur importance économique.

CONCLUSION

Les conditions de l'activité agricole se renouvellent profondément. Ce constat souvent ressenti aujourd'hui dans les milieux agricoles, politiques et même dans l'ensemble de la société est évalué de manière diverse voire contradictoire selon les intérêts en présence. C'est pourquoi, on a proposé d'identifier les principaux domaines de ce renouvellement de manière à pouvoir étudier ultérieurement comment ils peuvent se combiner et orienter ainsi l'évolution de l'agriculture.

Ce renouvellement des conditions de production modifie l'approche de l'agriculture et invite à une nouvelle problématique que l'on a proposé d'organiser autour des cinq domaines présentés ci-dessus : le contexte socio-économique, le patrimoine et les territoires ruraux, les marchés et politiques publiques, les techniques et pratiques agricoles, les producteurs et les organisations professionnelles. Bien entendu ces cinq domaines ne sont pas indépendants les uns des autres mais ils présentent une identité suffisamment forte pour qu'on puisse analyser leurs évolutions possibles à l'horizon 2015.

On peut mesurer le changement de problématique auquel on est aujourd'hui conduit en confrontant, à grands traits, l'approche dominante de la modernisation agricole des Trente Glorieuses et l'approche proposée ici.

La période actuelle nous fait passer d'une analyse de l'agriculture qui était essentiellement sectorielle (la production agricole, la demande, leur ajustement et son efficacité) à une vision associant le territoire ; ce dernier concentre les nouvelles attentes à l'égard de l'agriculture, c'est là que les productions associées à l'agriculture prennent un sens, le territoire est sollicité pour identifier les produits et les contrôler, il participe à la définition des conditions de vie.

Simultanément, l'analyse ne peut plus se limiter au cadre national ou européen ; l'agriculture devient, selon des modalités encore discutées, une pièce dans les relations internationales.

De manière plus générale, on peut dire que l'approche de l'agriculture quitte le champ de la seule analyse sectorielle pour concerner la société dans son ensemble : son alimentation, bien sûr, mais aussi sa santé, son cadre de vie, son patrimoine, sa culture, son environnement. L'agriculture devient (ou redevient) une question sociétale. En proposant ce constat qui paraît largement confirmé par l'actualité, on ne cherche évidemment pas à ressusciter un fondamentalisme agraire voulant faire de l'agriculture le centre de la société ; on a suffisamment insisté sur la réduction de sa place pour que ce constat soit bien compris : il invite à se donner des moyens intellectuels adaptés aux questions à traiter en se protégeant des visions obsolètes, partielles ou partiales.

Cette évolution de la façon d'analyser les transformations de l'agriculture peut se lire à travers les cinq domaines que nous avons identifiés comme constitutifs d'une problématique pour aujourd'hui. Dans la problématique de la modernisation agricole des Trente Glorieuses, certains de ces domaines auraient été ignorés tandis que d'autres auraient été considérés de manière totalement différente. L'analyse du contexte international aurait été limitée à l'espace européen et aux espoirs d'autosuffisance alimentaire voire de développement des exportations agricoles. Les politiques publiques auraient été centrées sur l'organisation des marchés et l'amélioration de la productivité. Sur ce dernier point, les techniques agronomiques auraient aussi été convoquées et on se serait interrogé sur l'accélération de leur mise en oeuvre. Les débats sur l'organisation des producteurs auraient concerné la participation de ces derniers à la gestion du secteur. Le domaine concernant les territoires ruraux et les nouvelles fonctions de l'agriculture aurait été absent ; par contre les préoccupations d'aménagement du territoire auraient pu apparaître selon les préoccupations de l'époque : création d'emploi de manière à absorber l'excédent de main d'œuvre et à faciliter ainsi la modernisation du système productif agricole.

Dans ces nouvelles conditions de production, la question en suspens est de savoir quelles peuvent être la place et la physionomie de l'agriculture et des agriculteurs. C'est là que la prospective peut être sollicitée : quelles sont les diverses situations que les cinq domaines identifiés peuvent prendre à l'horizon 2015 et comment combiner ces situations pour repérer les réponses possibles à la question posée ? Les étapes de l'analyse prospective que l'on trouvera détaillées ci-après se trouvent ainsi justifiées.

problématique et méthode

Hugues de JOUVENEL

L'avenir n'est pas pré-déterminé. Par essence, il ne peut donc être l'objet d'une connaissance « avancée » (au sens temporel), faire l'objet d'une pré-vision scientifique et certaine. Tant pis pour les sujets connaissants que nous sommes : l'avenir demeurera toujours source d'incertitude et d'angoisse, peut-être d'autant plus vive aujourd'hui que nous avons le sentiment, à tort ou à raison, que le changement s'accélère et que l'incertitude s'accroît. Tant mieux, en revanche, pour les sujets agissants que nous sommes car, si l'avenir n'est pas déjà fait, cela signifie qu'il reste à construire, que nous disposons de marges de manœuvre, sinon pour le maîtriser totalement, pour infléchir le cours des événements en fonction de ce que nous estimons souhaitable.

Dire que l'avenir n'est pas pré-déterminé ne signifie pas qu'il est ouvert à 180°. Il n'émerge pas du néant et, surtout à court et à moyen terme, se trouve partiellement hypothéqué par des tendances plus ou moins lourdes héritées du passé dont il descend. Ainsi, lorsque nous nous proposons d'explorer ce qui peut advenir, de nous représenter ce que l'on désigne souvent par le terme d'arborescence des futurs possibles, force est de tenir compte de tendances plus ou moins en germe dans la situation présente et d'actions humaines qui, en l'absence d'anticipation, risquent d'être entièrement commandées par les événements, imposées par les circonstances.

C'est pour échapper à cette « dictature de l'urgence » qu'il nous faut faire preuve de vigilance et d'anticipation : explorer quels sont les descendants possibles de la situation présente avant que ceux-ci n'aient pris une forme si contraignante que notre pouvoir d'en infléchir le cours et/ou de nous y adapter soit réduit à néant. Ne soyons pas du reste naïfs au point d'imaginer que nous disposerons alors de tous les pouvoirs pour construire l'avenir de nos rêves. Outre le poids des facteurs qui limitent le spectre des possibles, il faut aussi tenir compte qu'interviennent sur la scène différents acteurs, plus ou moins puissants, poursuivant des stratégies plus ou moins consensuelles ou opposées. Et l'acteur que nous sommes devra donc intégrer dans son exercice d'anticipation non seulement les tendances plus ou moins lourdes d'évolution mais aussi l'existence d'acteurs multiples agissant sur le système.

L'exploration de ces futurs possibles (*les futuribles*) passe d'abord par une bonne compréhension du monde contemporain, de la dynamique actuellement observable, par l'identification des tendances lourdes que celle-ci recèle mais aussi des facteurs émergents (signaux faibles), à charge, évidemment, de discerner l'essentiel de l'accessoire, les phénomènes structurels des événements conjoncturels. Là réside un premier défi. Celui de nous doter d'un système de représentation de la réalité actuelle au travers de sa dynamique temporelle longue.

Ensuite, intervient la nécessité de se représenter ce qui pourrait advenir, les évolutions possibles à moyen et à long terme. Et ici, deux types de démarche peuvent être employés selon que l'on privilégie la prévision ou la prospective, ni l'une ni l'autre n'ayant vocation à pré-dire l'avenir, l'une comme l'autre ayant ses vertus et ses limites. Quelle est brièvement la différence entre ces deux écoles de pensée ? *Le prévisionniste* s'appuie sur l'hypothèse que demain diffèrera d'aujourd'hui comme aujourd'hui diffère d'hier, que les mêmes choses changeront toujours de la même manière, dans le même sens, au même rythme, suivant en quelque sorte des lois immuables.

Son instrument de prédilection est le modèle économétrique, donc la représentation, sous la forme d'un jeu d'équations, de la manière suivant laquelle un sous-système a évolué dans le passé,

modèle qui permettra, à partir de variables d'entrée plus ou moins judicieusement choisies, de simuler leurs conséquences. La vertu de la méthode est évidente. Elle permet d'établir des prévisions assez précises pour autant toutefois que le système se reproduise toujours à l'identique, qu'il n'y ait point d'effet de seuil ou de rupture interne au système étudié ni de variable exogène qui vienne troubler le jeu. Cette méthode est couramment utilisée par les économistes, y compris dans le domaine agricole plutôt dans une perspective de court ou moyen terme. La FAO (Food and Agricultural Organisation), par exemple, s'est fondée sur une telle méthodologie pour simuler ce que pourrait être l'agriculture en 2020.

Le prospectiviste a un autre parti pris. Il estime que les systèmes ne se reproduisent pas indéfiniment selon des lois immuables, qu'il y a des phénomènes de discontinuité et de rupture. Les uns subits, les autres délibérément provoqués — qui entraînent (ou peuvent entraîner) des transformations structurelles du système étudié —, phénomènes qui peuvent résulter de facteurs externes ou internes, par exemple l'irruption de nouvelles techniques, l'apparition de nouvelles valeurs, l'intervention de nouveaux acteurs.

L'un de ses instruments privilégiés est la méthode des scénarios qui procède d'un choix que l'on résume souvent en disant qu'il préfère une approximation exacte plutôt qu'une précision fautive... Il va, en conséquence, s'efforcer de prendre en compte tous les facteurs, aussi bien qualitatifs que quantitatifs, et de se représenter, outre le descendant « naturel » de l'évolution passée (le tendanciel), les configurations alternatives vers lesquelles le système pourrait évoluer. Il élabore ainsi des scénarios exploratoires destinés à illustrer, fût-ce de manière un peu caricaturale, les futurs possibles pour ensuite s'interroger sur les stratégies qui pourraient être adoptées. Le groupe de travail de la Datar sur « Agriculture et territoires en 2015 » a résolument adopté une démarche prospective plutôt que de s'attacher à établir des prévisions chiffrées en considérant que, à l'horizon de quinze ans et sans nier l'existence de facteurs importants d'inertie, des changements structurels pourraient intervenir sous l'effet de facteurs et d'acteurs différents. Une telle démarche semblait au demeurant d'autant plus justifiée que les décisions publiques pouvant être prises dans ce domaine ne sauraient avoir un effet immédiat.

LA METHODE ADOPTEE

Le groupe de travail s'est réuni pendant trois ans, de juin 1997 à septembre 2000. Dans un premier temps, il a organisé huit journées d'études thématiques (voir encadré) et élaboré quatre dossiers de synthèse qui avaient pour objectif de préciser la problématique et les enjeux majeurs ainsi que de doter le groupe d'un système de représentation commun.

Huit journées thématiques

Session 1 (10 juin 1997)

L'Europe a-t-elle vocation à nourrir le monde ?

Session 2 (1^{er} juillet 1997)

Industries agro-alimentaires, entreprises de distribution et localisation des productions agricoles

Session 3 (9 septembre 1997)

L'agriculture face à la définition et à la production de nouveaux équilibres environnementaux

Session 4 (9 octobre 1997)

« Va-t-on vers des espaces ruraux sans agriculteurs ? »

Session 5 (13 novembre 1997)

« Entre marques et territoires, la qualité des produits alimentaires »

Session 6 (16 décembre 1997)

« Quelle recherche pour quels territoires ? »

Session 7 (13 janvier 1998)

« A-t-on encore besoin d'une politique agricole ? Quelles politiques publiques ? »

Session 8 (6 mai 1998)

« L'organisation professionnelle agricole entre filières et territoires »

La démarche prospective elle-même n'a donc été engagée qu'à l'automne 1998. Elle s'est déroulée en quatre étapes essentielles suivies, bien évidemment, d'une réflexion sur les enseignements stratégiques qui se dégagent des travaux.

Première étape : l'analyse morphologique

La première étape a consisté, sur la base des travaux précédemment effectués par le groupe, à essayer d'identifier quelles sont les variables (il s'agit presque toujours d'un mixte acteurs-facteurs) exerçant (ou susceptibles d'exercer à l'horizon 2015) une influence importante sur l'évolution à quinze ans de l'agriculture française et à décomposer la problématique d'ensemble selon les principes de l'analyse morphologique, en sous-systèmes principaux.

Intervient dans cette première étape - ne nous leurrions pas sur le caractère scientifique et objectif de l'opération - la représentation que s'est forgée le groupe de travail de la dynamique d'ensemble de l'agriculture française, ce qui constitue - à la lumière de l'analyse des facteurs et des acteurs-clefs - les composantes principales du système que l'on étudie.

Comme cela est exposé dans l'introduction de ce rapport et dans le chapitre exposant la situation actuelle (T_0), cinq sous-systèmes principaux ont été liés en évidence qui, soulignons le, sont étroitement interdépendants mais ne sont pas reliés par des relations hiérarchiques (on ne saurait, par exemple, considérer que le contexte, parce qu'il est cité en premier lieu, surdétermine la dynamique des autres sous-systèmes) et forment chacun un tout cohérent.

Ces cinq sous-systèmes sont les suivants :

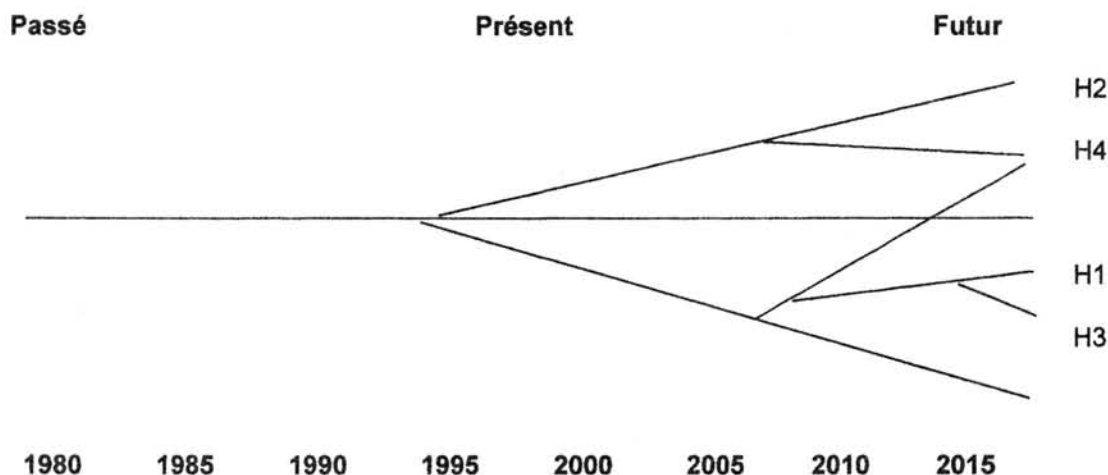
- A) le contexte économique et social
- B) les marchés et les politiques publiques
- C) les techniques et les pratiques agricoles
- D) les producteurs et les organisations professionnelles
- E) le patrimoine et les territoires ruraux

Seconde étape : les variables motrices de chaque sous-système

La seconde étape a consisté, au sein de chacun des sous-systèmes pris isolément, à examiner des variables (facteurs-acteurs) qui s'étaient avérées (ou pourraient s'avérer d'ici 2015) déterminantes, en d'autres termes les plus motrices ou influentes vis-à-vis de la dynamique du sous-système. Il s'agissait, dans un premier temps, de procéder à une sorte d'analyse structurelle et, ensuite, d'examiner comment ces variables avaient évolué dans le passé et comment elles pourraient évoluer dans les années à venir, sous l'effet de quels facteurs et de quels acteurs.

Il s'agissait donc à ce stade de se représenter, aussi fidèlement que possible, quelle avait été l'évolution passée, comment elle s'expliquait (quels étaient les facteurs qui avaient joué un rôle moteur ou frein), pour construire ensuite un tendancier raisonné et s'interroger sur les inflexions qu'il pourrait subir, à quel horizon et sous l'effet de quels facteurs (ou acteurs). Ainsi disposait-on pour chaque variable d'une arborescence de futurs possibles. Comme il ne pouvait être question de les explorer tous, n'ont été retenues que trois ou quatre de ces évolutions appelées hypothèses H1, H2, H3... qui permettaient, aux yeux du groupe, de caractériser le mieux possible l'éventail des évolutions envisageables¹.

¹ Soulignons que ces hypothèses ne se différencient pas les unes des autres en termes de quantité (plus ou moins de ceci ou de cela) mais en termes de structure.



Ainsi, pour chaque sous-système ont été retenues les variables suivantes, leur évolution possible étant caractérisée par quelques hypothèses ici très brièvement résumées (pour une présentation plus détaillée, voir en fin de ce document le chapitre intitulé « L'élaboration des micro-scénarios »).

A) Le contexte économique et social

Les variables

Les hypothèses d'évolution

1 - Population et développement	H1 - Autosuffisance alimentaire assurée	H2 - Autosuffisance alimentaire mal assurée		
2 - Mondialisation et régulation	H3 - Régulation internationale progressive	H4 - Gestion par les crises	H5 - L'Europe, havre de paix	
3 - L'Europe et sa périphérie	H6 - L'UE moteur du développement régional	H7 - L'UE ne propose que des accords de libre-échange	H8 - L'Union européenne dans la tourmente	
4 - L'Union européenne	H9 - Les États-Unis d'Europe	H10 - Retour aux États- nations	H11 - L'Europe à plusieurs vitesses	H12 - L'Europe des dix régions
5 - La dynamique sociale	H13 - <i>Statu quo</i>	H14 - La France frileuse	H15 - Recomposition active	
6 - Croissance économique	H16 - <i>Stop and go</i>	H17 - Croissance forte	H18 - Croissance molle	
7 - Inégalités et redistribution	H19 - Acceptation d'un chômage durable	H20 - Redistribution active	H21 - La France libérale	
8 - Aménagement du territoire	H22 - Métropolisation et péri-urbanisation	H23 - La France pittoresque	H24 - La France des technologies	H25 - La France jacobine

B) Les marchés et les politiques publiques**Marchés intérieurs**

1 - Produits agricoles	H1 - Suprématie des produits de qualité	H2 - Production de masse
2 - Biens et services non agricoles	H3 - Renaissance rurale	H4 - Stagnation rurale
3 - Rémunération et pénalisation des externalités	H5 - Intervention publique	H6 - Pas d'intervention publique

Marchés extérieurs

4 - Le monde	H7 - Pas de débouchés pour exportations de produits bruts	H8 - Demande et exportation de produits bruts	H9 - Exportation de produits transformés
5 - Les PECO	H10 - Concurrence en 2015 sur les produits bruts	H11 - Pas de concurrence en 2015	
6 - La Méditerranée	H12 - Compensation import-export	H13 - L'UE exporte vers la Méditerranée	H14 - Les USA exportent vers la Méditerranée
7 - L'UE : le noyau dur	H15 - Approfondissement et préférence communautaire	H16 - Approfondissement sans préférence communautaire	H17 - Échec de la construction européenne

C) Les techniques et les pratiques agricoles

1 - Application du génie génétique	H1 - Réduction des intrants	H2 - Goût et typicité des produits	H3 - Conservation et transport
2 - Diffusion du génie génétique	H4 - Identification des OGM	H5 - Pas de différenciation	
3 - Usage de l'eau	H6 - Restreint	H7 - Non restreint	H8 - Très contraint
4 - Normes sanitaires	H9 - Normes renforcées	H10 - Farines animales interdites	H11 - Normes stables
5 - Cultures énergétiques	H12 - Développement	H13 - Effondrement	

6 -
Cultures industrielles

H14 -
Fort développement

H15 -
Développement
modéré

7 -
Pratiques raisonnées

H16 -
Sur tout le territoire

H17 -
Sur des territoires
spécifiques

D) Les producteurs et leurs organisations

1 -
La multi-
fonctionnalité

H1 -
Rejet

H2 -
Acceptation

2 -
Le renouvellement
des agriculteurs

H3 -
Le recrutement
demeure fermé

H4 -
Le recrutement
s'ouvre

3 -
Les formes
sociales de
production

H5 -
Exploitations à
*"responsabilité
personnelle"*

H5bis -
Adoption de
statuts
d'entreprises

H6 -
Diversification
des statuts

4 -
Les stratégies des
organisations
agricoles

H7 -
Inertie et
destruction

H8 -
Ouverture à la
diversité des
agricultures

H9 -
Restructuration
pilotee

H9bis -
Des
organisations
rurales

5 -
L'attitude face à
l'UE

H10 -
Résistance

H11 -
Partenariat

H12 -
Recherche de
subsidiarité

6 -
Forces sociales et
mobilité

H13 -
Agriculture-refuge
et conflits

H14 -
Nouvelles élites
modernisatrices

E) Le patrimoine et les territoires ruraux

1 -
Utilisation agricole du
sol

H1 -
Large et diversifiée

H2 -
Concentration sur les
meilleures terres

2 -
Equipements
publics

H3 -
Service public territorial

H4 -
Equipement sélectif

3 -
Dynamiques rurales
endogènes

H5 -
Dynamiques rurales
actives

H6 -
Dynamiques rurales
défaillantes

4 -
Société urbaine

H7 -
Valorisation du rural

H8 -
Primauté de la norme
urbaine

Troisième étape : la construction des micro-scénarios

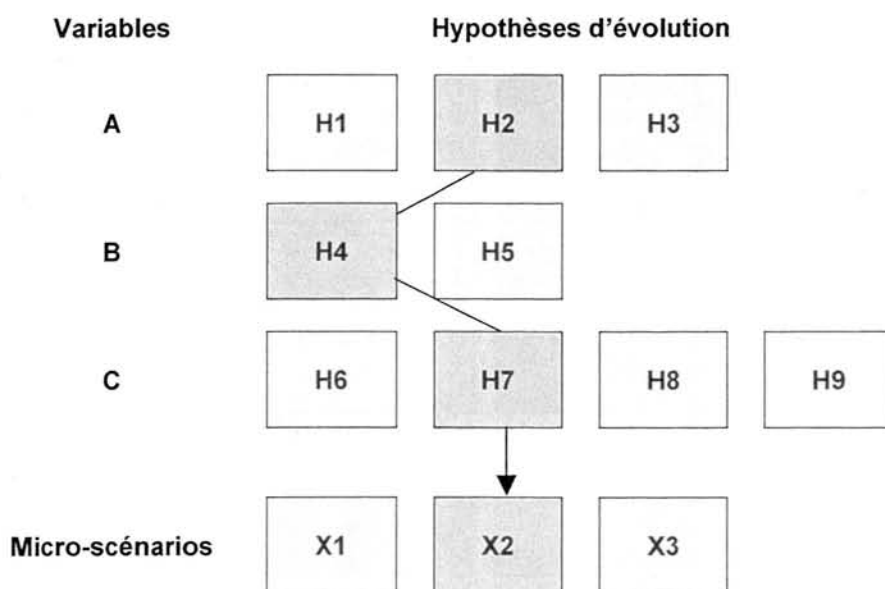
Disposant pour chacun des sous-systèmes :

- des variables les plus influentes ;
- d'hypothèses (H1, H2, H3...) permettant de « balayer » le spectre de leurs évolutions possibles au cours des quinze prochaines années,

la troisième étape a consisté à explorer les combinaisons entre hypothèses qui, aux yeux du groupe, s'avéraient rendre compte, le plus pertinemment possible, des évolutions possibles des sous-systèmes concernés à l'horizon 2015 ; en d'autres termes, d'élaborer des scénarios — il s'agit toujours de scénarios exploratoires — par sous-système (ce que nous avons appelé des micro-scénarios).

La méthode adoptée a été exactement la même pour chacun des sous-systèmes. Nous l'illustrerons juste par deux exemples — l'un théorique, l'autre afférent au sous-système « Les marchés et les politiques publiques » — puisque les lecteurs trouveront, en annexe, sous une forme beaucoup plus précise, l'exposé de la démarche pour chacun des sous-systèmes.

Un exemple théorique : le sous-système « X »



Sous-système B : Les marchés et politiques publiques

Marchés intérieurs

1 - Produits agricoles	H1 - Suprématie des produits de qualité	H2 - Production de masse
2 - Biens et services non agricoles	H3 - Renaissance rurale	H4 - Stagnation rurale
3 - Rémunération et pénalisation des externalités	H5 - Intervention publique	H7 - Pas d'intervention publique

Marchés extérieurs

4 - Le monde	H8 - Pas de débouchés pour exportations de produits bruts	H8 - Demande et exportation de produits bruts	H9 - Exportation de produits transformés
5 - Les PECO	H10 - Concurrence en 2015 sur les produits bruts	H11 - Pas de concurrence en 2015	
6 - Méditerranée	H12 - Compensation import-export	H13 - L'UE exporte vers la Méditerranée	H14 - Les USA exportent vers la Méditerranée
7 - UE : noyau dur	H15 - Approfondis- sment et préférence communautaire	H16 - Approfondis- sment sans préférence communautaire	H17 - Échec de la construction européenne

Micro-scénarios

B1 - Exportation et premiers prix	B2 - Produits fermiers et accueil	B3 - Produits régionaux	B4 - Économie rurale en survie	Économie rurale en survie
---	--	-------------------------------	---	---------------------------------

Soulignons au passage qu'un scénario est composé d'une base (la représentation dont se dote le groupe de la dynamique actuelle), de cheminements (en l'espèce, le déroulement des événements entre 2000 et 2015) et, enfin, d'images finales. Il est essentiel de ne pas se contenter d'un instantané sur l'année 2015 car, dans ce cas, on voit se télescoper artificiellement à cette date des développements à cinq ans avec des évolutions qui ne s'accompliront que sur une période de 50 ans. En outre, c'est le cheminement qui permet d'introduire des facteurs de bifurcation liés, par exemple, à la réussite de la monnaie unique (2002), au nouveau cadre financier européen qui fera suite à l'Agenda 2000 (2006), à un changement politique majeur au sein du Fonds monétaire international ou de l'Organisation mondiale du commerce en 2012, etc.

Ajoutons enfin que tous les scénarios ne sont pas équiprobables à chaque instant ; certains même ne peuvent apparaître qu'à partir de 2005, date à compter de laquelle d'autres ne pourront être prolongés. Ainsi, le groupe a-t-il essayé, au niveau des micro-scénarios, d'établir une arborescence de futurs possibles qui se transforme au fur et à mesure que le temps passe.

Quatrième étape : la construction des scénarios globaux

La quatrième étape a consisté, en suivant une démarche identique, à explorer les combinaisons possibles entre micro-scénarios pour aboutir à des scénarios globaux (macro-scénarios), scénarios - rappelons-le - à caractère exploratoire ayant donc pour objectif de nous renseigner sur le spectre des futurs possibles.

Nous avons identifié cinq sous-systèmes principaux et élaboré pour chacun d'eux des micro-scénarios éclairant leurs évolutions possibles. Restait donc à établir des scénarios globaux suivant une démarche identique.

Il est clair que, tout au long de cette démarche, des choix ont dû être opérés. Ils auraient pu faire l'objet de sondages d'opinion publique, d'enquêtes auprès d'experts, de calculs de probabilités... De fait, le groupe de travail a auditionné des experts et ses scénarios ont été soumis à la critique de collègues n'ayant pas participé à leur élaboration. Mais il n'a pas été jugé utile de procéder à des calculs de probabilité très savants qui ne font souvent que jeter un voile de scientificité sur des évaluations toujours empreintes de subjectivité.

Précisons qu'aucun des scénarios ainsi établis ne prétend illustrer exactement comment évoluera l'agriculture française à l'horizon 2015 (il ne s'agit pas d'un exercice de divination). Ils éclairent l'éventail des futurs possibles inéluctablement de manière caricaturale et simplificatrice. Mais ils doivent nous permettre de saisir quels sont les enjeux majeurs, les options essentielles et les stratégies que pourraient adopter les acteurs, en particulier les pouvoirs publics.

Ajoutons enfin que, compte tenu de la diversité du territoire et du type d'agriculture, les scénarios décrits s'adaptent plus ou moins bien à telle ou telle région. Il suffit pour s'en convaincre d'observer qu'aujourd'hui déjà certains territoires se prêtent davantage à la production de masse, d'autres à la production de qualité.

Toutes les précisions complémentaires concernant le choix des variables et la composition des micro-scénarios se trouvent en annexe de ce rapport de manière beaucoup plus détaillée que dans le présent chapitre dont le seul objet était d'expliquer aux lecteurs la démarche qui a été suivie.

Sont présentés dans les chapitres suivants chacun des quatre scénarios exploratoires ainsi établis : les hypothèses sous-jacentes, le déroulé (cheminement du scénario) et l'image finale à laquelle il conduit à l'horizon 2015.

Les scénarios globaux : l'analyse morphologique d'ensemble

Sous-systèmes

Micro-scénarios

A. Le contexte économique et social	La croissance retrouvée	La société paralysée	L'Europe balkanisée	L'Europe libérale	Un nouveau contrat social
B. Marchés et politiques publiques	Exportation et premiers prix	Produits fermiers et accueil	Produits régionaux	Produits de qualité	Économie rurale en survie
C. Techniques et pratiques agricoles	L'agriculture raisonnée	L'agriculture verte	L'agriculture duale	L'agriculture territoriale	
D. Les producteurs et les organisations	Le corporatisme de résistance	Le corporatisme décalé	L'ouverture au rural	Une nouvelle modernité sélective	
E. Le patrimoine et les territoires ruraux	Le triomphe des pays	Des régions spécialisées	Le désengagement public	Le ghetto agricole	Le musée rural

Scénarios globaux

L'adaptation	L'ordre industriel	La qualité d'origine	L'agriculture de service
--------------	--------------------	----------------------	--------------------------

Rappelons encore une fois que ces scénarios n'ont pas pour objectif de décrire par avance comment évoluera l'agriculture française dans les quinze prochaines années. Ils ont davantage pour vocation de mettre en évidence quelles sont les tendances aujourd'hui à l'œuvre (tendances plus ou moins lourdes et/ou émergentes) et quelles conséquences pourraient en découler. Leur utilité principale se situe, à deux niveaux :

- Ils doivent servir de catalyseur du débat public sur les enjeux majeurs auxquels les acteurs vont se trouver confrontés, permettre, le cas échéant, de désamorcer certains conflits suscités par les problèmes du moment et amener les acteurs à se positionner par rapport à ce qui ressort comme étant les questions essentielles dont dépend leur avenir collectif.
- Ils doivent permettre de mieux saisir les grands défis auxquels les acteurs, singulièrement en l'espèce les pouvoirs publics, risquent de se trouver confrontés, les inciter ainsi à se forger une opinion sur les politiques à entreprendre tant qu'ils disposent encore d'une marge de manœuvre suffisante pour infléchir le cours de l'évolution dans un sens jugé souhaitable. En bref, les alerter avant qu'il ne soit trop tard et qu'ils soient acculés à gérer les urgences, les sensibiliser aux choix politiques qui sont de nature à éviter des évolutions qui seraient jugées néfastes et à promouvoir des évolutions conformes aux objectifs qu'ils peuvent estimer souhaitables. On le comprend aisément, cela signifie que cet exercice d'anticipation n'a réellement d'utilité que dans la mesure où les acteurs passeront du registre exploratoire au registre stratégique, de l'exploration des futurs possibles à l'élaboration d'un projet et d'une stratégie qui exigent des choix politiques. C'est à cette étape que nous invite le chapitre de synthèse « Analyse, débat et perspectives ».

scénario 1 : adaptation du protectionnisme européen
avec contingentement des productions et éco-conditionnalité

l'Adaptation de la PAC

Lucien BOURGEOIS et Roger LE GUEN

Peut-on imaginer un scénario dans lequel la politique agricole préserverait les mécanismes mis au point dans les années quatre-vingt-dix ? Peut-on imaginer que les marchés européens puissent continuer à bénéficier d'une forte protection douanière ? Si on retient ces hypothèses, de nombreuses contradictions surgissent rapidement et il apparaît que la PAC ne peut pas demeurer inchangée pendant les quinze prochaines années. Ce scénario de la continuité buterait, en effet, sur une forte opposition de nombreux pays dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, mais aussi sur une importante contestation intérieure basée sur des arguments de nature environnementale.

Ce n'est pas pour autant qu'il faille abandonner l'idée du maintien d'une politique publique interventionniste proche de celle que connaissaient les agriculteurs à la fin du XX^e siècle. Ce scénario a donc été conçu comme une adaptation de la PAC existante en fonction des demandes nouvelles de la société. La réforme de 1992 et les accords de Berlin de 1999 ont eu pour objectif de confirmer cette évolution progressive.

Ce scénario ne remet pas véritablement en cause la nécessité d'une politique agricole qui resterait, malgré toutes les déclarations politiques, très spécifique. Mais il implique la nette accélération d'un processus tendanciel actuel, qui n'est pas pour autant accepté par les acteurs agricoles et agroalimentaires : le contingentement public des volumes agricoles produits et la conditionnalité des soutiens budgétaires à des règles environnementales.

A - LES FONDEMENTS DU SCENARIO 1 : MICRO-SCENARIOS CONSTITUTIFS

Le scénario «Adaptation du protectionnisme européen» est à la fois la suite logique des réformes de la PAC de 1992 et de 1999 dans la capacité de l'Union européenne à 15 membres à trouver des accords sur le plan agricole, et en même temps une réaffirmation de la préférence communautaire cultivée dans la PAC des années 1970 et 1980. En effet, les deux tentatives de l'Union européenne de 1992 et 1999 ont, dans un premier temps, assez bien réussi du fait de l'incapacité de nos concurrents à produire avec régularité à cause de nombreux incidents climatiques.

Dans le début des années 2000, les pays concurrents ont vu, comme entre 1993 et 1998, leur production agricole handicapée par des incidents climatiques graves. Dans un deuxième temps, les fluctuations du prix du marché mondial ont été trop fortes pour les agriculteurs d'un certain nombre de pays. Cela a donc entraîné une diminution de la production agricole.

Pour des raisons financières et sanitaires, l'Union européenne préfère, vers 2005, renoncer à l'exportation de matières premières agricoles subventionnées en imposant en contrepartie sur la scène internationale une quasi-réservation de fait de ses débouchés intérieurs à ses producteurs. Cela permet une meilleure tenue des cours, mais nécessite d'éviter une augmentation de la production agricole plus rapide que les besoins de la consommation. L'UE met donc en place une intervention administrative renouvelée, mais contraignante, sur la qualité sanitaire et environnementale, avec un contingentement quasi généralisé des volumes de production.

Selon les secteurs, des quotas, des gels de terres, des plafonds d'aides par exploitation et des mesures quantitatives diverses sont progressivement renforcés. L'opinion publique demande, en contrepartie de prix plus élevés à la consommation, que des mesures d'éco-conditionnalité soient adoptées par ceux qui bénéficient des aides directes. Un « modèle européen » s'est ainsi affirmé, où une production agricole de qualité et respectueuse de l'environnement a bénéficié de prix plus élevés que sur le marché mondial.

Les caractéristiques des micros-scénarios constitutifs sont résumées dans le tableau ci-après.

Constitution du scénario 1

<i>Les domaines</i>	<i>Les micro-scénarios</i>
CONTEXTE	<p>«La croissance retrouvée»</p> <p>L'UE à 15 retrouve une croissance de 2 à 3% par an sans changer de politique économique et sociale.</p>
MARCHES ET POLITIQUE PUBLIQUE	<p>«Exportations et premiers prix»</p> <p>Protection extérieure efficace et intervention publique pour gérer les effets de l'agriculture sur l'environnement.</p>
TERRITOIRES RURAUX	<p>«Le ghetto agricole»</p> <p>Hausse du prix du foncier et spécialisation des régions. Forte participation de l'État pour assurer la cohésion.</p>
TECHNIQUES ET PRATIQUES	<p>«Agriculture duale»</p> <p>Production de masse et agriculture différenciée co-existent mais dans des territoires différents</p>
PRODUCTEURS ET ORGANISATIONS	<p>«Corporatisme de résistance»</p> <p>Concentration des exploitations, pas de multifonctionnalité, organisation des producteurs par lobbies de produits.</p>

A. 1. Un contexte favorable : la croissance retrouvée

Le scénario 1 découle du nouveau contexte économique et social. L'Union européenne a désormais une monnaie unique et s'oriente vers une politique commune en matière économique et fiscale. Elle apparaît au niveau mondial comme un havre de paix. Une croissance, certes très inférieure à celle des années 1970, mais qui semble se maintenir à moyen terme entre 2 et 3 % l'an, donne suffisamment de marges de manœuvre pour gérer des économies qui ne connaissent pratiquement plus de croissance démographique. Grâce à ce regain et aux habitudes prises de ne pas affecter toute la croissance à l'augmentation du pouvoir d'achat des salariés en place, il est possible, sans grands changements de politique, d'accompagner les évolutions.

Ce contexte économique favorable facilite l'intégration des PECO dans l'Union européenne. Les inévitables tensions sont aplanies par une aisance budgétaire importante. Comme les dépenses budgétaires pour la production agricole ne dépassaient pas un point et demi de la richesse communautaire, l'enjeu est minime.

Havre de paix, l'Europe l'est aussi au niveau climatique. En revanche, certains pays du monde connaissent quelques incidents graves. Les pays exportateurs agricoles subissent des revers et parfois plusieurs années de suite. À l'exemple de ce qui s'était passé aux États-Unis dans le début des années 90 pour la production de maïs, des inondations, des sécheresses, « El Niño » et « La

Niña », d'autres calamités se multiplient. Résultat, le disponible exportable de nombreux pays exportateurs traditionnels diminue. Parallèlement, on observe quelques incidents dans les pays comme l'Inde et la Chine qui avaient jusque-là assez bien réussi en matière de sécurité alimentaire. Les difficultés climatiques dans de nombreux pays concurrents et la relative aisance européenne facilitent aussi les négociations à l'Organisation mondiale du commerce. L'agriculture européenne ne fait plus figure d'accusée. Les discussions se polarisent davantage sur la protection des signes de qualité et sur les normes sanitaires que sur les échanges commerciaux proprement dits.

A. 2. Les marchés protégés et les excédents maîtrisés

Certaines années, la demande de matières premières agricoles semble reprendre. Dans un premier temps, cela permet à l'Union européenne de trouver des débouchés pour ses productions agricoles standard, mais les prix élevés ne durent pas suffisamment pour se passer de subventions à l'exportation. De plus, progressivement, sous la pression des industries agroalimentaires européennes, de nouvelles exigences de qualité s'imposent, obligeant à une réduction des rendements, tout au moins à une approche raisonnée en fonction d'une différenciation croissante des produits à la consommation.

Grâce à leur maîtrise forte de la technologie et à leur organisation en bassin de production, les agricultures du Bassin parisien pour les grandes cultures et celles du Grand Ouest pour les productions animales, s'adaptent facilement au nouveau contexte et sont parmi les régions européennes les plus compétitives. Cependant, pour les élevages hors-sol, la conjonction de coûts de production élevés, la dégradation croissante de l'environnement et les exigences qualitatives nouvelles des consommateurs entraînent une grave altération de leur compétitivité à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union.

A. 3. Les territoires éclatés

Cette dynamique accentue les oppositions entre régions et entre trois grands types d'agricultures :

Zones 1 : régions de production intensive

Grâce au dynamisme de la demande sur les produits de masse des années 2000, les régions de production les plus intensives continuent de se développer. Elles ont aussi profité de références de production historiques dans la politique de gestion de l'offre qui a été appliquée dans la période suivante. Ces agriculteurs professionnalisés choisissent entre deux voies de développement :

- certains optent pour des processus de production simplifiés, à coût de production minimum ; une proportion non négligeable d'entre eux devient pluriactive ;
- tandis que d'autres choisissent de se diversifier vers des productions sous contrat avec des IAA (légumes, élevage hors-sol...).

Zones 2 : régions de montagne

D'un autre côté, les agriculteurs des régions de montagne à haut pouvoir d'achat optent pour des formes d'agriculture multifonctionnelles axées sur la valorisation de l'identité géographique, l'entretien de l'espace et l'agri-environnement.

Zones 3 : régions intermédiaires

Dans les régions intermédiaires, l'agrandissement des exploitations devient la stratégie quasi-unique des agriculteurs encore en activité, contribuant à faire décliner la vie économique et sociale en milieu rural profond.

La politique publique devient de plus en plus duale : le Ministère de l'Agriculture se centre sur la régulation des formes intensives d'agriculture dans les zones de type 1, tandis que celui de l'environnement étend des zones protégées dans les zones de type 2 et 3.

A. 4. Le corporatisme de résistance des organisations agricoles

Cette politique européenne, privilégiant le soutien aux secteurs de productions standard, a pour résultat d'accélérer l'éclatement du compromis syndical agricole, entre régions et entre filières, devenu déjà très fragile dans les années 1990.

Passé de la fonction d'arbitre entre les orientations des différents secteurs de production et régions agricoles dans les années 1960-70 à celle de négociateur de compensations dans les années 1980, le syndicalisme général n'est plus en position de concilier des stratégies agricoles différenciées, qui sont à la fois très inégalement soutenues par la politique agricole et en décalage avec les attentes des nouvelles classes sociales dominantes, axées sur les notions d'identité territoriale des aliments, de restauration de la nature, de préservation des paysages et d'accès aménagé à une ruralité profonde.

D'un côté, le syndicalisme spécialisé, où les associations de producteurs des filières de grandes cultures restent puissantes, impose une conception « agricole-agricole » de la politique publique. De l'autre, de nouvelles formes d'organisation professionnelle, plus orientées vers le développement rural, sont appuyées par les collectivités territoriales qui, dans les régions riches, dégagent les moyens de promouvoir la multifonctionnalité.

En particulier dans les régions intensives, des conflits croissants apparaissent entre les agriculteurs, les professionnels et les associations de consommateurs et d'environnementalistes.

Si le syndicalisme majoritaire représenté par la FNSEA essaie de maintenir ses positions en optant pour une orientation unitaire « minimaliste », le consensus stratégique entre les grandes OPA (syndicalisme majoritaire, Chambres d'agriculture, Coopération, Crédit, Mutualité) se délite progressivement.

B - QUELLES CONDITIONS POUR L'EMERGENCE DU SCENARIO ?

B. 1. Acteurs et facteurs favorables

L'Union européenne veut assurer la sécurité sanitaire des aliments

A la suite de nombreuses crises qui ont inquiété le consommateur européen en matière alimentaire (crises de la vache folle, de la dioxine et de la listeria) et à la suite de l'échec de l'Organisation mondiale du commerce, l'opinion a prévalu qu'il fallait être attentif à une nouvelle forme de sécurité alimentaire. Cela fait de nombreuses années que l'autosuffisance est atteinte dans les secteurs où la production européenne est capable de se développer. Mais les consommateurs exigent désormais que l'on mette en œuvre dans tous les domaines une traçabilité efficace qui permette de contrôler à chaque stade de fabrication si la qualité sanitaire est irréprochable. Dans ces conditions, les consommateurs sont prêts à payer un surprix et à marquer leur préférence pour les produits européens qui bénéficient d'un avantage de proximité géographique, culturelle et, surtout, qui offrent un gage de confiance...

Cette nouvelle forme de préférence communautaire a une contrepartie. Il faut éviter la création d'excédents, par définition coûteux à exporter à cause des restitutions (subventions) à l'exportation. Cela suppose donc une politique généralisée de contingentements de la production ou de contractualisation. A l'exemple du secteur laitier et betteravier, on systématiser les outils publics de régulation de l'offre : quotas de production, gels de terres, mesures d'éco-conditionnalité de tous ordres, afin d'adapter la production aux besoins de la consommation.

Sur le plan des marchés, cette politique de contingentement a déjà démontré ses vertus dans plusieurs filières agricoles et alimentaires. Elle a permis aux producteurs de betteraves à sucre de maintenir pendant longtemps un partage de valeur ajoutée parmi les plus favorables du secteur agricole. Outre la défense des prix, elle a permis au secteur laitier de se donner des moyens publicitaires pour développer la demande de produits frais. Elle a même autorisé, dans le secteur

viticole, une restructuration complète du secteur, une segmentation des marchés et une promotion remarquable de la qualité.

Il reste cependant un risque : celui de créer des rentes de situation qui, au fur et à mesure des transmissions de patrimoine, provoquent un accroissement important des charges de structures pour un certain nombre d'exploitations. La viabilité de ce scénario passe donc par la mise en place de nouvelles solutions en matière de transmission, qui puissent reconnaître clairement dans le capital d'exploitation constitué la part liée aux rentes de situation créées par la politique agricole. Il faut éviter en particulier que les contingentements indispensables de certaines productions ne se transforment en rentes de situation financièrement intransmissibles.

Le marché mondial des produits agricoles semble se redresser

Suite à certains phénomènes conjoncturels, on a eu l'impression d'un changement profond dans les évolutions du commerce international des produits agricoles.

On assiste en effet depuis les années quatre-vingts à une stagnation de la demande solvable de produits agricoles de base. Cela est dû à trois facteurs essentiels : la baisse du prix du pétrole et d'autres matières premières qui servaient de monnaie d'échange aux pays producteurs pour leurs achats de produits agricoles, l'endettement trop important de nombreux pays en voie de développement les obligeant à réduire leurs importations et, surtout, la volonté inlassable des deux pays les plus peuplés du monde, l'Inde et la Chine, d'atteindre leur autosuffisance alimentaire.

Une chose est sûre, au moment précis où l'Union européenne était devenue autosuffisante en céréales, en 1980, le marché mondial de ces produits a cessé d'augmenter. Il a donc fallu prendre des parts de marché aux exportateurs en place pour écouler notre production. Cette période de 20 ans de « basses eaux » semble se terminer au début des années 2000, mais cela ne dure pas longtemps.

Deux phénomènes distincts interfèrent. Sous l'effet de difficultés climatiques, les exportateurs traditionnels d'Amérique du Nord et du Sud et d'Océanie, connaissent des chutes de production comme au début des années 1990. Parallèlement, la Chine et l'Inde connaissent des échecs momentanés dans leur objectif de sécurité alimentaire. Certaines années où ces deux phénomènes de restriction de l'offre et d'augmentation de la demande se conjuguent, on assiste à une brusque montée des prix. L'Union européenne se donne les moyens de profiter de cette opportunité grâce à une plus grande régularité de sa production et à la modulation des mesures de gel des terres. Mais malheureusement, les périodes de prix élevés sont beaucoup moins longues que les périodes de prix bas.

En Europe, des sociétés attentives à leur cadre de vie

La réduction du temps de travail et la montée en puissance des loisirs de proximité ont pour effet de sensibiliser l'opinion publique au privilège de posséder un patrimoine paysager et touristique important. De ce fait, il a été plus facile de faire admettre que l'on maintienne une politique agricole coûteuse pour un nombre de plus en plus réduit de bénéficiaires.

La contrepartie évidente a néanmoins été d'exiger un plus grand respect des contraintes environnementales, tant pour l'utilisation des intrants que pour les conditions de vie des animaux.

Un syndicalisme spécialisé efficace

Alors que le syndicalisme spécialisé par filière de production était auparavant fortement influencé par les intérêts des entreprises industrielles et commerciales, privées ou coopératives, et ne voyait son salut que dans une accélération de la baisse des prix compensée par des aides publiques, la relance de la demande permet d'alléger le coût budgétaire de la politique agricole. Profitant de cette opportunité, le syndicalisme demande la mise en place de mécanismes de renforcement de la préférence communautaire, quitte à accepter des mesures de contingentement de l'offre et s'engage parallèlement dans des démarches de contractualisation environnementale.

Cette stratégie négociée pendant que le marché était porteur permet de maintenir un engagement financier (aides directes) et administratif (organisation des marchés) important de la puissance publique dans le secteur agricole. Mais il faut reconnaître que les évolutions ont été difficiles.

Il y a eu en effet une période de conflits entre le syndicalisme spécialisé par filières et le syndicalisme à vocation générale, entre l'agriculture soutenue et celle qui ne l'est pas. Ensuite, les

associations syndicales spécialisées ont intégré, plutôt par contrainte que par conviction, la logique des contingents et de l'éco-conditionnalité.

Un approvisionnement alimentaire peu coûteux pour les IAA

Dans ce scénario, les industries agroalimentaires européennes sont très avantagées car elles bénéficient d'un approvisionnement en matières premières agricoles à des prix compétitifs et avec un ensemble de qualités valorisables au niveau des consommateurs. Dans cette conception stratégique qui favorise la production des produits de masse, il n'est pas impossible que les consommateurs eux-mêmes bénéficient de produits à fort rapport qualité/prix grâce aux marques commerciales plutôt que grâce aux signes de qualité liés aux terroirs, comme les AOC.

Les entreprises des industries d'amont accompagnent cette évolution

Enfin, dernier facteur favorable à ce scénario, la position des industriels de l'amont, c'est-à-dire des fournisseurs de produits pour l'agriculture. Pendant quelques années, inquiets des réticences de l'opinion publique devant les progrès techniques, ils voient dans ce scénario une porte de sortie favorable. En renforçant les normes de qualité sanitaire et en communiquant abondamment sur ce thème, les entreprises parviennent à privilégier la production européenne. Les logiques de vente et les innovations technologiques favorisent la fraîcheur des produits et l'absence de germes pathogènes. Cela constitue une barrière protectionniste efficace par rapport aux importations. La pression de la demande mondiale pendant les premières années de remise en cause de la politique antérieure permet de continuer à vendre, sans remettre en cause gravement les programmes de production.

Les années suivantes, le repositionnement vers le marché intérieur communautaire laisse la possibilité à ces industries de se reconvertir vers des produits moins «basiques», moins nocifs en matière d'environnement mais plus diversifiés pour accompagner la mutation vers une production agricole de qualité sanitaire irréprochable et plus différenciée en fonction des débouchés.

B. 2. Acteurs et facteurs de résistance

Ce scénario suppose un changement de politique agricole difficile à obtenir. Les principaux éléments qui risquent d'en contrecarrer le bon déroulement relèvent essentiellement de la dépendance du système par rapport aux décisions de politique agricole.

Ce scénario repose en effet sur le maintien d'une politique agricole volontariste et sur la possibilité d'aboutir à des décisions agricoles communes dans l'Union européenne en 2005-2007, comme cela a été le cas en 1992 et 1999. Cela suppose, en particulier, que l'Union européenne soit capable de résoudre la question du financement de l'intégration des PECO. Cette intégration est techniquement possible, mais politiquement difficile.

Il repose aussi sur la croissance de la demande extérieure, croissance qui devrait conduire à une réduction du coût des exportations de matières premières. Mais il suffirait que cette demande ne soit pas au rendez-vous pendant quelques mois pour que les coûts financiers explosent et/ou que l'UE soit dans l'impossibilité d'appliquer les accords de l'OMC existants.

Il repose enfin sur la capacité des gouvernements européens à substituer à la politique actuelle une politique de régulation de l'offre généralisée qui ne manquera pas de susciter des oppositions à l'intérieur du milieu agricole dans la majeure partie de l'Europe, surtout après l'élargissement, vu que l'institution de références de production gèlera les volumes dans l'espace. Il suffit de se souvenir de l'accueil fait en 1984 aux quotas laitiers et des critiques européennes croissantes aujourd'hui dans la répartition des quotas entre pays et entre régions.

Il est évident aussi que, dans un premier temps tout au moins, une telle politique ne sera pas nécessairement appréciée par les industries agroalimentaires et les distributeurs qui craignent un renchérissement de leur coût d'approvisionnement. Là encore, on peut se référer à l'opposition actuelle de certains industriels européens à la politique des quotas laitiers. On peut s'attendre enfin à l'opposition des filières de production animale dont les coûts de production resteront supérieurs à ceux des concurrents.

Dans ces conditions et étant donné le poids électoral désormais marginal des agriculteurs, il sera difficile de dégager un consensus fort sur des objectifs de politique agricole. Cela n'est pas impossible comme on peut le pressentir à la suite des évolutions récentes de l'opinion publique sur le problème des OGM, des hormones et même de la viande britannique. Mais l'opinion publique est versatile, et il n'est pas évident d'imaginer que ce type de réaction va pouvoir durer sans failles pendant 15 ans encore.

Le coût budgétaire élevé de la PAC

La stratégie mise en œuvre dans la réforme de la PAC de 1992, poursuivie en 1999 par les accords de Berlin, repose sur la baisse des prix et sa compensation partielle par les aides directes. Elle repose sur le fait que les consommateurs profitent des prix plus faibles de l'alimentation quitte à être sollicités davantage pour certains d'entre eux comme contribuables. Mais comme les prix à la production ont une importance de plus en plus faible dans les coûts de production des IAA, la répercussion à la consommation des baisses de prix à la production n'est pas évidente. Il y a tout lieu de penser qu'une pression importante s'exercera pour remettre en cause des aides financièrement coûteuses et peu efficaces sur les prix à la consommation. De plus, elles seront de plus en plus difficiles à justifier selon des principes de justice sociale au fur et à mesure que la concentration éliminera les structures d'exploitations les plus petites. Néanmoins, si les prix sur le marché intérieur européen augmentent, cela devrait réduire le montant des aides.

La pression environnementaliste

Ce scénario suppose aussi que les agriculteurs vont pouvoir continuer encore quelques années à produire avec les mêmes normes de rendements et de compétitivité qu'en 2000. Cela laisse présager une utilisation toujours importante de fertilisants, de médicaments et de produits phytosanitaires. Il s'agit là d'un point de friction de plus en plus sensible, qui conditionnera l'effort financier que sera prête à faire notre société en faveur de l'agriculture.

La politique agricole devra donc naviguer entre ces écueils. A plus long terme, on peut espérer trouver des substituts biologiques aux produits chimiques.

Or la pression des associations environnementalistes pour réduire les pollutions d'origine agricole augmente très nettement. Les inquiétudes sur la qualité de l'eau et de l'air et aussi sur le passage des antibiotiques ou des prions dans l'alimentation humaine (sans compter les paysages, l'effet de serre et la qualité de l'air) poussent les gouvernements à prendre des mesures plus contraignantes. Taxations, interdictions diverses viendront probablement contrecarrer la progression des rendements et diminuer la compétitivité des prix de production agricole en Europe. Ce scénario ne répond pas bien aux attentes sociétales de multifonctionnalité.

L'impatience des pays exportateurs traditionnels

Déjà touchés par des incidents climatiques, les pays exportateurs traditionnels de produits agricoles (Groupe de Cairns) voient d'un mauvais œil l'Union européenne prendre les marchés qu'ils ne peuvent fournir certaines années. Ils pourraient prendre des mesures de rétorsion contre les importations industrielles, même agroalimentaires, en provenance d'Europe. Des discussions tendues s'ensuivraient au niveau de l'Organisation mondiale du commerce et il deviendrait très difficile d'exporter avec subventions sans envenimer le conflit. Les exportations subventionnées devraient donc continuer de baisser fortement.

L'évolution de la conduite nord-américaine en la matière constitue évidemment une variable influente sur ce débat. Dans ce scénario, l'Union européenne adopte une stratégie suiviste par rapport aux États-Unis en matière d'exportations agricoles de produits de masse, même si elle peut adopter une démarche commerciale de différenciation comme le font déjà la Nouvelle-Zélande et l'Australie, par exemple.

La pression du syndicalisme et des filières de produits de «qualité»

Dans cette confrontation internationale, les gouvernements sont surtout préoccupés par les produits de base. De ce fait, des décisions comme celle du gouvernement américain en 1999, qui a consisté à prendre des mesures de rétorsion commerciale en taxant des produits «typiques» comme le Roquefort, pourraient se multiplier.

Si tel est le cas, les producteurs de produits agricoles et alimentaires concernés et leurs partenaires d'aval (commerçants notamment), qui n'avaient jusqu'à maintenant pas de grande difficulté à

trouver des débouchés à l'exportation, seront de plus en plus gênés par ces mesures de rétorsion. Ils prendront alors conscience de leur force et pourront réagir collectivement contre ces orientations.

Les pays de l'UE peu intéressés par une politique d'exportation offensive de produits agricoles

Après le sommet de Berlin qui avait rappelé la volonté de l'Union européenne de se maintenir à tout prix sur les marchés mondiaux, les mesures de rétorsion américaines, les attaques du Groupe de Cairns et surtout la forte augmentation du coût des subventions à l'exportation ont entraîné des réticences croissantes des gouvernements européens envers une politique d'exportation subventionnée. Opportunément, la faiblesse de l'euro et surtout les hausses momentanées des prix sur le marché mondial ont permis de continuer ces exportations pendant quelques années sans trop d'inflation budgétaire.

Mais comme de nombreux pays européens n'étaient pas intéressés par cette possibilité et étaient plutôt gênés par les mesures de rétorsion, des voix se sont fait entendre pour changer de stratégie et favoriser l'exportation des produits alimentaires transformés de qualité à haute valeur ajoutée.

La difficile intégration des pays de l'Est

Dans ce scénario, il est difficile de faire une place suffisante aux pays d'Europe de l'Est pour qu'ils puissent reconstituer leur potentiel de production gravement endommagé pendant la reconversion des années 1990. La Pologne en particulier estime que la restructuration complète de son agriculture familiale est un sacrifice beaucoup trop important par rapport aux maigres avantages qu'elle peut obtenir. Cela peut entraîner des tensions fortes avec ces pays qui cherchent alors à prendre des mesures de rétorsion sur les autres secteurs.

La sortie de cette dynamique de crise pourrait être d'offrir à ces pays l'accès au système de soutiens publics des pays de l'Ouest européen, mais à la condition que, pour l'essentiel, ils renoncent au projet d'exporter vers l'Ouest leurs propres surplus agricoles. Cela suppose bien évidemment que l'UE dispose des moyens budgétaires permettant de généraliser les aides à l'ensemble des agriculteurs concernés.

B. 3. Cheminement du scénario : une intervention publique renouvelée

Dans ce scénario que l'on peut qualifier en quelque sorte de scénario « au fil de l'eau », on peut avoir l'impression d'une grande continuité par rapport à la situation actuelle. La réforme de la PAC de 1992 et les accords de Berlin de 1999 ont montré que les pays européens étaient toujours prêts à dégager d'importants moyens budgétaires pour accompagner la restructuration du secteur agricole. Qui plus est, au moment où se fait sentir un besoin de coordination plus active des politiques économiques pour accompagner la mise en place de la monnaie commune, les gouvernements prennent conscience qu'il serait dommage de remettre en cause la principale politique économique commune. Et cela au moment aussi où l'on s'aperçoit que cette politique a de nombreuses interactions avec des préoccupations essentielles de nos sociétés sur la sécurité alimentaire, l'environnement, le développement rural, les paysages...

Après une phase historique pendant laquelle l'objectif principal a été de produire au plus bas coût possible, les opinions publiques semblent prêtes à admettre que le problème principal est plutôt la sécurité sanitaire des produits. La préoccupation envers la santé devient primordiale. Il convient de gagner la confiance des consommateurs. Le succès du label « viande française » en 1996 pour la viande bovine montre que les consommateurs ont besoin d'être rassurés et que la proximité géographique redevient un argument de poids à condition qu'elle soit garantie par l'État.

Par ailleurs, l'échec patent de la nouvelle politique agricole que les États-Unis avaient mis en place en 1996 (*Fair Act*) change le contexte international. Le gouvernement américain a voulu, en effet, mettre fin à la logique politique qui prévalait depuis 1933 d'une administration très interventionniste sur les marchés intérieurs et sur les échanges extérieurs. Cette nouvelle politique a semblé donner satisfaction au moment où les prix mondiaux étaient élevés. Mais dès que les marchés mondiaux se sont retournés, en particulier à cause de la suppression du gel des terres aux États-Unis, il a été nécessaire d'augmenter les crédits budgétaires pour éviter la faillite des exploitations agricoles. En

1999, ceux-ci se sont élevés à 23 milliards de dollars pour un revenu agricole américain de 48 milliards.

Mais ce qui est apparu moins clairement, dans un premier temps, ce sont deux changements majeurs dont le premier n'a rien de « libéral ». Désormais, le soja américain a été soutenu au même titre que les céréales, alors qu'auparavant il ne bénéficiait pas d'aides. Désormais aussi, les agriculteurs américains sont encouragés à vendre, quel que soit le prix, alors qu'auparavant ils étaient encouragés à stocker. De ce fait, les aides ont eu pour effet de faire baisser les prix qui servent de références aux échanges mondiaux.

Cela veut donc dire que les États-Unis, inquiets de la concurrence de l'Amérique du Sud sur les tourteaux et de l'Asie sur l'huile, se donnent les moyens de soutenir leur production d'oléagineux autrefois dans une situation de quasi-monopole mondial et désormais concurrencée sévèrement. Cela veut dire aussi que les États-Unis abandonnent leur rôle de stabilisateur du marché mondial des céréales, en renonçant aux stocks régulateurs et au gel des terres. Ces deux décisions indiquent très clairement une volonté de puissance, qui est aux antipodes des déclarations d'intention sur les vertus du marché libre.

Les États-Unis ont démontré, une fois de plus, à cette occasion, que les grands États industrialisés n'étaient pas prêts à sacrifier leur agriculture sur l'autel de la division internationale du travail. La politique agricole reste donc un élément essentiel de la politique régaliennne, y compris dans les pays les plus industrialisés.

Cette philosophie était d'ailleurs celle de nombreux autres États qui avaient des difficultés à la justifier dans les négociations internationales, en particulier le Japon qui, pour des raisons d'exiguïté de son territoire agricole, a toujours été un producteur peu compétitif dans ce domaine. Mais c'est aussi le cas de la Suisse, des pays nordiques et de la plupart des pays asiatiques et en particulier de l'Inde et surtout de la Chine, pour des raisons démographiques évidentes.

Pour des raisons qualitatives, dans les pays industrialisés (sécurité sanitaire), et pour des raisons quantitatives, dans la plupart des pays en voie de développement et en particulier en Asie, l'aliment reste au cœur des problèmes de société. En conséquence, la logique des marchés prônée par les pays du groupe de Cairns ne parvient pas à se généraliser et la politique agricole interventionniste reste la règle dominante dans la grande majorité des pays du monde.

Cela n'empêche pas des évolutions dans les choix effectués auparavant, en particulier la remise en cause de la stratégie de baisse des prix. Cet objectif s'avère en effet coûteux au niveau budgétaire (exemple américain) et surtout très mal accepté par les pays en voie de développement car cela détruit les efforts pour développer durablement les productions agricoles et, en particulier, la production vivrière. Qui plus est, même les pays du groupe de Cairns se sont aperçus, dans la mesure où la concurrence reste faussée par les aides directes et les aides à l'exportation accordées par l'UE et les États-Unis, que cela a pour conséquence d'accélérer les crises sur les marchés mondiaux des produits agricoles.

On s'aperçoit également que dans les secteurs qui font l'objet d'une régulation de l'offre comme les produits laitiers, le sucre et le vin, les dépenses budgétaires sont mieux maîtrisées. De plus, cette régulation n'empêche pas les entreprises concernées de diversifier leurs produits et d'en améliorer la qualité.

En outre, les agriculteurs sont déjà habitués à des mesures de contingentement de la production dans les secteurs du lait, des betteraves (quotas) et du vin (droits de plantation). Ils ont pris aussi l'habitude de nouvelles restrictions pour les grandes cultures (gels de terres) et pour les productions bovines (quotas de primes). S'ils sont encore peu sensibles aux mesures d'éco-conditionnalité, les mesures d'incitation à l'extensification créées en 1992, les droits d'épandage du lisier pour les productions animales hors-sol, les mesures d'économie d'intrants (Irrimieux, Fertimieux, FARRE...), de mise aux normes (PMPOA) et les mesures contraignantes (TGAP) ont fait prendre conscience du caractère inéluctable de certaines évolutions.

A la fin du millénaire, tout semblait conduire les politiques agricoles vers une stratégie de plus en plus libérale. L'échec de la nouvelle politique des États-Unis nous montre que le virage stratégique n'est pas aussi facile à négocier. Il n'est donc pas impossible que les politiques agricoles restent très interventionnistes dans les années à venir.

Aussi bien dans la réforme de la PAC de 1992 que dans les accords de Berlin de 1999, il n'a pas été question d'organiser un désengagement de l'État. Bien au contraire, les aides budgétaires ont notablement augmenté avec la mise en place des aides directes. La volonté de faire baisser les prix est claire dans les deux réformes. Ces prix plus bas permettent de satisfaire les entreprises de transformation de l'Union européenne qui bénéficient ainsi d'approvisionnements aux normes de qualité européenne, à un prix peu supérieur au prix mondial. Ces prix établis à la baisse leur permettent de rester présents sur les marchés d'exportation. Mais cette volonté n'est en aucun cas un signe d'un plus grand libéralisme, et surtout pas d'un désengagement financier de l'État.

Cette tendance européenne a été renforcée par l'évolution en cours aux États-Unis. De plus, un certain nombre d'accidents climatiques intervenus dans de nombreuses régions du monde montrent qu'il convient de rester vigilant sur l'alimentation de la population et que la sécurité alimentaire n'est pas acquise sans difficultés.

Après avoir expérimenté pendant la fin des années 1990 une gestion apparemment plus libérale accompagnant une baisse des prix par un mouvement de concentration parmi les plus rapides de l'histoire, la politique agricole commune change nettement au milieu des années 2000. Préférence communautaire renforcée avec suppression des aides à l'exportation, modulation des aides, taxation des intrants, encouragements à une politique multifonctionnelle (Contrats territoriaux d'exploitation) visent à rechercher la pérennisation de cette orientation en facilitant son acceptabilité sociale. Il ne s'agit plus alors d'aides temporaires pour passer un cap difficile, mais d'aides plus pérennes avec une contrepartie non marchande, «sociétale», explicitée comme telle.

Par ailleurs, l'Union européenne pourrait être de plus en plus influencée par le changement de politique agricole française concernant la modulation des aides, la TGAP et surtout la mise en place des contrats territoriaux d'exploitation. Elle se tournerait donc petit à petit vers une politique orientée essentiellement sur le marché intérieur. Heureusement pour elle, dans ce scénario, cela n'empêche pas pour autant les exportations, dès que le marché mondial redevient porteur. Ces opportunités permettent de changer de stratégie en douceur et de mettre progressivement en action des politiques de régulation pour réduire la production et l'orienter davantage vers les besoins des consommateurs européens.

A l'Organisation mondiale du commerce, l'Union européenne n'a finalement pas cédé beaucoup de terrain car, après l'échec de la négociation de Seattle, la Bourse américaine a connu une forte chute des valeurs qui a entraîné dans son sillage une chute du dollar à cause de l'important déficit extérieur des États-Unis. De ce fait, les négociations se sont polarisées sur les problèmes de stabilisation des changes. Cela est apparu en effet comme prioritaire pour la reprise des échanges mondiaux gravement perturbés par cette crise. Comme les marchés mondiaux des produits agricoles se sont brusquement réveillés, les États-Unis ont pu avoir une opportunité supplémentaire de redresser leur balance commerciale des échanges extérieurs. Cette amélioration des prix mondiaux permet aussi à certains pays d'Europe de l'Est (Pologne, Hongrie) de devenir exportateurs nets agricoles notamment vers des pays tiers (Russie, Asie Mineure, zone euro-méditerranéenne).

L'Union européenne revient à la conception originelle de la PAC en remettant en avant le principe de préférence communautaire. Il ne s'agit plus d'exporter nos excédents à n'importe quel prix en dehors du marché commun. Il s'agit d'offrir au consommateur européen les garanties de traçabilité qu'il exige sur toute la chaîne de fabrication des produits. Pour limiter, en particulier, les risques sanitaires, cela suppose que l'Union européenne produise les matières premières dont elle a besoin, mais uniquement celles-là. Au niveau des négociations internationales, elle renonce, en contrepartie, aux aides à l'exportation.

Les autres aides sont alors la contrepartie aux exigences multiples de la société envers son agriculture :

- pour, évidemment, assurer la sécurité alimentaire dans un monde qui connaît encore des conflits importants ;
- pour faire en sorte que la qualité sanitaire des aliments soit irréprochable dans une société où la proportion des personnes âgées ne cesse d'augmenter ;
- pour, en même temps, assurer un certain nombre d'autres «services» à la collectivité, services d'autant plus concrets que la politique agricole aura réussi sa mutation vers une régionalisation et une délocalisation réelle dans le cadre des objectifs de subsidiarité qui trouvent là un champ d'expérimentation très riche. Dans ce scénario, la multifonctionnalité est

interprétée de façon restreinte, en terme d'éco-conditionnalité. Cette stratégie est loin de faire l'unanimité dans les organisations professionnelles agricoles aujourd'hui.

Une chose est sûre : ce n'est pas le marché qui règle seul les grands équilibres et l'État garde un pouvoir qu'il n'a d'ailleurs jamais réellement perdu.

C - LES CARACTERISTIQUES DU SCENARIO

C. 1. La cohérence du scénario

Les manifestations de ce scénario sont claires. L'agriculture française continue à jouer la carte d'une production agricole de masse. Cette stratégie est facilitée par un marché mondial qui connaît de sporadiques hausses de prix, pendant de courtes périodes, et par un contexte économique européen qui permet de financer une politique agricole volontariste.

Jusqu'en 1998, l'évolution tendancielle de la PAC et des relations commerciales internationales donnait à penser que ce scénario serait assez rapidement condamné, en tout cas que sa probabilité de durer jusqu'à 2015 était assez faible. En fait, il pourrait s'avérer plausible si l'Union européenne retrouvait, comme cela semble le cas au cap des années 2000, une croissance économique plus forte qu'au début des années 90.

Mais ce qui le rend encore plus réalisable est un changement d'optique possible au niveau de la politique agricole, qui pourrait consister à abandonner la volonté d'aide à l'exportation pour les matières premières, au profit d'une politique davantage centrée sur le marché intérieur européen ce qui suppose une généralisation de la gestion de l'offre agricole dans tous les secteurs et l'obligation de l'éco-conditionnalité pour les aides.

En retour, ce scénario implique une politique européenne volontariste et le maintien d'organisations communes de marché dotées de règles et de moyens financiers, qui auraient trouvé une cohérence admise par les agriculteurs entre productions et entre régions.

Mais ce scénario ne manque pas non plus de contradictions internes entre agriculteurs de différents systèmes, régions de production et filières. Difficile aussi de continuer à mener de front une politique de prix compétitif, une politique de qualité pour les consommateurs européens et une politique d'équilibre des territoires ruraux conforme aux attentes des touristes et des urbains. Il implique néanmoins qu'un rapport de force favorable à la régulation de l'offre et à l'éco-conditionnalité s'installe entre les organisations professionnelles agricoles et l'État.

Les aides semblaient, dans le passé, légitimées par les risques de pénurie mondiale, mais pour combien de temps et à quel coût budgétaire ? La pression pour continuer à augmenter les rendements se heurte aux intérêts consuméristes et environnementalistes de plus en plus partagés par la majorité d'une population inquiète pour sa santé.

C. 2. Comparaison avec les autres scénarios

Ce scénario, adaptation de la PAC, suppose le maintien d'une volonté politique forte envers le secteur agricole. Il suppose, en particulier, que les aides budgétaires restent à un niveau élevé. De ce point de vue, il reste probablement le scénario le plus coûteux pour les finances publiques. Les autres scénarios, en effet, pourraient se traduire par un certain désengagement budgétaire. Pour le scénario 2 «L'ordre industriel», il paraît évident que l'on s'orienterait vers une plus grande régulation par le marché et une moindre intervention publique. Pour le scénario 3 «Agriculture de qualité» on peut penser qu'à moyen terme le relais sera également pris par le marché. Pour le scénario 4 «Agriculture de services», on a posé comme hypothèse que la déconcentration des crédits était utilisée comme un moyen de diminuer la pression budgétaire globale : les dépenses agricoles devraient donc être plus limitées.

Ce scénario suppose aussi que l'on parvienne à mettre en place une régulation de l'offre. Cela se traduirait, comme actuellement dans les secteurs sous organisation de marché, par un ralentissement, voire un arrêt, de la concentration géographique de la production. La régulation vient limiter le coût budgétaire, mais risque d'accroître le coût pour le consommateur européen. C'est certainement le scénario qui permettrait une répartition de la production agricole sur le territoire la plus proche de ce qu'elle est aujourd'hui. Dans le scénario 2 «L'ordre industriel», il faut s'attendre au contraire à une forte concentration dans les bassins de production les mieux placés en matière de coûts de production et, de plus en plus, en matière de coûts de transformation industrielle. Dans le scénario 3 «Agriculture de qualité», la production peut rester disséminée sur l'ensemble du territoire. Mais il s'agit d'une possibilité théorique car le maintien de la production dans certaines régions dépendra du dynamisme collectif des hommes, ce qui est loin d'être un atout équitablement réparti dans toute la France. Pour le scénario 4 «Agriculture de services», le dynamisme et, surtout, les possibilités financières des régions revêtiront un aspect essentiel. Nul doute que la localisation de la production agricole en sera fortement affectée.

Ce scénario n'est pas incitatif pour développer la qualité agricole des produits et la diversification de la production. Il permet de continuer la politique actuelle de produits de masse. Certes, il faudra prendre en compte les exigences environnementales pour que l'opinion publique ne remette pas en cause les efforts budgétaires, mais cela n'oblige pas à une remise en cause fondamentale du type de production.

Dans le scénario 2 «L'ordre industriel», la pression des entreprises d'aval sera plus forte pour obtenir des produits différenciés à l'usine répondant à des exigences de cahier des charges.

La logique en présence est très éloignée de celle du scénario 3 «Agriculture de qualité», où l'on recherche systématiquement une différenciation basée sur le terroir qui valorise les différences. Elle est très éloignée aussi de celle du scénario 4 «Agriculture de services». En particulier pour des raisons culturelles, les agriculteurs les plus compétitifs pour les produits de masse ont même tendance à considérer que les services ne font pas partie de la production des exploitations agricoles.

On peut cependant envisager à moyen terme des convergences avec d'autres scénarios. C'est bien entendu avec le scénario 2 «L'ordre industriel» que les convergences sont les plus évidentes. Pour peu que les agriculteurs spécialisés en produits de masse acceptent de rentrer dans la logique contractuelle, on peut penser que les industriels auraient ainsi les moyens de s'approvisionner à des prix compétitifs avec des conditions sanitaires et organoleptiques satisfaisantes. On peut même penser que ces deux scénarios évolueraient vers un système de sous-traitance qui pourrait dériver dans certains cas vers une intégration déséquilibrée si l'organisation collective fait défaut.

En revanche, les convergences avec le scénario 3 «Agriculture de qualité» ne sont pas évidentes à cause de l'enjeu des aides budgétaires. Si l'on veut avoir des chances de faire prendre le tournant de la qualité, il faudrait changer radicalement l'affectation des aides en fonction de ce critère. Pendant les premières années, cette orientation viendrait en concurrence avec celle qui consiste à délivrer des aides aux produits de masse. Les conflits seraient alors inévitables.

Les convergences avec le scénario 4 «Agriculture de services» sont possibles si apparaît une crise économique ou un changement net dans la répartition des pouvoirs entre la sphère européenne, la sphère nationale et la sphère régionale (subsidiarité). Mais si l'on se décide à régionaliser davantage la politique agricole, les préoccupations de multifonctionnalité l'emporteront au détriment de la production de masse.

C. 3. Les effets tendanciels du scénario

Dans le cadre d'une préférence communautaire renforcée, on peut s'attendre à un ralentissement de la baisse des prix à la production, ce qui devrait permettre aux producteurs agricoles de continuer à obtenir qu'une part sensible de leur revenu soit assurée par la vente de leurs produits. Mais, en contre-partie de garanties de prix plus élevés, il faudra instituer une régulation de l'offre et les aides resteront indispensables pour assurer un complément de revenu. Il sera néanmoins plus facile, dans ces conditions, de faire en sorte que ces aides soient accordées dans un cadre

contractuel et leur montant conditionné par le respect de nombreuses obligations sur des plans autres que la seule production.

Des emplois agricoles en baisse régulière

La concentration extrêmement rapide que l'on a observée entre 1989 et 1999 s'est ralentie ensuite, à cause de la diminution des départs à la retraite et sous l'effet de mesures progressives de modulation des aides. Confortées par une moindre baisse des prix, les exploitations agricoles ont pu se maintenir en place plus facilement.

De ce fait, l'emploi agricole connaît une diminution beaucoup moins rapide que dans les années 1990, avec une suprématie toujours aussi affirmée de l'emploi familial. Cependant, le statut de chef d'exploitation pluriactif s'étend de plus en plus, même pour les exploitations de grandes cultures. Par ailleurs, l'emploi salarié augmente légèrement en termes relatifs, mais surtout du fait des emplois à temps partiel. Cela entraîne une certaine précarisation de l'emploi salarié avec la montée en puissance des exigences de formation pour faire baisser les coûts. On voit apparaître ici une autre limite du système. En période de croissance, il deviendra difficile de recruter des salariés dans ces conditions.

Une production de masse

On assiste à une production standardisée de produits de grandes cultures et de viandes. Il s'agit de produits de masse peu différenciés.

Mais du fait de la hausse de la productivité et d'une politique de contingentement mise en place dans tous les secteurs, les chefs d'exploitation essaient de se diversifier vers des services et vers une segmentation plus forte de leurs produits dès la phase de production. Cette stratégie de diversification reste cependant limitée, étant conçue presque seulement dans une logique de l'offre, peu coordonnée avec des filières et d'autres métiers.

Des exploitations agricoles de plus en plus difficiles à transmettre

La concentration observée pendant la décennie 1990 s'est ralentie à cause du manque d'opportunités de libération des terres. Le prix du foncier augmente. Les agriculteurs peuvent moins facilement s'agrandir. Cela oblige ceux qui veulent améliorer leur situation à chercher d'autres solutions pointées précédemment : la diversification et la segmentation.

Comme nous l'avons déjà évoqué, la plus ou moins grande facilité de transmission entre générations sera fonction des solutions qui auront été trouvées pour limiter la production (droits d'accès à la production ou à des aides, voire droits de type environnemental). Deviendront-elles un élément de patrimoine, auquel cas elles seront un élément de concentration supplémentaire de la richesse ? Si, en revanche, il s'agit d'un élément pas totalement ou pas du tout transmissible, cela peut permettre de faciliter l'installation de davantage de jeunes.

Les pouvoirs publics se sont aperçus que dans de nombreux cas c'était la deuxième fois, voire la troisième, que l'État donnait des aides pour transmettre le même capital de génération en génération. Si en plus on comptabilise les aides directes, des critiques de plus en plus véhémentes commencent à être faites sur la bonne utilisation des crédits publics.

CONCLUSIONS

Ce scénario peut rassurer à la fois la profession agricole et les pouvoirs publics car il est proche de la situation qu'on connaît aujourd'hui. Il fait l'hypothèse que cette politique peut continuer pendant encore quinze ans avec quelques modifications. Mais ces modifications, loin d'être mineures, peuvent s'avérer extrêmement difficiles à mettre en œuvre. En effet, si la maîtrise des dépenses budgétaires passe par une régulation de la production, elle se fera au prix d'un consensus européen délicat car les intérêts des Etats-membres seront très différents les uns des autres.

De la même manière, il ne sera pas facile d'obtenir des agriculteurs que les aides directes soient octroyées à la condition d'un certain respect de l'environnement. Cela n'a pas été le cas au moment de leur création et l'expérience de la modulation montre que lorsqu'on revient sur un avantage, on crée des réactions de refus. De plus, les recherches en cours et le développement agricole n'ont

pas d'expérience suffisante pour promouvoir des méthodes de production efficaces très économes en intrants. On peut donc s'attendre à de fortes résistances internes à la profession agricole et à des conflits entre filières si l'on veut modifier la réforme de la PAC dans le sens préconisé.

Ce scénario fait apparaître aussi une contradiction entre la fonction économique de l'agriculture et sa fonction « sociétale ». Si l'on parvient, grâce à la préférence communautaire, à redresser les prix des produits agricoles, la fonction économique de l'agriculture se trouvera confortée. Les prix redeviendront un indicateur plus pertinent de l'utilité sociale de la production agricole. Mais, au moment où l'on cherche à accréditer l'idée de la multifonctionnalité de l'agriculture tant pour l'entretien du territoire que pour la préservation du patrimoine bâti ou la participation à un certain art de vivre, la politique agricole mise en œuvre dans ce scénario pourrait conduire au contraire à une spécialisation productiviste classique. La profession agricole pourrait, de ce fait, être mise en avant économiquement et mise à part socialement.

Enfin, dans les négociations internationales, il n'est pas évident que nos partenaires acceptent l'idée du renforcement de la préférence communautaire. Fort des accords déjà réalisés, ils pourraient demander et obtenir la suppression des aides aux exportations et l'ouverture du marché intérieur européen, ce qui engagerait de fait l'agriculture française vers l'un ou l'autre des trois scénarios suivants.

scénario 2 : l'affirmation de l'ordre des industries agroalimentaires

l'Ordre industriel

François COLSON & Egizio VALCESCHINI

A - LES FONDEMENTS DU SCENARIO 2 : MICRO-SCENARIOS CONSTITUTIFS

Les hypothèses retenues pour fonder ce scénario indiquent clairement une rupture par rapport à la situation de la fin du vingtième siècle, dans le sens d'une recomposition des règles du jeu économique, surtout à l'échelle internationale. Elles retiennent également l'émergence de nouveaux acteurs leaders sur les marchés et dans les filières agroalimentaires. Enfin, elles supposent des transformations radicales dans le dialogue et le compromis entre les consommateurs et les producteurs, qui se traduisent par la mise en œuvre de stratégies d'entreprise caractérisées par une dynamique soutenue de différenciation des demandes et de segmentation des clientèles.

Les cinq micro-scénarios fondateurs

Cinq micro-scénarios correspondant aux cinq sous systèmes étudiés sont constitutifs du scénario.

Les domaines	Les micro-scénarios
CONTEXTE	<p>«L'Europe libérale»</p> <p>L'UE renonce au rééquilibrage des inégalités territoriales et ouvre ses marchés.</p>
MARCHES ET POLITIQUE PUBLIQUE	<p>«Exportations et premiers prix»</p> <p>Diminution des soutiens publics et ouverture des marchés des produits agroalimentaires</p>
TERRITOIRES RURAUX	<p>«Des régions spécialisées»</p> <p>Régression de l'agriculture, différenciation régionale selon le rôle des collectivités territoriales.</p>
TECHNIQUES ET PRATIQUES	<p>«Agriculture raisonnée»</p> <p>Maîtrise des problèmes environnementaux, innovations techniques, banalisation des OGM et des hormones.</p>
PRODUCTEURS ET ORGANISATIONS	<p>«Corporatisme décalé»</p> <p>Des agriculteurs engagés dans une course à la compétitivité privilégient l'accès au marché par rapport au projet collectif.</p>

A. 1. Le contexte d'une Europe libérale

Dans ce scénario, l'absence de régulation et de contrôle de la mondialisation des échanges fragilise la construction européenne. L'Union européenne « à géométrie variable » selon les objectifs se désengage des politiques de cohésion et d'aménagement du territoire. Elle renonce à une politique volontariste de rééquilibrage des inégalités croissantes de services collectifs (recherche, formation, etc.) et d'infrastructures (transports routiers et ferroviaires, réseaux informatiques à haut débit) que connaissent les régions à faible potentiel industriel et touristique.

Le marché unique européen se traduit par une harmonisation de plus en plus poussée et contraignante pour les acteurs nationaux (publics et privés) des règles du fonctionnement concurrentiel dans l'espace de libre échange européen.

A. 2. Des marchés ouverts et une politique publique en retrait

La réduction de la part du budget européen consacrée à la politique agricole commune se traduit par la diminution des soutiens publics aux exploitations agricoles, l'abandon de la politique d'exportations subventionnées et la stabilisation de la politique socio-structurelle. La croissance et l'ouverture des marchés des produits agroalimentaires constituent des débouchés potentiels pour l'agriculture de l'Union européenne. Les PECO constituent cependant à partir de 2015 une concurrence sur les produits de base non différenciés. Le *leadership* sur les marchés et dans l'orientation de la production revient aux acteurs en aval des filières, principalement aux producteurs industriels, souvent dans le cadre de stratégies de marque, et aux grands distributeurs qui cherchent à développer leurs enseignes. Ce sont les acteurs d'un infléchissement économique essentiel : ils développent les marchés de consommation alimentaire sur la base d'une économie de variété (de gamme).

Cette dynamique des marchés prend appui sur une rupture sociologique entre l'offre et la demande alimentaire : le dialogue entre les producteurs et les consommateurs sur les marchés alimentaires se recompose sur la base d'une demande exponentielle de variété des produits et des services, d'une demande de fiabilité des processus de production et des modalités de commercialisation et enfin d'une demande de garantie de la validité des informations données sur les produits et les techniques. Au cœur de cette rupture, il y a une transformation culturelle décisive : la perte de sens de l'origine des produits (la référence au terroir) comme vecteur de convergence entre les caractéristiques des produits offerts par les producteurs et les préférences des consommateurs sur les marchés alimentaires. Il y a également, à l'échelle européenne, la recomposition des préférences des consommateurs donnant lieu à une nouvelle différenciation des clientèles.

La concurrence par les prix n'est pas moins forte, elle implique une recherche d'économie sur les coûts de production que les entreprises des principales filières cherchent à obtenir grâce à une différenciation retardée.

A. 3. Des régions spécialisées

La diminution des soutiens publics à l'agriculture accélère la régression des espaces cultivés par l'agriculture, qui se replie sur des bassins de production spécialisés. Au niveau local ou régional, les collectivités territoriales jouent un rôle fortement différencié selon les types de territoires, en fonction de la richesse de la métropole et de la valorisation touristique possible.

A. 4. Les techniques et les pratiques d'une agriculture «raisonnée»

D'une manière générale, les systèmes de production se transforment en liaison avec le développement de la standardisation en amont (agriculture) et à la différenciation retardée vers l'aval (pour bénéficier de la conjugaison des baisses de coûts liés à la production de masse et des économies de gamme). Sous la pression des consommateurs et des IAA, la pratique de l'agriculture de précision devient une condition d'accès aux marchés. Les innovations scientifiques et techniques bouleversent les pratiques traditionnelles et l'usage des OGM et des hormones se banalise, dans le cadre de cahiers des charges spécifiques.

Par ailleurs, la consommation d'eau augmente lentement dans la société et son usage peut être maintenu en agriculture à condition d'être payé. Des procédures très strictes sont mises en œuvre pour limiter les dommages environnementaux et les risques sanitaires à tous les stades de la production.

A. 5. Le corporatisme décalé des organisations agricoles

Les nouvelles élites des organisations agricoles privilégient «une modernité sélective», pilotée par le marché, de préférence à un projet collectif. Les innovations organisationnelles se multiplient : modes de coordination verticales au sein des filières liés à la mise en œuvre de nouveaux systèmes de gestion, de contrôle et de garantie de la qualité. Le recrutement agricole demeure fermé, ce qui conduit à un déficit des entrées en agriculture. Les agriculteurs refusent majoritairement la multifonctionnalité de leurs exploitations et se considèrent comme engagés dans une course à la compétitivité sur des produits de masse.

B - QUELLES CONDITIONS POUR L'EMERGENCE DU SCENARIO ?

B. 1. Les acteurs et les facteurs favorables

Les facteurs favorables à l'avènement du scénario se structurent autour de deux grands mouvements :

- les IAA et la grande distribution alimentaire sont les leaders de l'expansion de l'économie de variété et de la différenciation,
- la réduction et, éventuellement la réorientation, des soutiens à l'agriculture, ainsi que le démantèlement des barrières non tarifaires sont imposés par les instances internationales¹ (Organisation mondiale du commerce, *Codex Alimentarius*, etc.).

Ces deux mouvements ne suivent pas le même rythme. En effet, le cheminement de ce scénario :

- suit un *trend* de long terme : l'entrée des secteurs agricoles et agroalimentaires dans une économie de variété date de la fin des années 1980, elle s'est confirmée dans les années 1990 et atteindra sa maturité d'ici 2015 ;
- est marqué par une étape importante à mi-parcours, au moment de l'élargissement de l'UE aux premiers pays d'Europe de l'Est, avec la négociation en 2006 d'un nouveau plan de financement pour l'Union européenne et, en 2009, de l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce aboutissant à la fin des «boîtes oranges» et «boîtes bleues » et à la suppression de la préférence communautaire pour tous les produits agricoles.

¹ Cf. Bureau & Bureau (1999).

D'une manière générale, pilotées par les acteurs des secteurs agroalimentaires, les filières agricoles ne constituent plus un «secteur à part». Elles subissent un mouvement de banalisation, tant au niveau des techniques que des modes d'organisation. Au plan de la régulation économique et de l'intervention publique, l'agriculture s'aligne sur les autres secteurs de production.

La suppression de la protection agricole

Les forces qui poussent à la baisse drastique, voire à la suppression, de la protection agricole sont les grandes firmes européennes (agroalimentaires ou non) qui voient dans la baisse des prix des produits agricoles l'opportunité de profits supplémentaires et de nouveaux débouchés. Les risques de rupture des approvisionnements alimentaires sont désormais considérés comme négligeables, du fait de l'élargissement du marché européen aux pays de l'Est et des possibilités d'importation en provenance de pays tiers plus performants sur le plan agricole.

Avec la suppression des quotas laitiers, les organisations agricoles ont de plus en plus de mal à présenter une volonté homogène de maîtrise raisonnée des volumes de production (voir l'expérience de la crise porcine de 1998), qui de toute façon sera refusée par la grande majorité des gouvernements européens. Les États-Unis restent intraitables sur leur volonté de valoriser leur haut potentiel agricole pour nourrir à bon marché les habitants de la vieille Europe. La différenciation des produits constitue une barrière non tarifaire efficace mais de plus en plus coûteuse à gérer pour les filières agricoles enserrées dans des réglementations sanitaires et environnementales extrêmement complexes. Le principe de précaution se transforme bien souvent en une distanciation encore plus grande entre les citadins et les agriculteurs dont l'image est plus rêvée que partagée.

La réduction des spécificités des productions liées aux territoires

Quatre grandes catégories de changements déjà engagés dès la fin des années 1990 vont se poursuivre¹, qui vont de pair avec l'émergence de nouveaux intervenants particulièrement actifs dans le secteur alimentaire.

Pour les produits de qualité spécifique ou de qualité supérieure, l'adoption en 1992 par le Conseil des Communautés européennes d'une réglementation réservant l'utilisation exclusive des noms de lieux pour qualifier les produits à « caractéristiques particulières » (AOP, IGP² et attestation de spécificité) a suscité de nombreuses demandes d'homologation de nouvelles appellations dans tous les pays européens. Il en résulte un fort risque de diminution des rentes de différenciation, et en tous cas une concurrence vive sur ces segments de marché, même si le potentiel de croissance de la demande semble pouvoir rester important à moyen terme. Les instances régionales interviennent de plus en plus, soit au niveau du soutien à l'organisation des producteurs, soit au niveau de la promotion de l'image de marque régionale, pour entreprendre ou soutenir des politiques régionales de qualité.

Par ailleurs, la distinction entre les produits de qualité spécifique ou supérieure qui font appel à la notion de typicité et ceux fabriqués selon des standards industriels tend à être affaiblie par plusieurs facteurs : l'intégration dans les gammes des industriels de produits qui se réfèrent à l'image de la tradition, au caractère artisanal, etc. ; l'amélioration des niveaux de qualité des produits fabriqués industriellement ; la convergence nouvelle des produits industriels et des produits traditionnels sur deux caractéristiques *a priori* antagoniques, l'hygiène et le goût ; la tendance à industrialiser les produits de tradition. En ce domaine, les nouveaux acteurs sont les grandes entreprises de l'agro-alimentaire et, surtout, la grande distribution. Jouant sur tous les registres, ces acteurs vont certainement modifier les «équilibres» actuels entre les signes officiels de qualité et les marques commerciales.

La référence à l'origine a fonctionné vis-à-vis des consommateurs comme un critère de différenciation pertinent³ car elle fait appel à un «substrat culturel» commun (connaissances des cultures régionales, gastronomie, liens encore étroits au monde paysan, etc.). Cependant, la croissance (en volumes) et l'expansion (en parts de marché) ne permettent plus de faire de l'origine

1 Cf. Valceschini & Mazé (2000).

2 Respectivement, Appellation d'Origine Protégée et Indication Géographique Protégée.

3 Cf. Valceschini (2000).

géographique des produits un « signal de qualité » spontanément valorisable sur les marchés agroalimentaires. L'extension de l'aire géographique de ces marchés, ainsi que l'éloignement des sources de production des lieux de consommation modifient en profondeur cette caractéristique. A cela s'ajoute l'émergence de nouveaux critères de qualité pour les consommateurs et de nouvelles justifications au développement des certifications de qualité. Jusqu'alors, trois grands registres de justification ont orienté la diffusion des certifications de qualité : (1) *l'origine* (la qualification est référée au goût et à la préservation des savoirs traditionnels locaux) ; (2) *la provenance* (la qualification est associée à une région ou à un territoire dont le découpage est administratif et politique) ; (3) *la protection des consommateurs* (santé et sécurité garanties par l'État). Les crises alimentaires récurrentes (de type « vache folle », listeria, etc.) renforcent ces justifications, mais en même temps, de nouvelles justifications trouvent leur place et se développent puissamment : (4) *la justification écologique*¹ sous l'aspect à la fois environnemental (protection de la nature, du paysage et des ressources naturelles, bien-être des animaux) et de la protection du consommateur contre des pollutions liées à des modes de production trop industrialisés ; (5) *la justification patrimoniale* (protéger les savoirs et les traditions par l'intermédiaire des produits) ; (6) *la justification « aménagement du territoire »* ou la préservation d'emplois.

Ces éléments poussent en faveur de la montée en puissance d'une « agriculture raisonnée » en fonction de critères environnementaux plus stricts et appuyés sur des techniques de précision. Ils pourront donner lieu à des certifications de qualité faisant référence à des qualités environnementales particulières, dont la codification sera un des enjeux majeurs à l'échelle européenne et internationale (voir les nombreux développements sur le « *green labelling* »). Dans cette optique, il pourrait être créé une nouvelle gamme de signes de qualité associant qualité des produits et protection de l'environnement (par exemple à divers « écolabels »). En la matière, les grands distributeurs occuperont une place importante.

B. 2. Les acteurs et les facteurs de résistance

Les principaux facteurs de résistance à ce scénario se trouvent tant dans le monde agricole que chez les consommateurs de plus en plus inquiets de la qualité des produits et dubitatifs, voire suspicieux, quant à la conformité des produits aux règles de santé et d'hygiène ou à la fiabilité des informations et des garanties fournies par les industries agroalimentaires

Les résistances au sein du monde agricole

Les organisations agricoles et les élus des zones rurales tentent en vain de freiner ce mouvement engagé dans les années quatre-vingt-dix avec les accords agricoles de l'Uruguay round. Leur poids politique, qui reste non négligeable au niveau national, régresse fortement en Europe.

Jusqu'au début des années 2000, la politique de la qualité², demeure un soutien efficace aux acteurs en amont des filières. Cependant, celle-ci est en quelque sorte « phagocytée » progressivement par les stratégies de différenciation des grands fabricants industriels et des distributeurs. Les « filières de qualité » ou les gammes de produits d'origine mises en place par les grands distributeurs illustrent parfaitement ce mouvement. Beaucoup plus flexibles que les stratégies pilotées par les professionnels agricoles sur la base des signes officiels de qualité, ces démarches peuvent s'adapter rapidement aux nouvelles demandes des marchés. Le recours à la certification de conformité, de préférence aux autres signes officiels de qualité, illustre ce mouvement. Plus généralement, les stratégies de marque prédominent dans tous les secteurs.

Dans les zones de grande fragilité (montagne, agriculture pauvre), les organisations agricoles sont conduites à passer alliance avec les organisations protectrices de l'environnement pour présenter un front uni face aux collectivités locales. Mais elles continuent de se heurter au niveau national à

¹ Les supports de cette justification sont d'un côté le mouvement écologiste et d'un autre côté, les associations de consommateurs (qui font des classements ou peuvent agir par le boycott de certains produits)

² Cf. *Economie Rurale* (2000).

des tensions importantes avec les organisations spécialisées par filière, peu soucieuses d'aménagement du territoire, car majoritairement représentées dans les régions à haut potentiel de production.

Le mouvement écologiste, qui avait un temps soutenu le projet d'une agriculture multifonctionnelle, s'est désormais rallié à la perspective d'une séparation entre des territoires protégés et des territoires agricoles, où la pression économique nécessite de faire la part du feu pour développer, en contrepartie d'une alimentation à bon marché sans risque sanitaire, des zones à niveau de « pollution minimale acceptable ».

Le difficile dialogue entre producteurs et consommateurs

Le dialogue entre producteurs et consommateurs est heurté et le compromis sur les caractéristiques des produits demeure chroniquement instable à cause de quatre séries de problèmes récurrents. Ces problèmes peuvent retarder, voire parfois empêcher l'expansion des stratégies de différenciation.

Une première série de difficultés est liée aux capacités d'innovation et investissement. Soutenues par l'injection d'innovations de produits (produits de plus en plus complexes), les stratégies de différenciation sont efficaces à condition de réagir rapidement aux changements des demandes. La capacité à développer des innovations de produits devient primordiale. Ce dernier aspect constitue d'ailleurs une des différences fondamentales par rapport au scénario 3 «Agriculture de qualité». L'anticipation, la flexibilité et la réactivité sont autant de capacités que doivent développer les producteurs. Mais elles supposent aussi des capacités d'investissement et des potentiels de qualification que toutes les entreprises du secteur agro-alimentaire n'ont pas de manière égale. Les petites et moyennes entreprises en particulier peuvent-elles soutenir la concurrence de grandes firmes multinationales ?

Une deuxième catégorie de difficultés a trait au problème de la sécurité. Les stratégies d'innovation technologique, au niveau de la production et à celui de la transformation, génèrent de nouveaux problèmes de protection de la sécurité et de la santé des consommateurs, que ce soit à court ou à long terme¹. L'apparition périodique de phénomènes mal connus («maladie de la vache folle», listériose, etc.) aggrave considérablement cette question.

Une troisième série de questions est liée à l'acceptabilité sociale des innovations. Les innovations de produits, mais surtout les innovations de procédés sont concernées par cette problématique : additifs alimentaires, modes d'alimentation des animaux, techniques de transformation, OGM posent le problème des contrôles et des garanties contre les risques pour l'environnement et la santé, ainsi que celui de leur acceptabilité par les consommateurs et les citoyens.

Une dernière question est celle de la crédibilité et de la fiabilité de l'information sur les produits. Les problèmes sont celui de la création des connaissances (scientifiques et techniques) nécessaires à l'élaboration de cette information pertinente et crédible, et celui de la capacité de contrôle.

Dans tous les cas, recomposer le dialogue avec les consommateurs demande à tous les intervenants des filières agroalimentaires de faire preuve de la capacité, d'une part à maîtriser la sécurité des produits (c'est tout l'enjeu de la mise en œuvre de nouveaux systèmes de traçabilité par exemple), d'autre part à développer de nouveaux systèmes de concertation, d'information et de communication sur les produits et surtout sur les nouvelles technologies² (le cas des OGM est à cet égard exemplaire). L'intégration du consommateur et des consommateurs dans les dispositifs de gestion de la qualité (définition des référentiels, regard sur les systèmes de contrôle, etc.) est certainement une des conditions pesant le plus lourdement sur le cheminement du scénario.

La convergence nouvelle des produits industriels et des produits traditionnels sur deux caractéristiques jusqu'alors contradictoires, l'hygiène et le goût, va favoriser le développement des procédures de certification (procédures de garantie et de contrôle) à partir de l'édiction de normes. La conformité à un standard préétabli pourrait prédominer les critères de typicité et d'originalité. Le lien au lieu (terroir, savoir-faire, tradition, etc.) pourrait être considérablement transformé par une justification de nature industrielle (fiabilité du contrôle) et marchande (loyauté de la transaction) qui

1 Cf. Apfelbaum (1998).

2 Cf. Barbier & Joly (2000).

met l'accent sur les procédés et les procédures visant la conformité au référentiel de qualité. Le poids des professionnels s'affaiblit du fait de la diffusion de nouvelles normes de qualité qui mettent davantage l'accent sur les procédés de fabrication que sur l'origine géographique, la typicité ou la provenance. Un exemple de ce type d'évolution est donné aujourd'hui par la mise en œuvre en Italie de normes d'Assurance-Qualité de type ISO 9000 dans des fabrications fromagères bénéficiant d'une appellation d'origine contrôlée.

C - LES CARACTERISTIQUES DU SCENARIO

C. 1. Le contexte

Le contexte planétaire qui nous concerne est celui de guerre alimentaire¹ à l'échelle planétaire où la compétition économique² est sévère, voire violente, sur la base de principes libéraux. L'Organisation mondiale du commerce a contraint les pays européens (sous la pression interne des secteurs de l'industrie et des services) à faire des concessions importantes et à diminuer non seulement les barrières douanières aux échanges, mais aussi les barrières non tarifaires.

L'exception culturelle est de plus en plus considérée comme une curiosité des intellectuels du vieux continent et la politique agricole commune, fragilisée par le nouvel élargissement aux PECO à partir de 2003, doit progressivement être démantelée. Les accords avec les pays ACP sont remis en cause par l'Organisation mondiale du commerce, qui exige l'alignement sur les règles communes, ouvrant ainsi un peu plus les marchés agricoles de ces pays aux États-Unis, à l'Australie, à l'Argentine et au Brésil. L'organisation mondiale du commerce reconnaît la nécessité d'une baisse des soutiens à la production agricole (diminution de la «boîte bleue» à partir de 2003) et définit des règles souples (Accord TBT et Accord SPS³) qui favorisent les filières organisées au détriment des territoires identifiés (affaiblissement des droits de propriété intellectuels).

L'Union européenne est fragilisée, malgré la réussite monétaire de l'euro, par son incapacité à proposer au niveau communautaire des choix économiques communs. Le pouvoir politique est affaibli, la construction européenne est de plus en plus perçue comme un espace juridique de libéralisation des échanges avec de moins en moins de moyens d'action dans le domaine de la régulation économique et de la cohésion sociale. Cette dynamique ne va pas jusqu'à remettre en cause l'identité européenne, mais tend à conforter les régions qui sont en mesure de se faire reconnaître au niveau international, comme zones de technologie avancée et pôles culturels.

En France, les difficultés rencontrées pour assurer le financement de la protection sociale et des régimes de retraite accentuent les tensions sociales entre les secteurs bien protégés et ceux qui sont dépendants des règles de la mondialisation. La tendance est au repli sur la protection des droits acquis des corporations les plus puissantes au détriment de l'emploi et de la cohésion sociale. La montée des inégalités se manifeste sur le territoire par des espaces de pauvreté cloisonnés dans les zones péri-urbaines des métropoles et dans les zones rurales isolées.

Ce clivage traverse les classes moyennes et se retrouve dans l'évolution des modes alimentaires. Une partie de la population (environ la moitié, mais en plus forte proportion chez les jeunes) est à la recherche de produits alimentaires «pratiques et bon marché», garantis sur le plan sanitaire, quelles que soient leurs origines géographiques. Les ménages plus aisés, pour lesquels l'alimentation

1. Cf. Bodin-Rodier (2000).

2. Cf. Hamel & Prahalad (1994).

3. Respectivement Accord sur les obstacles techniques aux échanges et Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires.

représente moins d'un cinquième du revenu, attachés à la qualité gastronomique de leur alimentation, sont de plus en plus attentifs aux conditions de sa production et à la garantie de ses origines. Ils soutiennent par leurs achats le développement de produits issus de l'agriculture biologique et de l'agriculture «respectueuse de l'environnement et du bien-être animal» qui représentent alors près de vingt pour cent des produits alimentaires.

Les collectivités locales cherchent à accroître leur rôle, sans parvenir à le rendre déterminant. D'un côté, les régions ont réussi à imposer aux départements leur leadership dans le domaine économique et universitaire (recherche et enseignement supérieur). La limitation du cumul des mandats des élus politiques conforte la volonté des présidents de communautés de communes et de régions à prendre des initiatives pour valoriser leur collectivité. Cependant, ces initiatives sont limitées par les ressources financières, dont la redistribution entre territoires se fait plus difficile du fait du coût de la protection sociale et des besoins accrus en matière d'infrastructures.

C. 2. Logique et cohérence du scénario

Cette logique repose sur deux mouvements. Le premier concerne la régulation publique de l'activité agricole : la modification des règles institutionnelles du jeu économique qui encadrent le fonctionnement des marchés, ce que certains appellent «la dérégulation», atteint une intensité jamais observée depuis la création de la PAC. Le second mouvement ancre le système agro-alimentaire dans une économie de variété dont la dynamique repose sur la capacité de différenciation ; il restructure l'ensemble des secteurs agricoles et agroalimentaires sous le pilotage des entreprises agro-alimentaire à partir des activités de transformation et de distribution.

La régulation publique : régression de l'intervention économique au profit des réglementations qualitatives

Ce scénario à 2015 est caractérisé par le désengagement de l'État et le retrait des réglementations collectives. Le court terme prend le pas sur l'organisation des équilibres de moyen et long terme, la domination de firmes de dimension multinationale s'impose sur la plupart des marchés de produits alimentaires. Le recul de l'intervention publique concerne surtout la «réglementation économique», c'est-à-dire les actions de l'État qui modifient directement les mécanismes du marché concurrentiel : fixation de prix administrés, contingentement de l'offre, ou encore droits de douane.

D'un autre côté, à l'échelle européenne, on assiste à l'accroissement de la «réglementation sociale ou qualitative» de l'État, celle qui porte sur les conditions d'exercice d'une activité et les caractéristiques physiques ou chimiques des produits offerts ; par exemple, les réglementations techniques ou les normes de mise en marché, l'activité juridique (droit des marques ou signes officiels de qualité, brevets, etc.) se développent pour faire face à la croissance rapide du nombre de produits, à la diffusion d'innovations technologiques, etc. Les préoccupations environnementales, les objectifs de santé et d'hygiène publique, l'incitation à l'innovation par sa protection (brevets, etc.) sont au cœur de ces réglementations dont les enjeux sont considérables au plan économique.

L'abandon de l'exportation subventionnée et la diminution des soutiens publics à l'agriculture accélèrent la régression des espaces cultivés par l'agriculture, qui se replie sur des bassins de production spécialisés, avec une différenciation entre des produits de consommation de masse ouverts au marché mondial et des produits à typicité territoriale. «Exportations et premiers prix» symbolisent l'attitude de l'agriculture française face aux marchés mondiaux de produits agricoles et au retrait des politiques publiques sur les territoires disposant d'avantages comparatifs. La concurrence des PECO commence à intervenir à partir des importations organisées à moindre prix par les groupes agro-industriels européens.

La différenciation des produits par des certifications de qualité officielles continue de protéger une partie des produits nationaux par rapport au marché mondial, mais son impact reste négligeable à l'exportation, sauf sur les vins AOC qui sont cependant très concurrencés par les vins de cépage d'autres pays (Australie, Amérique du Sud, Californie, etc.). La politique de la qualité renouée dans les années 1980 et 1990 atteint ses limites et ne peut prendre qu'en partie le relais de la stratégie de l'exportation subventionnée. En effet, les stratégies de différenciation sont portées essentiellement par les acteurs en aval des filières qui en accaparent l'essentiel des bénéfices.

Le projet de multifonctionnalité des exploitations agricoles est un échec, du fait de l'insuffisance de moyens financiers de l'État et de l'hostilité des organisations agricoles. Inquiètes de la régression de leur poids professionnel et de la perte de son homogénéité, elles développent «une modernité sélective», pilotée par une nouvelle élite modernisatrice attentive aux attentes du marché et des entreprises de transformation. Cette frange modernisatrice et étroite, mais puissante, trouve ses racines notamment dans les régions de grandes cultures où, depuis longtemps, les productions sous contrat et les habitudes de négociation qui y sont associées ont forgé les bases d'une alliance de fait entre l'industrie agro-alimentaire et les grandes exploitations. Les développements technologiques liés à une agriculture de précision très intensive et l'utilisation de plus en plus grande des matières agricoles dans le cadre de filières de spécialités industrielles font de cette alliance un axe moteur du fonctionnement de l'activité agricole.

Dans ce scénario, les collectivités locales (régions, départements et communautés de villes ou de Pays) jouent un rôle croissant dans le financement des infrastructures ou le soutien à des activités de promotion. Cependant, elles restent des acteurs mineurs du développement de l'agriculture et leurs actions sont subordonnées aux stratégies des industries agroalimentaires

Les stratégies économiques : généralisation des stratégies de différenciation pilotées par les acteurs à l'aval des filières, vers une agriculture de sous-traitance

D'une manière générale, les processus de concurrence¹ ont été complètement recomposés. La différenciation et la segmentation en sont des composantes désormais généralisées. Dans l'espace économique européen, les grands fabricants industriels et, surtout, les entreprises de la grande distribution² alimentaire approfondissent leurs stratégies de différenciation des produits et de segmentation de la clientèle. Elles les ancrent dans le fonctionnement même de la dynamique économique agro-alimentaire.

La différenciation³ peut se définir comme «la production de toute offre comportant, par rapport à l'offre de référence, des différences autres que le prix, perceptibles par le marché ou par une partie non négligeable du marché et restant dans le cadre du domaine d'activité auquel appartient l'offre de référence». Les stratégies de différenciation quant à elles «cherchent à fonder l'avantage concurrentiel de l'entreprise sur la spécificité de l'offre qu'elle produit, cette spécificité étant reconnue et valorisée par le marché ou par une partie suffisante du marché. La différenciation ainsi créée permet de justifier le niveau de prix plus élevé en général pratiqué par l'entreprise, tout en lui permettant d'échapper à une concurrence directe par les prix, et donc les coûts, en rendant son offre difficilement comparable à celle des rivaux». Sur une base économique, on peut distinguer trois grands modes de différenciation : la différenciation des produits par la qualité (qui utilise l'hétérogénéité des préférences et des revenus des consommateurs), la différenciation par l'image (qui résulte de l'action des producteurs sur la perception des consommateurs), la différenciation spatiale (qui provient de la dispersion géographique des consommateurs).

Dans le secteur agro-alimentaire, les stratégies de différenciation prennent appui sur de nouvelles exigences de qualité liées à l'évolution des modes de vie et des comportements alimentaires⁴. Elles trouvent dans l'hétérogénéité des préférences des consommateurs⁵ et l'inégalité des pouvoirs d'achat de nouvelles sources de croissance. En retour, elles approfondissent les différences de comportements et les inégalités devant la consommation alimentaire. La différenciation prend appui sur quatre grandes catégories d'attentes et d'exigences des consommateurs et des citoyens, les « 4 S » : Santé et Sécurité, Satisfaction et Service. C'est par rapport à ces quatre grands domaines, auxquels il faut ajouter les préoccupations d'environnement, que se noue et, aujourd'hui, se recompose le dialogue entre les producteurs et les consommateurs, avec la médiation des pouvoirs publics. Dans cette optique, l'utilisation des «signes officiels de qualité» (Appellations d'origine

1 Cf. Kraft (1999).

2 Cf. Colla (1997) et *Economie Rurale* (1998).

3 Cf. Blanc et al. (1992).

4 Cf. Rochefort (1997), Volatier (1998), Herpin & Verger (2000).

5 Pour une analyse des évolutions à long terme des préférences des consommateurs, voir Combris (1996).

contrôlée, Label Rouge, Agriculture Biologique, Certificat de Conformité de Produit) est intégrée à la stratégie de gamme des producteurs industriels ou des distributeurs. Ces certifications ne constituent plus le fondement d'une politique de la qualité autonome, instrument de valorisation du territoire et d'une production agricole aux caractéristiques spécifiques. Elles sont un support marketing parmi d'autres. La réputation des produits et leur garantie vis-à-vis des consommateurs sont de plus en plus associées aux marques individuelles plutôt qu'aux certifications officielles.

La notion de différenciation se comprend par rapport à l'idée d'offre de référence : cette offre est celle que la majorité des consommateurs, sur un marché donné et à un moment particulier, s'attend implicitement à se voir proposer. Elle repose donc sur l'hypothèse que dans tout domaine d'activité il existe une attente implicite du marché quant à la nature et aux caractéristiques d'une offre de produits ou de services. L'offre de référence est traduite par les industriels et par les distributeurs donneurs d'ordre dans des standards (privés) ou dans des normes (collectives). La différenciation va donc de pair avec l'émergence de standards ou l'élaboration de normes. L'activité de normalisation s'accroît donc considérablement, et au niveau européen, et surtout international, elle est toujours considérée comme une alternative efficace à l'intervention réglementaire.

Au niveau des activités de production, la différenciation induit de nouveaux enjeux, en particulier celui de fournir à une clientèle de masse des produits de plus en plus individualisés à des prix équivalents à ceux des produits standardisés. Nous sommes désormais au centre d'une économie de variété où la sphère de l'offre et celle de la demande entretiennent des rapports totalement nouveaux¹. Un problème est né déjà à la fin des années 1980, il s'agit de dépasser le dilemme classique « qualité ou bien productivité » en alliant, dans une économie de variété, clientélisation et grandes séries². La différenciation retardée est la méthode privilégiée permettant d'atteindre ces deux objectifs longtemps considérés comme contradictoires. Elle consiste à repousser le plus tard possible vers l'aval des filières la différenciation des produits offerts aux consommateurs. En effet, spécifier les produits le plus tard possible permet de réduire les stocks, les délais, les horizons de prévision, les aléas de la demande ; cela permet donc de réduire les exigences de flexibilité des systèmes de production et augmente leur productivité. Ainsi, cette stratégie « permet de réconcilier les objectifs de la politique de produits en marketing - forte diversité des produits finis et rythme de renouvellement rapide - et ceux des producteurs et distributeurs qui minimisent les exigences de flexibilité en réduisant la variété des produits aux stades intermédiaires de leur transformation »³.

Les stratégies de différenciation s'opposent aux politiques des certifications officielles de qualité. L'objectif est de standardiser tout ce qui peut l'être sans inconvénient, c'est-à-dire tout ce qui n'est pas directement perceptible par le consommateur et n'est pas susceptible de provoquer des réactions d'ordre émotif. Il s'agit de maintenir la diversité des produits à partir d'innovation continue de produits et d'une signalisation marketing⁴. Les stratégies de marque ou d'enseigne, celles des fabricants industriels ou des grands distributeurs, sont ici au premier plan⁵. Au contraire, les certifications officielles visent à signaler la qualité particulière du produit (originale ou supérieure), et à mettre en avant ses spécificités liées aux méthodes de production et aux territoires. Au plan scientifique et technique, le recours aux OGM constitue un atout considérable pour développer les différenciations sur la base de caractéristiques industrielles.

1. Cf. Boissin & Ruffieux (1994), Nicolas & Valceschini (1995).

2. Cf. Veltz (2000).

3. Cf. J.C. Tarondeau (1993, p. 143).

4. Cf. Yon (1996).

5. Cf. Kapferer (1997).

C. 3. Les effets tendanciels du scénario

Marchés et politiques publiques : l'alignement du secteur agricole

Pour satisfaire les intérêts industriels, la négociation internationale dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce oblige l'Union européenne à mettre fin à la préférence communautaire et aux garanties de prix des principales matières premières agricoles (céréales, sucre, lait et viande bovine). La réduction de la part du budget européen consacrée à la PAC conduit à la diminution des soutiens publics aux exploitants agricoles et à une stabilisation des politiques socio-structurelles. Le montant des aides compensatoires forfaitaires (à l'hectare pour les grandes cultures et à la tête de bétail pour l'élevage herbivore), qui a déjà diminué de moitié en quinze ans, poursuit sa dégressivité. Il représente cependant encore environ 200 euros par hectare et 15 % de la valeur du chiffre d'affaires des exploitations spécialisées tant en grandes cultures (céréales et oléoprotéagineux qu'en élevage bovin). La modulation des aides directes en fonction de l'emploi et les critères d'éco-conditionnalité ont un impact limité sur la modification des façons de produire.

Sur les marchés des produits «de base», la compétitivité-prix des produits européens est maintenant insuffisante - du fait de la diminution des aides publiques - pour concurrencer les produits des États Unis et des PECO. Les débouchés à l'exportation, tant vers les pays méditerranéens que vers la Russie et les pays asiatiques, se ferment et une partie de la consommation européenne est désormais assurée par des importations à moindres coûts de «produits agricoles intermédiaires» (PAI) à destination des industries contrôlées par des entreprises multinationales. L'agriculture française reste exportatrice sur les pays européens, mais la faillite des exploitations les plus fragiles ou non insérées dans des filières réduit de façon significative (de 10 à 20 %) le volume des productions de céréales, de lait, de viande de volailles et de viande bovine.

Du fait de la suppression progressive des quotas laitiers et des fortes fluctuations de prix sur les produits à l'exportation, les entreprises de collecte et de transformation sont conduites à jouer un rôle de plus en plus important dans une régulation contractuelle des volumes collectés auprès de leurs adhérents ou livreurs. Pour résister à la concurrence des firmes multinationales, les industries localisées (PME et coopératives) accentuent, avec l'appui de la grande distribution, la différenciation des produits à partir des signes de qualité. Cette différenciation est multiple : elle peut être liée au territoire, aux *process* de production ou au respect de règles environnementales. Elle se manifeste de façon hétérogène entre régions et filières. Elle est efficace pour protéger les produits nationaux par rapport aux produits importés du marché mondial, mais, très complexe, elle a un impact négligeable à l'exportation, y compris chez nos voisins européens. Seuls les vins et alcools et quelques fromages peuvent s'appuyer sur leur réputation internationale¹ et la valorisation du «*french paradox*», pour continuer à être exportés en grande quantité hors du territoire national.

La régulation des prix (et des quantités) n'est plus réalisée par l'État mais à l'intérieur des filières. La situation de l'aviculture se généralise à la production laitière (avec la suppression des quotas en 2008), à la production porcine (crise endémique non contrôlée, avec faillite de groupements de producteurs au début des années 2000), puis à la production betteravière (suppression des quotas vers 2010-2012). La viande bovine et les céréales font l'objet d'une régulation par les marchés à terme et les assurances-revenu.

L'organisation des filières commerciales : pilotage et contrôle par l'aval

Dans une logique de différenciation retardée, les agriculteurs deviennent des fournisseurs de matière première agricole ; ils cherchent avant tout à diminuer les coûts de production et accroître la productivité. L'utilisation des OGM est alors un atout.

La standardisation des techniques et la transformation des terroirs altèrent, voire invalident parfois, en tous cas modifient en profondeur les notions de provenance, d'origine et de tradition comme critères d'identification et de différenciation des produits. La transformation, le conditionnement, le transport et la distribution établissent une distance croissante, à la fois physique et symbolique, entre l'acheteur et l'origine des aliments. L'éloignement des sources d'approvisionnement, la

¹ Avec également la protection, en Europe du règlement AOP-IGP de 1992, et sur le marché mondial des accords de l'OMC sur la propriété intellectuelle (ADPIC)

diversité des provenances, l'internationalisation du commerce et, aujourd'hui, la libéralisation des échanges participent au même mouvement.

Les stratégies de différenciation se généralisent aux activités les plus en amont des filières, production agricole, collecte et première transformation. Il ne s'agit plus pour elles d'être plus ou moins soumises à la variabilité de la matière imposée par l'hétérogénéité de la zone de collecte, mais de la maîtriser pour constituer les lots ajustés à la demande de variété. Cela réclame de mettre en œuvre des dispositifs d'orientation de la production, d'identification de la matière et de garantie de la marchandise.

La production agricole et plus encore l'alimentation font appel à de plus en plus de facteurs de production d'origine industrielle à fort contenu scientifique et technique ; le génie génétique est l'exemple le plus marquant. Aujourd'hui, avant d'être consommés, les produits agricoles subissent le plus souvent plusieurs transformations ou conditionnements. Sans cesse, de nouveaux aliments ou ingrédients (les «*novel foods*») apparaissent et les gammes de produits se renouvellent et s'élargissent rapidement. Les processus de fabrication mettent fréquemment en jeu des technologies radicalement nouvelles (ionisation, ultrafiltration du lait, extrusion par exemple).

Les incertitudes sur la sécurité des produits et sur leur identité complexifient la maîtrise de la qualité dans les filières. Les cahiers des charges comportent des obligations de résultats dans trois domaines : restreindre les sources de risques et contenir leur éventuelle propagation en améliorant les dispositifs de contrôle ; répondre rapidement à des situations inconnues et à des questions inédites en favorisant l'apprentissage par la mise en commun des informations parcellaires disponibles ; rééquilibrer les transactions entre fournisseurs et acheteurs en redistribuant l'information.

La gestion des risques dans la production agro-alimentaire, au sein des entreprises mais plus largement entre les différents stades de la filière, tend à s'appuyer sur de nouveaux principes. Il n'est plus question d'accepter un «niveau de qualité acceptable», générateur de risques et de coûts de non-qualité. La notion de contrôle est remplacée par celle de maîtrise continue et globale, l'idée de prévention l'emporte sur celle de correction. La gestion de la qualité ne porte plus exclusivement sur la marchandise mais sur les méthodes et les procédés de fabrication. Du produit, elle se déplace vers les compétences et vers l'organisation. L'objectif est d'assurer que le produit livré a été élaboré dans des conditions telles que sa conformité aux spécifications est certaine. Cette assurance doit permettre au client de simplifier ses propres contrôles. Ce mode d'assurance consiste à susciter la confiance sur la base de la validité des méthodes de travail et de l'efficacité de l'organisation. Il est désigné par l'expression «Maîtrise de la Qualité Totale».

Cette recherche d'une Maîtrise de la Qualité Totale au sein de l'entreprise trouve son prolongement dans la gestion des relations entre entreprises. La fonction d'achat et d'approvisionnement est particulièrement concernée. C'est d'elle que dépend l'homogénéité et la constance des matières premières ou des produits intermédiaires qui entrent dans la composition des produits de marque. Les fabricants développent l'«Assurance Qualité»¹. Le principe en est que le fournisseur doit faire la démonstration, avant même l'établissement d'un contrat, de sa capacité à se conformer aux spécifications du fabricant². L'assurance de conformité ne provient pas de la vérification directe du produit, mais de la garantie par le fournisseur de sa capacité à respecter ses engagements.

Les procédures de certification d'Assurance-Qualité sont généralisées par les distributeurs. En effet, lorsqu'un distributeur délègue à un fabricant la production d'un produit vendu sous une marque propre, il est dépendant de la qualité du travail du fabricant. Le contrôle de cette qualité est alors stratégique pour, d'une part, en matière commerciale, se prémunir d'une détérioration de sa propre réputation et d'autre part, en matière juridique, se garantir contre une responsabilité pénale.

1 Selon la définition de l'Association Française de Normalisation (AFNOR), il s'agit de «l'ensemble des actions pré-établies et systématiques nécessaires pour donner la confiance en l'obtention régulière de la qualité requise».

2 L'Assurance-Qualité repose sur la mise en place de nombreuses procédures de contrôle rigoureusement formalisées, à tous les stades de la production : choix des matières premières, spécification du produit, description des procédés de fabrication, plans et procédures de contrôles, qualification des personnels, critères d'acceptation ou de rejet du produit final.

L'expansion de ces méthodes de gestion de la qualité vise principalement à accroître la traçabilité des produits afin d'améliorer les systèmes d'information, les procédures d'alerte et de contrôle. Tout l'amont agricole, en particulier les exploitations agricoles, est désormais soumis à ce type de procédures. Les systèmes de garantie reposent donc de plus en plus sur des procédures de codification et de normalisation, de type certification d'Assurance Qualité ISO 9000.

Les opérations «Agri Confiance» des coopératives agricoles, ainsi que les Certifications de Conformité de Produits (CCP) des firmes privées sont valorisées par les Grandes et Moyennes Surfaces (GMS) qui reportent sur les industries agroalimentaires la mise en œuvre des certifications de la qualité et du respect de l'environnement ; cela dès la sortie de la crise de la «vache folle».

Les formes d'organisation entre les opérateurs évoluent dans le sens d'une plus grande intégration verticale et d'une concentration. Le droit de la concurrence favorise cette tendance au détriment des formes coopératives. Il résulte également de ce mouvement une sélectivité accrue des exploitations et des zones de production sur la base de deux critères privilégiés : haute productivité et capacité à fournir des garanties de conformité aux critères qualitatifs (gestion de variables qualitatives fonctionnelles).

L'action des pouvoirs publics est remise profondément en question par le nouveau cahier des charges de la maîtrise de la qualité. L'élaboration des référentiels techniques, la mise au point des procédures de vérification, les contrôles atteignent un nombre et un degré de complexité tels que les capacités d'expertise et de surveillance de l'administration sont dépassées. Face à une production de masse diversifiée, les seuls constats de non-conformité des produits mis en vente et la multiplication des prélèvements de marchandises ne suffisent plus. Il est nécessaire d'intervenir en amont de la diffusion commerciale des produits. En la matière, la normalisation est un instrument qui se développe.

Les situations de crise et d'incertitude forte sur la qualité, telles qu'elles apparaissent de manière récurrente dans l'agro-alimentaire, suscitent des stratégies qui combinent contrôles internes et garantie par une tierce partie pour renforcer la crédibilité d'un signal de qualité. C'est le cas par exemple en France, du sigle « V.B.F » et du logo « C.Q.C »¹ mis en place dans le secteur de la viande bovine. Dans le même ordre d'idée, soulignons que, dans tous les pays, les fabricants ou les distributeurs alimentaires qui développent des stratégies de marque font de plus en plus appel à des procédures d'Assurance Qualité et de certification d'Assurance Qualité dans le but de garantir que l'origine de leurs produits et/ou leurs méthodes de fabrication sont cohérentes avec les engagements pris par la marque.

Dans tous les cas de figure, le pilotage des stratégies de différenciation par les acteurs les plus puissants de l'aval se traduit par un déplacement de la valeur ajoutée à leur profit. En particulier, la valeur ajoutée associée à la signalisation et à la garantie de la qualité ne remonte plus en amont au niveau des producteurs agricoles. De ce fait, cette rente est captée par les distributeurs et la rente de différenciation des produits d'origine se réduit.

Concentration et agriculture de sous-traitance

Le nombre d'exploitations diminue fortement, il est en 2015 inférieur à 150 000 exploitations «professionnelles» à temps complet. Le nombre d'exploitations à temps partiel continue lui aussi sa régression, mais beaucoup plus lentement (300 000 en 2015), son estimation est cependant devenue imprécise du fait de la multiplication de propriétés rurales sans activité agricole consacrées à la chasse ou au pacage des chevaux de loisir. Les emplois salariés dans les exploitations sont stables ou en légère croissance du fait du développement des emplois de courte durée dans le maraîchage, l'arboriculture et l'horticulture ornementale, mais aussi d'emplois salariés permanents dans les exploitations d'élevage laitier ou hors-sol qui cherchent à concilier croissance et amélioration des conditions de travail.

Les formes sociétaires représentent désormais la quasi-totalité des exploitations professionnelles, les EARL en constituant plus des trois quarts, du fait de leur souplesse juridique et fiscale. De plus en plus d'exploitants ont recours à plusieurs sociétés pour une même exploitation afin de limiter les risques financiers de certaines activités (élevage hors-sol) et optimiser les déclarations fiscales et sociales. Les GAEC sont encore souvent utilisés pour faciliter l'installation de jeunes et préparer la

¹ Respectivement « Viande Bovine Française » et « Critères de Qualité Contrôlés ».

transmission, mais les projets collectifs demeurent rares. La restructuration des exploitations n'est plus limitée à la période de la succession et les difficultés financières sont de plus en plus fréquemment à l'origine de dépôts de bilan. Ces faillites sont le plus souvent négociées - ou imposées - par la banque, souvent le Crédit agricole, qui reste très majoritaire et craint toujours les procédures judiciaires à l'initiative des agriculteurs, surtout quand ces derniers sont soutenus par des organisations de défense, en liaison avec des associations de consommateurs.

Après une longue résistance, les pays de l'Union européenne ont dû s'incliner, ils n'ont pu argumenter scientifiquement leur opposition aux hormones bovines et aux OGM, tant pour les légumes que les grandes cultures. L'étiquetage de ces produits, considéré comme une entrave à la concurrence, n'a pu être imposé et les pratiques de certification (produits et entreprises) sont généralisées pour différencier des filières de viandes et de lait sans hormones. La différenciation des produits sans OGM est pour l'essentiel limitée à l'agriculture biologique, qui s'en trouve confortée commercialement, les filières classiques de produits animaux ne pouvant garantir l'absence de protéines ou même d'acides aminés¹ non transgéniques, du fait de la généralisation de la culture du soja génétiquement modifié.

Les innovations techniques, notamment parmi les OGM, s'avèrent pour certaines favorables à l'environnement (moins de produits phytosanitaires) et à la qualité des produits. La traçabilité favorise certaines innovations technologiques sur les fruits et légumes.

La maîtrise des risques de pollution est devenue très stricte dans les zones ayant un enjeu touristique important, comme les zones littorales et de montagne, ou une organisation des producteurs par bassin versant s'est imposée comme le seul moyen efficace de concilier mesures réglementaires (principe pollueur-payeur), incitations financières et pratiques raisonnées. Les zones les plus intensives, avec de fortes implantations industrielles de transformation, s'appuient encore sur l'argument de la concurrence internationale et de la nécessaire préservation de l'emploi pour retarder des échéances inéluctables. La contrainte environnementale conduit à une contractualisation contraignante (cahiers des charges, certification, etc.) et à une répartition territoriale des productions les plus agressives à l'égard de l'environnement.

Les exigences techniques de plus en plus précises, tant dans le domaine de la protection de l'environnement que dans celui de la santé des animaux, fragilisent et insécurisent les producteurs «traditionnels», qui sont de plus en plus dominés par les agriculteurs «techniciens de l'agriculture de précision et de la certification». Cette technicité croissante constitue désormais une barrière à l'entrée dans la profession plus importante que l'accès au foncier. Le développement des certifications de qualité (procédures de garantie et de contrôle) va concerner directement les exploitations agricoles dont les pratiques et les compétences devront être garanties. Ce mouvement amène sur le terrain des signes de qualité et de la certification des acteurs auparavant absents ou faibles comme les organismes de conseils experts en certification de conformité. Ces nouveaux experts en qualité diffusent un modèle bien particulier de qualité qui tend à substituer au modèle «professionnel» antérieur un modèle de «l'ingénieur» (du moins en France).

La domination des organisations collectives spécialisées par produit

L'éclatement des organisations professionnelles agricoles au début des années 2000 conforte les «syndicats de filière» (porte-parole de fait des industries agroalimentaires, privées et coopératives) ainsi que les chambres d'agriculture qui gèrent la relation au territoire, dans la diversité des projets des agriculteurs.

La génération des dirigeants agricoles formés par la JAC et les formations longue durée du syndicalisme jeune et de l'IFOCAP est maintenant remplacée par celle des techniciens supérieurs et des ingénieurs de l'enseignement supérieur. La défense des intérêts catégoriels, souvent liés à ceux des entreprises agroalimentaires dont ils sont aussi fréquemment administrateurs, l'emporte sur le projet à long terme d'une profession soucieuse de sa reconnaissance collective. La diminution des soutiens européens a accru la compétition entre secteurs de production sur le partage de la manne publique, au-delà des clivages habituels de la pluralité. Cette tension freine les possibilités

1. Les entreprises de produits transformés, y compris des salades, ne peuvent apporter une garantie «sans OGM», du fait de l'impossibilité à trouver en quantité suffisante des huiles issues de produits non transgéniques.

d'inflexion des politiques vers un rééquilibrage des soutiens, qui constituent encore la majorité du revenu des exploitations qui occupent le territoire (céréales, bovins lait et viande, ovins), entre zones géographiques et en faveur du développement rural.

Localement, les Chambres d'agriculture voient leur rôle conforté par la gestion des problèmes territoriaux (environnement, Contrats territoriaux d'exploitation), mais la répartition des tâches entre les organisations agricoles demeure d'une extrême complexité, qui tend parfois à la paralysie et au blocage de la majorité des initiatives, quand localement les contradictions sont fortes au sein de la profession agricole.

La Mutualité sociale agricole, où les salariés sont maintenant les cotisants les plus nombreux, est dépendante des transferts du régime général de la sécurité sociale et des contributions publiques et se trouve confrontée à une réorganisation profonde. La prise en compte de la pluriactivité et l'ouverture aux autres acteurs du milieu rural n'a pas pu aboutir, du fait de l'opposition des organisations professionnelles majoritaires.

Au sein des coopératives, le clivage s'est accentué entre celles qui ont fait le choix de l'internationalisation et de la filialisation, et celles qui privilégient la différenciation des produits de leur territoire. Le mouvement des CUMA se trouve affaibli par les initiatives de plus en plus nombreuses de clubs d'échange de matériel.

Approfondissement des différenciations régionales et perte en spécificité des territoires

Les surfaces consacrées aux grandes cultures et à l'élevage bovin régressent de façon très significative (environ 25 % en 2015), du fait de l'accroissement des rendements conforté par le mode de répartition des soutiens publics toujours plus favorable (en montant d'aide par hectare) aux zones les plus intensives. Ce retrait des terres agricoles, réorientées vers la chasse et la forêt, concerne tout particulièrement les régions périphériques au grand Bassin parisien, qui ont des coûts de production et de collecte plus élevés et des infrastructures industrielles de collecte et de transformation moins concentrées. La production de maïs irrigué se trouve aussi fragilisée par la réduction progressive des suppléments d'aides compensatoires qui lui étaient attribués et de l'obligation, dans certaines zones plus sensibles, de payer des taxes pour les prélèvements d'eau.

Le poids économique des industries agroalimentaires, de plus en plus internationalisées, accentue la «dualité» de l'agriculture et des territoires ruraux. La structuration des filières est désormais déterminante sur la localisation des activités agricoles et contribue à accroître la discrimination des territoires selon leurs avantages comparatifs respectifs.

Les activités de service (gîtes, accueil à la ferme, équitation, ferme pédagogique,...) concernent maintenant une part significative des exploitations (une sur cinq), mais leur développement reste limité aux zones à fort attrait touristique et aux territoires périurbains.

Le développement continu des espaces boisés (plus 2 à 3 millions d'hectares en 15 ans) pose avec encore plus d'acuité la difficulté d'organisation d'une filière bois efficace qui, confrontée à la concurrence des pays scandinaves, reste toujours fortement déficitaire. Le développement des productions non alimentaires demeure limité (pour les produits concurrentiels du pétrole), il concerne de faibles surfaces avec les cultures ornementales et florales (en zone périurbaine) ainsi que quelques productions à haute valeur ajoutée, dont certaines sont issues de plantes transgéniques (notamment pour la pharmacie).

Les politiques de développement rural ont un impact limité financièrement à moins de 20% des transferts publics à l'agriculture et jouent plus un rôle de compensation de revenu que de réelle incitation à la modification des pratiques agricoles. Cette inflexion est pilotée par les IAA, qui pour satisfaire aux exigences de la grande distribution relayant les attentes des consommateurs, exigent le respect de cahiers des charges extrêmement contraignants pour les agriculteurs.

Le patrimoine rural rénové est particulièrement bien entretenu dans les régions à fort potentiel touristique, où nos voisins européens concurrencent de plus en plus les Français dans l'achat des résidences secondaires, beaucoup moins chères - et plus ensoleillées - qu'au nord de l'Europe. De nombreux écomusées et fermes pédagogiques à l'ancienne sont soutenues par les collectivités locales pour valoriser une image de respect des traditions. Mais, en l'absence de politique homogène sur l'ensemble du territoire national, le rural profond de la «diagonale du vide» voit sa dépopulation et sa dévitalisation se poursuivre au profit d'espaces de plus en plus consacrés à la chasse et à la forêt.

BIBLIOGRAPHIE

- Agreste, 1999, «Données chiffrées IAA», 93, décembre.
- Apfelbaum M. (sous la dir.), 1998, *Risques et peurs alimentaires*. Editions Odile Jacob.
- Barbier M., Joly P.J., 2000, «Sécurité alimentaire. Quels enseignements pour les filières agro-alimentaires». *DEMETER 2001*, 73-138.
- Blanc G., Dussauge P., Quelin B., 1992, «Stratégies concurrentielles et différenciation». *Problèmes Economiques*, 2264, 167.
- Boissin O., Ruffieux B., 1994, «L'offre, la demande et la qualité des produits». In Hollard M (ed) *Génie industriel : les enjeux économiques*. Presses Universitaires de Grenoble, 277-294.
- Bodin-Rodier D., 2000, *La guerre alimentaire a commencé*. Ed. Albin Michel.
- Bureau D., Bureau J.C., 1999, *Agriculture et négociations internationales*. Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, Paris.
- Chen J., 1997, «Le statut légal des appellations d'origine contrôlées aux États-Unis d'Amérique». *Revue de Droit Rural*, 249, 35-43.
- Chevassus E., Gallezot J., Galliano D., 1999, «Les déterminants des échanges intrafirmes : le cas des marchés extérieurs agro-alimentaires». *Revue d'Economie Industrielle*, 1.
- Colla E., 1997, *La grande distribution en Europe*. Ed. Vuibert.
- Combris P., 1996, «Mangeurs et aliments : que nous apprend l'analyse économique ?». In Giachetti I. (coord.), *Identités des mangeurs et images des aliments*. Cnerna-Cnrs, ed. Polytechnica, 91-122.
- Economie Rurale*, 1998, «La grande distribution alimentaire», 245-246, Mai-Août.
- Economie Rurale*, 2000, «Les signes officiels de qualité. Efficacité, politique et gouvernance», 258, Jt-Août.
- Fischler C., 1990, *L'omnivore*. Ed. Odile Jacob.
- Galliano D., 2000, «Changements organisationnels et dynamiques territoriales : le cas des groupes français de l'agro-alimentaire». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, 457-487.
- Giachetti I. (coord.), 1996, *Identités des mangeurs et images des aliments*. Cnerna-Cnrs, ed. Polytechnica.
- Grignon C., 1993, La règle, la mode et le travail : la genèse sociale du modèle des repas français contemporain. In Aymard M. et al. (sous la dir.), *Le temps de manger. Alimentation, emploi du temps et rythmes sociaux*. Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme - Inra.
- Hamel G., Prahalad C.K., 1994, *Competing for the Future*. Harvard Business School Press.
- Herpin N., Verger D., 2000, *La consommation des Français*, 2 tomes. Ed. La Découverte, coll. Repères.
- Huiban J.P., 2000, «Localisation spatiale et efficacité de la firme agro-alimentaire». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, 443-455.
- Kapferer J.N., 1997, *Les marques. Capital de l'entreprise*. Ed. d'Organisation.
- Kraft J. (coord.), 1999, *Le processus de concurrence*. Economica.
- Nicolas F. et Valceschini E. (eds.), 1995, *Agro-alimentaire : une économie de la qualité*. Ed. Inra-Economica.
- Rifkin J., 2000, L'âge de l'accès. La révolution de la nouvelle économie. Ed. La Découverte.
- Rocheffort R., 1997, *Le consommateur entrepreneur*. Ed. Odile Jacob.
- Tarondeau J.C., 1993, *Stratégie industrielle*. Ed. Vuibert Gestion.
- Valceschini E., 2000, «Territoire et signal de qualité : l'environnement institutionnel de la dénomination d'origine», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, 489-499.
- Valceschini E., Mazé A. (2000) : «La politique de certification de la qualité agro-alimentaire : facteurs de succès et perspectives dans le contexte international», *Economie Rurale*, 258, 30-41.
- Volatier J.L. et al., 1998, «Crise de l'immatériel et nouveaux comportements alimentaires des français». *Crédoc, Cahiers de Recherches*, 113, Juillet.
- Veltz P., 2000, *Le nouveau monde industriel*. Ed. Gallimard, coll. Le Débat.
- Yon B., 1996, *Le marketing agro-alimentaire*. Ed. Eska, coll. Marketing.

scénario 3 : la qualification des produits et des terroirs

la Qualité d'origine

Philippe LACOMBE

A - LES FONDEMENTS DU SCENARIO 3 : MICRO-SCENARIOS CONSTITUTIFS

Une combinaison cohérente de micro-scénarios permet de dégager un scénario caractérisé par une qualité de produits gérée dès l'amont de la filière, du niveau de la production agricole et de sa transformation. On rappellera d'abord les caractéristiques essentielles des micro-scénarios constitutifs de manière à repérer les convergences qui en fondent la cohérence.

Constitution du scénario 3

<i>Les domaines</i>	<i>Les micro-scénarios</i>
CONTEXTE	<p>«Un nouveau contrat social»</p> <p>Une croissance économique maîtrisée en Europe dans un monde sans régulation.</p>
MARCHES ET POLITIQUE PUBLIQUE	<p>«Produits de qualité»</p> <p>Des produits de qualité commercialisés sur les marchés domestiques et extérieurs avec une protection réduite.</p>
TERRITOIRES RURAUX	<p>«Des régions spécialisées»</p> <p>Valorisation des ressources spécifiques du territoire : acteurs publics et privés y concourent.</p>
TECHNIQUES ET PRATIQUES	<p>«Agriculture verte»</p> <p>Des conditions de production définies et contrôlées au nom de la qualité des produits et de l'environnement.</p>
PRODUCTEURS ET ORGANISATIONS	<p>«Nouvelle modernité sélective»</p> <p>De nouvelles élites réorganisent les modèles de référence : qualité, sécurité et identité des produits et de l'environnement.</p>

Des convergences - à analyser et à construire plus précisément ci-après - semblent se dégager entre les caractéristiques suivantes :

- une agriculture de qualité associée à un espace territorial et/ou social de production,
- une maîtrise des techniques agricoles et agro-alimentaires,
- une ouverture au marché domestique et international (et donc une réduction des protections et soutiens),
- de nouvelles catégories sociales dominantes,
- un interventionnisme public ou collectif au nom de l'efficacité, de l'équité, de la cohésion sociale,
- une croissance économique européenne.

Ces convergences nous mettent en présence d'une agriculture consacrée à des produits de qualité, contrôlée par la collectivité, associée à un espace social et/ou territorial organisé, insérée dans les marchés, gérée par de nouvelles couches sociales.

Mais le rapprochement des caractéristiques des cinq micro-scénarios fait aussi apparaître des oppositions, des tensions voire des contradictions entre certaines d'entre elles. Clarifier ces tensions ou contradictions est un préalable à la recherche de la cohérence définissant le scénario 3.

L'élaboration de ce scénario rapproche l'hypothèse de la poursuite d'une dérégulation, de l'absence de contrôle au niveau national (voir les micro-scénarios des domaines « Contexte » et « Marchés et politiques publiques ») et l'hypothèse d'un interventionnisme national et européen (voir les micro-scénarios des domaines : « Contexte », « Patrimoines et territoires ruraux », « Producteurs et organisations »). Ce rapprochement n'est pas contradictoire, il signifie que, dans un ensemble mondial turbulent et aléatoire, l'espace européen tente de se donner les moyens d'une évolution davantage maîtrisée.

L'ouverture au marché (micro-scénarios « Un nouveau contrat social » et « Produits de qualité ») et la baisse corrélative de la préférence communautaire n'élimine pas l'intervention de l'État (voir l'approfondissement de l'UE, la politique de redistribution et l'équité dans le domaine « Contexte » ou l'égalité républicaine, la cohésion sociale et les actifs spécifiques dans le domaine « Patrimoines et territoires ruraux »).

La gestion des effets de l'agriculture sur l'environnement (des « externalités ») est plus nettement contradictoire : dans le micro-scénario du domaine « Marchés et politiques publiques », on note que la gestion de ces effets ne requiert pas d'intervention publique tandis que, dans le micro-scénario du domaine « Patrimoines et territoires ruraux », il est clairement fait référence à leur maîtrise publique (de même que dans le micro-scénario du domaine « Techniques et pratiques agricoles » : usage de quotas, politique contractuelle).

Ce constat contradictoire peut être clarifié. Dans le micro-scénario « Produits de qualité », la gestion des effets environnementaux de l'agriculture repose sur des interventions publiques attachées à l'élaboration du produit (définition des pratiques d'obtention) et non pas sur des interventions publiques spécifiques attachées à tel ou tel de ces effets ; c'est par la voie du contrôle des pratiques que les impacts de l'agriculture sur son environnement sont ici maîtrisés. À ce titre, l'agriculture de qualité constitue une forme de rémunération de la multi-fonctionnalité (comme il est dit dans le domaine « Techniques et pratiques agricoles »), cette rémunération attendue du marché est la contrepartie des pratiques officiellement reconnues, d'un label, d'un contrat de production... Elle se distingue d'une gestion publique des externalités (spécifiques, ciblées) indépendante du marché que l'on trouvera dans d'autres scénarios. Cette conception des choses va de concert avec le rapprochement de la PAC et de la politique rurale signalé dans le domaine « Producteurs et organisations ».

Une fois levée, cette dernière contradiction rebondit vers l'espace rural : certains micro-scénarios constitutifs de ce scénario 3 annoncent une stagnation rurale (voir domaine « Marchés et politiques publiques ») ou une augmentation de l'exode (domaine « Producteurs et organisations ») tandis que d'autres affichent une valorisation des actifs locaux (domaine « Patrimoines et territoires ruraux »). Alors : stagnation ou valorisation des espaces ruraux ? La réponse à cette alternative se trouve dans le rôle que tient l'agriculture dans la qualification de l'espace rural : si celle-ci est en mesure de triompher de la concurrence, elle valorisera les territoires, si, au contraire, elle est éliminée, elle contribuera à l'épuisement du milieu rural, d'autant plus si les activités non agricoles se concentrent. Dans ce scénario, c'est donc de la position de l'agriculture dans la concurrence que dépend l'avenir

des territoires (à la différence d'autres scénarios où les territoires sont dépendants des activités non agricoles au développement desquelles l'agriculture peut apporter son concours, voir scénario « Agriculture de services »).

Enfin, cette clarification préalable à la recherche de la cohérence du scénario doit aborder une question sous-jacente : ce scénario peut-il concerner voire même définir la totalité de l'agriculture française (européenne ?) sachant qu'une qualité se définit justement par rapport à l'ordinaire, au banal, au courant, à la masse... Peut-on s'intéresser à une qualité indépendamment d'un ordinaire dont elle cherche à se distinguer ?

Sans nier qu'une option en faveur de la qualité repose sur des opérations de séparation ou de différenciation, on notera que cette option peut être très différente selon la conception de la qualité qu'elle véhicule. Elle peut se référer à une conception très codifiée et prétendument définitive de la qualité selon laquelle l'accès à la production comme à la consommation de produits de qualité est très restreint ; cette fermeture est alors considérée comme une condition essentielle de la qualité : on est dans le champ du petit nombre.

Mais on peut aussi considérer la qualité comme un processus de création et de renouvellement, reposant sur l'initiative et la créativité, sanctionné par le consommateur. La qualité devient ainsi plurielle. On est alors dans une perspective beaucoup plus ouverte s'efforçant de faire de la qualité une stratégie accessible au plus grand nombre (et donc plus risquée).

Sans éliminer entièrement la question de l'équilibre entre bien de qualité et bien de masse, cette dernière vision en atténue l'acuité et permet de fonder le sens du scénario 3 : la qualité devient l'axe central de la politique agricole, les interventions publiques sont conçues en fonction de cette référence, des produits standards persistent mais ils n'en constituent pas la préoccupation première.

B - QUELLES CONDITIONS POUR L'EMERGENCE DU SCENARIO ?

Ce scénario manifeste, comme on vient de le voir, une cohérence aussi bien dans sa consistance interne que dans ses relations avec le reste de la société. Par ailleurs, il existe déjà en germe dans la situation actuelle sans pour autant constituer (encore ?) la référence générale de la politique agricole. Peut-on concevoir un cheminement susceptible, à partir de la situation actuelle, de conduire à un épanouissement de ce scénario qui deviendrait alors en mesure de caractériser l'agriculture française dans son ensemble ?

B. 1. Les acteurs et les facteurs favorables

La consommation alimentaire

C'est l'évolution de la consommation alimentaire qui nous conduit à envisager aujourd'hui ce scénario alors que la modernisation agricole d'après-guerre s'y était peu intéressée, absorbée qu'elle était par l'accroissement quantitatif de la production ; dans le domaine de la qualité en effet, cette politique de modernisation s'est contentée de maintenir l'existant, c'est-à-dire essentiellement les AOC en matière viticole, en y voyant un monde à part, isolé (économiquement mais aussi socialement et culturellement) de la dynamique agricole, bien loin de pouvoir fonder une réorientation globale de la politique agricole.

L'irruption des consommateurs sur la scène alimentaire met la sécurité (pourtant mieux assurée aujourd'hui qu'hier) au premier rang des préoccupations politiques, avant même la recherche de l'amélioration qualitative (gustative, symbolique, culturelle). Cette sécurité peut justement être assurée pour la promotion et la garantie de la qualité originelle et de sa traçabilité (mais, notons-le, elle peut aussi être assurée par d'autres voies utilisables simultanément ou concurremment).

Aujourd'hui, l'amélioration des revenus et, plus généralement, l'évolution des conditions de vie conduisent les consommateurs à attacher du prix à la qualité des produits alimentaires. Loin de s'industrialiser, de s'artificialiser et de se banaliser entièrement comme on avait pu le croire,

l'alimentation reste un acte qui associe des considérations de santé, de plaisir, de culture, d'échange. Tout en assurant la reconstitution de nos forces et l'amélioration de notre bien-être, l'alimentation nous met en relation avec les autres, avec la nature, avec les conditions de production... Les débats actuels sur les garanties sanitaires, la traçabilité des produits, les manipulations génétiques, la gestion de l'eau, les conditions d'élevage et de culture, la préservation des ressources naturelles et de l'environnement soulignent l'attention portée à l'alimentation et à ses conditions d'obtention. Les propositions et revendications des associations de consommateurs témoignent clairement de ces évolutions.

Des succès économiques

Des réussites économiques viennent confirmer ces évolutions au point de faire évoluer la législation régissant la qualité des produits (voir la récente législation européenne confirmant les références françaises traditionnelles). Un nombre croissant de productions participe de cette dynamique (vins, fromages, viandes, fruits...). Le succès se mesure sur les marchés domestiques comme sur les marchés internationaux. L'activité des agriculteurs s'en trouve modifiée dans les méthodes de production mais aussi dans les relations qu'ils entretiennent avec leur clientèle et leur environnement.

On n'est donc plus en présence de niches, d'initiatives marginales, de bricolage sympathique, mais bien d'opportunités qui s'illustrent dans l'évolution des marchés et des comportements des producteurs et des consommateurs. Seuls ces marchés révèlent - oh surprise ! - des déficits solvables.

Or, pour satisfaire ces besoins de consommation, les ressources existent : périodiquement de nouveaux « actifs spécifiques », c'est-à-dire de caractéristiques susceptibles d'être appréciées des consommateurs et valorisées (conditions naturelles, références culturelles et historiques, organisations, produits nouveaux) sont identifiés, des modes de production ou des produits jusqu'à marginaux, abandonnés ou ignorés accèdent à la reconnaissance, des formes de commercialisation originales se mettent en place. Cette production de qualité soutient les références fréquemment retenues pour fonder la conception du métier d'agriculteur : une compétence reconnue, exercée dans le cadre d'entreprises à taille humaine qui ménage initiative et responsabilité (et risque) en vue de satisfaire au mieux les besoins alimentaires.

La politique agricole fait progressivement une place nouvelle à ces préoccupations : la législation sur les AOC est étendue à d'autres produits, l'UE a récemment défini une politique en la matière, une agence pour la sécurité alimentaire (AFSA) est créée, les signes de qualité sont discutés. Plus généralement, le débat social s'est emparé de ces questions en conférant une reconnaissance nouvelle aux consommateurs et à leurs exigences de qualité ou d'information.

Ces succès économiques des produits de qualité trouvent une démonstration indiscutable dans l'attention que la grande distribution leur accorde. Si celle-ci - qui sait gérer efficacement ses capitaux - fait une place à ces produits, pourtant souvent plus difficiles à commercialiser (périssabilité, manutention, diversité...), c'est bien le signe qu'ils ménagent des opportunités.

Les acteurs des territoires

Des alliés moins conflictuels se rencontrent dans les milieux du développement local : élus, associations diverses, collectivités locales, groupements professionnels et interprofessionnels, administrations... Pour ceux-ci, l'agriculture de qualité est une façon de développer l'emploi (ou de le préserver) et surtout d'associer l'agriculture au développement du territoire dont ils sont en charge. À la différence de l'agriculture standard, cette agriculture de qualité n'est pas d'abord orientée vers la croissance foncière et l'élimination du voisin, elle est partie prenante du développement local par les ressources qu'elle mobilise, par la demande qu'elle satisfait et bien souvent par les références qu'elle se donne pour identifier ses produits. C'est ce qui explique l'attention depuis longtemps portée par les responsables du développement local aux diverses formes souvent considérées comme atypiques d'agriculture et notamment à l'agriculture de qualité.

Les négociations internationales

La contestation internationale des aides directes (rassemblées lors des négociations de l'OMC dans la « boîte bleue » dont l'avenir est menacé) peut obliger à rechercher des justifications plus légitimes : la qualité peut précisément offrir de telles justifications (sous réserve bien sûr qu'elle ne soit pas jugée distorsive).

De son côté, la contestation interne (en France et en Europe) des aides directes réparties au prorata du capital détenu semble se développer, même si elle reste encore modérée : longtemps cantonnée aux milieux critiques, elle est maintenant véhiculée dans les milieux politiques.

Les tendances de la consommation et des marchés, le succès rencontré par certaines agricultures de qualité comme les potentialités offertes par la différenciation des produits, leur relation à l'environnement et au paysage, leur ancrage dans l'histoire, leur signification sociale expliquent la considération nouvellement accordée à l'agriculture de qualité. Cette considération est cependant (encore ?) loin d'être centrale : elle ne constitue pas l'axe de la politique agricole, elle ne mobilise qu'une fraction minimum des ressources publiques affectées à l'agriculture, elle ne se trouve pas (ou bien peu) dans les manifestations ou revendications des agriculteurs. L'agriculture de qualité peut-elle devenir la référence centrale de la politique agricole ? C'est précisément l'intérêt de ce scénario de raisonner cette question : la cohérence que l'on a essayée de dégager des différents micro-scénarios pour concevoir cette agriculture de qualité, les acteurs et facteurs qui la soutiennent ne doivent pas faire oublier les oppositions et résistances qu'elle rencontre sinon on ne comprendrait pas pourquoi elle ne se met pas en place plus rapidement.

B. 2. Les acteurs et les facteurs de résistance

Les oppositions ou réserves à cette agriculture de qualité peuvent aussi être hiérarchisées par ordre d'importance décroissante.

Les aides publiques

Les difficultés de la redistribution des aides publiques à l'agriculture sont manifestes. Pour l'essentiel, ces aides sont constituées par les compensations des baisses de prix garantis (mises en place lors des réformes de la PAC de 1992 et 1999) : elles sont sans doute choquantes, mais très difficiles à redistribuer, on en a fait l'expérience lors des négociations de l'Agenda 2000 (Berlin, 1999). Sachant qu'il n'y aura pas (ou très peu) d'aides supplémentaires, il en résulte une paralysie dans la gestion des aides publiques à l'agriculture.

Les conceptions de la qualité

L'agriculture de qualité telle qu'on vient de la décrire procède d'une définition de la qualité très particulière : même si cette dernière bénéficie d'une légitimité traditionnelle, il convient d'en apprécier les limites. Comme on l'a vu ci-dessus, la qualité retenue dans ce scénario est centrée sur la production et les producteurs agricoles, elle est conçue, contrôlée, gérée collectivement, elle est associée à un espace (territorial et/ou social) intimement lié à la production agricole. Mais d'autres conceptions existent qui font de la qualité le résultat d'une technologie au service des besoins des consommateurs. Ces besoins sont divers, multiples, parfois contradictoires : la mobilisation de la recherche, des processus industriels et des services commerciaux permettra de concevoir et de proposer les produits diversifiés dont la gamme de caractéristiques et de prix satisfera les préférences des consommateurs. Ces produits seront sans cesse renouvelés (dans leur goût, leur présentation, leur facilité de préparation) pour répondre à la diversité et à l'évolution des circonstances de consommation.

La qualité résulte ici de l'innovation industrielle et commerciale. Elle va donc être gérée par les acteurs de ces innovations : les entreprises agro-alimentaires. Ces dernières ne manquent pas de ressources pour faire prévaloir cette conception de la qualité : légitimité scientifique, efficacité économique, succès commercial. Les marques d'entreprises viennent identifier cette qualité et la faire reconnaître. Les autres acteurs des filières agro-alimentaires, notamment les agriculteurs, sont soumis à cette conception de la qualité et aux organisations qui la gèrent. Sans doute cette alliance de l'entreprise - donc du profit - et de la recherche, aux résultats ambigus et parfois inquiétants, suscite aujourd'hui chez les consommateurs et citoyens davantage de réserve et de distance que d'adhésion enthousiaste. Mais les entreprises peuvent remédier, plus ou moins efficacement, à cette désaffection en obtenant de tiers, souvent publics, des certifications industrielles de qualité.

On mesure donc l'écart entre les diverses conceptions de la qualité (que l'on retrouve principalement dans le scénario 2 «L'ordre industriel»). Une vision optimiste pourrait laisser croire à un partage des territoires comme c'est le cas aujourd'hui ; mais, dans une vision prospective, on

doit se demander où se trouvent les dynamismes et les moteurs essentiels. Sans intervention publique volontariste destinée à conforter et amplifier une conception de la qualité strictement associée à la production agricole, les ressources financières, commerciales mais aussi techniques et scientifiques détenues par le secteur agro-alimentaire ne manqueront pas de lui fournir l'initiative et, progressivement, la maîtrise de la définition des produits et de leur qualité.

Le comportement de consommateurs recherchant un approvisionnement bon marché peut aussi renforcer ces arguments en faveur de la qualité technologique.

Les prix bas

L'attention portée à la qualité des produits par les consommateurs ne suffit pas à décrire l'ensemble de leur comportement : ils cherchent aussi à manger « simple, rapide, commode et surtout pas cher » ! La baisse des prix de l'alimentation reste un objectif que les mécanismes concurrentiels rappellent rapidement et efficacement à ceux qui pourraient l'oublier. La politique économique ne peut se désintéresser de ces considérations de coût, notamment parce qu'elles sont plus graves et urgentes pour les catégories modestes que pour les autres. Est-il bien nécessaire de privilégier la politique de qualité alors que cette dernière ne concerne en définitive que des catégories privilégiées qui trouveront bien les moyens de satisfaire - fût-ce au prix de quelques privations finalement futiles - leurs préférences alimentaires ?

La contestation de l'effet de rente

Certaines formes d'agriculture de qualité reposent sur des limitations de production (quota, droits de plantation, aires de production, plafonnement de rendement, droits à produire...). De telles limitations sont habituellement justifiées au nom de la préservation ou de l'amélioration de la qualité mais elles sont souvent interprétées, notamment dans les négociations internationales, comme une distorsion aux échanges puisqu'elles génèrent une rente au profit du producteur et au détriment du consommateur. Ces rentes sont d'autant plus facilement dénoncées que les limitations ne manquent pas d'être révisées à la hausse dès lors que le marché s'avère durablement porteur...

Les résistances internes

Les oppositions à ce scénario « Agriculture de qualité » peuvent aussi être internes à la profession agricole. Les agriculteurs bénéficiaires des aides publiques ne participent pas, pour la plupart, de ce scénario et ne sont évidemment pas prêts à une redistribution de ces aides en faveur de cette agriculture de qualité (qui, de son côté, en réclame assez peu, habituée qu'elle est à travailler pour le marché). Les agriculteurs engagés dans la production de masse sont davantage disponibles pour prolonger leur activité à l'identique éventuellement en augmentant encore les niveaux de productivité que pour réorienter, avec des risques notables, leur système de production. Même les producteurs de biens de qualité sont souvent réservés devant une éventuelle généralisation de la politique qu'ils ont suivie, sachant bien qu'elle pourrait nuire à leurs avantages acquis. Si bien que seuls les agriculteurs candidats à l'agriculture de qualité vont le soutenir activement : les gestionnaires en place vont pouvoir faire monter les enchères...

Le milieu agricole est donc, pour le moins, partagé voire même réservé d'autant que, de surcroît, il peut craindre que cette politique de qualité accentue les disparités entre agriculteurs ou nuise à l'unité et à la solidarité professionnelles. On notera enfin que les modèles d'agriculteurs caractéristiques de ce scénario sont éloignés des références les plus prégnantes qui font de l'agriculteur un producteur efficace de produit de masse vendu à d'autres agents en charge de la transformation. La culture de la diversité, de la qualité, de la valeur ajoutée, du marché, de la clientèle, du risque diffère profondément des références dominantes qui valorisent l'homogénéité des produits, les pratiques standardisées, la productivité physique, la garantie. Une agriculture de qualité suppose des compétences qui, si elles ne sont pas réunies, constituent un facteur limitant à son expansion.

Ces réserves sont encore renforcées par les incertitudes attachées à la rémunération par le marché des efforts réalisés pour la qualité : en l'absence d'intervention, la hiérarchie des prix n'honore pas toujours spontanément la gamme de qualité. Le risque d'échec est donc loin d'être négligeable, il vient nourrir la contestation de la politique de qualité.

Au terme de cette rapide analyse des forces susceptibles d'accélérer ou de freiner le développement d'une agriculture de qualité (au sens précis et cohérent retenu dans ce scénario), on débouche sur un bilan incertain mais cependant intéressant : des forces très puissantes sont à

l'origine de ce scénario mais la plupart d'entre elles, à l'exception sans doute des IAA qui sont porteuses d'une autre conception de la qualité, peuvent jouer à double sens, en faveur comme en défaveur de cette agriculture de qualité. Ce constat explique peut-être le paradoxe de la situation actuelle : l'agriculture de qualité est attractive, elle répond aux nouvelles sollicitations des sociétés contemporaines à l'égard de l'agriculture, elle peut se prévaloir de réussites économiques remarquables et pourtant elle ne constitue ni la référence principale ni même un axe important de la politique agricole, de ses générosités financières, des négociations internationales ou des revendications paysannes.

Cette situation paradoxale souligne le rôle des pouvoirs publics (au sens large : Etat et organisations collectives officielles) pour promouvoir cette agriculture de qualité et mettre en œuvre une politique en sa faveur ; ces derniers sont, en effet, en charge de :

- la sécurité alimentaire (sa définition, sa gestion, son contrôle),
- la définition, la reconnaissance, le contrôle de la qualité,
- la gestion des aides publiques,
- les négociations internationales

Pour notre propos, le champ de responsabilité des pouvoirs publics est donc large et diversifié. Mais cela ne signifie pas qu'ils peuvent faire ce qu'ils veulent. En se préservant de cette illusion volontariste, on analysera l'action des pouvoirs publics comme l'officialisation (qui peut être active et orientée : elle peut privilégier certains intérêts et ne se limite donc pas à un simple enregistrement des rapports de force) de compromis entre les forces sociales à l'œuvre. Où se trouvent alors les pressions susceptibles de modifier les compromis en place ?

Pour répondre à cette question, il nous faut envisager les moyens d'action dont disposent les principaux acteurs impliqués dans ce scénario puis étudier les conditions susceptibles de les faire prévaloir.

B. 3. Les acteurs et leurs moyens d'action

Pour chacun des acteurs identifiés précédemment, on va chercher à définir son champ d'action en considérant les leviers qu'il peut utiliser en faveur du développement de ce scénario mais aussi les obstacles que ces leviers vont rencontrer. Ce scénario se développera si les acteurs mobilisent leurs moyens d'action au point de pouvoir surmonter les obstacles (voir tableau «les acteurs et leur champ d'action en faveur de la qualité»). La dernière colonne «signification» s'efforce de repérer les changements notables par rapport à la situation actuelle.

Ce tableau sur le champ d'action des acteurs appelle plusieurs commentaires.

- Il prend en compte la diversification des acteurs concernés par l'élaboration d'une politique agricole essentiellement orientée sur la qualification des produits et des terroirs.
- On retrouve, notamment dans la colonne «signification», les principales variables constitutives des micro-scénarios définissant les scénarios.
- Chaque acteur est l'objet de forces contradictoires ; il dispose de moyens lui permettant de concourir de manière plus ou moins efficace au succès de ce scénario mais l'usage de ces moyens rencontre des obstacles plus ou moins consistants.
- Aucun des acteurs, même les mieux disposés à l'égard de ce scénario, ne peut, à lui seul, promouvoir cette agriculture de qualité : les obstacles sont importants, les alliances incertaines et les comportements de «passagers clandestins» fréquents. Ces constats illustrent clairement le caractère de bien public attaché à la qualité.
- Ces dernières caractéristiques expliquent la nécessité d'un soutien public (très bien vérifié empiriquement) à la promotion d'une agriculture de qualité. On entrevoit déjà que cette agriculture repose sur une combinaison d'engagements privés et de régulation collective.

Un engagement affirmé en faveur de ce scénario, *a fortiori* sa mise en œuvre généralisée, viendrait modifier profondément les intérêts en jeu. Les agriculteurs bénéficiaires du régime de soutien en place sont perdants. Certes, la politique de qualité peut offrir de nouvelles perspectives aux agriculteurs privés des aides directes mais cette politique suppose des réorganisations coûteuses et

la réduction - voire la suppression - des aides aurait de graves conséquences sur les revenus. L'appareil d'encadrement de l'agriculture se trouve profondément réorienté vers la politique de qualité : définition des produits, contrôle des pratiques, labellisation des producteurs.

La qualité des produits s'améliore et les consommateurs sont mieux informés mais cette satisfaction supplémentaire a un coût : les prix alimentaires baissent moins rapidement que dans le passé, ils sont différenciés. La réduction du coefficient budgétaire de l'alimentation dans le budget des ménages se ralentit. Les agriculteurs engagés dans cette politique bénéficieront de ses propositions. Mais, on l'a noté, les agriculteurs depuis longtemps orientés vers les produits de qualité pourront voir leur situation se dégrader sous l'effet de nouveaux arrivants. Ainsi les attraits de la qualité pour les producteurs peuvent s'annuler lorsque le contrôle de la production s'atténue ou devient laxiste.

Les acteurs et leur champ d'action en faveur de la qualité

Acteurs	Leviers d'action en faveur de la qualité originelle	Obstacles à surmonter	Signification
Consommateurs	lobbying en faveur de « la qualité originelle »	Accepter un ralentissement de la baisse des prix	Une rupture dans la politique agro-alimentaire
Producteurs	Promouvoir l'organisation collective et passer des alliances avec d'autres	Abandonner le malthusianisme rentier des AOC, redistribuer les aides directes	Une rupture dans le régime de soutien à l'agriculture
OPA	Défendre la qualité originelle, passer des alliances avec d'autres	Redistribuer les aides directes, réorganiser l'appareil de développement	De nouvelles élites paysannes accèdent à la responsabilité des OPA
IAA	Appuyer la différenciation des produits sur la base de la qualité originelle	Contenir et relativiser la qualité technologique	Des relations agriculture-industrie fondées sur la qualité originelle
Recherche	Analyser les relations entre qualité et terroir, qualité et pratiques agro-alimentaires	Sortir du modèle du savant qui n'a de compte à rendre qu'à ses pairs ou à ses financeurs	Une recherche en tension avec la société
Collectivités locales	Valoriser les actifs spécifiques locaux	Faire reconnaître la subsidiarité et y insérer la qualité originelle	De nouveaux lieux de politiques agricoles
Pouvoirs publics français et européens	- Bienveillance systématique à l'égard de toutes revendications en faveur de la qualité originelle - proclamer la primauté de la qualité originelle - affirmer le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes sans nuire aux autres - mettre l'interventionnisme public au service des filières de qualité, de la définition et du contrôle des produits et des marchés (politique de concurrence), de la recherche.	- accorder la primauté à la qualité originelle et relativiser la qualité technologique - redistribuer les aides directes en faveur de la qualité originelle - réorganiser les interventions publiques au service de la qualité originelle - faire connaître la légitimité de cette politique dans les négociations internationales	Une nouvelle politique agricole et alimentaire
Extérieur (pays étrangers)	Reconnaître la qualité originelle, contester le soutien aux exportations et le soutien interne («boîte bleue»)	Sortir de la seule qualité technologique	Le droit des peuples à la sécurité alimentaire est reconnu
Organisations internationales	Supprimer le soutien externe aux exportations et interne au capital	Concevoir et légitimer une politique de qualité originelle considérée comme non distortive	Les préférences et l'identité des consommateurs deviennent autant légitimes que les intérêts des firmes exportatrices

Si, sous l'effet d'un contrôle peu contraignant des conditions de production, l'offre des produits de qualité devient abondante relativement à la demande, les prix obtenus seront faibles et démobilisateurs ; les consommateurs pourront apprécier mais les producteurs seront déçus. À l'inverse, une politique de qualité conduisant à une restriction de l'offre exclura certains producteurs, en avantagera d'autres et pénalisera les consommateurs. Cette tension entre producteurs et consommateurs, arbitrée par les prix, dépend donc de la rareté entretenue par les choix politiques ; la justification de cette rareté devient alors essentielle. Acceptable et même bénéfique si elle fonde

la qualité, la rareté devient contestable si elle limite la production pour créer des rentes. On comprend que le contrôle de l'offre et sa légitimité deviennent des thèmes de débat permanent.

Cet entrelacs d'intérêts ne conduit pas spontanément à la généralisation d'une agriculture de qualité. Il est temps alors de réfléchir à la contribution possible des pouvoirs publics en sa faveur.

B. 4. Quelle politique publique pour une agriculture de qualité ?

Poser cette question pourrait paraître surprenant : les agricultures de qualité existantes travaillent pour le marché, elles sont peu consommatrices de fonds publics et ne revendiquent pas de soutien étatique. Ce constat immédiat - qui est au fond celui de la réussite de ces agricultures - ne doit cependant pas laisser croire à une absence d'intervention de l'Etat.

L'histoire de ces agricultures de qualité souligne en effet le rôle des pouvoirs publics dans la définition des critères de qualité et la reconnaissance des signes de qualité, dans le contrôle des produits et de leurs conditions d'obtention. Le champ d'intervention n'est donc pas négligeable : il va parfois jusqu'à définir et contrôler le système productif ou les quantités produites (par l'intermédiaire de droits, de quotas, de contrôle des rendements...). L'Etat est donc au cœur des dispositifs de qualité même si ceux-ci sont peu coûteux pour les budgets publics.

Aujourd'hui encore, l'affirmation d'une politique de qualité implique un engagement clair des pouvoirs publics qui se trouvent au cœur de conflits entre des acteurs dont on a vu les situations contradictoires et, consécutivement, les comportements souvent hésitants.

Contenu et attendus d'une politique publique en faveur de la qualité originelle

Le premier rôle des pouvoirs publics est d'affirmer une définition de la qualité qui puisse servir de référence et fonder une politique. En la matière, comme on l'a souvent noté, deux conceptions extrêmes s'opposent : d'une part, une conception « originelle » pour laquelle l'origine des produits agricoles (au sens large) fonde la qualité, d'autre part une conception « technologique » (ou « industrielle » ou « synthétique ») selon laquelle la qualité provient des processus de transformation des produits. On parle alors de qualité « retardée » ou « aval » puisque son élaboration intervient au terme de procédés de transformation dans lesquels la matière première compte peu. L'agriculture de qualité de ce scénario procède évidemment de la première conception. Une politique en sa faveur doit donc lui réserver sinon le monopole du moins un appui privilégié et manifeste reposant d'abord sur l'affirmation de son caractère central dans la politique agricole puis sur des interventions confirmant ce choix.

On connaît les arguments avancés en faveur du soutien à la politique de qualité :

- elle répond aux attentes des consommateurs,
- elle garantit la qualité par un contrôle public des pratiques de production,
- elle associe le développement des territoires, la gestion de l'environnement et le fonctionnement efficace des marchés,
- elle soutient, sans coût dispendieux, le revenu des agriculteurs qui, bien que premiers responsables de la qualité des produits, sont exposés, sans ce soutien, à perdre leurs gains de productivité au profit de l'aval,
- gérée par les pouvoirs publics, cette politique peut lutter contre les rentes plus efficacement que ne le feront des structures de marchés imparfaits dominés par des oligopoles difficilement contestables.

Au nom de ces arguments, toutes les catégories de produits et de producteurs sont appelées à participer à la politique de qualité. Dans cette perspective, la qualité « industrielle » n'est pas rejetée - ce n'est pas possible compte-tenu des intérêts engagés - mais elle est gérée et financée par les intérêts privés qui s'y consacrent. La politique publique, entièrement consacrée à la « qualité originelle », ne s'y intéresse pas, sauf pour garantir les intérêts des consommateurs : protection sanitaire, information sur les ingrédients et les procédés de fabrication, dénonciation des ententes illicites. La politique publique, centrée sur la qualité originelle, devient alors autant une politique alimentaire qu'agricole.

Cette politique vise donc à ne soutenir que les aliments dont on connaît l'origine et les conditions d'élaboration qui sont publiques, définies et contrôlées. Elle suppose un transfert de ressources et une reconversion des institutions jusque-là orientées sur l'augmentation des quantités produites, la standardisation, la baisse des prix. Les ressources ainsi redistribuées ne sont pas affectées à des soutiens distorsifs, elles incitent à la réunion des conditions permettant la construction et le succès d'une qualité originelle. Ces conditions concernent :

- l'appui à la constitution et au développement des filières de qualité,
- la recherche sur les produits de qualité,
- la définition et le contrôle des produits permettant un bon fonctionnement des marchés (sans asymétrie, sélection adverse, opportunisme...).

La justification de ces conditions reposera sur la satisfaction des préférences des consommateurs et le bon fonctionnement des marchés. Elle demandera un travail social considérable, notamment dans le cas où des limitations de production (droits à produire) seraient jugées nécessaires : ils seront en effet exposés à contestation dans les négociations internationales.

Cette politique publique sera nécessairement décentralisée pour permettre aux initiatives de construire et de valoriser les actifs spécifiques attachés à un espace géographique et/ou social. Si ses objectifs et son cadre général doivent être définis au niveau national et européen, sa conception et sa mise en œuvre ne peuvent être assurées qu'au niveau régional ou local.

Conformément aux hypothèses fondatrices de cette agriculture de qualité, les risques ne sont pas éliminés ; ils peuvent être réduits mais le rôle sélectif du marché est reconnu.

Les formes d'intervention publique

Une telle politique publique en faveur d'une agriculture de qualité impliquerait de lourdes décisions stratégiques concernant les formes d'intervention. Ces décisions doivent assurer la sortie du système de soutien actuel essentiellement orienté, comme on le sait, sur des primes au capital détenu, et réorganiser l'intervention publique au service de la qualité originelle.

La sortie du système actuel implique une réduction des aides directes et des subventions aux exportations. L'expérience a montré (décision de Berlin en 1999 augmentant les aides directes et opposition à leur modulation) les difficultés d'une réduction, même faible, de ces aides. Les négociations internes à la France ou à l'Union européenne ne semblent donc pas en mesure de déboucher sur leur suppression ou même leur réduction forte et rapide.

Leur réduction progressive par plafonnement (au nom de nouvelles justifications : par exemple la qualité, l'environnement, l'emploi...) ou encore au prorata des gains de productivité réalisés demandera beaucoup d'énergie et de temps. Par contre, les pressions internationales pourraient sans doute être efficaces pour réduire ce soutien : si ces aides (appartenant à la « boîte bleue ») sont considérées comme distorsives et, à ce titre, doivent être éliminées ou très réduites au nom des règles promues par l'Organisation mondiale du commerce, il faudra bien envisager une réorganisation mettant en cause leur montant et leur légitimité.

La baisse des subventions aux exportations, déjà engagée, doit, selon ce scénario, se poursuivre puisque les exportations envisagées ici sont gérées par le marché.

Ce démantèlement ou, au moins, cette forte régression du protectionnisme européen ouvre la voie à une réorientation des interventions publiques conformes aux objectifs et attendus exprimés ci-dessus. Les nouvelles interventions publiques, entièrement orientées sur la promotion de la qualité originelle, visent à identifier et soutenir les produits et les agriculteurs susceptibles de se prévaloir d'un signe de qualité reconnu : ils deviennent ainsi habilités, accrédités ou encore labellisés par la politique de qualité.

Ces nouvelles interventions publiques recouvrent quatre types de fonction :

- Gestion des signes de qualité (AOC, IGP, labels, certificats «fermier», «montagne», «agro-bio», «vert»...) et des critères de définition qui reposent essentiellement sur :
 - la définition des produits et de leurs conditions d'obtention,
 - l'organisation commerciale (circuit, action collective, calendrier, relations interprofessionnelles, contrat, prix...),
 - le respect de l'environnement,
 - les effets sur l'emploi.

Par gestion des signes de qualité et des critères, il faut entendre : la conception, la validation-reconnaissance, le contrôle de ces signes, aussi bien dans le cadre national qu'international (les négociations internationales, le contrôle des échanges).

La liste de ces signes de qualité n'est pas close, la nouvelle politique agricole en faveur de la qualité aura à la compléter pour tenir compte de l'évolution des actifs spécifiques, des innovations techniques, des initiatives, des besoins...

Tous les produits et les producteurs sont invités à participer à cette nouvelle politique. La traçabilité devient alors généralisée, tout produit est appelé à être ainsi identifié par son origine comme par les conditions de son élaboration. Cette organisation assure la protection et l'information des consommateurs ; à l'image de ce qui se passe pour d'autres biens concourant à la santé ou aux plaisirs, elle fournit une garantie.

- Gestion des appuis à la politique de qualité :
 - conseil, expertise, production de références,
 - aide à l'élaboration de projets et à la préparation des dossiers de «labellisation»,
 - programme de recherche et de recherche-développement sur la qualité originelle,
 - animation de réseaux (formation, échange d'expériences, promotion, relations commerciales).
- Sélection des candidats (agriculteurs, industriels, distributeurs) selon les critères de définition de la qualité : au terme de la sélection, les candidats retenus sont «labellisés» ;
- Aide aux entrepreneurs «labellisés» :
 - attribution de financement super-bonifié,
 - proposition de formation,
 - proposition de suivi comptable, commercial, technique,
 - fourniture de références.

On remarquera que ces fonctions :

- peuvent constituer un système de contrôle de l'offre (plus ou moins strict selon les modalités retenues),
- sont proches de celles réalisées par les organismes accompagnant la création d'entreprise,
- débouchent sur des aides (provisoires, ponctuelles) habituellement considérées comme non distorsives (aux quotas près !...).

L'Institut «Qualité et Territoire»

La mise en œuvre de cette politique de qualité originelle des produits agro-alimentaires justifie une réorganisation institutionnelle de l'encadrement du développement agricole. Celui-ci, mis en place dans des circonstances radicalement différentes de celles qui prévalent aujourd'hui, s'avère inadapté pour accomplir efficacement les fonctions que l'on vient d'identifier. C'est pourquoi il est créé un Institut «Qualité et Territoire» (ou «Qualité, Territoire et Développement Agricole»), rattaché au Ministère de l'Agriculture, chargé de concevoir, proposer au ministre, mettre en œuvre et contrôler la politique des produits agro-alimentaires.

Sans entrer ici dans des précisions institutionnelles, on notera cependant :

- la création de l'Institut « Qualité et Territoire » permet d'associer en son sein ou d'absorber (en faisant disparaître) des institutions morcelées, surdimensionnées, essouffées... C'est l'occasion de simplifier l'appareil d'encadrement de l'agriculture en le centrant sur la politique de qualité, devenue l'axe majeur de la politique agricole et alimentaire,
- dirigé par une personnalité ayant rang de directeur général d'un ministère, cet institut associe les ministères concernés (outre l'agriculture, l'environnement, l'aménagement du territoire, la consommation, les finances), les chambres consulaires, les représentants des consommateurs, les organisations spécialisées dans le domaine : INAO, SOPEXA, CFCE..., la recherche (INRA-CEMAGREF-CNEVA-Instituts techniques) et l'enseignement, les institutions de la politique de concurrence (DGCRF, OMC)...
- l'Institut est constitué d'un réseau de délégués régionaux chargés, d'une part de mettre en œuvre et de contrôler l'exécution de la politique nationale de qualité, d'autre part de susciter, accompagner, faire aboutir des initiatives locales et régionales. Les orientations de cette dernière mission sont

élaborées dans le cadre d'une Commission Régionale « Qualité et Territoire », présidée par le Préfet de Région, assistée du DRAF et du Président de la Chambre Régionale d'Agriculture, réunissant les présidents de CDOA, les DDAF, les représentants des consommateurs, des DIREN... Les contrats de plan État-Région pourraient aussi être opportunément utilisés au service de cette mission.

- le financement de l'Institut provient :

- de la dégressivité et du plafonnement des aides directes enfin obtenus du fait des pressions internationales, des mouvements de l'opinion publique, de leur perte de légitimité... du courage des responsables...
- des Contrats territoriaux d'exploitation : ils constituent un outil de choix pour promouvoir cette politique de qualité qui est pleinement conforme à la multifonctionnalité de l'agriculture. Les CTE associent les initiatives individuelles et les dynamiques collectives nécessaires à la politique de qualité qui laisse espérer, en cas de succès, une amélioration de la valeur ajoutée, le maintien voire l'amélioration de l'emploi, la gestion de l'environnement tout en répondant aux attentes du consommateur.
- des fonds ANDA qui deviennent naturellement affectés à l'axe central de la politique agricole : la qualité originelle,
- des bonifications d'intérêt et plus généralement les aides à la modernisation sont réservées à la politique de qualité,
- des fonds structurels européens,

- chargé d'initier et de mettre en œuvre la politique de qualité originelle, l'Institut « Qualité et Territoire » intervient auprès d'autres organismes participant à cette politique (organismes de recherche, de formation par exemple) comme agence d'objectifs : il sélectionne et oriente la fraction des budgets de ces organismes consacrée à la qualité par un système d'appel d'offres ou de contrats ou de négociations,

- chaque année, l'Institut publie un rapport rendant compte de son action et de ses projets.

Pour préparer et légitimer ces décisions stratégiques, les responsables et partisans de cette nouvelle politique de qualité ne manquent pas d'arguments qu'ils utilisent systématiquement. Les crises sanitaires (vache folle, dioxine, pollution...) l'artificialisation des techniques agricoles qui ignorent les coûts environnementaux, les craintes suscitées par le génie génétique, la banalisation alimentaire et les pertes d'identité qui l'accompagnent, le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes, sont valorisés et connaissent un retentissement croissant dans l'opinion. Du coup, les économistes considèrent que ces préoccupations sont intégralement constitutives des préférences des consommateurs et ne constituent pas un camouflage de pratiques distorsives, un archaïsme social, ou une précaution paralysante. De leur côté, les chercheurs, souvent surpris de voir leur activité parfois contestée, apprennent à négocier avec les représentants de la société civile.

On comprend aisément que toutes ces décisions stratégiques demandent du temps : il faut à la fois s'affranchir des pratiques caractéristiques de la période actuelle, promouvoir de nouvelles alliances pour concevoir et justifier cette politique de qualité, réorganiser les formes d'intervention. C'est pourquoi on est invité à réfléchir au déroulement de ce scénario dans le temps, de 2000 à 2015.

B. 5. Le cheminement : de 2000 à 2015

La situation actuelle offre d'incontestables points d'appui en faveur de ce scénario dont le développement se heurte cependant à une affectation des soutiens publics qui lui est clairement défavorable. Les pressions internationales pourraient alors soutenir, de manière directe ou indirecte, cette qualification des produits et des terroirs. Si elle devait ainsi s'épanouir, cette qualification ne manquerait pas de rencontrer la concurrence, peut-être même l'opposition des tenants d'une autre conception de la qualité des produits agro-alimentaires.

Entre XX^{ème} et XXI^{ème} siècle : une qualification appréciée mais limitée

Pour ce scénario, les années 2000 s'ouvrent sur une période relativement faste. L'UE a mis en place un système d'identification de la qualité qui, en s'inscrivant clairement dans la poursuite du système français, valorise la qualité originelle alors que l'adhésion européenne à une telle

conception n'était pas entièrement évidente. La loi d'orientation agricole française de 1999 accorde, pour la première fois, une place de choix aux questions de qualité. La traçabilité des produits n'a jamais été aussi unanimement réclamée, faisant de l'origine des produits un fondement de la protection et de l'information des consommateurs.

Ces avancées dans la reconnaissance de la qualité par la politique économique accompagnent évidemment des transformations dans le fonctionnement économique et social des filières agro-alimentaires.

Les espoirs mis dans la croissance de la demande alimentaire mondiale susceptible de faire de l'Europe le grenier du monde tardent à se manifester. Les exportations européennes de produits de masse sont coûteuses et souvent stagnantes, elles ne contribuent pas au développement agricole des pays défavorisés et même, bien souvent, elles lui nuisent. À l'opposé, les exportations de produits de qualité sont croissantes et très peu coûteuses pour les budgets publics.

Les crises sanitaires induites par un approvisionnement alimentaire défectueux, même si elles sont loin de revêtir la gravité de certaines épidémies, rappellent opportunément que l'alimentation contribue à l'entretien de la santé. Et dans ce domaine alimentaire, les responsabilités de la société qui promet et cautionne les pratiques agricoles sont évidemment plus clairement engagées qu'elles ne le sont en matière de maladies qui, sans être entièrement indépendantes des pratiques sociales, peuvent être imputées à des causes naturelles échappant au contrôle humain.

Enfin, l'homogénéisation et la standardisation internationales de l'alimentation sont aujourd'hui davantage refusées au nom des pertes d'identité ou de la soumission aux intérêts des oligopoles agro-alimentaires qu'elles signifient.

Ainsi, les conditions économiques, sociales, politiques régissant l'alimentation aujourd'hui invitent manifestement à porter une attention renouvelée aux questions de qualité. Cette situation, à bien des égards nouvelle, pourrait permettre aux acteurs de ce scénario d'engager les renouvellements dont ils sont porteurs.

La situation actuelle les invite à construire un discours sur la qualité qui réponde aux attentes des consommateurs et aux intérêts des producteurs en recherchant une caution scientifique et culturelle qui apaise les craintes et stimule l'attrait. Un tel travail passe par des coopérations et des alliances nouvelles entre producteurs, consommateurs, pouvoirs publics et même industriels ou distributeurs.

Ce travail ne consiste pas seulement à organiser et légitimer les idées justificatives d'une agriculture de qualité ; il passe aussi par la mise en œuvre de nouvelles interventions publiques destinées à modifier la physionomie économique et sociale des agriculteurs et de leurs produits.

Au début des années 2000, les signes identifiant la qualité se précisent et se diversifient : les produits « fermiers » sont enfin clairement définis et les contrefaçons sont sanctionnées, de nouveaux produits « verts » garantissent des pratiques respectueuses de l'environnement, des ressources naturelles et de la durabilité, l'étiquetage des produits identifiant tous les acteurs concourant à leur élaboration se généralise. Les Contrats territoriaux d'exploitation privilégient cette orientation vers la qualité, ils se mettent en place rapidement : ils sont largement soutenus par le discours sur la qualité au point que les opposants cessent leurs critiques, craignant d'être exclus des soutiens publics (dont ils connaissent l'importance...). La « labellisation » des agriculteurs proposée par la politique de qualité est ainsi engagée. La modulation des aides directes, difficile à obtenir, reste modérée mais elle fait progressivement reconnaître l'idée qui n'était pas encore pleinement admise au début du XXI^{ème} siècle : ces aides directes sont révisables et elles appellent une justification considérée comme légitime.

C'est précisément cette difficulté de réviser la répartition des soutiens publics qui vient retarder le succès complet de cette politique de qualité. Même si le discours tend à en faire le cœur de la politique agricole, même si des outils sont créés à son service, les ressources publiques dont elle bénéficie restent très modestes puisque celles-ci sont essentiellement absorbées par les aides directes. Durant les premières années du XXI^{ème} siècle, cette faiblesse des moyens nuit à la reconnaissance complète et générale d'une nouvelle politique de qualité. La défense très énergique (et compréhensible...) de ces aides directes par ceux qui en bénéficient, leur renforcement lors des décisions récentes de l'UE (Berlin, 1999), leur rôle structurant dans le fonctionnement de l'économie agricole font que leur réorganisation se heurte à d'importants obstacles.

Ainsi, à l'orée du XXI^{ème} siècle, cette agriculture de qualité se trouve dans une situation paradoxale : elle peut se prévaloir de réussites prestigieuses, elle est clairement invitée à une généralisation de ses pratiques longtemps réservées à une élite isolée, la politique européenne lui est devenue bienveillante, mais, en même temps, les ressources publiques sont affectées au nom d'autres considérations : la compensation des baisses de prix garantis sur les grands produits bénéficiant de marchés protégés. On n'est pas encore sorti de ce paradoxe que nous avons déjà noté mais des nouveautés témoignent cependant d'une évolution au début du XXI^{ème} siècle : la politique de qualité dispose d'un discours fondé sur des réussites économiques reconnues, elle bénéficie d'outils institutionnels qui, jusque là, lui faisaient défaut. Cette évolution peut-elle trouver une confirmation fournissant une issue claire au paradoxe constaté ?

Au milieu des années 2000-2010 : l'international au secours de la politique de qualité

À en juger par les événements des années 1999 et 2000 - décision de Berlin, difficultés de mise en place de la modulation des aides directes - les négociations européennes et plus encore françaises ont du mal à sortir de ce paradoxe. Par contre, les négociations internationales pourraient peut être apporter, de manière directe ou indirecte, leur concours au développement de cette agriculture de qualité.

On peut d'abord penser que les signes de qualité seront progressivement acceptés et reconnus comme non distorsifs dans les négociations commerciales internationales. Les pressions que les gouvernements français et européens pourraient engager dans ce sens ne manquent pas d'arguments. D'une part, ces indications de qualité semblent bien correspondre aux préférences des consommateurs qui y trouvent la possibilité de satisfaire plus aisément la diversité de leurs besoins en bénéficiant d'une information supplémentaire et vérifiable. Les comportements opportunistes s'en trouvent réduits et le fonctionnement des marchés amélioré. D'autre part la gestion de l'environnement appelle un contrôle public sur les pratiques agricoles qui est progressivement accepté car, pour la maîtrise des effets environnementaux de la production agricole, le marché est précisément défaillant. Certes, dans ce cas, les organisations internationales ont longtemps été davantage poussées à créer des marchés (de droits à polluer par exemple) qu'à instituer des contrôles collectifs mais, durant la deuxième moitié de la décennie 2000, elles évoluent sensiblement.

L'accord acquis entre producteurs, consommateurs et pouvoirs publics en faveur d'une gestion simultanée de l'environnement et de la production agricole a finalement été accepté. Outre son soutien populaire qui, depuis les manifestations de Seattle en décembre 1999, prend des formes diverses que les responsables ne peuvent ignorer, cette formule s'avère moins coûteuse et plus sûre que le marché pour produire un environnement adapté aux attentes des consommateurs actuels et futurs. De plus, cette gestion est conforme à l'interprétation de la sécurité alimentaire, de la durabilité et, plus récemment, de la multifonctionnalité de l'agriculture en terme de bien public que des économistes européens et américains ont progressivement développée à la fin du XX^{ème} siècle et, plus encore, au début du XXI^{ème} siècle.

La question des limitations de production (quota, droit à produire, rendement-plafond...) souvent associée aux politiques de qualité a longtemps fait question dans ces négociations internationales : on peut en effet y voir une simple rente entretenue artificiellement au profit des producteurs et au détriment des consommateurs. Mais, sur cette question, la politique de qualité mise en place au début des années 2000 fournit, durant la deuxième moitié de la décennie, des arguments convaincants : la science vient justifier ces limitations dont on peut démonter maintenant que, sans elles, la qualité serait perdue ou amoindrie ; loin d'être victimes de ces limitations, les consommateurs en bénéficient et c'est pourquoi ils les réclament au nom de leur plaisir, de leur sécurité, de leur environnement... Tout au plus, à l'approche des années 2010 demande-t-on, dans les négociations internationales, que ces limitations n'entretiennent pas des raretés abusives ; en la matière, les experts ne manquent pas de fournir des arguments contradictoires ; des procès se développent, signant la reconnaissance des contingentements, au moins dans certaines circonstances...

Si on peut ainsi s'attendre, au cours de la décennie 2000, à la prise en compte progressive de considérations sanitaires, qualitatives et environnementales dans les règles régissant les échanges internationaux de produits agro-alimentaires, il est probable, au contraire, que les soutiens qui ne sont pas encore pleinement découplés resteront contestés du fait des distorsions de concurrence qu'ils entraînent. A cet égard, les aides directes consécutives aux réformes de la PAC de 1992 et

1999 (qui sont pour l'instant regroupées dans la « boîte bleue ») sont passibles de fortes critiques pouvant conduire à leur élimination.

On sait que cette élimination sera très difficile : de nombreuses exploitations ne survivent que grâce à ces aides directes et les revendications en faveur de leur maintien sont très fortes. Cependant une pression internationale énergique, plus ou moins acceptée tacitement par certains pays européens, pourrait conduire à leur effacement progressif au profit d'autres aides bénéficiant de légitimités moins contestables et même de légitimités largement approuvées. Parmi celles-ci, les aides bénéficiant à la qualité originelle pourraient réunir un large consensus : outre une incitation à l'amélioration qualitative des produits, elles sont associées à une gestion durable de l'environnement, elles soutiennent l'emploi, elles n'incitent pas à la croissance en superficie et à la hausse du prix de la terre. Bref, des différentes mesures caractéristiques d'une politique de qualité pourraient alors prendre le relais des aides directes, en instaurant ainsi progressivement une nouvelle politique agricole. Il reste alors à envisager les modalités du passage du régime en place aux nouvelles conditionnalités de la politique de qualité ; ce passage pourrait assurer le maintien des aides actuelles avec plafonnement sous réserves du respect des pratiques qualitatives et environnementales conformes à la nouvelle politique de qualité. Une telle évolution ne se fera pas sans difficultés... elle implique de fortes pressions extérieures pour l'imposer mais les Contrats territoriaux d'exploitation fournissent un outil pour la mettre en œuvre. La « labellisation » des agriculteurs au nom de la politique de qualité serait alors clairement en cours de généralisation.

Au cours des années 2005-2010, le rôle pris par les circonstances internationales dans la reconnaissance et la promotion d'une agriculture de qualité se justifie d'abord par les négociations annoncées au cours de cette période mais, plus fondamentalement, par une double série de raisons.

Le développement des échanges internationaux et leur contrôle par les organisations qui en sont chargées, l'Organisation mondiale du commerce au premier chef, posent la question de la reconnaissance des définitions de la qualité originelle des produits. En effet, cette reconnaissance n'est pas immédiate tant les références utilisées - le territoire, les pratiques agricoles, le contrôle collectif... - peuvent être perçues, selon les canons de l'économie marchande les plus courants, comme distorsives, archaïques, sclérosantes.

La contestation des aides directes (sans justification autre que la baisse des prix garantis entre 1992 et 1999) formulée par les organisations internationales peut être utilisée pour obtenir une réorganisation interne des soutiens publics.

Tandis qu'au regard du premier type de questions, la politique de qualité originelle doit convaincre les partenaires extérieurs de la validité de ses références internes, elle doit utiliser la dénonciation des soutiens par l'extérieur pour faire évoluer l'organisation interne de ses interventions. On voit la difficulté du travail et la diversité des alliances à promouvoir pour le conduire. Dans ce travail, les pouvoirs publics, tantôt alliés aux producteurs nationaux de qualité en bénéficiant de l'indifférence des autres, tantôt alliés aux organisations internationales en opposition aux bénéficiaires nationaux d'aides directes, jouent un rôle central.

2015, un achèvement menacé : une concurrence entre diverses conceptions de la qualité

Dans le dernier tiers de notre période sous analyse, l'agriculture de qualité achève de se constituer. Elle bénéficie d'une reconnaissance nationale et surtout internationale acquise récemment. Elle est débarrassée de la politique agricole précédente dont il ne subsiste que des reliquats minimes, les soutiens publics bénéficiant à l'agriculture se trouvent allégés et affectés à des usages jugés légitimes : la qualité des produits, la gestion de l'environnement, l'emploi. Une organisation institutionnelle nouvelle achève d'être mise en place au service de ces usages, elle dispose des outils (signes de qualité, Contrats territoriaux d'exploitation, relations interprofessionnelles...) nécessaires à sa gestion. L'appareil d'encadrement de l'agriculture de la période actuelle est allégé et réorienté au service de la promotion de la qualité originelle. 80 % de la production agricole finale participe de cette conception de la qualité : l'origine - définie par une localisation mais aussi par des pratiques de production et de transformation - est connue, la qualité est définie, la traçabilité est acquise, la durabilité de l'agriculture productive est garantie, la diversité des fonctions associées à la production est assurée.

Comme on l'a vu, cette agriculture très organisée est régie par le marché dont on accepte les effets de sélection et donc d'exclusion... L'agriculture de qualité connaît des producteurs, des produits, des

régions qui sont exclus de la compétition. Ainsi, cette agriculture de qualité, outre les performances économiques et idéologiques qu'elle peut avancer, s'avère cohérente : elle répond aux sollicitations actuelles du système économique en respectant les caractéristiques essentielles (la propriété, la concurrence), elle est manifestement praticable et accessible.

Cependant, la promotion de cette agriculture suppose, comme on n'a cessé de le souligner, un volontarisme fort et constant. Une régulation principalement fondée sur les seuls mécanismes de marchés ne conduit pas à une organisation de ce type. La poursuite des réformes traditionnelles de la PAC (1992, 1999) n'y conduit pas non plus et pas davantage d'ailleurs les pratiques habituelles de la « corporation » agricole (des années 1970 ou 1980). Ce volontarisme indispensable passe par une intervention soutenue des pouvoirs publics destinée non pas à se substituer au marché mais à en assurer un fonctionnement conforme aux objectifs. Cette intervention publique trouve son fondement non pas dans une préférence idéologique mais dans la nature des acteurs concernés et leur relation : si peu d'entre eux sont frontalement opposés à ce scénario, la plupart sont plus ou moins hésitants sur l'opportunité d'une organisation générale de l'agriculture française autour de la qualité originelle. Les questions de biens communs et d'externalités sont ici centrales. Dans ces conditions, la coopération entre acteurs risque fort de ne jamais être suffisamment complète et intense pour déboucher sur la construction d'une nouvelle politique.

Toutes ces remarques montrent qu'en 2015, l'éventuel épanouissement de cette agriculture fondée sur la qualité originelle n'est pas définitivement acquis : d'abord parce que cette organisation est fragile ensuite parce qu'elle va être soumise à concurrence.

Sa fragilité provient du fait que l'organisation sur laquelle cette agriculture repose peut être contestée, certains des acteurs pouvant faire défection. Or, on l'a vu, les motifs de défection sont nombreux (voir tableau « Les acteurs et leur champ d'action », colonne « obstacles à surmonter ») et susceptibles de conduire les agents à se tenir à l'écart de cette organisation. Certes on peut penser que l'engagement des pouvoirs publics sera suffisamment énergique (et doté de moyens, suite à la régression des aides directes) pour assurer un attrait à l'organisation. Mais les pouvoirs publics peuvent aussi trouver que leur intervention active et permanente est finalement contraignante pour un bénéfice modeste : une agriculture davantage auto-régulée, sollicitant moins l'action publique ne serait-elle pas préférable ?

C'est là qu'apparaît la concurrence possible d'autres scénarios, en particulier de ceux qui reposent sur d'autres conceptions de la qualité et peuvent être plus aisément praticables par les divers acteurs présents dans le jeu. Ainsi en est-il d'une conception technologique ou industrielle qui fonde le scénario 2 « L'ordre industriel ».

La qualité technologique est le résultat d'un traitement de matière première agricole par des procédés industriels souvent secrets et justifiant la qualité. Comme on l'a vu, c'est l'entreprise qui est ici centrale alors que dans le scénario 3, c'est l'origine et l'organisation. Or cette qualité technologique ne manque pas d'attraits ; davantage que la qualité originelle, elle est orientée sur les gains de productivité et permet donc des baisses de prix sensibles ; elle est ouverte à la mise au point de produits nouveaux renouvelant le champ des produits consommés ; elle vise la commodité d'usage, l'adaptation aux circonstances d'utilisation. Bref, plutôt qu'une conformité à des pratiques codifiées, c'est l'innovation qui est ici recherchée. Sans rejeter totalement l'innovation, l'agriculture de qualité originelle, au contraire, en soumet l'usage au respect des règles collectives.

Cette qualité technologique est soutenue par des acteurs puissants : les entreprises, la recherche scientifique, tout en bénéficiant des pratiques marchandes sinon des discours de la plupart des autres acteurs : consommateurs, producteurs, organisations professionnelles. Les pouvoirs publics peuvent aussi préférer ce scénario, à la fois innovant et peu dérangeant...

Sans insister sur le scénario 2 décrit par ailleurs, on comprend que ses promoteurs vont être portés, soit à devancer la politique de qualité originelle en la rejetant dans la reproduction des pratiques traditionnelles et en s'appropriant les rentes d'innovation, soit à la dénoncer au titre des soutiens publics dont elle bénéficie et qui les empêche d'occuper dans la concurrence la place qui, selon eux, devrait leur revenir.

C - LES CARACTERISTIQUES DU SCENARIO

C. 1. Logique et cohérence du scénario

Une qualité associée à un espace organisé

La qualité telle qu'elle est entendue ici repose sur des actifs spécifiques communs à un espace territorial ou social : écologie, histoire et géographie locales, patrimoine, pratiques agronomiques, organisation sociale. Leur valorisation passe par une organisation et une reconnaissance collective définissant le produit. Cette définition repose sur l'origine du produit au sens large : provenance géographique, pratiques de son obtention (techniques agricoles et agro-alimentaires mises en œuvre), principales caractéristiques. La provenance géographique est parfois constitutive de la définition (c'est le cas des Appellations d'Origine Contrôlée, par exemple), parfois simplement informative (agriculture biologique). Cette organisation et cette reconnaissance collective jouent le rôle (dans son espace territorial et social), d'un bien public concourant au fonctionnement du marché.

Cette définition reconnue et contrôlée des produits est une condition indispensable au fonctionnement satisfaisant des marchés. En son absence, la régulation marchande serait gravement handicapée : les bons produits seraient exclus, les prix ne rémunéreraient pas la qualité, les tricheries de développeraient... Souvent considérée, à tort, comme une donnée naturelle, spontanée ou immédiate, cette définition des produits procède au contraire d'un travail, d'une organisation, d'un accord (entre les participants au marché) précisant la qualité des produits échangés. Conformément aux enseignements de la théorie économique contemporaine, on conclura que l'insertion efficace de cette agriculture de qualité dans le marché suppose une définition des biens sans asymétrie d'information.

Décidée et gérée collectivement, la définition de la qualité implique donc la présence d'institutions (publiques ou para-publiques) chargées de certifier, d'homologuer, de valider les produits et bénéficiant pour cela de l'adhésion des producteurs, des transformateurs et des consommateurs. La traçabilité est ainsi assurée. La propriété et l'exploitation de la qualité sont ici collectives. Ces conditions de production et d'échange créent une solidarité entre les acteurs d'une même filière (Voir micro-scénarios «Des régions spécialisées» et «Produits de qualité»)

Une qualité fondée sur des pratiques productives raisonnées et contrôlées publiquement

Cette reconnaissance collective régit des pratiques agronomiques et agro-industrielles qui sont raisonnées en fonction de la qualité attendue. Ces pratiques sont relativement stables : leur évolution obéit à une procédure prévue et gérée par l'organisation (c'est-à-dire qu'elle n'est pas seulement confiée au marché et aux entreprises). Cette gestion des techniques inclue la définition et le contrôle des pratiques de transformation qui participent, elles aussi, de la valorisation des actifs territoriaux. La transformation des produits est donc étroitement associée à la production et au territoire au nom de la définition d'une qualité qui s'impose à elle (voir micro-scénario « Agriculture verte »).

L'attention portée à la qualité qui justifie la définition et le contrôle des techniques trouve sa légitimité dans la satisfaction des besoins du consommateur mais aussi, plus largement, dans le respect ou le développement de l'histoire ou de la culture d'une société. Producteurs, consommateurs, organismes de certification, transformateurs partagent cette référence à l'histoire et à la culture.

Cette attention portée aux pratiques de production et de transformation (dont le choix et le contrôle concourent à la définition et à la reconnaissance de la qualité) fait que la question des effets de l'agriculture sur l'environnement, surtout des effets négatifs, n'est pas urgente : cette agriculture est «propre», la codification des pratiques est là pour la garantir. Les effets positifs - traitement amical de la nature et des ressources naturelles, référence au patrimoine entretenu, beauté ou typicité des paysages aménagés - sont souvent avancés et concourent à la justification du prix des produits ; ici, la rémunération des effets positifs et celle des produits sont étroitement associées et le prix des produits rémunère l'entretien de l'environnement (qui fait partie des conditions de production). Dans cette agriculture de qualité, la « multifonctionnalité » est donc souvent naturellement présente ; elle

procède du contrôle collectif des pratiques agronomiques et technologiques (voir micro-scénarios « Agriculture verte » et « Produits de qualité »)

Une qualité sanctionnée par les marchés (domestiques et internationaux)

Cette agriculture est pleinement insérée dans le marché, elle est dépendante de la demande en jouant de sa segmentation. L'adhésion du consommateur est recherchée à travers la réputation du produit qui s'appuie sur la certification réalisée par une institution extérieure aux producteurs, aux transformateurs et aux consommateurs mais reconnue par eux. L'information qui conditionne la certification est ici publique, affichée et partagée entre les acteurs. La certification concerne davantage le processus de production que le produit lui-même qui reste passible des variations (à cause des aléas et différences dans les fonctions de production) ; les consommateurs y verront l'occasion de découvertes, d'originalités, de commentaires.

L'épanouissement de cette agriculture est lié au dynamisme économique, social, démographique de ses clientèles françaises, européennes, mondiales. Les politiques de relance et d'expansion lui sont favorables surtout si elles s'accompagnent de mesures de cohésion sociale et de redistribution qui permettent (compte tenu de l'élasticité-revenu) une généralisation de la consommation de ces produits de qualité à un ensemble social large. Cette dernière hypothèse - l'expansion stimulée et contrôlée - ne semble raisonnablement envisageable que pour l'espace européen (voir micro-scénario « Un nouveau contrat social »).

Dans l'espace mondial, il faut s'attendre à la poursuite des perturbations et des incertitudes, mais celles-ci n'excluent pas l'existence de demande pour ces biens de qualité. Sans doute ces demandes sont sélectives (par le niveau de revenu et les pratiques culturelles qu'elles supposent), mais elles sont croissantes et souvent moins contestées que les exportations de produits de masse : ces dernières sont en effet subventionnées (d'où des distorsions qui sont dénoncées) et elles nuisent souvent au développement d'agricultures locales pourtant indispensables à l'exercice du « droit des peuples à se nourrir eux-mêmes ». Les exportations de ces produits de qualité, à forte valeur ajoutée, sont donc susceptibles de se développer en prolongeant un mouvement déjà clairement engagé : bien que peu soutenues par les aides publiques, elles progressent bien davantage que les exportations de produits standards de masse qui stagnent tout en étant coûteuses pour la collectivité et contestées par l'Organisation mondiale du commerce.

Le succès de cette agriculture de qualité dans le champ concurrentiel repose principalement sur des facteurs « hors prix » : sous ce terme, les spécialistes regroupent tous les facteurs de l'avantage concurrentiel en dehors des prix : qualité, notoriété, sécurité, accessibilité... Les formes de concurrence, tout aussi dures et parfois même plus difficiles que celles portant sur les prix, sont donc ici particulières : segmentation des marchés, définition des produits, contrôle et garantie de la qualité, sécurité d'approvisionnement, séduction des produits, signification de la consommation...

Cette pleine insertion dans l'économie marchande explique pourquoi cette agriculture de qualité est relativement affranchie des soutiens publics, du moins de leurs formes les plus manifestement distorsives. Elle est donc relativement indifférente à la baisse probable de ce genre de protection ; elle appelle par contre d'autres formes d'appuis publics. (Voir micro-scénarios « Produits de qualité » et « Un nouveau contrat social »).

Qualité et concurrence : les espaces et les hommes

Ainsi exposée au marché à travers ses produits, cette agriculture de qualité est aussi soumise à la concurrence pour ses facteurs de production. C'est particulièrement clair à propos de l'espace. En outre, cette insertion originale de l'agriculture de qualité dans les mécanismes concurrentiels implique la participation d'acteurs aux caractéristiques renouvelées par rapport à la situation actuelle.

Bien que très liée au territoire, cette agriculture de qualité ne pourra cependant pas assurer, à elle seule, la promotion ou le développement de tous les espaces ; même si l'interventionnisme public soutenait énergiquement l'identification et la valorisation des actifs territoriaux spécifiques, si les marchés se segmentaient au point de multiplier les opportunités de commercialisation, si les producteurs pouvaient accepter les risques afférents à ces stratégies de qualité, la totalité de l'espace rural français ou européen ne pourrait sans doute pas prétendre bénéficier de cette agriculture de qualité. La mécanique concurrentielle, même atténuée par un interventionnisme public, éliminera des espaces les moins bien dotés en ressources spécifiques : avantages naturels, capacité d'organisation, ressources humaines. Inégalement qualifiés, les territoires seront appelés à

des spécialisations qui seront sélectives excluant certaines zones en les condamnant à la stagnation et à la poursuite de l'exode.

Les acteurs de cette agriculture de qualité vont se référer à de nouveaux modèles techniques et culturels. Bien sûr la qualité devient davantage valorisée que la quantité, mais surtout la satisfaction des préférences des consommateurs est systématiquement recherchée et la sanction du marché est acceptée. La reconnaissance de ces contraintes (la demande, le marché, le consommateur...) s'accompagne de la valorisation des opportunités qui les accompagnent (produits nouveaux, différenciation, politique commerciale, valeur ajoutée...). Les demandes adressées aux pouvoirs publics se renouvellent conformément à ces références ; moins sollicitées pour garantir les prix et les revenus quelles que soient les situations de marché, les pouvoirs publics sont davantage appelés pour définir ou accompagner les conditions d'organisation et de fonctionnement des marchés dont on a souligné le rôle ci-dessus.

Consécutivement, la solidarité entre acteurs se déplace. Elle ne procède plus de la participation à la production agricole en général ou à l'alimentation du pays, elle découle davantage de l'identité associée à un produit spécifique, à ses conditions de production, aux besoins qu'il satisfait. Les motifs de la représentation et de l'action collectives des agriculteurs deviennent alors plus éclatés ; la solidarité au sein des filières de produit s'impose en prenant des modalités diverses : contrats, actions coordonnées, références communes, apprentissage, interprofessions... L'espace participe à ces formes de solidarité s'il concourt à la qualité des produits. En reprenant des formules évoquées aujourd'hui, on peut dire que les acteurs de ce scénario « Agriculture de qualité » sont plus sensibles aux projets qu'aux modèles systématiques, aux initiatives qu'aux « guichets ». Ils trouvent une légitimité dans la satisfaction de besoins de plus en plus clairement reconnus dans les sociétés d'aujourd'hui et l'acceptation d'une sélection selon leur performance (voir micro-scénario « Nouvelle modernité sélective »).

C. 2. Les effets tendanciels du scénario

Un emploi préservé

Cette agriculture de qualité, fondée sur la valorisation d'actifs localisés, utilisant des techniques légitimes aux yeux des consommateurs (fussent-elles coûteuses), associant production et transformation au nom de la qualité, est plutôt orientée vers le maintien voire la création d'emplois que sur leur réduction inéluctable et systématique. Elle procède d'une politique agricole dont l'essence ne repose pas d'abord sur l'élimination des travailleurs agricoles (comme c'est le cas de la politique agricole suivie depuis la guerre, officialisée en 1960-1962 et confirmée avec la Réforme de la PAC de 1992), mais sur d'autres considérations : produit de qualité, valeur ajoutée, techniques soumises à une gestion collective, relations agriculture-société, conquête (risquée) de marchés.

Des territoires valorisés

Les liens de cette agriculture de qualité avec les territoires sont à la fois forts (le territoire participe, de diverses manières, à la définition de la qualité), sélectifs (du fait de la concurrence qui éliminera certains espaces) et souvent partiels (dans la mesure où l'agriculture est rarement liée à la totalité du développement local). Le succès d'un territoire dépendra de l'attrait de ses actifs spécifiques (agricoles ou non) et de l'efficacité des organisations mises en place pour les valoriser. Sans doute, des espaces disposent de certains avantages à cet égard : espace touristique, espace périurbain, paysages attractifs... Mais ces avantages ne sont pas totalement exclusifs : des zones à faible potentiel agronomique et avec des paysages difficiles peuvent compenser ces handicaps (exemple de Roquefort).

En définitive, le développement de cette agriculture de qualité repose sur l'aptitude des individus et des groupes à repérer et valoriser ou entretenir les opportunités distinguant leurs produits des biens de masse standardisés. Ceci dépend bien sûr des conditions locales, techniques ou culturelles, mais plus encore des capacités d'organisation pour identifier et faire reconnaître un projet d'agriculture de qualité. En dehors des situations acquises qu'il suffit d'entretenir, les risques sont bien sûr considérables, les outils font souvent défaut et on comprend que tant que les modèles de production les plus classiques ont bénéficié de fortes garanties, il ait été plus facile et attractif de tenter de les pérenniser plutôt que de rechercher des alternatives.

C'est pourquoi ce sont peut-être les régions aux performances agricoles les plus habituellement reconnues dans le domaine des biens de masse qui sont le plus éloignées de cette agriculture de qualité. L'observation montre que le changement n'est pas impossible mais il est d'autant plus difficile que la situation initiale était confortable.

Les relations entre agriculture de qualité et territoires incitent au rapprochement et à l'association des politiques concernant l'agriculture et l'aménagement du territoire : marchés et territoires sont ici combinés et se construisent mutuellement. Pour assurer cette co-construction, les instances régionales sont souvent bien placées ; encore faut-il pour cela qu'elles disposent d'outils (techniques, économiques, juridiques) qui sont produits (ou au moins tolérés) par les pouvoirs nationaux et internationaux. Sans être pleinement confirmées, certaines évolutions envisagées pour la PAC laissent entrevoir de tels rapprochements entre secteur agricole et territoires ruraux, entre politique agricole et politique rurale.

Le marché et l'organisation collective étroitement associés

Cette agriculture de qualité associe marché et organisation. Elle travaille pour le marché mais, on l'a vu, la nature des produits qu'elle commercialise implique une organisation qui définit et contrôle la spécificité de ces produits et leur condition d'obtention. Cette association marché-organisation permet de distinguer les formes de régulation caractéristiques de cette agriculture.

Les prix ne sont pas soutenus par des achats publics ou des subventions. On n'est pas non plus dans le régime des matières premières banalisées dotées d'un prix international (cas des «*commodities*»). Les spécificités du produit, les solidarités qu'elles entraînent entre les acteurs induisent un fonctionnement de marché soumis à l'organisation. Celle-ci assure, avec des risques et des incertitudes bien sûr, la formation d'un prix devant rémunérer les qualités du produit, son contrôle, le renouvellement des conditions de production.

On comprend que cette organisation puisse prêter à discussion : est-elle là pour satisfaire les préférences des consommateurs qui, sans elles, ne seraient pas honorées ou vient-elle créer une rareté qui sera à l'origine de distorsion de concurrence et de rentes ? Sans nier l'existence de ce débat sur la justification de l'organisation dans laquelle le marché fonctionne, on doit noter le changement associé à ce scénario : l'objectif n'est pas d'obtenir une baisse des prix continue consécutivement au gain de productivité, il est d'obtenir un prix rémunérant la qualité et son renouvellement.

Cette triple référence à la qualité, aux marchés et aux espaces (territoriaux ou sociaux) marque évidemment une rupture profonde avec les objectifs et les pratiques les plus caractéristiques des organisations et de la politique agricole en place : depuis la deuxième guerre, ces dernières ont été entièrement consacrées à la généralisation la plus complète possible d'un modèle standardisé, homogène et garanti de production, d'exploitation, d'agriculteur. Avec l'agriculture de qualité on est dans le champ de la segmentation des marchés, de l'initiative locale risquée, de l'engagement économique en faveur de l'originalité, de l'acceptation des contrôles et contraintes en sa faveur. Les hommes porteurs de tels projets, longtemps tenus à l'écart des organisations classiques, devraient alors y trouver une place ou créer leurs propres organisations. Des organisations nouvelles ou profondément renouvelées pourraient ainsi prendre le relais des standards habituels.

Une intervention publique renouvelée

Cette agriculture de qualité fondée sur un espace (territorial et social) productif local appelle de fortes organisations impliquant, d'une manière ou d'une autre, un interventionnisme public. C'est vrai pour le contexte de ce scénario qui associe croissance économique et cohésion sociale ; c'est encore plus vrai pour son contenu même : la définition, la promotion, la garantie, le contrôle des produits de qualité impliquent des procédures et des accords pour lesquels les pouvoirs publics sont sollicités.

Ces constats montrent qu'on est ici en présence d'une qualité ouverte, démocratique, «républicaine»... par opposition à une vision sélective, fermée, « aristocratique ». Bref, on pense davantage à une qualité «France» qu'à une qualité «Fauchon».

C. 3. Place du scénario

Les caractéristiques de ce scénario et la recherche de leur cohérence permettent de spécifier la conception de qualité à laquelle il se réfère en se différenciant ainsi d'autres scénarios, notamment de ceux dont il est proche : « L'Ordre industriel » et « L'Agriculture de services ».

La qualité est ici associée à un espace productif local et donc à la production agricole. C'est différent d'une qualité considérée comme le produit d'une technologie industrielle ou encore d'une qualité considérée au nom de l'hygiène. C'est une vision proche des conceptions françaises approximativement confirmées à Bruxelles. Elle n'est pas figée : sous l'effet de l'évolution des marchés, des techniques, de l'organisation sociale, les productions de qualité se transforment mais ces transformations sont contrôlées ou orientées au nom d'un projet collectif accepté par les pouvoirs publics, les producteurs, les consommateurs, les transformateurs. C'est pourquoi le renouvellement ou l'adaptation de ces produits de qualité demande du temps : les procédures sont codifiées et publiques, elles ne sont ni rapides, ni souples.

Une autre conception de la qualité - analysée dans le scénario 2 « L'ordre industriel » - repose sur les décisions de l'entreprise gérant une offre industrielle et recherchant l'adhésion des consommateurs par la réputation de ses produits acquise sur le marché. Dans ce cas, la transformation agro-alimentaire est le lieu de définition et d'élaboration de la qualité ; la production agricole ne constitue qu'une matière première traitée pour élaborer un nouveau produit qui, lui, bénéficiera d'une reconnaissance de qualité. Cette dernière intervient en aval et parfois même en dehors de la production agricole ; à l'image de ce qui se passe souvent dans les processus industriels, la définition de la qualité est retardée vers l'aval. Contrairement à ce qu'il en est avec le scénario « Agriculture de qualité », ce sont les firmes agro-alimentaires qui gèrent la qualité en mobilisant leurs ressources : innovation, maîtrise des processus, flexibilité de l'organisation, capacité de financement, unicité de décision.

Dans le scénario « Agriculture de qualité », la qualité est définie par l'origine des produits (en incluant bien sûr leurs conditions d'élaboration), elle est gérée collectivement ; dans le scénario 2 « L'ordre industriel » la qualité résulte d'une technologie gérée par un acteur indépendant.

Associée à un espace (géographique et/ou social) de production définie, le scénario 3 se distingue du scénario 4 « Agriculture de services ». Dans ce dernier, l'agriculture est impliquée dans les dynamiques du développement rural contemporain au point que l'activité agricole comme les statuts des agriculteurs se diversifient pour concerner le « pays » dans son ensemble. Au contraire, l'agriculture de qualité ne concerne que la production agricole ; pour aborder les marchés domestiques et internationaux cette agriculture est autant - et parfois même davantage - insérée dans les filières de produits que dans les relations de proximité géographique. De ce fait, elle est sélective, alors que le scénario « Agriculture de services » cherche à préserver la diversité des espaces ruraux.

La conception de la qualité développée ici n'est pas fondamentalement élitiste en ce sens qu'elle est ouverte et appuyée par l'intervention publique de manière à occuper la place la plus large possible. Elle ne se limite pas à la satisfaction des couches les plus fortunées en laissant aux autres la production banale ; elle cherche à mobiliser le plus largement possible les ressources pour satisfaire un marché segmenté avec des produits de qualité, transformés, à forte valeur ajoutée. Bien sûr, une telle ambition n'exclut pas la concurrence : tous les espaces n'y triompheront pas... mais elle cherche à la gérer ou à l'orienter plutôt que de s'y soumettre avec comme seul avenir la baisse des prix. La recherche de la différence fondée sur le territoire et la production devient alors centrale et systématique (et non plus annexe, minoritaire, voire marginale).

CONCLUSION

La justification de ce scénario «Agriculture de qualité» repose à la fois sur la cohérence de cette agriculture fondée sur la qualité originelle et sur son adéquation aux attentes de la société à l'égard de la production agricole et de l'environnement. Cette forme d'agriculture réunit les attributs de sécurité, traçabilité, qualité, durabilité qui sont aujourd'hui d'autant plus activement revendiqués qu'ils semblent maltraités par un développement agricole conçu au nom des seules performances techniques ou économiques envisagées à court terme. En outre, elle s'inscrit dans les mécanismes économiques aujourd'hui valorisés - le marché, la concurrence, la propriété - sans pour autant s'y soumettre aveuglément. Enfin cette agriculture trouve dans la situation actuelle (t^o) des amorces dont la généralisation peut apparaître légitime et souhaitable.

L'éventuel développement de cette agriculture de qualité s'insère dans un champ de forces contradictoires. Même les acteurs qui se présentent comme les plus favorables à cette agriculture (les consommateurs, les responsables du développement local, les gestionnaires de l'espace, parfois les distributeurs...) hésitent à soutenir pleinement et exclusivement les choix stratégiques en sa faveur. A l'inverse, les acteurs qui sont réservés à son égard (les milieux internationaux, les industries agro-alimentaires, les bénéficiaires des soutiens publics actuels, la recherche...) peuvent ne pas constituer pour autant une opposition systématique, frontale et définitive.

Dans une telle situation qui associe soutiens et obstacles, les pouvoirs publics, même s'ils ne sont pas à l'origine des forces appelant cette agriculture de qualité, ont un rôle important et nouveau pour orienter les compromis sociaux en sa faveur. La nouveauté provient des changements dans les interventions à mettre en place, on en a vu des illustrations ci-dessus ; elle provient aussi de la façon de les gérer qui reposera moins sur des procédures centralisées et uniformes, davantage sur une combinaison d'initiatives localisées et de dynamiques collectives.

La promotion de cette agriculture de qualité est donc soumise à des conditions qui sont à la fois exigeantes et très significatives de la période. On comprend alors le double statut qui peut lui être réservé. On peut y voir un relais exclusif, ou au moins dominant, à une politique agricole épuisée ou en voie de l'être. On peut aussi la considérer comme un scénario complémentaire d'autres évolutions, notamment des scénarios 2 «L'ordre industriel» ou 4 «L'Agriculture de services». Pour l'agriculture de qualité, c'est un attrait : elle peut être utile à une fraction de l'agriculture sans pour autant devenir l'axe exclusif de la politique agricole et alimentaire. C'est aussi une limite : elle peut servir de masque.

BIBLIOGRAPHIE

BERANGER C., VALCESCHINI E. (coord.). *Qualité des produits liés à leur origine*. Actes du Séminaire des 10 et 11 novembre 1998. INRA - DADP - SAD. 290 p.

BUREAU J.C., GOZLAN E., DOUSSIN J.P. *Les normes sanitaires et technique, nouvel enjeu du contexte international*. Cahier Club Demeter, n° 9, 1999, pp 1-57

CERF M. et al. (éds). *Qualité et systèmes agraires : techniques, lieux, acteurs*. Paris : INRA, Etudes et Recherches sur les Systèmes Agraires et Développement, n° 28, 1994, 380 p.

CODRON J.M., STERNS P., BUSCH L. (éd.). *Question de normes agro-alimentaires dans le contexte agro-alimentaire*. Cahier d'Economie et Sociologie Rurales, n° 55-56, 2000, pp 45-138.

EYMARD-DUVERNAY F. *Conventions de qualité et formes de coordination*. Revue Economique, vol. 40, n° 2 Mars 1989, pp 329-359.

La qualité dans l'agro-alimentaire. Economie Rurale, n° 217, 1993.

LAGRANGE L., VALCESCHINI E. (éd.). *Les signes officiels de qualité : efficacité, politique et gouvernance*. Economie Rurale, n° 258, juillet-août 2000. 144 p.

LETABLIER M.T. *La logique du lieu dans la spécification des produits référés à l'origine*. In : Torre A. (éd.). *Activités agricoles et agro-alimentaires et développement local*. Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n° 3, 2000, pp 475-488.

NICOLAS F., VALCESCHINI E. (éds.), PAILLOTIN. G. (préf.). *Agro-alimentaire : une économie de la qualité*. Paris : INRA Ed. ; Economica, 1995, 433 p. (Collection Economie agricole et alimentaire).

PASCAL Gérard. *L'alimentation de demain*. pp 249-260. In : *Université de tous les savoirs ; Michaud Y. (dir.). Qu'est-ce que l'humain ? vol. 2*. Paris : Editions Odile Jacob, 2000. 602 p.

PERRIER-CORNET P., SYLVANDER B. *Firmes coordinations et territorialité une lecture économie des filières d'appellation d'origine*. Economie Rurale, n° 258 Juillet-Août 2000.

PUJOL J.L., DRON D. ; Cellule Prospective et stratégie. *Agriculture, monde rural et environnement : qualité oblige*. Rapport à la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement. La Documentation Française, 1998, 589 p. (Collection des rapports officiels).

SYLVANDER B., MARTY F. *Logiques sectorielles et territoriales dans les AOC fourragères : vers un compromis par le modèle industriel flexible*. Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n° 3, 2000, pp 501-518

THEVENOT L. *Des marchés aux normes*. pp 33-52. In : ALLAIRE G., BOYER R. (éd.). *La grande transformation de l'agriculture*. Paris : INRA, Economica, 1995, 444 p.

TRONQUOY P. (dir.) - *Science et Société*. Les Cahiers Français, n° 294, janvier-février 2000, 96 p.

VALCESCHINI E. *La dénomination d'origine comme signe de qualité crédible*. Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n° 3, 2000, pp 489-500.

scénario 4 : l'affirmation des agricultures de service

L'Agriculture de services

Jean-Claude BONTRON

L'occupation et la mise en valeur économique de l'espace rural en France ont été pendant longtemps la résultante presque exclusive de l'activité des agriculteurs, qui en justifiaient d'ailleurs l'essentiel du peuplement. La demande de la société envers l'agriculture est alors celle de biens alimentaires, en quantité suffisante dans un premier temps pour nourrir les populations urbaines, puis à un faible coût lorsque l'industrie agro-alimentaire s'interpose entre le producteur et le consommateur. La politique agricole après avoir soutenu la diffusion des progrès techniques et la modernisation de l'appareil de production, s'attache à réguler la production et maintenir les revenus dans le contexte du marché communautaire, certes préférentiel, mais devenu excédentaire.

Au cours des dernières années, les éléments de cet «équilibre» vont totalement changer : le rôle tangible de l'agriculture dans l'économie rurale recule fortement, s'accompagnant d'une forte baisse de la population agricole au sein de la population rurale ; avec le tourisme et les loisirs, on assiste à la montée de nouveaux usages sociaux de la campagne ; les terres sont utilisées de manière croissante à des fins non-agricoles ; de nouveaux ménages s'installent dans les communes rurales. S'agissant des biens alimentaires, la demande du citoyen à l'agriculture devient plus exigeante en qualité et en maîtrise des conditions de la production. Cette demande s'élargit à de nouvelles attentes qui touchent à la préservation du cadre de vie et de l'environnement et à des activités de service.

Les acteurs ruraux non-agriculteurs prennent progressivement le pouvoir dans les collectivités rurales et cherchent à promouvoir de nouvelles formes de développement que celui généré par l'agriculture, autour de l'accueil de nouveaux résidents et d'entreprises, d'une mise en valeur des ressources patrimoniales, de l'économie des services locaux. La décentralisation conforte leur rôle et le transfert des initiatives sur le terrain.

La politique agricole est bousculée dans ses principes et ses instruments. En dépit de ses réformes successives elle n'apparaît plus à même de résoudre toutes les contradictions nées de ces évolutions : le productivisme est mis en cause pour sa contribution à des excédents coûteux et permanents ainsi que pour ses atteintes à l'environnement. L'uniformisation des modèles de production qui érode la diversité des terroirs est critiquée. Les agriculteurs eux-mêmes sont divisés sur leurs pratiques et leur rôle dans la société.

C'est la convergence de toutes ces tendances qui nous amène à présenter le scénario «L'agriculture de services». Celui-ci propose une recombinaison des fonctions de l'agriculture, du concept d'entreprise agricole, et en quelque sorte, du contrat passé entre les agriculteurs et la société.

A - LES FONDEMENTS DU SCENARIO 4 : MICRO-SCENARIOS CONSTITUTIFS

Dans ce scénario, les agriculteurs sont partie prenante, au côté d'autres professions et groupes sociaux, de la mise en place d'une nouvelle économie rurale et d'un nouveau mode d'usage social des ressources et des territoires ruraux. Ce scénario s'inscrit dans la construction d'une ruralité

post-moderne plus largement intégrée et complémentaire du fonctionnement de la société urbaine, qui implique une révision complète des fondements et des outils de la politique agricole. Il repose sur un ensemble d'hypothèses constitutives (voir tableau ci-après).

S'agissant du contexte général, l'approfondissement de la construction européenne et une large ouverture du territoire français aux échanges internationaux constituent des éléments favorables. Il en va de même de la permanence des politiques de redistribution de l'Union en faveur des territoires fragiles et des catégories sociales en difficulté, ce qui implique une conjoncture de croissance économique. La valeur patrimoniale des espaces ruraux est reconnue par la société qui accepte le financement public de sa préservation. Une large subsidiarité s'exerce à tous les niveaux et le développement local est porté par des démarches initiées par les acteurs locaux. Nous sommes aussi dans un scénario où les politiques agricoles encouragent la qualité et non les quantités, les liens produits/territoires, la protection de l'environnement et la multifonctionnalité des exploitations. Les pratiques agricoles intègrent ces dimensions dans le cadre d'une agriculture «territoriale», elle-même admise et promue par les régions et la profession agricole.

Au total, ce scénario suppose que soient confirmées et amplifiées les inflexions (et surtout les tentatives de basculement) qui ont été engagées par l'action publique depuis une quinzaine d'années (politiques de soutien accru à la qualité des produits, réforme plus radicale de la PAC, extension des Contrats territoriaux d'exploitation, généralisation de la politique des Pays...), ou qui sont ponctuellement à l'œuvre dans les territoires ruraux (revalorisation et ouverture de l'espace rural, montée des initiatives locales et de la pluriactivité des agriculteurs).

Constitution du scénario 4

Les domaines	Les micro-scénarios
CONTEXTE	<p>Nouveau contrat social</p> <p>L'Union européenne et la France, dans un contexte de légère croissance, renforcent leurs politiques de redistribution et d'équité sociale et territoriale.</p>
MARCHÉ ET POLITIQUES PUBLIQUES	<p>Produits régionaux</p> <p>Une agriculture tournée vers les produits de qualité, valorisant les terroirs et les savoir-faire locaux, vendant sur les marchés de proximité et exportatrice de produits transformés.</p>
PATRIMOINES ET TERRITOIRES RURAUX	<p>Le Triomphe des Pays</p> <p>Valorisation par l'agriculture et les acteurs locaux, des actifs spécifiques des territoires (terres et patrimoines) dans le cadre de démarches endogènes bénéficiant du soutien déconcentré de l'État.</p>
TECHNIQUES ET PRATIQUES	<p>Agriculture territoriale</p> <p>Une agriculture multi-fonctionnelle, ancrée sur son territoire, participant à la gestion de l'environnement et des paysages, limitant l'usage des intrants, soucieuse de la préservation du milieu et contribuant à son identité.</p>
PRODUCTEURS ET ORGANISATIONS	<p>Ouverture au rural</p> <p>La profession agricole s'ouvre sur les nouveaux métiers et la diversité des statuts professionnels, sur les apports extérieurs et le partenariat avec d'autres acteurs publics et privés.</p>

Le contexte favorable à ce scénario va bien au-delà de changements de stratégie des seuls acteurs de la sphère agro-alimentaire, il implique les dynamiques sociales globales, notamment celles de la société urbaine, et l'action publique dans toutes ses dimensions. Il repose aussi sur le développement conjoint d'une « agriculture de services » que l'on peut l'envisager autour de la mise en œuvre de trois opportunités :

- L'espace rural français dispose, dans une perspective de développement durable, de nombreux avantages comparatifs. Convenablement valorisés, ils sont susceptibles de participer à une offre diversifiée d'espaces productifs et résidentiels, de ressources naturelles et patrimoniales, de biens et de services, pour le bénéfice de l'ensemble de l'économie et de la société.
- Il existe, en France et en Europe, un potentiel significatif de ménages candidats pour une installation permanente (retraités, périurbains) ou temporaire (résidents secondaires) à la campagne, de créateurs ou repreneurs d'entreprises, de professions libérales prêts à s'investir et à investir dans le milieu rural, de clientèles pour des pratiques de loisirs, de vacances et de remise en forme dans des zones rurales de notre pays.
- Les acteurs locaux prennent conscience de l'existence de ces potentialités et des perspectives économiques qu'elles offrent, ils engagent des initiatives pour les valoriser, s'ouvrent plus volontiers à l'installation de nouveaux venus (agriculteurs et non-agriculteurs), s'associent dans des partenariats de proximité et s'organisent collectivement pour élaborer des projets intégrés de développement à l'échelle de « pays ».

Cette renaissance rurale qui est déjà à l'œuvre dans certaines régions de montagne et du Midi de la France peut s'étendre à une vaste fraction du territoire et s'élargir à un spectre plus large d'activités et de partenaires, avec la participation des agriculteurs.

B - QUELLES CONDITIONS POUR L'EMERGENCE DU SCENARIO ?

On peut penser qu'un certain nombre de tendances et d'acteurs sont d'ores et déjà favorables à la réalisation de ce scénario, ce qui en renforce la crédibilité. Toutefois, on ne peut ignorer l'existence de forces de résistance qui peuvent le faire échouer ou en limiter la portée.

B. 1. Les facteurs et les acteurs favorables

Plusieurs tendances favorables au développement de ce scénario sont déjà amorcées et sont susceptibles de s'amplifier, notamment dans une stratégie de valorisation interne de l'espace européen et de croissance ne visant pas à la conquête des marchés alimentaires mondiaux.

Les éléments favorables à ce scénario se trouvent d'abord à l'extérieur du système, au sein de tendances qui affectent la société urbaine et rendent crédible une « renaissance rurale », mais ils correspondent aussi aux projets et aspirations de certains agriculteurs, prêts à développer sous différentes formes une agriculture de services.

Les facteurs externes au monde rural

Il faut d'abord mentionner la revalorisation de l'image de l'espace rural comme lieu pour vivre et entreprendre. En effet, l'image du rural dans la société s'est considérablement améliorée depuis une vingtaine d'années, ainsi qu'en témoignent de nombreuses enquêtes d'opinion réalisées à la demande de la DATAR ou du Sénat, et les « socio-styles » utilisés dans les profils de marketing. Aujourd'hui, l'imaginaire et les pratiques de nos concitoyens identifient l'espace rural comme le lieu d'une vie équilibrée, saine et proche de la nature, comme un lieu de ressourcement et de « re-création », mais aussi comme lieu possible pour entreprendre et réaliser ses désirs à divers âges de la vie. L'isolement n'est plus attaché au monde rural, il n'en constitue pas nécessairement un handicap et, dans certains cas, il est même recherché.

Tout ceci est consolidé par le progrès des techniques et le développement des réseaux d'échanges et de communication qui couvrent aujourd'hui la plus large partie des zones rurales. Ces progrès ont en effet été considérables et rendent désormais crédible cette alternative de la localisation rurale. Les réseaux et les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

permettent à chacun et en tout lieu de pouvoir échanger et d'être ouvert sur le monde, d'accéder à l'information et aux services de toutes natures (professionnels, commerciaux, culturels, ludiques,...). Aussi, le choix d'une localisation rurale pour l'implantation d'une résidence permanente ou temporaire, ou pour la création d'une nouvelle activité, devient non seulement possible mais présente des avantages en terme de coût et de qualité du cadre de vie. Cela favorise la dispersion des activités et des hommes et donc le scénario d'une «renaissance rurale» propice à l'agriculture de services.

Dans le même temps, l'allongement et la recomposition du «temps libre» dans la semaine (généralisation de la semaine des 35 heures) et dans l'année (allongement des périodes de vacances) comme celui de la durée de vie après la retraite (plus de 30 années en moyenne) offrent la possibilité d'un nouveau rapport au temps et à l'espace. Dans cette perspective, les milieux ruraux sont très directement concernés. Les phénomènes de mobilité résidentielle et de multi-résidences, de pratiques des séjours courts, vont en conséquence s'amplifier. La mobilité croissante des individus jusqu'à un âge de plus en plus avancé, va conforter cette tendance.

L'évolution envisagée apparaît d'autant plus plausible que s'affaiblit le mythe de la mégalopole et que s'amplifient les dysfonctionnements urbains de toutes sortes. Les surcoûts de la concentration n'arrivent plus à être maîtrisés en terme de circulation urbaine, de mobilisation de nouveaux espaces publics, d'organisation de la vie quotidienne, de pollutions,... Un nombre croissant de gens n'arrive plus à réaliser dans la ville un projet familial ou professionnel qui corresponde à ses aspirations. C'est notamment le cas des jeunes ménages ayant des enfants et des personnes en sortie de vie active lorsque leur pension de retraite est réduite. Enfin, l'insécurité, ou sa perception, devient un facteur répulsif de plus en plus réel. La ville devient parfois un lieu d'exclusion sociale plus que d'intégration. Mais la crise urbaine, si elle renforce le scénario considéré, n'en est cependant pas une condition indispensable.

Les facteurs internes au monde rural

Les projets de certains agriculteurs correspondent parfaitement au schéma proposé. C'est surtout le cas de petits agriculteurs qui cherchent de nouvelles formes de diversification et de ceux des régions difficiles qui ne peuvent s'engager dans une démarche ni adopter le modèle «productiviste». Plus directement concernés par ce scénario, ils peuvent être les défenseurs de ce projet d'une nouvelle économie rurale. Des agriculteurs plus importants, anticipant le développement du nouveau marché des services, sont intéressés par une stratégie de création d'activités périphériques de leur exploitation, qui en conforte l'emploi et les revenus. Mais, au-delà de ces phénomènes individuels, on peut estimer que certaines organisations agricoles sont en train de se «ruraliser» et d'ouvrir leurs métiers à d'autres partenaires. Le Crédit Agricole a été le premier à prendre ce virage, il a été suivi par beaucoup d'autres institutions : Groupama, les SAFER, les Centres d'économie rurale, les Gîtes ruraux ...

La montée de l'intercommunalité de projet, le succès de l'initiative communautaire Leader et des politiques de pays, ne constituent que quelques exemples du formidable mouvement qui est en train de rénover la France rurale et qui va dans le sens des choix évoqués ci-dessus.

La montée de groupes de pression favorables

Pour évaluer les nouveaux rapports de force à propos de l'agriculture et des espaces ruraux, il faut tenir compte des changements du corps électoral. Il est de plus en plus urbain, moins directement lié à des antécédents agricoles, plus sensible aux thèses environnementalistes qui considèrent la campagne comme un espace de patrimoine et de loisir plutôt que comme un espace productif. Les agriculteurs ne représentent sans doute guère plus de 10% de la population des communes rurales, aussi leur implication dans les pouvoirs locaux peut-elle basculer très brutalement. Les nouveaux élus seront alors tentés de concevoir autrement l'avenir de leur commune, de leur canton ou de leur département, les vocations à y développer et la gestion du territoire à y mettre en œuvre.

Ce scénario peut donc trouver un large appui auprès des citoyens contribuables ne comprenant plus la raison d'être des aides accordées à une production agricole excédentaire et dont certaines pratiques portent atteinte à la qualité de l'environnement naturel et au patrimoine paysager. Les acteurs locaux non-agriculteurs se joindront à eux dans la mesure où ils ont le sentiment de ne pas bénéficier de la même sollicitude, alors même qu'ils contribuent plus au maintien de l'emploi, du fonctionnement des services et de la sociabilité rurale.

B. 2. Les facteurs et les acteurs de résistance

Apparemment moins nombreux mais réels, et peut-être plus puissants, certains facteurs peuvent renverser les tendances et freiner la conclusion des alliances évoquées ci-dessus.

On peut d'abord les trouver dans la résistance de certains corporatismes agricoles et non agricoles. Une partie des agriculteurs, s'appuyant sur des résistances institutionnelles et le discours contre les « jardiniers de la nature », peut s'arc-bouter sur l'idée d'une exclusivité de la vocation productive de l'agriculture et refuser la réorientation des aides et la diversification vers les services. Les *lobbies* productivistes, tenants du premier scénario et principaux bénéficiaires de la PAC actuelle, sont certainement dans cet état d'esprit. Bien que minoritaires, ils ont constamment su trouver des soutiens dans la profession. On peut aussi imaginer certains propriétaires fonciers ou immobiliers gelant une partie de leurs biens nécessaires à ce développement. Les artisans et commerçants peuvent voir dans la multifonctionnalité des agriculteurs une menace et, en l'absence de modalités préservant leurs activités ou leur permettant d'accéder aux mêmes statuts et aides que les « agriculteurs de service », peuvent aussi être des opposants à ce scénario.

Ils trouveront sans doute des renforts dans les multinationales de l'agro-alimentaire qui ont plutôt intérêt à voir se développer une agriculture de masse assurant une production de matières premières à bas prix et des stratégies de marques pour les produits de qualité. Elles peuvent tenter de mettre en place des barrières juridiques et leurs moyens de riposte sont, bien sûr, importants. Les institutions financières, souvent frileuses par rapport à l'innovation, peuvent aussi représenter un obstacle sérieux et préjudiciable aux investissements nécessaires à ce scénario.

Du côté des politiques, les « centralisateurs » sont à ranger parmi les opposants, freinant l'expression des particularismes et la déconcentration des aides publiques. Certains élus peuvent aussi refuser tout changement et s'installer dans des comportements conservateurs freinant le développement des nouvelles fonctions rurales et l'intercommunalité souvent nécessaire à leur prise en charge.

Du côté de la société urbaine, la diffusion de modèles « naturalistes » d'usage de la nature, privilégiant les grands paysages et la « nature sauvage » plutôt que les paysages cultivés et « entretenus », serait évidemment défavorable car elle ôterait sa justification à une partie des activités de diversification envisagées et limiterait l'agriculture à sa fonction de production alimentaire. Mais plus radicalement encore, on peut imaginer une rupture du lien culturel, qui marque profondément la société française et européenne actuelle, vis-à-vis de la nature et du rural. Un mode de vie aux références strictement urbaines - ou virtuelles - aurait des conséquences rédhibitoires pour ce scénario : fin des migrations résidentielles vers l'espace rural, recul du tourisme vert, méconnaissance des signes de qualité liés à l'origine géographique, retrait des services publics ruraux ... Il conduirait à la marginalisation, puis à l'abandon des espaces ruraux, et augurerait sans doute une « artificialisation » de l'agriculture.

B. 3. Un scénario qui implique une réorientation de l'intervention publique

Le scénario des agricultures de service implique une poursuite du soutien public, mais sous d'autres formes qui appellent un renouvellement de ses objectifs et de ses modalités d'intervention. Ceci ne concerne pas que la PAC, mais l'ensemble des politiques territoriales. L'engagement des acteurs dans cette voie suppose en effet le maintien d'une intervention de la puissance publique, mais avec un changement de contenu et une redistribution des rôles. L'Etat doit d'abord redéfinir clairement les fonctions de service collectif que l'agriculture est amenée à développer dans ce scénario, notamment à son égard. Il lui revient aussi de construire les cadres juridiques nécessaires (contrats, réglementations, accords professionnels...), de préciser les grandes modalités d'octroi des aides et d'arbitrer sur leur répartition, entre ces fonctions et entre les régions ou collectivités. Enfin il devra accompagner et impulser le processus dans sa phase d'expérimentation et de mise en place. Les responsabilités doivent cependant être décentralisées et partagées avec les régions pour répondre au plus près aux attentes des citoyens et aux besoins de l'aménagement du territoire. Le marché jouera naturellement son rôle pour toutes les fonctions marchandes envisagées.

Une nouvelle politique agricole

Pour de nombreux acteurs, et notamment les syndicats agricoles, l'avenir des zones rurales continue à être pensé comme essentiellement dépendant de l'agriculture. La politique agricole, cogérée avec la profession, conçue à travers un soutien à la production plus qu'à l'espace ou aux hommes, a d'ailleurs constamment été réformée dans une optique de protection des fonctions traditionnelles de l'agriculture et des avantages acquis, plutôt que dans celle d'une adaptation aux changements du marché mondial, des attentes de la société à son égard et des nouveaux enjeux de l'aménagement du territoire. Ceci malgré l'apparition d'excédents structurels de production dans le contexte du marché communautaire et la rétraction des marchés mondiaux solvables. Trois lignes de force pour une nouvelle politique doivent accompagner ce scénario.

Réorientation des aides

Les grands enjeux du soutien à l'agriculture et aux zones rurales sont redéfinis autour du maintien de l'emploi, de la gestion durable de l'espace et de ses ressources, de la promotion des produits locaux de qualité, du renforcement de l'image et de l'attractivité des campagnes françaises dans le contexte du tourisme international. Dans tous ces domaines, la contribution de l'agriculture est reconnue comme étant indispensable. Fort de cette légitimation, une partie significative des aides actuellement consacrées au soutien de la production agricole est donc réorientée vers ces nouvelles missions d'intérêt public confiées aux agriculteurs et sans doute à d'autres entrepreneurs ruraux. Les aides à la production ne sont pas totalement supprimées mais strictement limitées dans le cadre de quotas répartis en tenant compte de la contribution des exploitations à l'emploi.

Décentralisation

Une telle politique, qui doit répondre à des besoins multiples, dans des contextes sociaux, économiques et environnementaux très diversifiés, suppose un changement de son lieu de pilotage, qui ne peut plus être centralisé. Les aides à l'agriculture seraient donc déconcentrées au niveau des Conseils Régionaux ou Généraux, qui pour partie respecteraient un cahier des charges national et pour une autre partie élaboreraient leurs propres règles en fonction des stratégies et des spécificités locales. Cette subsidiarité permettra une meilleure adaptation de la politique agricole aux réalités du terrain, sa meilleure intégration dans des stratégies plus larges de valorisation des ressources et du territoire, une meilleure légitimité et lisibilité pour le citoyen. Nul doute qu'elle apportera aussi de nouveaux concours à l'agriculture.

Nouvelles modalités d'application

Au-delà de ce changement des lieux de pilotage, de nouvelles modalités générales d'octroi des aides sont définies : prorata des surfaces entretenues et du nombre d'emplois créés et sauvegardés, allègement des charges sociales pour les activités de services ... Elles sont complétées par celles élaborées par le niveau régional qui présenteront une plus large diversité en fonction des formes d'agriculture que souhaitera encourager chacune des régions : production de masse, production de qualité, services à l'économie touristique, entretien des espaces naturels...

Le développement rural

Un second volet, complémentaire de cette nouvelle politique agricole, est mis en place, visant à accompagner les initiatives plus larges de développement rural. Il s'agit non seulement de poursuivre les actions de solidarité territoriale telles qu'elles ont toujours été réaffirmées à travers les dispositifs d'aide aux zones rurales les plus fragiles (zones rurales considérées en retard de développement, zones de revitalisation rurale, territoires ruraux de développement prioritaire...), mais d'encourager les initiatives novatrices de valorisation des ressources dans une optique de développement durable et en réponse aux attentes de la société urbaine. Là, comme pour la politique agricole, la décentralisation et les nouvelles formes de gouvernance seront encouragées, afin de mieux adapter les réponses à la diversité des terrains.

Au total, la puissance publique ne livre pas « l'agriculture de services » au marché, mais cherche à mieux en partager les responsabilités avec les acteurs concernés. Son intervention demeure justifiée par le fait que, dans ce scénario, l'agriculture conserve des missions d'intérêt public, qu'il sera toujours nécessaire à l'Etat de participer à l'effort de solidarité pour résoudre des problèmes sociaux dans certaines zones et qu'il doit encourager la création de nouveaux emplois dans le cadre de l'économie des services. Mais son rôle est limité : définition du cahier des charges et des modalités nationales de l'octroi des aides, gestion globale des droits à produire, répartition des

moyens financiers entre les régions et les départements, définition des cadres juridiques, expérimentation et impulsion.

B. 4. Une trajectoire vraisemblable

Le scénario d'une agriculture de services associée à la renaissance rurale n'est pas invraisemblable. On peut au contraire considérer qu'il est déjà en marche, en France et dans d'autres pays européens, et que les inflexions nécessaires à sa réalisation peuvent progressivement s'imposer.

L'impasse de la politique agricole actuelle

La politique agricole se révèle de plus en plus coûteuse, inégalitaire pour les agriculteurs, inefficace en terme de maîtrise des marchés, parfois perverse (on en arrive à subventionner la correction des effets néfastes plutôt que de les supprimer à la base), complexe au point de devenir « ingérable », mais elle est perpétuée par un *lobby* puissant qui a réussi à en faire une sorte d'exception culturelle. Tout va pousser l'Union européenne à reconsidérer les fondements de cette politique et l'Etat à plus de subsidiarité avec les régions. Il n'y aura sans doute pas de renversement brutal, mais la décentralisation et la subsidiarité deviennent des concepts forts de l'action publique et prennent des formes variées (notamment celle des contrats de plan Etat-Région ou bien encore celle de la politique des Pays), y compris dans l'agriculture (voir le rôle des CDOA, des droits de plantation, des Contrats territoriaux d'exploitation ...). L'opinion publique devient plus circonspecte vis à vis de l'agriculture. On peut penser que chaque échéance électorale, chaque étape de négociation internationale, vont engager un pas de plus dans la direction indiquée.

Les orientations récentes des politiques agricole et rurale

L'évolution de la politique d'aménagement du territoire telle qu'elle s'est produite ces dix dernières années avec la Loi d'Orientation agricole, la Loi Pasqua, puis la Loi Voynet, va dans un sens favorable à ce scénario. Il en va de même de l'évolution des politiques structurelles européennes telle qu'elle a été engagée avec Agenda 2000 et va se poursuivre dans les années à venir.

Les tendances en cours peuvent être confortées dans l'hypothèse d'une réussite de la politique des Pays qui a été renforcée dans le cadre de la nouvelle génération des Contrats de Plan Etat-Région et qui sera assurément prolongée afin de parvenir à une couverture totale du territoire. Il en va de même de la diffusion des Contrats territoriaux d'exploitation qui, avec plus d'ouverture et de simplification, peuvent être les instruments privilégiés d'une nouvelle diversification de l'agriculture et d'une redéfinition du rôle des agriculteurs. Cette conversion sera sans doute plus longue que celle des Pays puisque totalement novatrice. Elle devra mobiliser des moyens financiers conséquents qui sont encore insuffisants aujourd'hui et qui à terme devront nécessairement être prélevés sur les dotations actuellement accordées aux produits agricoles. De plus, on peut imaginer que le bénéfice de ces contrats sera étendu à d'autres acteurs économiques que les seuls agriculteurs, afin de prévenir des conflits qui naîtraient entre corporations. Une nouvelle réforme de la PAC, qui marquerait beaucoup plus la volonté de réorienter la politique agricole vers la qualité des produits, la prise en compte des impératifs écologiques et la diversification de ses fonctions peut être envisagée dans les prochaines années, elle conforterait évidemment cette dynamique.

Le mouvement de renaissance rurale dans de nombreuses régions

Depuis plusieurs dizaines d'années, il n'y a plus de corrélation entre l'évolution de la population agricole et celle de la population rurale, cette dernière dépendant essentiellement de ce qui se passe en dehors de l'agriculture. La population des communes rurales, qui n'avait cessé de diminuer depuis un siècle, a commencé à se stabiliser au début des années soixante pour augmenter par la suite à un rythme supérieur à celui de la moyenne nationale. Ce renversement de tendance se produit alors même que s'affaiblit la dynamique naturelle et que la balance des migrations devient favorable aux communes rurales. Le mouvement ne se limite pas à la périphérie des villes, il concerne également des zones rurales relativement reculées (près de 70% des communes rurales françaises ont bénéficié d'un solde migratoire positif entre 1982 et 1990, le mouvement s'est amplifié entre 1990 et 1999). On assiste dans le même temps à un redéploiement

de l'entrepreneuriat autour de la très petite entreprise, dans des logiques de localisation qui se révèlent souvent déterminées par le choix d'un lieu agréable de résidence pour leurs promoteurs.

C - LES CARACTERISTIQUES DU SCENARIO

Le scénario des agricultures de service se présente comme un scénario de basculement qui repose sur une double hypothèse : celle d'une mise en valeur des zones rurales tirant plus résolument parti des nouveaux avantages comparatifs dont elles disposent dans la compétition entre les territoires, celle d'une activité des agriculteurs plus ouverte à des fonctions de service pour les particuliers et pour les collectivités publiques, ce qui a longtemps été refusé par la profession agricole. On peut le décrire sous plusieurs angles.

C.1. Un scénario qui se développe dans le contexte d'une valorisation des avantages comparatifs des espaces ruraux

Le premier acte du scénario est la prise de conscience par les acteurs eux-mêmes, agriculteurs et non-agriculteurs, de l'éventail des potentialités et des ressources dont peut aujourd'hui se prévaloir l'espace rural français pour développer des activités nouvelles en dehors ou en complément de la production agricole.

Faiblement peuplé sur une large fraction du territoire mais presque exhaustivement occupé, l'espace rural français dispose en effet d'atouts qui sont spécifiques comparativement à ceux des espaces urbains, comme à ceux des espaces ruraux d'autres pays européens. On peut citer :

- la disponibilité d'un **foncier agricole** (terres, prairies) et forestier ainsi que d'un foncier non agricole (terrains à bâtir ou d'usage touristique) à relativement faible coût par rapport à celui d'autres pays européens plus densément peuplés. Il faut y ajouter, dans certaines régions, celle de **bâtiments** désaffectés ou en voie de l'être et de nombreux logements vacants. Les acquisitions de terres et de maisons par des agriculteurs et des ménages venant de l'étranger, notamment de l'Europe du nord, attestent de cette réalité ;

- des **ressources naturelles** (eau, air pur, espace boisé, biodiversité...) encore abondantes et plus accessibles qu'ailleurs au public en raison de la densité des chemins d'accès et de la forte emprise du domaine public ;

- un **potentiel agronomique** important, lié à la fertilité des sols dans une large partie du pays, à un climat globalement tempéré dont les variantes océaniques et méditerranéennes autorisent une large gamme de productions. Il est renforcé grâce au niveau de performance acquis par les agriculteurs qui, parallèlement au maintien des savoir-faire traditionnels, ont su se former et moderniser leurs pratiques de production. S'y ajoutent le rôle des institutions de recherche et tout le capital génétique accumulé, enfin la qualité et la notoriété de nombreux produits, qui dépassent les frontières ;

- un **patrimoine** bâti agricole, de villages et de châteaux, des paysages naturels et cultivés, une palette gastronomique, des traditions culturelles... qui sont à la fois riches, diversifiés et relativement bien préservés. Pour une large partie déjà, nos espaces ruraux bénéficient d'une image et d'une reconnaissance parfois internationale, perpétuée et accrue par l'importance des séjours touristiques ;

- des **«aménités»**, constituées par un usage équilibré des terres (présence de l'eau, des forêts, des prés et des cultures), par une nature accessible et diversifiée, un environnement jugé plus sain et plus sûr que dans les villes, des services de proximité encore assez largement présents (notamment pour la santé), un réseau routier de base très dense. Enfin, des infrastructures performantes de transport à grande vitesse qui laissent de moins en moins de zones rurales à

l'écart et la diffusion des nouvelles technologies de communication, qui désenclavent et rendent accessibles presque toutes les zones rurales.

L'évolution de l'économie et de la société, le développement de la métropolisation dans l'Europe la plus active, contribuent à accroître la valeur de ces ressources rurales, et qui, pour certaines d'entre elles, sont spécifiquement françaises. Avec le temps, si elles sont préservées, elles ont toutes chances de devenir des biens rares et d'offrir un large spectre d'usages et d'activités capables de s'intégrer dans un développement qualifié de durable. Ce scénario place les agriculteurs comme co-acteurs de la valorisation de toutes ces ressources, sous des formes adaptées aux caractéristiques propres à chaque petite région agricole.

Pour participer à ce scénario, une large partie de l'agriculture française devra développer, en complément de sa vocation productive traditionnelle, une nouvelle offre de biens et de services. Ceci s'établira dans un rapport au marché très fortement modifié par rapport au contexte actuel, et peut s'organiser autour des activités suivantes :

Une agriculture qui donne une large place aux produits de terroir, biologiques, de qualité

Une assez large partie des agriculteurs s'oriente vers des productions qui cherchent à valoriser la main-d'œuvre et les actifs locaux agricoles : races, espèces, variétés locales, savoir-faire traditionnels réhabilités et modernisés, agriculture biologique... On peut globalement les désigner comme des « produits de terroir », définis par une grande diversité de cahiers des charges élaborés par les acteurs locaux, garantissant parfois la loyauté des pratiques de production et la provenance géographique... Cette définition des produits serait largement gérée au niveau local, dans la mesure où cette agriculture a vocation à participer à la construction d'une identité locale, et à promouvoir une image de qualité, avec d'autres initiatives prises dans le cadre du développement des Pays, notamment dans le cadre touristique et pour certains produits de l'artisanat.

S'agissant des débouchés, les producteurs ne cherchent pas prioritairement à atteindre une notoriété internationale, mais plutôt une reconnaissance régionale et nationale, satisfaisant les classes moyennes et portée à l'extérieur par le vecteur de la fréquentation touristique saisonnière. La transformation des produits se réalise pour partie dans un tissu local de petites firmes agro-alimentaires, que les collectivités territoriales n'hésiteront pas à soutenir dans certains cas, et pour partie dans des entreprises plus importantes, liées à la grande distribution qui cherche à développer le créneau porteur des productions de terroir.

Une agriculture qui développe des services rémunérés d'entretien du patrimoine, de la nature et des paysages

A cette fonction de production, s'ajoutera une implication forte des agriculteurs dans l'entretien et la gestion du patrimoine rural public, bâti et non bâti. S'agissant du patrimoine naturel, ils s'engageront à favoriser la biodiversité, la qualité de l'eau, de l'air et des milieux et, d'une manière plus générale, au respect de pratiques conformes aux objectifs d'une gestion durable de la nature. Ils contribueront à la préservation du patrimoine paysager en maintenant ou réhabilitant les éléments identitaires forts des structures paysagères locales (arbres, haies, clôtures, bâtiments ruraux...). Ils pourront aussi participer à la gestion du patrimoine collectif à travers des travaux d'entretien des espaces publics ruraux (chemins, petit patrimoine, abords de monuments et de villages...). Les contractualisations nécessaires impliquent de nouveaux leviers institutionnels proches des agriculteurs, elles pourront s'établir à différents niveaux, avec les collectivités locales (groupements de communes, Conseils Généraux) ou la puissance publique, selon des conventions à définir. La rémunération de ces tâches proviendra pour partie des aides à l'agriculture, décentralisées et majoritairement réaffectées à ces missions jugées d'intérêt public, pour partie de la contribution des budgets locaux.

Des services marchands pour l'éducation, les loisirs et le tourisme

Dans ce scénario, une partie significative des agriculteurs s'oriente également vers la production de services marchands. Il s'agit d'abord des activités liées à l'accueil touristique de longs séjours et de séjours de fins de semaine (hébergement et restauration à la ferme, accueil d'enfants...). Cette activité aujourd'hui pratiquée par moins de 10% des agriculteurs peut se développer beaucoup plus, dès lors qu'elle sera sensée apporter autre chose qu'un peu de convivialité et « d'argent de poche ». La gestion d'équipements ou d'activités de loisirs tournées vers une demande citadine qui est en croissance (randonnée, équitation, cyclotourisme, pêche, chasse, stages divers...), ouvre aussi de larges perspectives. Elle demande des compétences qui sont souvent proches de celles des

agriculteurs, mais parfois quelques renoncements par rapport à leurs propres loisirs. Une partie des investissements nécessaires pourrait être prise en charge par les communes dont l'intérêt et de voir s'accroître la fréquentation. Les visites ou séjours à caractère éducatif (fermes pédagogiques, connaissance de la nature, apprentissage de savoir-faire...) sont un autre créneau, expérimenté avec succès à ce jour. Enfin, l'entretien du domaine privé, abords du million de résidences secondaires que compte l'espace rural, entretien d'espaces, surveillance des lieux... peuvent aussi se développer.

C'est donc bien à une nouvelle agriculture que nous avons à faire, dont le statut juridique et fiscal est sans doute à redéfinir, mais qui peut dès lors produire des biens et des services et trouver son équilibre, avec une plus grande satisfaction pour le consommateur, à un moindre coût pour le contribuable et avec une meilleure lisibilité pour le citoyen. Certes toutes les zones rurales et tous les types d'agriculteurs actuels n'auront pas les mêmes capacités à s'y associer, mais un plus grand nombre pourra trouver sa place dans ce nouvel environnement économique.

Un scénario qui s'appuie sur les acteurs locaux et les initiatives partenariales

Ce projet de recomposition économique de l'agriculture et du monde rural et de ré-articulation avec le monde urbain, implique une large mobilisation des acteurs : associations à vocation nationale, élus, socioprofessionnels, responsables d'associations locales. Les démarches locales en cours montrent que, dans de nombreuses zones rurales, ces acteurs ont pris conscience des opportunités qui leur sont offertes. Ils s'associent en effet pour analyser les problèmes, engagent de nouvelles « lecture » de leur territoire, réévaluent ses ressources pour le futur, élaborent des stratégies et bâtissent des programmes de développement visant à renforcer l'identité et l'attractivité de leur territoire et à promouvoir l'initiative économique et sociale. C'est la démarche des Groupes d'Action Locale initiés par l'Union européenne dans son initiative Leader, c'est aussi celle des Pays, dont on peut imaginer qu'elle va se généraliser, dans un scénario qui suppose une large prise de conscience des opportunités offertes, mais également la volonté partagée de vouloir inverser le cours des choses dans les régions en déclin. Pour développer cette nouvelle forme de gouvernance économique et sans doute politique, il faudra conclure des alliances, entre acteurs ruraux et avec les villes. Les agriculteurs n'ont pas toujours été les premiers à s'engager dans cette voie, ils ne peuvent pas être les seuls. Leur participation est évidemment une démarche souhaitable, mais on ne peut exclure que cette transformation puisse se dérouler sans eux.

On peut objecter que, dans de certaines régions rurales, les populations ne sont pas prêtes à cette démarche ou que le contexte ne semble pas s'y prêter. Mais, là où ces processus sont en marche, on peut constater que le renouvellement en cours de la population encourage ces changements, les anciens souvent plus sceptiques sont remplacés par de nouveaux arrivants qui apportent des compétences différentes, des moyens financiers et une vision souvent plus prospective et novatrice de l'utilisation des potentialités locales. Les nouveaux arrivants peuvent pour partie devenir les éléments moteurs du changement.

Compte tenu de la diversité des ressources et des attentes, on peut faire l'hypothèse que des potentiels différents peuvent être valorisés en chaque lieu. Le fait que les initiatives émanent de la base permettra de mieux adapter les modes de développement aux spécificités propres à chaque territoire et de tirer parti de la dynamique d'ensemble.

Un scénario qui apporte des réponses aux aspirations d'une partie croissante de la société urbaine

Une large partie de la société française, comme de la société européenne, aspire à de nouvelles relations avec son alimentation, avec le travail et les loisirs, avec son habitat, la nature et le territoire en général. Les attentes des catégories qualifiées de bourgeoises sont aujourd'hui assez largement reprises par d'autres couches sociales. On en trouve de nombreuses illustrations dans l'évolution des comportements individuels et collectifs : à propos du changement des habitudes alimentaires, des stratégies résidentielles, des pratiques culturelles et de loisirs, des valeurs associées à la qualité de la vie, de la mobilité des personnes. Le scénario suppose une accentuation de ces mouvements, il interpelle tous les acteurs de l'espace rural et naturellement les agriculteurs. Passons en revue ces attentes.

Lassés par l'alimentation de masse industrielle et standardisée, par la multiplication des scandales alimentaires en tout genre, de plus en plus de consommateurs recherchent des produits alimentaires plus naturels, plus sûrs et de meilleure qualité gustative. Ceci favorise une offre plus

large et segmentée, dont l'origine doit être géographiquement identifiée et contrôlée. De nombreux petits et moyens agriculteurs sont à même de contribuer à cette offre, notamment là où les savoir-faire traditionnels se sont perpétués et dans les régions au milieu naturel difficile mais dont l'image est valorisée dans l'esprit collectif et qui sont parfois le lieu de vacances des consommateurs.

Une population de plus en plus nombreuse, en France et en Europe, recherche un cadre de vie considéré comme étant « à taille humaine », c'est à dire organisé autour de la maison individuelle et d'une sociabilité de type villageois, apportant un minimum de services de proximité (ce qui ne signifie pas nécessairement leur présence sur place) et la possibilité d'accéder ponctuellement à une grande ville. Il en résulte un mouvement croissant - confirmé maintenant depuis plusieurs recensements - d'installation de nouveaux ménages dans les communes rurales. Cette mobilité résidentielle, aujourd'hui souhaitée alors qu'elle était souvent contrainte par le passé, est rendue plus facile par le changement des modes de vie (réduction du temps de travail notamment) et par les progrès dans les moyens de transport et de communication. Les zones rurales concernées ne sont pas seulement celles qui sont proches des grandes villes, ces mouvements intéressent aussi des campagnes « ordinaires », y compris dans les parties les moins densément peuplées du territoire ainsi que le montrent les cas des Alpes du Sud, du Limousin et même de la Lozère. Les « néo-ruraux » constituent aujourd'hui une population très largement diversifiée, constituée de cadres, de jeunes ménages, d'actifs et d'entrepreneurs, de retraités, d'étrangers, de personnes en situation d'exclusion..., et leur nombre ne cesse de s'accroître. Ce mouvement peut encore s'amplifier.

Les migrations de retraite par exemple, dont l'ampleur est mésestimée, sont susceptibles d'ici quinze ans d'amener dans des campagnes dites « profondes », de nombreux habitants en provenance des grands centres industriels et urbains, particulièrement de la région Ile-de-France, et d'autres pays de l'Europe du Nord : Grande-Bretagne, Allemagne, Pays-Bas, pays scandinaves. Entre 2000 et 2015, dix millions d'urbains vont prendre leur retraite en France, si 25% d'entre eux optent pour une résidence en milieu rural cela fait 2,5 millions de nouveaux ruraux potentiels. A l'inverse, 2,8 millions de jeunes ruraux vont arriver sur le marché du travail dans cette même période, si on estime que la moitié seulement pourra trouver du travail sur place, on voit bien que le solde de ces deux mouvements ne peut qu'être favorable aux zones rurales. A terme, ces arrivées vont elles-mêmes induire des emplois de proximité, dans les commerces et les services aux personnes, dans le domaine de la santé et dans les activités culturelles par exemple.

Pour certaines personnes, le territoire rural devient un champ pour de nouvelles initiatives économiques : pour tenter sa chance à moindre coût dans une affaire, pour saisir des opportunités et contribuer à satisfaire les nouvelles attentes des ruraux, ou bien encore pour associer le choix de son cadre de travail à celui de son cadre de vie en utilisant les nouvelles technologies de communication. Ce nouveau « *far-west* » rural intéresse des artisans, des intermédiaires du commerce, des prestataires de services, des entreprises et des professions libérales n'ayant pas de contrainte spécifique de localisation, des promoteurs d'équipements et d'activités touristiques, mais aussi des agriculteurs étrangers.

Le développement du tourisme et des activités qui lui sont liées (sports, loisirs culturels, santé) est un fait que même les crises économiques ne démentent pas. Il faut rappeler ici que la France demeure au premier rang mondial des destinations touristiques. Elle le doit notamment à la qualité de son patrimoine urbain et monumental et au prestige de son héritage culturel, mais également à ses montagnes et à ses campagnes. On peut en effet estimer que la diversité paysagère relativement bien conservée de la campagne française, le caractère typique du bâti vernaculaire, les traditions et la notoriété de sa gastronomie, jouent un rôle significatif dans cette attractivité. Le tourisme dans les zones rurales est loin d'avoir atteint son apogée. Une clientèle fidèle, française et étrangère, existe déjà ; elle peut se renforcer et ouvrir plus largement encore les perspectives. Les campagnes françaises peuvent devenir les hauts lieux d'un « exotisme européen », prisées par les élites aussi bien que par les amateurs de calme, d'espaces de nature, d'histoire ou d'une authenticité rurale encore relativement préservée. Un tel scénario suppose la professionnalisation des acteurs du tourisme (dont les agriculteurs intéressés), un entretien de la ressource et la réalisation d'investissements dans les hébergements.

Dans l'avenir, l'urbanisation devra aller de pair avec une recomposition du rapport entre villes et campagnes, dans le sens d'une complémentarité plus que dans celui d'une concurrence. Cette tendance s'affirme d'ailleurs dans la plupart des pays européens et nord-américains. Le scénario de l'agriculture de services suppose que toutes ces tendances qui marquent déjà la société urbaine

vont s'accroître et que les agriculteurs, en lien avec les acteurs ruraux, vont chercher à y répondre, en s'appuyant sur la connaissance du milieu et les savoir-faire dont ils disposent, pour développer une offre de produits, de services et d'espaces qui, dans plusieurs domaines, correspond parfaitement à ces attentes.

C. 2. Différence avec les autres scénarios

Le scénario des «Agricultures de service» se différencie assez clairement des deux scénarios qui abordent l'agriculture essentiellement sous l'angle de sa vocation de production de biens alimentaires : celui de l'«Adaptation» qui entend maintenir une agriculture de production subventionnée et celui de «L'ordre industriel» dont les acteurs moteurs sont les firmes d'aval de la production, qu'il s'agisse de l'industrie ou du grand commerce. C'est donc principalement par rapport au scénario de l'«Agriculture de qualité» - qui peut sembler présenter des points communs - qu'il convient d'apporter des précisions.

Il est vrai que ces deux scénarios mettent l'accent sur la montée d'une nouvelle élite agricole, attentive aux spécificités des territoires, aux changements de la consommation et du marché, plus qu'au système des aides à l'agriculture. Mais les différences entre les scénarios 4 «Agricultures de service» et 3 «Agriculture de qualité» sont réelles. Elles concernent d'abord le type d'agriculture : il est plus spécialisé et capitaliste dans le scénario 3 pour lequel l'accès au marché mondial impose une taille critique à l'offre de produits (en quantité et notoriété), alors que dans le scénario 4, il s'agit majoritairement de systèmes artisanaux élaborant de petites productions de terroirs. Si le lien au territoire et la valorisation de la ressource locale sont forts dans les deux cas, ils participent de manière moins stricte à la définition et à la protection juridique des produits dans le scénario 4. Dans ce dernier, l'agriculture assure pour partie une fonction directe de gestion paysagère, alors que la préservation des paysages n'est qu'un sous-produit de l'activité de production dans le scénario 3. Mais une autre différence essentielle réside dans le fait que l'agriculture de services est impliquée dans le développement d'ensemble d'une nouvelle économie rurale alors que celle de la qualité, plus tournée vers une fonction alimentaire, s'appuie sur le terroir mais est moins engagée dans la société locale.

Le scénario des «services» conjoint d'une dynamique de «renaissance rurale» concerne l'ensemble des ressources et de la diversité des territoires, qu'il cherche à préserver et valoriser, alors que celui de la «qualité d'origine» est par nature plus sélectif et va se concentrer pour l'essentiel dans un nombre plus restreint de sites où ces productions de qualité existent déjà ou peuvent être envisagées. Enfin, une différence notable s'exprime dans le fait que les alliances des échanges et des filières (production/ transformation/ négoce) l'emportent dans la «qualité» alors qu'il s'agit plutôt d'alliances de proximité territoriale dans le scénario des services.

En caricaturant sans doute les choses, on peut dire que dans un scénario le professionnalisme et la performance sont mis au service de la qualité, alors que dans l'autre il s'agit d'un artisanat généralisé, autour d'une nouvelle entreprise agricole pratiquant le plus largement possible des activités de services pour le compte de la population résidente, des touristes, des collectivités locales et de l'État. Mais toutes ces remarques n'écartent pas la possibilité - vraisemblable - d'une cohabitation.

C. 3. Compatibilités et incompatibilités avec les autres scénarios

Le scénario des agricultures de service ne doit pas être considéré comme une variante de tel ou tel autre scénario, ou comme dédié à priori à telle ou telle fraction du territoire. Il a son autonomie propre et présente de fortes incompatibilités avec plusieurs autres scénarios.

Son développement apparaît incompatible avec celui de l'Adaptation (scénario 1) pour plusieurs raisons. Ce dernier scénario, fortement conservateur des équilibres actuels, freine l'innovation de produits et de marché, mobilise l'essentiel des aides publiques autour des productions de masse, isole les agriculteurs d'une société globale qui comprend de moins en moins la raison d'être de ces

aides. C'est tout le contraire pour les agricultures de service, qui impliquent une forte capacité d'innovation économique et sociale, une réaffectation radicale des aides à la production, de nouvelles formes de contractualisation et de partenariats, une réconciliation des agriculteurs avec la société et l'invention de nouveaux rapports entre eux.

Sa coexistence avec le scénario 2 «L'ordre industriel» sera difficile en raison d'une compétition sur le marché des produits (marques contre appellations), entre des métiers différents (exécutants spécialisés contre travailleurs pluriactifs), sur l'adhésion des agriculteurs à des statuts contradictoires (les uns étant des sous-traitants quasi salariés des industries, les autres des entrepreneurs indépendants), sur les logiques de développement (logiques de filières contre logiques de territoires). Leur coexistence ne peut se concevoir que dans la concurrence.

En revanche, comme cela a déjà été dit, une coexistence de complémentarité est tout à fait possible et même vraisemblable avec le scénario 3 : les dynamiques de marché peuvent se conforter l'une et l'autre, le rapport entre l'activité agricole et le territoire est également étroit, le rôle de l'État comme organisateur du contexte juridique nécessaire à son développement est relativement voisin, bien qu'étendu à la multifonctionnalité des entreprises agricoles dans le scénario 4.

C. 4. Les conséquences du scénario

Les conséquences de ce scénario sont relativement radicales pour les fonctions économiques et sociales de l'agriculture, pour les politiques publiques dans ce domaine et pour les acteurs eux-mêmes. L'agriculture et l'espace rural élargissent en effet leurs vocations traditionnelles, contribuent à soutenir une véritable alternative pour la localisation des hommes et des activités sur le territoire et deviennent complémentaires du développement urbain.

Produits et services diversifiés

L'agriculture dans ce scénario est caractérisée par une offre diversifiée de produits pour les différents segments de la consommation intérieure et pour une exportation limitée ; de services marchands et non marchands pour les particuliers et les collectivités locales (voir plus haut).

Emplois diversifiés et multifonctionnalité

Ce scénario assure le maintien d'agriculteurs (ou d'entrepreneurs ruraux) plus nombreux que les autres, pour trois raisons :

- à la fonction de production s'ajoutent les activités de services qui, outre le matériel agricole, utilisent surtout les savoir-faire et la force de travail des exploitants et de leur famille ;
- les structures de type artisanales, qui mettent en jeu le travail comme facteur de production, sont dominantes ;
- les produits de terroir nécessitent plus de main-d'œuvre et apportent une valeur ajoutée complémentaire.

Les agriculteurs qui acceptent de développer la multifonctionnalité exerceront en réalité un nouveau métier, exigeant des compétences plus polyvalentes, la capacité à combiner des activités diverses de production et de services, de négocier avec des partenaires multiples, d'être en contact plus étroit avec le grand public. Il pourra s'exercer dans des statuts différenciés déclinés du salarié à temps plein au chef d'entreprise, mais fera sans doute largement appel à des formes de pluriactivité et à la mixité des statuts. En raison des problèmes que pose le renouvellement de la population agricole sur la seule base démographique que constituent les enfants d'agriculteurs, les «barrières» d'entrée dans la profession devront être levées.

Diversité des modèles d'exploitations agricoles

Les nouvelles politiques publiques impliquées par ce scénario auront de fortes conséquences sur les exploitations. À côté des exploitations classiques, pour s'adapter à la diversité des tâches qu'elles auront à accomplir, à la diversité des contextes locaux dans lesquels elles s'inscrivent, de nombreuses exploitations agricoles seront amenées à se transformer avec pour conséquences :

- une forte diversité des modèles d'exploitation ;
- le développement des exploitations multifonctionnelles ;

- le caractère multiforme des contractualisations qui seront conclues tant avec l'amont qu'avec l'aval des exploitations agricoles, pour les produits et pour les services ;
- la nécessité de définir un statut « d'entrepreneur rural », avec une harmonisation sociale et fiscale.

Par ailleurs, les agriculteurs ne pourront agir seuls, ils seront insérés dans une dynamique locale globale à laquelle souhaitent participer d'autres professions et d'autres acteurs (artisans professionnels du tourisme, associations...), qui pour l'instant n'ont pas le même niveau d'organisation, mais avec lesquels il faudra s'associer.

Les territoires, moteurs du développement

Le scénario de l'agriculture de services associé à une renaissance rurale, en cherchant la valorisation de tous les actifs ruraux, est celui qui a le plus de chances de maintenir la mise en valeur et l'entretien des superficies agricoles (et forestières) actuelles. Il suppose en effet un repli des activités hors-sol et une utilisation plus extensive des surfaces. Dans les régions dites de grandes cultures, il est vraisemblable que l'on assistera à une extensification et à une baisse des rendements, voire un repli des cultures sur les meilleures terres, une partie des surfaces en céréales étant transformée en herbages. Dans les parties du territoire qui ne se prêtent pas à une agriculture productiviste compétitive, le développement des activités complémentaires est en revanche plus facile et les enjeux environnementaux souvent plus forts.

C'est également un scénario susceptible d'induire une répartition relativement homogène des agriculteurs sur le territoire. Cette dispersion facilitera la réalisation des objectifs d'aménagement et de gestion durable du territoire.

Le scénario d'une agriculture plurifonctionnelle impliquée dans une nouvelle économie rurale est intéressant à plus d'un titre car il semble en phase avec les nouvelles demandes de la société. Faut-il encore qu'il corresponde aussi aux aspirations des agriculteurs ! Cela paraît évident pour certains d'entre eux, cela l'est moins pour ceux qui se sont spécialisés sur la production de matières premières à faible coût pour les industries.

CONCLUSION

Le scénario envisagé retient l'hypothèse d'une utilisation très large des potentialités et ressources dont disposent les différents types d'espaces ruraux, et notamment de toutes les vocations périphériques de l'agriculture et des activités non agricoles qui peuvent y être développées :

- l'accueil d'entreprises ou d'activités :
 - . celles qui mettent en valeur les ressources rurales (industries agro-alimentaires, bois,...)
 - . celles qui ont besoin d'un foncier important et peu coûteux
 - . celles qui doivent être localisées dans des zones faiblement peuplées (industries à risque...)
 - . celles qui cherchent une image de marque à travers la qualité de leur environnement
 - . celles qui correspondent à des initiatives individuelles dans lesquelles le cadre de vie rural est recherché.
- l'accueil de nouveaux habitants :
 - . dans le cadre des migrations de retraite (individuelles ou en établissements collectifs)
 - . pour des familles qui font un choix résidentiel en zone rurale
 - . pour des personnes en situation d'exclusion
 - . pour des raisons de santé
- le développement d'activités touristiques marchandes
 - . hébergement et restauration
 - . activités sportives de pleine nature
 - . loisirs culturels et activités éducatives dans un cadre rural
 - . séjours de santé et de remise en forme

- la mise en marché de savoir-faire traditionnels et de productions locales :
 - . savoir-faire alimentaires
 - . produits artisanaux
 - . entretien des animaux (chevaux en pension...) et des végétaux (espaces verts privés...)
- gestion et conservation de la nature et des paysages :
 - . gestion des espaces protégés (conservation d'espèces...)
 - . réhabilitation et/ou gestion d'espaces collectifs et patrimoniaux .

BIBLIOGRAPHIE

Mairie-conseils, *L'implication des agriculteurs dans la mise en œuvre des compétences intercommunales aménagement de l'espace et environnement*, nov. 1999.

Groupe Prospective tourisme, *Les déterminants de la demande touristique à l'horizon 2005*, Rapport intermédiaire, 1996.

KAYSER B. et al., *Naissance de nouvelles campagnes*, Editions de l'Aube, 1993.

HERVIEU B., VIARD J., *Au bonheur des campagnes*, Editions de l'Aube, 1996.

COURTET C., BERLAN-DARQUE M., DEMARNE Y., (dir.), *Territoires ruraux et développement, quel rôle pour la recherche*, CEMAGREF Editions, 1994.

VIARD J., *Réinventer les vacances, la nouvelle galaxie du tourisme*, Rapport du Groupe de prospective Commissariat Général du Plan / Secrétariat d'Etat au Tourisme, La Documentation française, 1998.

GAVIGNAUD G., *La révolution rurale, essai à partir du cas américain*, Editions Horvath, 1976.

The state of the countryside, The countryside Agency, 2001.

SAVY H., MANCHON O., RACAPE J., (coord.), "Produire, entretenir et accueillir", *Pour*, n°164, déc. 1999.

GAILLARD M., *EDF et l'espace rural*, Coll. Cahiers de prospective, InterEditions, 1993.

BRIEL B., VILAIN L., *Vers l'agriculture durable*, Educagri Editions, 1999.

PUJOL J.-L., DRON D., *Agriculture, monde rural et environnement : qualité oblige*, Rapport à la Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, La documentation française, 1998.

DELFOSSÉ C., VAUDOIS J., (coord.), "Agriculture et territoire", *Hommes et terres du Nord*, n°4, 2000.

synthèse

**analyse,
débat et perspectives**

*Jean-Claude BONTRON
Pierre-Yves GUIHÉNEUF
Philippe LACOMBE*

L'exercice que l'on vient de conduire a tenté d'identifier, à l'horizon d'une quinzaine d'années, les divers futurs possibles de l'agriculture française en considérant les forces à l'œuvre, les questions qu'elles génèrent et la façon selon laquelle les groupes sociaux concernés pourront s'emparer de ces questions ou les ignorer. On est là dans le registre des anticipations et des conditions à réunir pour qu'elles se réalisent. Il convient maintenant de rapprocher ces anticipations pour comparer leurs caractéristiques, leurs conséquences et leurs perspectives d'occurrence (ci-après, partie A).

Une fois ce travail réalisé, on est invité à dégager les enseignements à tirer de cet exercice pour formuler des projets et des stratégies, on est alors conduit à passer du registre de l'anticipation à celui de l'action et la décision (partie B). Ces dernières peuvent être envisagées à différents niveaux, principalement celui des acteurs ou celui des dynamiques collectives et des actions publiques susceptibles de les soutenir ; c'est cette dernière perspective que l'on retiendra en la justifiant. Cette invitation à considérer le registre de l'action suppose évidemment que les choix ne sont pas entièrement déterminés mais que les acteurs disposent, au contraire, d'une certaine latitude. C'est pourquoi on rappellera l'existence d'alternatives que l'analyse de prospective a d'ailleurs préparée en considérant les divers états que pouvaient prendre les variables retenues pour construire les scénarios.

S'il existe des alternatives, il importe de préciser la nature et le contenu des actions publiques susceptibles de les organiser et de les mettre en œuvre. Sans supposer que ces actions publiques puissent être pleinement unifiées et sans contradiction, on tentera de les identifier à partir de leurs caractéristiques dominantes et de leur cohérence. Pour cela, on proposera quelques grandes options d'action publique et on analysera les dynamiques qu'elles supposent ainsi que les moyens et engagements qu'elles appellent (partie C). On s'inscrit bien là dans la logique de l'analyse prospective qui ne prétend pas annoncer l'avenir mais qui cherche à l'explorer pour mieux s'y préparer.

A - ANALYSE COMPAREE DES SCENARIOS

A. 1. Caractéristiques structurantes : acteurs, régulation, territoires

Les quatre scénarios ont été choisis, parmi les centaines de combinaisons possibles des hypothèses retenues, en fonction de leur cohérence interne mais également de leur distinction entre eux. Ils présentent ainsi des « profils-types » fortement contrastés et décrivent à eux tous un panorama largement diversifié des différentes dimensions que peut revêtir l'agriculture dans ses rapports au territoire, aux produits, aux marchés ou à l'intervention publique. Aucun scénario « extrême » n'a été retenu et tous demeurent crédibles, mais la palette des caractéristiques qu'ils

présentent est suffisamment large pour faire de cette analyse prospective un outil susceptible de donner quelque ampleur aux débats actuels en montrant que les marges de manœuvre sont plus importantes qu'on ne le laisse penser.

Les acteurs moteurs

L'identité des scénarios est structurée en premier lieu par les groupes d'acteurs qui en assurent le « pilotage », par leurs relations entre eux, par leurs modes d'intervention politique et économique ainsi que par les caractéristiques des produits agro-alimentaires qui font l'objet de leur attention privilégiée (voir tableau ci-après).

Scénarios	1 - Adaptation de la PAC	2 - Ordre industriel	3 - Qualité d'origine	4 - Agriculture de services
Identité	Une agriculture agricole-centrée	Une agriculture industrialo-centrée	Une agriculture identitaire	Une agriculture rurale
Acteurs-clés	Entrepreneurs agricoles Lobbies agricoles Pouvoirs publics	Firmes, IAA, grande distribution. Agriculteurs sous-traitants	Entrepreneurs agricoles et transformateurs. Pouvoirs publics	Collectivités territoriales. Entrepreneurs ruraux
Produits	Produits agricoles et alimentaires de masse (« <i>commodities</i> »)	Produits différenciés au stade de leur transformation	Produits de qualité identifiés par leur origine dès la production	Produits locaux et services de proximité
Conception de l'espace	Facteur de rente	Facteur de production	Facteur de qualité	Facteur d'organisation
Différenciation régionale	Forte. (Poursuite des tendances actuelles)	Très forte. (Accentuation des tendances actuelles)	Forte. (Recomposition)	Faible. (Recomposition)
Mode de régulation	Marchés administrés et normes environnementales	Marchés auto-régulés	Marchés auto-organisés et régulation publique	Marchés, organisation, contrats
Mécanismes	Concurrence-prix internationale, aides directes et contingents	Concurrence hors prix entre produits différenciés	Concurrence entre organisations	Concurrence entre territoires locaux
Contribution attendue des collectivités territoriales	Faible (Résolution des problèmes environnementaux)	Très faible (Aménagement des inégalités territoriales)	Forte (Structuration des filières, image des produits)	Très forte (Appui aux acteurs locaux, mise en réseau, coordination)
Contribution attendue de l'Etat	Forte (Protection et organisation du marché européen)	Faible (Respect des règles de la concurrence, régulation)	Forte (Réglementation et organisation des marchés)	Faible (Partage des compétences avec l'échelon régional)

Le scénario 1 peut être qualifié d'« agricole-centré » dans la mesure où c'est la profession agricole, dont les organisations restent structurées autour des principales productions, qui parvient à imposer

une stratégie de défense des avantages acquis au prix de certains aménagements de la Politique agricole commune. Elle préserve également des mécanismes de cogestion en attribuant aux pouvoirs publics un rôle décisif dans la gestion et la protection des marchés européens. Profitant de l'absence de projet alternatif et de la relative vigueur des barrières maintenues par l'État autour de l'espace européen, elle préserve une situation favorable aux producteurs de «*commodities*», ces produits agricoles et alimentaires de masse, peu différenciés.

La profession agricole et l'État constituent également les acteurs moteurs du scénario 3 (Agriculture de qualité), mais la première est, dans cette hypothèse, menée par des organisations nouvelles qui se structurent autour d'une appartenance territoriale et qui, pour assurer le développement du secteur, prennent appui sur des besoins émergents des consommateurs plutôt que sur leurs propres acquis historiques. L'action publique joue là encore un rôle décisif mais l'État rénove son intervention sur les marchés agricoles en mettant en place un système réglementaire qui permet d'identifier précisément l'origine et les conditions de production des aliments, en veillant à la transparence et à la reconnaissance des normes et en redéfinissant les clés de répartition des aides publiques. Il établit de ce fait des relations contractuelles avec les collectivités territoriales qui, au contraire du premier scénario où elles étaient cantonnées à un rôle marginal, prennent une place grandissante dans l'appui aux initiatives économiques des producteurs : création de labels ou d'appellations, appui aux filières locales de transformation et de vente, etc.

Le rôle de l'État et de la profession agricole s'efface en revanche dans le scénario 2 «L'ordre industriel» au profit du secteur privé de la transformation et de la distribution, qui y occupe une place prépondérante. Profitant d'un contexte extérieur favorable à l'ouverture des marchés, d'une Europe faible qui entérine le désengagement des États dans la gestion du secteur agricole et, surtout, d'une incapacité de la profession agricole et des collectivités territoriales à fonder les bases d'un nouveau pacte social, les firmes s'imposent comme les maîtres d'œuvre incontournables - sinon incontestées - de ce scénario. Attentives aux besoins des consommateurs, elles mobilisent les derniers acquis du progrès technique et du marketing. Certes, les producteurs, relégués à un rôle de sous-traitants, peuvent s'organiser pour défendre leurs intérêts, mais ils perdent une importante marge de manœuvre. La contribution de l'État et des collectivités est marginale : respect des règles de la concurrence, protection des consommateurs, accompagnement des problèmes sociaux.

Le quatrième scénario repose sur des acteurs qui, jusqu'alors, n'ont occupé qu'un rôle marginal dans la définition de la politique agricole : d'une part, les collectivités territoriales, d'autre part les entrepreneurs ruraux. Les premières, fortes de nouveaux pouvoirs conférés par une décentralisation accrue, trouvent les moyens d'opérer une distribution géographique plus équitable des aides publiques à l'agriculture. En appuyant les initiatives des acteurs locaux, en favorisant leur mise en réseau et leur coordination, elles redéfinissent en profondeur les formes de l'intervention publique. Malgré ce nouveau partage des pouvoirs, le rôle de l'État n'est pas sans importance : à la fois aménageur et régulateur de la mise en concurrence des régions, il pilote à distance un processus largement décentralisé. Les seconds acteurs-clés, agriculteurs multifonctionnels et souvent pluriactifs, devront à la fois mettre en place des organisations propres à défendre leur statut et engager une coopération forte avec les autres acteurs du territoire (artisans, commerçants, professionnels du tourisme, etc.) pour éviter une mise en concurrence qui nuirait à la légitimité de leur position et à la vente de leurs services aux collectivités locales.

La régulation : marché et action publique

Dans les différents scénarios, les modes de régulation économique et les mécanismes de marché diffèrent sensiblement. Alors que le marché des produits agricoles et alimentaires joue un rôle prépondérant dans le deuxième scénario, son rôle est relativisé dans les autres. Dans le premier scénario, il est limité par une gestion publique des droits à produire et un recours important aux aides directes. Le marché des produits se voit doublé d'une administration des quotas qui devient un enjeu d'importance pour la profession. Dans le troisième scénario, le marché est encadré par une organisation collective structurée des producteurs et des transformateurs et par un ensemble de réglementations particulièrement dense. Plus encore que les produits, ce sont les organisations, dans leur capacité à innover, à créer une image de qualité et à garantir la transparence, qui sont mises en concurrence. Dans le quatrième scénario, enfin, le marché des produits agricoles et alimentaires est encadré par un système de contrats et intimement lié au développement d'un marché des services dont les formes et les modes de régulation se structurent progressivement. La

concurrence entre régions pour la répartition du soutien public conditionne en grande partie l'avenir des agricultures locales.

A.2. Des impacts territoriaux contrastés

A ces acteurs-clés et à ces modes de régulation différenciés correspondent des statuts différents pour le territoire et, par voie de conséquence, des effets spatiaux sensiblement distincts. Dans le premier scénario, l'espace est un facteur de rente différentielle : c'est au prorata de la surface exploitée, de sa localisation et de son potentiel agronomique que sont définies les aides publiques et les droits à produire. Comme aujourd'hui, la différenciation est forte entre les régions d'agriculture intensive et les autres, et l'écart continue de se creuser lentement. Dans le second scénario, l'espace redevient presque exclusivement un facteur de production. Le clivage entre régions est sensiblement de même nature mais, du fait d'une concurrence accrue et de l'absence de quotas, le processus de concentration s'accélère et la différenciation s'accroît très rapidement, aboutissant à une spécialisation plus marquée des territoires. Dans le troisième scénario, l'espace est un constituant de l'identité et de la qualité des produits. Il devient donc un facteur de différenciation d'une nouvelle nature et, si le clivage entre régions peut être fort si ce scénario s'exprime pleinement, celui-ci s'opère à partir de critères différents de ceux que nous connaissons aujourd'hui. Les terroirs qui possèdent une bonne image aux yeux des consommateurs et abritent une organisation collective performante tirent le mieux leur épingle du jeu. Enfin, le quatrième scénario attribue à l'espace le rôle structurant de support de mobilisation et d'organisation des acteurs. Une répartition négociée des aides publiques entre les régions permettrait de limiter les écarts qui pourraient résulter de capacités d'initiatives différenciées. Ce dernier scénario pourrait à ce titre susciter un développement territorial relativement équilibré.

Au-delà de ces remarques, la « territorialisation » des scénarios apparaît comme un exercice difficile en raison de l'extrême diversité des agricultures et des espaces ruraux. Les dotations naturelles, l'héritage de l'histoire, le niveau de compétitivité et de développement atteint par les agriculteurs, leur dépendance à la PAC... sont autant de facteurs qui font que les régions peuvent apporter des réponses différentes aux incitations engendrées par un même scénario. On peut dire que face à ces difficultés, il n'a pas été possible de cartographier les effets des divers scénarios. Une réflexion à propos des effets attendus sur les différentes fonctions des espaces agricoles et ruraux permet cependant de proposer le tableau suivant.

Effets des scénarios sur les fonctions de l'espace agricole et rural

Fonctions principales	production agricole de masse	production agricole de terroir	accueil d'activités	résidentielle permanente	récréative	conservatoire patrimoniale	sociale
Scénario 1	++	-	+	=	=	-	-
Scénario 2	++	+	++	+	-	=	=
Scénario 3	=	++	+	+	+	++	=
Scénario 4	-	++	+	++	++	++	+

++ très favorable ; + favorable ; - défavorable ; = neutre

S'agissant de l'impact des scénarios sur le territoire français, des travaux réalisés antérieurement ont permis de distinguer sept grands types d'espaces agricoles :

1- Les plaines de grande culture (type : plaines du bassin parisien - environ 15 % du territoire)

Il s'agit de régions agricoles qui bénéficient de conditions de productions avantageuses en raison des potentialités des terres, de la forte mécanisation et de l'ancienneté de la restructuration foncière. Les exploitants y sont plutôt jeunes et bien formés et la reprise ne pose pas de problèmes, si ce n'est l'attraction d'autres métiers plus faciles à trouver ici qu'ailleurs. Les systèmes de production dominants qui sont à base de céréales et de cultures industrielles reposent plus sur le capital que sur la main d'œuvre aussi la densité d'agriculteurs y est faible. Les niveaux de productivité atteints comme les revenus, sont parmi les plus élevés de France, mais l'agriculture est fortement dépendante de la PAC. Dotés de paysages souvent banaux ces territoires sont peu touchés par le tourisme de séjour, mais la proximité des grandes villes et la facilité de la circulation y favorisent des activités axées sur les loisirs de fin de semaine et les services aux populations citadines. Ils sont en définitive assez largement intégrés aux systèmes urbains. Il est clair que le scénario du protectionnisme renouvelé est le plus en phase avec ce type de régions qui aurait en revanche du mal à s'intégrer dans le quatrième scénario.

2- Les bocages d'élevage intensif (types : bocages de la Bretagne, de la Manche, du Maine et de la Mayenne - environ 20 % du territoire)

Il s'agit de zones qui pour répondre à la forte pression foncière et démographique, se sont tournées dans les années 60 vers des systèmes d'élevage intensif fortement demandeurs de main d'œuvre, surtout à travers les productions hors-sol. La production de masse fortement utilisatrice d'intrants (dans les secteurs lait, porcs, volailles) a permis de maintenir un niveau relativement élevé d'agriculteurs, souvent vulnérables en raison de leur endettement et eux aussi largement tributaires des politiques de soutien des prix agricoles. L'infrastructure rurale est encore très présente, la société vivante, et il existe un certain potentiel de développement du tourisme. Mais le paysage bocager est fortement dégradé, le bâti rural s'est banalisé et les niveaux de pollution des nappes atteignent des taux limites. Leur adhésion au scénario des IAA est déjà largement engagée, il est également possible de tirer parti de la présence d'un réseau urbain dense dans le contexte du quatrième.

3- Les zones d'agriculture spécialisée intensive (types : plaines du Comtat, du Roussillon, de la Garonne, vignoble bordelais et bourguignon - environ 5 % du territoire)

Il s'agit de zones dotées d'une grande fertilité des sols, de la possibilité d'irrigation, de plantations pérennes constituées de longue date (vignes ou vergers) et d'une notoriété bien affirmée. Les systèmes pratiqués sont intensifs en capital et en main d'œuvre et s'appuient sur des productions spécialisées à forte valeur ajoutée, peu dépendantes de la PAC. La densité des agriculteurs y est élevée comme la valeur des terres, ce qui protège en partie l'assise foncière des pressions de l'urbanisation. Les paysages sont à forte valeur symbolique, y compris dans leur aspect bâti (nombreux châteaux par exemple) et renforcent l'attractivité de ces lieux qui est forte pour les implantations résidentielles de tous types. Leur agriculture est orientée dans le sens du scénario de la qualité, mais elle peut également trouver sa place dans les autres alternatives.

4- Les territoires agricoles à faibles potentialités et peu attractifs (types : Berry, Plateau de Langres, Bretagne centrale - environ 20 % du territoire)

Il s'agit de régions agricoles difficiles en raison de la médiocrité des sols, de handicaps structurels importants et de l'isolement par rapport aux centres urbains. L'élevage extensif et parfois la forte présence de la forêt s'additionnent pour contribuer à la faiblesse de la densité démographique, tant agricole que rurale. Tous ces éléments contribuent à un vieillissement de la population agricole, à des difficultés de reprise des exploitations, à un manque de dynamisme général et en définitive à l'exode. L'absence de haut-lieux, une image souvent négative et des conditions climatiques peu appréciées en font des territoires de faible attractivité pour le tourisme (en dehors du tourisme vert classique) ou la retraite. Leurs perspectives d'évolution oscillent entre la déprise et une hypothétique reconquête qui s'avère difficile dans tous les scénarios. C'est ici que les incertitudes sont les plus grandes.

5- Les régions agricoles intermédiaires (types : bordures du bassin parisien, Gers, Vendée, Nivernais, Jura, plateau Lorrain - environ 30 % du territoire)

Ces régions agricoles, tout en étant dans la bonne moyenne du point de vue des structures, atteignent des niveaux insuffisants de productivité et de revenu pour faire face à une baisse des prix. Il s'agit principalement d'anciennes zones d'élevage qui se sont tournées vers les systèmes céréaliers à la faveur d'une politique de prix favorable, de zones laitières de montagne et de zones d'élevage de bovins allaitant. Leur devenir est fortement lié au maintien de la PAC pour ce qui concerne l'agriculture, mais elles disposent souvent d'une économie rurale diversifiée (petites industries notamment). Le tourisme peut ponctuellement s'y développer et compenser l'éventuel repli agricole. La consolidation possible des productions de qualité devrait les rendre plus perméables au scénario 3.

6- Les zones rurales à forte valorisation touristique (types : Grandes Alpes, Provence, Cévennes, Roussillon, fractions des Pyrénées centrales - environ 10 % du territoire)

Il s'agit de zones qui bénéficient d'une fréquentation saisonnière importante grâce à un fort potentiel d'accueil et une double saison touristique. Les spécificités du milieu naturel, la qualité de l'environnement et des paysages, le professionnalisme des acteurs de la filière, jouent un rôle capital dans ce développement. L'agriculture, bien que relativement modeste dans la gestion de l'espace (la SAU représente moins de 25% du total) et marginale dans l'emploi local, est directement concernée par cette économie. Elle a en effet l'opportunité de pratiquer la vente directe, de développer des diversifications dans l'accueil et la restauration, d'assurer la promotion de ses produits à l'extérieur par le vecteur que constituent les nombreux touristes, le cas échéant de bénéficier des plus values foncières. Le marché foncier et immobilier est en effet très actif, avec une forte place des résidences secondaires. Ces territoires bien que faiblement peuplés sont généralement en croissance démographique. Ils sont les plus favorables à un développement de l'agriculture multi-fonctionnelle qui correspond au quatrième scénario.

7- Les zones périurbaines et littorales (types : ceinture parisienne et lyonnaise, région du Nord, littoral méditerranéen - environ 10 % du territoire)

Il s'agit de zones agricoles et rurales situées en périphérie des grandes agglomérations (plus de 100.000 habitants) ou sur la bande de l'arrière littoral. L'agriculture y est souvent insérée dans le tissu bâti et les infrastructures urbaines où elle sert en partie d'activité « tampon » pour limiter l'urbanisation totale de l'espace. Cet environnement s'il apporte compétition et insécurité sur le foncier ainsi que des risques liés aux rapports de voisinage, est en partie favorable au développement d'une agriculture multifonctionnelle. La rente de proximité subsiste pour un certain nombre de productions, de nombreuses activités de services sont possibles axées sur la vente directe sous toutes ses formes, la vente de services pour les loisirs des citadins, les activités à caractère pédagogique, l'entretien des espaces publics ... Tous les scénarios peuvent leur convenir, à l'exception du premier qui les concerne moins, mais leur avenir dépend davantage des politiques urbaines que de la politique agricole.

Ces divers impacts sont résumés dans le tableau suivant.

Impact probable des scénarios selon les types d'espace agricole

	plaines de grandes cultures	bocages d'élevage intensif	agriculture spécialisée intensive	faible densité et exode	régions intermédiaires	rural fortement touristique	péri-urbain
Scénario 1	+++	+++	+	++	+++	+	+
Scénario 2	++	+++	+++	+	++	+	+
Scénario 3	++	+	+++	++	+	+++	++
Scénario 4	+	++	++	+++	++	+++	+++

+++ = forte influence ; ++ = moyenne ; + = faible

A. 3. Compatibilités entre les scénarios

Aucun des scénarios n'exclut complètement les autres : les incompatibilités ne sont pas radicales et tous pourraient se rencontrer dans la réalité des années 2015. Mais leur coexistence ne sera pas nécessairement pacifique et pourrait se traduire par la domination de l'un d'entre eux, ce qui relèguerait les autres à jouer un rôle secondaire, parfois contestataire, parfois complémentaire (voir tableau ci-après). Cependant, si certains scénarios peuvent se satisfaire d'une place annexe ou même marginale, ce n'est pas le cas de tous. Si on considère chacun des scénarios comme constituant l'axe majeur de la politique agricole, il apparaît à l'évidence que les scénarios 1 et 2 s'avèrent, sinon exclusifs, du moins clairement dominants envers les scénarios 3 et 4.

Scénarios	1	2	3	4
1	-	Combinaison difficile (le 2 s'impose)	Combinaison difficile (le 3 est marginalisé)	Combinaison difficile (le 4 est marginalisé)
2	Combinaison difficile (le 2 s'impose)	-	Combinaison possible (le 3 est marginalisé)	Combinaison possible (le 4 est marginalisé)
3	Combinaison difficile (le 3 est marginalisé)	Combinaison possible (le 3 est marginalisé)	-	Combinaison facile (équilibre)
4	Combinaison difficile (le 4 est marginalisé)	Combinaison possible (le 4 est marginalisé)	Combinaison facile (équilibre)	-

Entre eux, les deux premiers scénarios pourraient trouver la voie d'une certaine coexistence : on conçoit qu'une sorte de partage des responsabilités pourrait s'opérer entre l'État et le secteur privé, ce dernier se satisfaisant tout à fait du régime des aides directes qui offre plus de flexibilité aux producteurs pour accepter des baisses de prix. Mais la gestion publique des droits à produire serait rapidement considérée comme le principal obstacle à un fonctionnement satisfaisant du marché. En l'absence d'une volonté politique forte et sous l'effet des pressions externes à l'Europe, cet équilibre instable conduirait le scénario 1 à s'effacer progressivement et le réduirait à une position marginale qui placerait le secteur productif en situation de sous-traitance.

En revanche, les deux derniers scénarios peuvent s'avérer plus durablement complémentaires. Tous deux reposent sur une mise en avant de l'intérêt collectif dans la légitimation de la politique publique, sur une refonte de l'action de l'État, sur un rôle accru des collectivités locales et sur l'émergence de nouvelles organisations professionnelles. Le scénario 4 pourrait ainsi venir tempérer les inégalités régionales que le scénario 3 pourrait générer, tandis que ce dernier offrirait à certains producteurs des marges de progrès (en matière de spécialisation et de professionnalisation) dans le domaine de la fourniture de biens alimentaires, ce qui constituerait une alternative à une pluriactivité parfois ressentie comme contraignante ou délicate à mettre en œuvre. Certes, les critères de distribution des aides publiques pourraient constituer un écueil à la coexistence de ces scénarios, mais le soutien aux produits de qualité originelle pourrait s'intégrer aisément dans les stratégies de développement local, alors que ces dernières pourraient renforcer l'image des régions auprès des consommateurs et bénéficier aux produits. Au total, les synergies sont suffisamment fortes pour laisser penser que des arbitrages pourront être trouvés.

Ces deux derniers scénarios pourraient également se développer dans les interstices laissés par l'un ou l'autre des deux premiers et se cantonner ainsi dans une position marginale. Si le scénario 1 devient dominant, le scénario 3 pourrait s'exprimer dans certaines régions et servir de faire-valoir à une profession considérée comme insuffisamment attentive aux attentes des consommateurs. Mais il pourrait aussi apparaître comme contestataire dans la mesure où le scénario 1 sera largement financé par les contribuables et ne bénéficiera pas de la même légitimité. Si le scénario 2 s'impose, le scénario 3 pourra être maîtrisé par les firmes, par exemple au moyen du rachat de labels ou du contrôle des appellations, pour être aisément intégré dans leurs stratégies de gamme.

Quant au scénario 4, sa présence marginale permettrait de compenser d'une certaine façon les différenciations régionales générées par les deux premiers scénarios. Elle parachèverait le clivage entre des régions consacrées à la production et d'autres dédiées au tourisme, à la résidence secondaire ou à la protection des espaces naturels, tout en rendant cette fracture plus facilement acceptable.

A. 4. Dynamiques et espaces de développement des scénarios

Les quatre scénarios retenus n'offrent pas les mêmes possibilités d'occurrence ni les mêmes perspectives d'évolution.

Scénario 1 : un avenir incertain

Le scénario 1 est le mieux placé pour se réaliser pleinement dans les années à venir parce qu'il relève essentiellement d'une adaptation de la situation actuelle. Cependant, un élargissement de l'Union européenne vers les pays de l'Est et une application des mesures agricoles européennes à ces pays le fragiliserait car, dans cette hypothèse, le régime des aides directes serait difficilement généralisable à l'importante population agricole de ces pays et devrait être modifié. Autour de 2005, il pourrait alors évoluer vers le scénario 2 si l'Union européenne réduit ses interventions et laisse place au marché pour piloter l'agriculture, ou vers le scénario 4 si une politique volontariste de développement rural et d'aménagement du territoire est adoptée pour faire suite à la politique agricole commune. Dans le cas contraire, si des aménagements sont trouvés pour résoudre les problèmes posés par l'élargissement, la survie de ce scénario à plus long terme restera soumise à une gestion durable de la contestation dont il fait l'objet de la part de nombreux secteurs de la société française (environnementalistes, consommateurs, élus locaux...) mais la politique agricole actuelle a déjà fait la preuve de sa capacité de résistance à ce sujet. Malgré cela, le faible soutien dont elle dispose à l'intérieur de l'Europe la rend plus vulnérable aux critiques dont elle fait l'objet de la part de partenaires extérieurs au continent, ce qui représente probablement là sa fragilité la plus manifeste.

Scénario 2 : crédible à moyen terme

Le scénario 2 pourrait apparaître comme peu crédible à très court terme, la société française restant attachée à la qualité des aliments, à l'environnement et à l'emploi rural et ne faisant pas confiance aux intérêts privés pour les défendre. Mais il en va autrement à moyen terme, car les pressions internationales et les stratégies des firmes européennes vont dans ce sens et parce que l'opinion des consommateurs reste sensible à la conjoncture. Porté par des valeurs fortes (efficacité, flexibilité, initiative, relation directe de l'entreprise et du marché), ce scénario pourrait s'alimenter d'une crise du premier scénario ou de l'échec des deux derniers et pourrait commencer à se concrétiser dès la fin de la décennie en cours. Il sera favorisé si le secteur agricole et les pouvoirs publics ne s'entendent pas sur une stratégie à long terme, car il pourrait s'installer par défaut. Après 2015, se pose la question de son devenir, car les perspectives de délocalisation des productions, encouragées par les processus d'internationalisation et de concentration des grands groupes agro-alimentaires, pourraient conduire à un recul important de l'activité agricole en Europe.

Scénario 3 : l'hypothèse du volontarisme

Le scénario 3 pourrait être mis en œuvre à brève échéance mais il suppose une politique volontariste de la part de l'État, relayée par l'Union européenne et défendue au niveau international,

dès le prochain cycle de négociation à l'Organisation mondiale du commerce. C'est en effet à ce moment que devront être préservées les bases juridiques internationales sur lesquelles s'appuiera la reconnaissance du système des labels et des appellations. C'est un scénario exigeant, qui requiert de fortes capacités d'organisation de la part des producteurs et une capacité à renoncer aux rentes actuelles pour s'engager dans des voies de développement certes plus durables, mais également plus risquées. Il suppose également une refonte des modes d'intervention de la politique publique, y compris de la recherche et de la formation. Son échec éventuel pourrait déboucher sur un laisser-faire qui ferait le jeu du scénario 2 ou, au contraire, sur une reprise en main de l'agriculture par des acteurs porteurs de projets comme les collectivités locales, qui s'appuieraient sur des organisations professionnelles nouvelles et trouveraient un écho auprès de l'Union européenne. Cette réorientation pourrait alors déboucher sur la mise en place d'une politique de développement rural incisive et ambitieuse qui offrirait un espace de développement crédible au scénario 4.

Scénario 4 : l'expression de mouvements profonds

Même s'il semble difficilement concevable à court et moyen terme, le scénario 4 bénéficie d'une forte vraisemblance car il est porté par des mouvements de fond de la société française : montée des préoccupations environnementales, montée de l'individualisme et de l'entrepreneuriat, vieillissement de la population et demandes de services, allongement du temps libre... Favorisé par un contexte de prospérité qui laisse plus d'ampleur aux politiques de redistribution et d'aménagement du territoire, il peut à défaut se satisfaire d'un contexte de croissance molle. Susceptible d'entraîner l'adhésion de nombreuses collectivités territoriales, il serait également mieux compris ou accepté par nos partenaires internationaux que le scénario 3 et pourrait faire l'objet d'aménagements dans un contexte de globalisation.

A. 5. L'hypothèse d'un scénario de crise

Un scénario «catastrophe» a été formulé, mais n'a pas été développé autant que les autres, même si l'hypothèse d'une crise économique et sociale majeure, provoquant une forte croissance des inégalités et un rejet de la norme urbaine, conduisant à faire de l'agriculture un refuge pour les exclus du monde du travail et de la politique agricole une contribution à la maîtrise des fractures nationales ne peut être définitivement écartée.

On comprend aisément que les instruments politiques actuels - et notamment le système des aides directes - pourrait être aménagé à peu de frais pour faire de l'agriculture un secteur «social» et pour transformer le monde rural en un lieu de survie où des activités pourraient se développer de façon informelle autour de marchés locaux. Cette situation de «retour contraint à la campagne», qui se manifeste déjà à petite échelle dans certaines régions, pourrait-elle s'étendre, voire concerner à terme de vastes pans du territoire ? Peut-on envisager, dans un tel contexte, une revendication du «droit à la terre» similaire à celle du «droit au logement», débordant la juridiction foncière et entraînant la mise en place d'activités précaires et d'emplois sous-rémunérés à la frontière de la légalité ? Même s'il reste peu probable qu'une telle évolution s'impose avec force au cours des prochaines années, un échec des autres scénarios ou une incapacité des acteurs concernés à s'accorder sur des perspectives d'avenir pourrait lui redonner à terme une certaine crédibilité.

B- ENSEIGNEMENTS POUR L'ACTION PUBLIQUE ET L'ORGANISATION COLLECTIVE

Les enseignements de ces scénarios prospectifs pour l'action et la décision peuvent être recherchés selon diverses voies. Sans doute pourraient-ils être étudiés du point de vue des différents acteurs impliqués en considérant pour chacun d'entre eux la place qui leur échoit et les stratégies auxquelles ils peuvent prétendre, on ne retiendra cependant pas cette voie : elle amènerait à répéter l'analyse des soutiens et oppositions propres à chaque scénario. Il paraît préférable d'étudier les actions publiques envisageables à partir de ces diverses anticipations de l'avenir en considérant ces actions comme résultantes de compromis entre acteurs définissant la place de l'agriculture et la cohérence des politiques mises en œuvre. Cette démarche est conforme

à la construction des scénarios qui, elle aussi, procède d'une approche globale de la place et des fonctions de l'agriculture. Une telle démarche nous fera retrouver, au moins à grands traits sinon dans le détail, les stratégies des acteurs dans la mesure où ceux-ci s'emploient tous, avec plus ou moins de succès, à promouvoir et à légitimer des actions publiques conformes à leurs intérêts et leurs projets.

Le choix de cette démarche repose fondamentalement sur une problématique intellectuelle qui analyse l'action publique comme co-construite par différents acteurs inégalement dotés pour faire prévaloir leurs intérêts. Cette problématique (aujourd'hui présente dans diverses sciences sociales) préserve de la vision d'un pouvoir politique tout puissant et omniscient, capable de poser des choix impératifs et tutélaires indépendamment des forces à l'œuvre. Elle évite aussi une lecture purement instrumentale de la politique, la considérant comme le résultat d'un exercice de calcul prétendument rationnel ou encore comme le produit du pouvoir d'une classe dominante aisément identifiable. Cette problématique invite, au contraire, à interpréter les décisions et actions politiques comme résultant de compromis provisoirement institutionnalisés à la suite de l'expression de rapports de force qui, selon les circonstances, seront plus ou moins négociés ou violents.

Cette vision des choses ne réduit pas le rôle du pouvoir politique à une simple fonction d'arbitre ou de témoin du rapport des forces car ce pouvoir a des préférences et détient des moyens - limités - pour les faire prévaloir, elle évite d'en faire un « *Deus ex machina* ». Cette problématique rend disponible pour repérer les latitudes de choix, les marges de manœuvre dont l'action publique dispose, au moins à certains moments, quand les conditions changent et renouvellent les questions à traiter, les acteurs concernés, les procédures mises en œuvre. Comme on le sait, c'est précisément le cas pour l'agriculture française aujourd'hui.

Si on partage cette position intellectuelle, il convient d'identifier les conditions actuelles de la co-construction de l'action publique en matière agricole avant d'envisager les principales options susceptibles d'en résulter.

B. 1. Des alternatives existent

Concernant la place de l'agriculture dans la société et les orientations de la politique économique, des alternatives existent. L'analyse de prospective ci-dessus qui a permis de repérer divers futurs possibles pour l'agriculture française le montre bien ; certes, les scénarios ne sont pas équiprobables mais chacun obéit à une logique sensée qui est bien loin d'être irréaliste : aucun n'est complètement absent de la réalité et on peut définir pour chacun des appuis ou des encouragements adaptés. C'est dire que, en considérant les principales tendances et caractéristiques de l'agriculture française, on a pu montrer une diversité d'avenirs possibles que l'on a identifiés et analysés.

Un espace de débat : la question des fonctions sociales de l'agriculture

L'origine de ces alternatives ainsi constatées réside dans la diversité des fonctions remplies par l'agriculture et l'espace rural, dans la diversité de la façon de les accomplir, dans la diversité des acteurs concernés. À côté de la fonction alimentaire qu'ils partagent avec le secteur agro-alimentaire, l'agriculture et l'espace rural participent à la fonction environnementale, à la fonction résidentielle et touristique voire thérapeutique, à la diversification des activités, à la cohésion sociale : certaines de ces fonctions peuvent être réalisées en totalité ou en partie par des acteurs non agricoles. Bref, les frontières délimitant les fonctions de l'agriculture et de la ruralité bougent, elles sont aujourd'hui incertaines comme on peut le voir à travers les débats sociaux ou l'évolution de la pensée du législateur. Cette situation est très différente de celle qui prévalait en France et en Europe lors des grandes politiques de modernisation agricole au cours desquelles la seule fonction alimentaire s'est imposée et, avec elle, les voies d'amélioration de son accomplissement.

Certes, si on raisonne en termes très généraux, la diversité que nous constatons n'apparaît pas. D'où la monotonie du discours rencontré dans certains milieux, notamment dans les organisations internationales ou dans quelques cénacles d'économistes ou de politiciens. Si on limite l'économie agricole à un ajustement par les prix d'une fonction d'offre commandée par le progrès technique et d'une fonction de demande commandée par les revenus, on légitime immédiatement une baisse des prix, puis la mobilité de ressources engagées dans l'agriculture, notamment de travail, vers les activités non agricoles et on somme l'État de ne pas s'opposer à ces mécanismes bienfaiteurs sous

peine de s'éloigner de l'optimum économique. Pourquoi ce discours général qui constitue le cœur de l'analyse économique standard est-il, plus encore aujourd'hui qu'hier, insatisfaisant ? Parce que, une fois acquise la première initiation immédiate que ce discours fournit, il n'accompagne pas les renouvellements en cours, la diversité des attentes à l'égard de l'agriculture, la diversité des réponses, les défaillances et dysfonctionnements des marchés, les organisations mises en place par les stratégies d'acteurs. C'est précisément l'intérêt de l'exercice de prospective conduit ci-dessus que de tenter de prendre en compte ces renouvellements en cours, attendus ou même simplement éventuels.

Cette diversité et les alternatives qu'elle ménage sont aussi confirmées par l'observation empirique. Le débat social ne se réduit pas (plus) aujourd'hui à une opposition entre les défenseurs de la modernisation productiviste et des critiques sociales contestant son caractère sélectif. Le débat s'intéresse maintenant aux conditions techniques, économiques et sociales des modèles de production agricole, à la gestion et aux conséquences des aides publiques, aux stratégies mises en œuvre pour s'adapter aux nouvelles circonstances et aux renouvellements des références ainsi appelées... les alternatives sont alors reconnues ou proches de l'être.

Un enjeu : la légitimité de l'action publique

Le milieu des experts officiels lui-même, pourtant porté à présenter des solutions qui prétendent s'imposer au nom de la rigueur scientifique ou de l'adhésion doctrinale, connaît des évolutions rapides qui montrent clairement l'existence d'alternatives. Le rapport de prospective commandé par le Ministère de l'Agriculture (1996) aux meilleurs experts reconnus dans le milieu conclut, en éliminant sans appel une timide opposition que certains avaient tenté de manifester, à l'intérêt exclusif d'une régulation marchande sans entrave ni distorsion : ainsi les besoins des consommateurs seraient satisfaits au moindre coût, les concurrents les moins performants seraient enfin éliminés, des marchés pourraient être conquis et l'Europe devenir la mère nourricière du monde. L'influence de la vision réductrice de l'analyse la plus standard est ici évidente. C'est dans cette ambiance intellectuelle et politique que la loi d'orientation agricole (1999) élaborée sous deux gouvernements différents vient renouveler complètement ces perspectives de politique économique : la multifonctionnalité de l'agriculture devient la préoccupation centrale, des outils sont proposés pour la mettre en œuvre tandis que les questions de marchés sont considérablement relativisées au point de surprendre plusieurs observateurs. Il est évidemment prématuré de prétendre annoncer l'efficacité ou les difficultés, le succès ou l'échec de cette loi, il suffit pour notre propos de constater la diversité des positions intellectuelles qui, en quelques mois, se sont affrontées et relayées. C'est bien le signe que la pensée unique, le « *one best way* », ou la solution universelle n'existent que dans l'esprit de leurs partisans.

Cette ouverture, souvent méconnue, inconsciente ou refusée, à plusieurs avènements est pourtant particulièrement manifeste aujourd'hui avec l'entrée sur la scène de la politique agricole de nouveaux acteurs porteurs de questions d'aujourd'hui et souvent de demain.

B. 2. De nouveaux acteurs

La politique de modernisation agricole a reposé, comme on le sait, sur un accord entre les pouvoirs publics et les agriculteurs représentés par leurs organisations professionnelles qui, dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, ont fait une place, pour la première fois, à des producteurs directs. Ce face à face, devenu aujourd'hui familier, s'est progressivement et difficilement imposé pour accompagner la modernisation, la légitimer, lui fournir des moyens et des références.

Des acteurs majeurs : les industries agro-alimentaires

Cette modernisation est venue renforcer un groupe d'acteurs anciens mais profondément renouvelés en charge de l'approvisionnement des exploitations en facteurs de production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles. Ce secteur agro-alimentaire, dont l'importance économique dépasse aujourd'hui celle de l'agriculture, s'est donc considérablement développé sous l'effet de la modification de la division du travail et du développement des échanges. Ces mécanismes économiques bien connus ont pour conséquence de faire de ce secteur agro-alimentaire un lieu de renouvellement des techniques mais aussi un centre de

coordination des décisions dont le rôle est manifeste aussi bien pour la définition des modèles techniques mises en œuvre que pour assurer la rémunération des activités à travers la formation des prix. A la suite d'une abondante littérature, les scénarios ci-dessus ont analysé le rôle de ces acteurs agro-alimentaires dans l'administration du développement agricole. On se contente donc ici de noter la diversification des acteurs et des stratégies à l'œuvre dans l'espace régissant l'évolution de l'agriculture.

Cette diversification s'accroît encore avec l'internationalisation de la production agricole induite par l'élargissement du champ des échanges. Longtemps limitée à la PAC, cette ouverture sur l'extérieur a conforté la modernisation de l'agriculture française en fournissant des débouchés, en garantissant des prix élevés, en offrant des protections très sûres à l'égard des marchés internationaux. L'extérieur est devenu un acteur davantage reconnu le jour où il a commencé à contester les fondements de la PAC. Avec l'augmentation du coût des protections, puis la contestation de ce coût considéré comme une concurrence déloyale, l'acteur « extérieur » a pris une consistance et même parfois un visage. Les affrontements à l'OMC, la question de l'élargissement aux PECO, les relations avec l'espace méditerranéen constituent des événements emblématiques de cette entrée en scène de l'extérieur. Aujourd'hui, que l'on soit favorable ou opposé à l'internationalisation, on ne peut plus analyser isolément l'agriculture française et européenne : toute décision les concernant doit être argumentée par rapport à l'extérieur.

Mais la diversification des acteurs concernés par le développement agricole ne procède pas seulement de l'implication nouvelle de personnages qu'on a jusque-là considérés comme lointains ; les acteurs traditionnellement proches de l'agriculture se renouvellent eux aussi, c'est le cas des consommateurs comme des citoyens.

Les acteurs émergents : consommateurs et citoyens

A l'origine de la modernisation agricole, les besoins des consommateurs pouvaient être considérés comme aisément identifiables : il s'agissait d'augmenter les quantités produites et de réduire leur coût. Aujourd'hui, cette vision apparaît bien sûr trop simple, les préoccupations actuelles liées à la qualité, à la culture, à la protection sanitaire, à la sécurité d'approvisionnement sont à l'origine de nouvelles contraintes mais aussi de nouvelles opportunités que l'élaboration des scénarios ci-dessus s'est efforcé de prendre en compte. En rapport avec leur alimentation, les consommateurs retrouvent les externalités et les biens publics - environnement naturel mais aussi social - associés à la production agricole et à l'espace rural. Ces consommateurs alimentaires sont d'ailleurs aussi des usagers de plus en plus habituels de l'espace rural dans lequel ils trouvent des lieux de résidence, de loisirs, d'activités.

A partir de la consommation, on rejoint alors des préoccupations citoyennes, en entendant par-là la gestion des affaires communes ou des biens communs : le patrimoine naturel et historique, la culture, la santé, les paysages... dont il convient d'assurer la production, l'usage et la transmission aux générations à venir. Ces préoccupations impliquent évidemment les pouvoirs publics mais, compte tenu de leur technicité et des incertitudes dont elles sont porteuses, des expertises sont aujourd'hui davantage sollicitées et débattues. Outre les déclarations d'experts, on cherche aussi, de manière encore tâtonnante, à faire exprimer les avis de la société ou de ses composantes jugées significatives.

Les relations entre acteurs : nouvelles concertations et nouveaux rapports de force

Entre ces acteurs porteurs de nouvelles questions adressées à l'agriculture et à la politique agricole, de nouveaux espaces de conflits et d'alliances, de décision et d'action sont en train de se constituer. L'espace traditionnel des relations pouvoirs publics-organisations agricoles dans le cadre français ou européen ne disparaît pas entièrement mais se trouve influencé voire dominé par l'espace des relations internationales. Simultanément, l'espace local fournit de nouvelles opportunités favorables à la réorganisation du développement agricole et retrouve une actualité. Autour des produits et des filières qui les commercialisent, des solidarités persistent et parfois se renouvellent. La constitution et le fonctionnement de ces différents espaces dépendent des relations et coordinations qui pourront s'établir et par lesquelles les pouvoirs publics ne manqueront pas d'être sollicités.

Dans ce domaine des relations entre acteurs, le développement des échanges marchands, loin d'éliminer les relations hors marché, les a stimulées si bien que l'on se trouve en présence d'un entrelacs de diverses formes de coordination. La croissance des relations marchandes fait souvent

apparaître des défaillances des marchés qui portent au développement des effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement et à la disposition des effets positifs. Des coordinations organisées par des pouvoirs publics ou des collectivités sont alors appelées. Elles le sont aussi pour un autre motif : l'efficacité des relations marchandes implique la présence de biens publics (définition des produits, contrôle, sécurité des relations, politique de concurrence...) qui justifient, eux aussi, des organisations. Enfin, au nom même de l'efficacité, des coordinations organisées peuvent être préférées aux marchés, notamment lorsque les coûts de transaction sont élevés.

Cette multiplicité des formes de coordinations fait que les sphères publiques et privées se réorganisent autour de pratiques de contrats et de projets entre acteurs. Les questions posées aujourd'hui à la politique agricole, comme les acteurs qui les portent, incitent à un renouvellement de l'intervention publique qui, à côté des règles centrales et normalisées, est souvent conduite à accompagner des négociations entre acteurs interdépendants.

B. 3. Agricultures et territoires

Selon le scénario considéré, les relations entre l'agriculture et le territoire s'avèrent très différentes. Au moment où l'on s'interroge sur les formes de renouvellement des politiques traditionnelles aujourd'hui contestées, on est invité à clarifier ces relations et l'exercice de prospectives précédent permet, en schématisant, de distinguer deux grandes conceptions des relations entre l'agriculture et le territoire.

La modernisation agricole des années 60 nous a habitué à voir dans le progrès technique la possibilité d'une artificialisation croissante du milieu permettant une maîtrise de mieux en mieux assurée de la production qui devient ainsi plus indépendante des conditions naturelles. L'exemple des productions hors sol est bien sûr classiquement avancé pour illustrer ces évolutions. Sans doute cette moindre dépendance de certaines productions agricoles à l'égard des conditions climatiques modifie les relations de l'agriculture à l'espace en réduisant, parfois considérablement, les contraintes techniques mais ces dernières sont relayées par des contraintes économiques fixées par les marchés des produits et des facteurs de production ou par l'organisation collective ou encore par les réglementations politiques. Or, ces contraintes liées aux marchés, aux organisations, aux réglementations peuvent, elles aussi, être associées aux territoires. L'indépendance fournie par le progrès des techniques ne signifie donc pas une rupture complète des relations avec le territoire. Il semble donc opportun de distinguer les situations où l'agriculture, en s'affranchissant des déterminismes naturels, trouve une certaine autonomie, au moins technique, par rapport aux territoires et les situations où l'agriculture valorise, souvent de manière renouvelée, les relations avec les territoires.

Une agriculture détachée des territoires ?

L'évolution des techniques permet une maîtrise des fonctions de production telle qu'elles peuvent être mises en œuvre dans des lieux très divers. A la limite, il n'y a plus d'obstacles techniques à la réalisation d'une production là où on le souhaite : l'artificialisation élargit les choix d'implantation. Ce succès s'accompagne d'une homogénéisation voire d'une banalisation des produits. Les conditions de production sont rigoureusement définies et permettent l'obtention de produits uniformes ; la standardisation devient possible, indépendamment de l'origine des produits. Toutes les productions agricoles sont loin de devenir aussi affranchies des conditions naturelles mais un nombre croissant d'entre elles s'en rapproche. La localisation des productions dépend alors des conditions de marché, la comparaison des coûts et des prix va orienter les implantations. L'espace devient un simple support sans qualification particulière autre que sa position dans le jeu concurrentiel qui s'impose à tous. Les caractéristiques naturelles, sociales, culturelles des territoires n'interviennent pas ou n'interviennent que marginalement. On peut ainsi s'attendre au développement de bassins de production spécialisés, les productions se localisant là où les conditions de marché leur sont comparativement les plus favorables, laissant des espaces disponibles pour d'autres usages ; c'est l'adaptation des acteurs aux mécanismes du marché qui assure la répartition de l'espace selon des usages alternatifs.

Ces mécanismes ne sont pas sans attrait. Le progrès technique est stimulé ; il fournit des gains de productivité qui permet un abaissement des coûts et des prix comme la garantie d'un approvisionnement régulier. Le moteur de ces mécanismes réside dans le jeu concurrentiel et dans

l'action des producteurs les mieux à même d'en bénéficier. Compte tenu de leur maîtrise technique et économique des conditions de la production, le rôle des IAA s'affirme.

Ces attraits sont cependant soumis à plusieurs limites. On note d'abord que toutes les productions ne sont pas (encore ?) à ce point affranchies des conditions naturelles qu'on puisse les ignorer systématiquement. En second lieu, on sait que la confiance mise dans les mécanismes concurrentiels est souvent déçue. Outre la lenteur fréquente des adaptations qu'ils sont censés induire et les relations inégalitaires qu'ils accentuent, leurs mécanismes sont souvent chaotiques et appellent des interventions régulatrices. De plus, il existe des situations, fréquentes en économie agricole, où interviennent des externalités et des biens publics, les marchés sont alors défaillants.

Enfin, cette interprétation des relations agriculture-territoire reste sectorielle, propre à l'agriculture. Certes, on peut miser sur le marché pour régler les relations inter-sectorielles mais ces dernières invitent à considérer l'emploi, l'espace, les organisations en place ou à créer : les prix sont souvent jugés insuffisants pour assurer une régulation.

Il est vrai que ces interventions publiques ou collectives fréquemment sollicitées peuvent être conçues pour accompagner et faciliter les mécanismes du marché voire même les créer quand ils font défaut. On reste alors dans cette logique de l'espace support d'une localisation créée par le marché. Mais ces interventions sont souvent sollicitées, conçues et mises en œuvre pour compenser, affirmer voire même contester les mécanismes jugés trop dangereux ou excessivement éprouvants voire même inacceptables. On s'engage alors dans une autre interprétation qui fait une place à un objectif de construction volontaire et organisée sans rompre entièrement avec les mécanismes du marché (hypothèse exclue de notre exercice), certains scénarios ont insisté sur les opportunités que les relations agriculture-territoire peuvent offrir ; On sort ainsi d'une interprétation de l'espace comme support de plus en plus banalisé d'une activité agricole régie par les prix pour envisager comment l'agriculture et le territoire peuvent se construire simultanément et fonctionner de concert.

Une agriculture articulée sur les territoires

Dans cette seconde vision des relations entre l'agriculture et le territoire, on s'intéresse à leurs complémentarités en notant leur multiplicité, leur richesse au moins potentielle, leur construction possible. On insiste alors sur les spécificités naturelles, sociales, historiques caractéristiques des territoires et on étudie comment l'agriculture peut en bénéficier tout en les consolidant. La différenciation est ici systématiquement recherchée et des comportements qui pouvaient apparaître comme marginaux, archaïques ou déviants se trouvent reconnus et même valorisés ; il en est ainsi de la pluriactivité, de la transformation des produits à la ferme, de la vente directe, du tourisme...

Dans cette perspective, les questions de définition des produits, des pratiques et plus généralement, des activités deviennent ici essentielles. La légitimité de ces définitions repose souvent sur des conditions naturelles et les relations agriculture et territoire sont classiques et évidentes. Mais les références mobilisables pour spécifier les qualités et caractéristiques des produits et des activités agricoles peuvent être beaucoup plus larges et diversifiées : les conditions de production et de transformation, la production de services, les productions jointes et les effets sur l'environnement, les relations de proximité... Agriculture et territoire sont alors associées de multiples façons : par l'origine ou la transformation des produits, par leur destination, par l'aménagement de l'espace, par les complémentarités et externalités entre activités, par les organisations valorisant les actifs spécifiques... ces relations sont produites et entretenues par les marchés mais aussi par des organisations collectives, des interventions publiques, des références historiques, des pratiques culturelles. Les scénarios 3 et 4 ont analysé ces diverses formes d'intégration agriculture-territoire.

Le progrès technique n'est pas absent de cette vision intégrée mais il est conçu et mis en œuvre au service de cette intégration agriculture-territoire et des spécificités qui la fonde. Plutôt que de systématiser et homogénéiser les fonctions de production sur tous les territoires, on va rechercher des progrès techniques qui permettent la création et la valorisation des spécificités attachées à chacun.

Comme on l'a vu ci-dessus, le marché reste, ici aussi, central : c'est lui qui sanctionne les succès ou échecs des développements fondés sur ces relations agriculture-territoire. La concurrence n'est pas supprimée et il y a des exclus. Mais le marché n'est pas vu ici uniquement comme un mécanisme naturel de sélection auquel il convient de s'adapter, il est aussi considéré comme une création, une construction susceptible de valoriser les spécificités territoriales si les acteurs qui les gèrent sont en mesure de s'organiser efficacement et disposent de ressources pour cela. Marchés et organisation sont ici associés. La création et la valorisation d'actifs spécifiques repose en effet

sur des organisations permettant leur définition, leur contrôle, leur reconnaissance ainsi que la mise en place d'apprentissage adapté. Ces organisations constituent des biens publics dont on sait que la production et le renouvellement sont mal assurés par les marchés alors que, pourtant, ces derniers en ont besoin pour fonctionner efficacement. On n'est plus alors comme dans l'interprétation précédente dans le champ des adaptations plus ou moins automatiques, on est dans le champ de la création, de la construction et de l'innovation.

La baisse continue des prix des produits n'est pas l'ambition première des politiques fondées sur cette analyse, l'ambition est de fournir des produits dont les caractéristiques et la qualité soient reconnues et recherchées. La légitimité de ces actions se trouve à la fois dans la sanction du marché mais aussi dans la disposition de biens publics jugés indispensables. C'est précisément ce qui permet de comprendre les conditions de développement de cette problématique mais aussi ses limites.

Le lien agriculture-territoire : résultat de stratégies collectives

Les politiques fondées sur la valorisation d'actifs spécifiques territoriaux supposent des acteurs dotés de biens publics indispensables et capables, du fait de leur formation, de les utiliser, de les renouveler, de les créer pour élaborer des biens privés reconnus par un marché. On est ainsi invité, comme certains scénarios ci-dessus l'ont illustré, à un renouvellement du partage et de l'association entre activités privées et publiques qui implique les acteurs individuels comme leurs organisations collectives et les pouvoirs publics.

De telles politiques sont clairement exposées à des risques : toute tentative de différenciation n'est pas assurée de succès sur un marché, les conditions à réunir s'avèrent coûteuses et incertaines. Par ailleurs, les différenciations sont parfois superficielles ou mal fondées ; elles sont alors contestées comme un simple superflu voire même comme une pratique déloyale. Enfin l'organisation nécessaire à cette association agriculture-territoire peut, si elle est couronnée de succès, déboucher sur la formation de rente au profit des producteurs et au détriment des consommateurs ; les cas de limitation organisée de la production sont illustratifs de ce risque. Le débat porte alors sur les fondements de la limitation : s'agit-il d'une condition expresse pour satisfaire les préférences des consommateurs ou d'une restriction malthusienne de l'offre ? Ce débat est particulièrement vif dans les négociations internationales avec les pays qui, à la différence de la France et aujourd'hui de l'Europe, ne se réfèrent pas à l'origine (géographique, technique, sociale voire culturelle) des produits pour définir leurs critères de qualité.

Sans doute la distinction que l'on vient de proposer à la suite de cet exercice de prospective est-elle schématique : dans la réalité, les références à ces deux visions des relations agriculture-territoire sont souvent associées mais l'attention accordée à chacune d'entre elle comme leur mode d'association évoluent dans le temps.

C'est bien la preuve de l'intérêt de la clarification proposée pour interpréter les politiques agricoles, débattre de leur évolution et orienter l'action. Chacune des visions proposées renvoie d'ailleurs à des références théoriques différentes, économie géographique d'un côté, analyse des systèmes productifs locaux de l'autre. La première vision peut se présenter comme englobant la seconde en disant que les actifs spécifiques territoriaux, point central de la thèse de l'intégration agriculture-territoire, contribuent à la formation des performances arbitrées par les marchés selon les mécanismes que précisément elle étudie. Les deux démarches restent cependant profondément différentes, la première insiste sur les mécanismes et la recherche de l'efficacité tandis que la seconde s'intéresse à la combinaison marchés-organisations, à sa genèse et à son fonctionnement.

C - OPTIONS ET CONDITIONS DE L'ACTION PUBLIQUE

La construction de l'action publique concernant l'agriculture est aujourd'hui soumise à des conditions profondément différentes de celles qui ont donné naissance à la politique de modernisation des agricultures françaises et européennes. C'est bien pourquoi, comme on l'a vu, les références fondatrices de cette politique sont maintenant épuisées.

On pourrait résumer ce constat tiré de l'exercice de prospective précédent en disant que l'agriculture s'insère dans un nouvel espace économique ; de nouvelles questions lui sont

adressées, portées par des acteurs peu concernés jusqu'ici par la politique agricole. Ces questions renouvellent les coordinations qui s'établissent entre ces acteurs ou avec les pouvoirs publics.

L'analyse des principaux acteurs constitutifs de ce nouvel espace ne permet pas de dégager une orientation d'action publique qui s'impose à l'évidence. Aucune des forces à l'œuvre ne semble, à coup sûr, pouvoir s'imposer aux autres pour annoncer un compromis fondateur d'une nouvelle action publique. Par contre, ce nouvel espace ménage des alternatives, la place, les contours, l'organisation et le fonctionnement de l'agriculture ne sont pas, pour l'instant, strictement déterminés : selon les acteurs organisateurs des compromis, les alliances qu'ils pourront établir avec d'autres et avec les pouvoirs publics, diverses options sont possibles.

Dans cette situation d'incertitude voire même de désarroi, il semble utile de repérer quelques grandes options conçues et organisées autour d'un acteur central et de la régulation économique qui lui est associée : l'Etat et l'administration de l'économie, l'entreprise et le marché, le territoire et l'organisation. Pour chacune de ces trois options, on analysera son ambition et ses références fondatrices, les soutiens dont elle peut disposer, les interventions à retenir en sa faveur, les problèmes et enjeux qu'elle soulève.

Option 1 : une agriculture administrée

Les considérations qui ont fondé les réformes de la PAC de 1992 et 1999 sont confirmées et amplifiées : les prix garantis doivent être abaissés pour se rapprocher des niveaux observés sur les marchés internationaux et réduire les subventions aux exportations, la charge du soutien est déplacée du consommateur vers le contribuable qui finance les aides directes compensatrices de la baisse des prix, l'évolution du coût du soutien est contrôlée. Ces considérations sortent même renforcées de leur mise en œuvre : les comportements et décisions des acteurs comme le fonctionnement économique les ont assimilées et, en se fondant sur leur permanence, contribuent à les pérenniser.

Le contrôle de l'offre, moyen décisif de l'action publique

Ces orientations de l'action publique acceptent un contrôle de l'offre éventuellement renforcé pour limiter les effets pervers jugés les plus inacceptables : surproduction, coûts du soutien, inégalité de sa répartition, tout en honorant les arguments en faveur des aides à l'agriculture (soutien des revenus agricoles, garantie du pacte social entre les agriculteurs et la société). Ce contrôle de l'offre peut prendre des formes diverses, plus ou moins autoritaires : quotas, droits à prime, droits à produire via les aides directes... mais il est caractéristique de cette option.

C'est pourquoi on est fondé à parler d'agriculture administrée ; certes l'initiative individuelle persiste mais les décisions publiques jouent un rôle décisif dans l'évolution des systèmes de production, dans la formation du revenu agricole, dans les conditions de vie et de travail des agriculteurs. Cette option tout en confirmant l'état d'esprit des réformes de la PAC (1992 et 1999) n'est pas le simple maintien de la situation actuelle – si la baisse des prix (et donc des subventions aux exportations) est poursuivie, des interventions supplémentaires sont mises en œuvre concernant le contrôle de la production (selon diverses formes de contingentement) justifié par la lutte contre les excédents et la gestion de l'environnement.

Cette politique est conforme aux intérêts agricoles qui, depuis longtemps, s'expriment avec le plus de force. Bien que les modalités du soutien aient changé, les producteurs traditionnellement protégés le restent tandis que d'autres le deviennent en entrant dans cette économie administrée. Cette option permet à la France de se présenter dans les négociations internationales en ayant réduit ses aides aux exportations agricoles. On est certes bien loin d'une organisation concurrentielle tant l'intervention publique est omniprésente mais on se rapproche des prix internationaux.

On comprend d'où peuvent venir les soutiens à cette option. Les agriculteurs bénéficiaires des aides directes qui verraient leur situation profondément perturbée si elles disparaissaient en sont d'ardents défenseurs. D'autres agriculteurs, plus exposés que les précédents à la concurrence, revendiquent des protections supplémentaires. De manière plus discrète mais cependant attentive, les entreprises d'aval ont pu et pourraient, dans une telle option, bénéficier d'un approvisionnement

à coût réduit sans que celui-ci ne bénéficie sensiblement, à l'exception de l'alimentation animale, au consommateur final.

Un fonctionnement partiellement affranchi du marché

La régulation du secteur agricole associe les marchés et des organisations publiques. L'action de ces dernières repose sur un soutien des prix (considérablement réduit par rapport à ce qu'il était avant la réforme de la PAC de 1992) et principalement sur des aides directes compensatoires qui concourent, avec d'autres d'interventions plus rigides (contingents), au contrôle de l'offre. La régulation réelle de cette agriculture est donc assez éloignée du marché et de ses mécanismes pourtant souvent invoqués. Une façon de retrouver la concurrence que l'on a, en partie, perdue sur le marché des produits consisterait à créer un marché des contingents. Sans doute en résulterait-il un coût supplémentaire pénalisant pour le bien-être général mais on pourrait ainsi, en se satisfaisant d'une procédure de second rang, restaurer le bénéfice de la sélection des producteurs efficaces.

Les leviers de l'action publique en faveur de cette agriculture administrée se déduisent aisément de ses caractéristiques et de sa régulation. En réunissant des aides directes et des contingents, cet interventionnisme public est évidemment soumis à la permanence de la « boîte bleue » c'est-à-dire au maintien d'aide dont le découplage de la production n'est pas complet. En outre, les procédures de contrôle de l'offre sont souvent contestées, notamment dans les négociations internationales, comme étant une source de rentes au bénéfice des producteurs et au détriment des consommateurs.

Les interventions concernant la qualité et l'emploi restent marginales ou accessoires comme elles l'ont été jusqu'ici. Dans cette optique, on cherche à améliorer les performances obtenues dans la production agricole standard (les « *commodities* ») sans s'intéresser activement à la différenciation des produits, à la politique commerciale, à la concurrence hors prix ou aux structures de marchés... Les orientations de la recherche restent inchangées : le progrès technique est consacré aux gains de productivité et à l'amélioration de la qualité industrielle. Au vu des dégâts et des menaces que certaines formes d'agriculture « moderne » font peser sur l'environnement, des contraintes plus strictes sont imposées par les pouvoirs publics (dispersion des activités agricoles, contrôle des tailles, quota de fertilisation et d'épandage, taxation d'intrants, incitation à l'extensification...). Ces mesures, bien que souvent refusées par les agriculteurs, finissent par s'imposer sous la pression des nécessités, elles constituent une forme supplémentaire de contrôle administratif de l'offre, caractéristique de cette option. De telles mesures, assez largement approuvées par l'opinion publique, pourraient d'ailleurs concourir à la légitimation de cette option.

Les problèmes rencontrés par cette option apparaissent aisément. Certes on peut d'abord constater l'ampleur des soutiens publics alloués, souvent au nom du marché, à des agents qui, tout en bénéficiant de ces aides, se réclament du modèle de l'entreprise... Mais de tels paradoxes sont fréquents et durables ; ils trouvent fondamentalement leur origine dans la légitimité reconnue aux aides directes.

La légitimité des aides directes, critère d'évaluation de la politique agricole

Si ces dernières continuent à être interprétées comme une compensation à la baisse des prix garantis, elles sont exposées à la critique à cause de leur découplage insuffisant de la production : d'une part, elles sont distorsives, d'autre part, elles incitent à la croissance et donc à la concentration foncière ; enfin, elles sont victimes d'une certaine obsolescence au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la date de baisse des prix à laquelle on se réfère pour les calculer. Cette interprétation ne manque donc pas d'ouvrir des discussions parfois violentes : on en a des illustrations avec les négociations sur l'avenir de la « boîte bleue » ou encore sur la modulation des aides faisant suite aux accords de Berlin (1999).

Si les aides directes sont interprétées comme un mode de régulation des marchés agricole, c'est-à-dire une façon d'ajuster l'offre et la demande en assurant une sécurité d'approvisionnement et une localisation souhaitées (à l'image de ce qu'il en est des quotas ou droits à produire), la question qui se pose réside alors dans la fixation de leur montant, de leur répartition selon les producteurs (plafonnée ou non) et de leur éventuelle mobilité d'une exploitation à l'autre ou d'une région à l'autre. Dans cette perspective, l'aide directe devient un avantage comparable à la rente procurée

par la détention d'un quota, sa justification se trouve dans le fonctionnement des marchés qu'elle permet.

On peut enfin voir dans les aides directes la rémunération d'effets positifs de l'activité agricole sur l'environnement. Cette interprétation parfois avancée est cependant discutable dans la mesure où, jusqu'ici, ces aides sont distribuées indépendamment de toutes conditionnalités environnementales ou sociales (non marchandes). L'intégration de ce genre de conditionnalités, déjà amorcée lors de l'accord de Berlin en 1999, pourrait s'affirmer dans l'avenir.

On voit ainsi que les enjeux au cœur de cette option résident dans la légitimité des aides directes ou plus généralement des droits à produire : quelles sont les justifications de l'existence de ces aides, de leur montant, de leur répartition ? Les réponses à ces questions peuvent être diverses, elles ne bénéficient pas toutes des mêmes soutiens. Certaines pourraient conduire à de nouvelles options prenant davantage en compte le territoire. Mais ces réponses ont en commun de faire de l'agriculture un secteur fortement administré dans lequel les interventions publiques orientent fermement sa gestion.

Option 2 : une agriculture libéralisée

Les fondements intellectuels de cette option sont bien connus : les espoirs mis dans les mécanismes du marché justifient l'effacement de l'intervention publique dont les défaillances sont souvent signalées aujourd'hui. On fait confiance à l'entreprise et au marché pour organiser l'évolution de l'agriculture.

Selon la théorie des marchés, une situation de concurrence parfaite assurée par l'intermédiaire du système de prix, un fonctionnement économique simple et efficace. Une fois réunies les conditions de la concurrence, ce fonctionnement est automatique et performant : il conduit à un optimum au sens où l'allocation des biens qu'il induit est telle qu'on ne peut la modifier sans nuire aux intérêts d'un acteur. On parle alors d'optimum de Pareto dont on doit noter qu'il ne s'intéresse ni à la répartition des biens ni à la formation des préférences. Cette justification théorique simplement rappelée ici bénéficie d'appuis politiques et sociaux probablement plus décisifs encore que sa logique interne pour comprendre la considération qui lui est portée aujourd'hui. Les organisations internationales se réfèrent à cette vision optimiste pour formuler leurs prescriptions : le marché conduit à des situations optimales que malheureusement les interventions de l'État ou d'intérêts particuliers viennent interdire par incompetence ou cupidité. Les entreprises du secteur agro-alimentaire, particulièrement celles qui sont bien placées dans le champ de la concurrence, soutiennent cette option. Les consommateurs peuvent aussi s'associer à ce soutien : si les marchés fonctionnent bien, ils sont bénéficiaires de gains de productivité et s'approvisionnent dans de bonnes conditions.

Le marché au cœur du dispositif de régulation

La régulation de l'économie agricole repose alors fondamentalement sur les marchés, ce qui n'exclue évidemment pas l'établissement de contrats entre les partenaires privés mais les soumet à la concurrence. Le rôle de l'État n'est pas négligeable, mais il se garde d'être acteur dans la vie économique, il se consacre, lui-même ou par l'intermédiaire d'agences indépendantes, aux fonctions régaliennes soit, dans notre cas, la sécurité sanitaire et le contrôle des conditions de la concurrence. L'action publique consiste à laisser de l'espace aux acteurs sans se soucier de leur dotation en capital du moins tant que celle-ci ne vient pas perturber notablement le fonctionnement concurrentiel. Bref, dans cette option, l'agriculture entre dans le champ commun de la concurrence comme on l'entend souvent dire et souhaiter aujourd'hui.

Dans ces conditions, les entreprises du secteur agro-alimentaire et de la grande distribution deviennent les premiers gestionnaires de la production agricole. Comme on l'a souvent constaté, cela ne les conduit pas à s'approprier la terre et à transformer les agriculteurs en salariés, mais les moyens dont elles disposent en termes de capital technique, de maîtrise des techniques et de l'innovation, de position sur les marchés, d'accès à l'information en font les actrices essentielles de l'approvisionnement alimentaire des pays et de leur place dans les échanges agro-alimentaires mondiaux. Ces entreprises orientent les techniques et pratiques agricoles de manière à ce qu'elles se conforment aux exigences de leur approvisionnement. Elles concourent à l'évolution de l'alimentation, de sa nature, de sa préparation comme de sa présentation. Compte tenu des

structures de marché, elles sont généralement bien placées pour définir les conditions de rémunération de leur fournisseur.

Ces entreprises définissent la qualité des produits et la garantissent à travers leur marque. La conception d'une qualité fondée sur l'origine est ici marginale ou secondaire tandis que la qualité technologique reposant sur des opérations de transformation d'une matière première agricole standardisée devient décisive. Le progrès technique agricole est orienté vers la baisse des coûts des approvisionnements du secteur agro-alimentaire en matière première. Quant cet approvisionnement est spécifique, il peut conduire à des coordinations durablement organisées à travers des systèmes de contrats de sous-traitance. Aux secrets industriels près, la traçabilité des produits est acquise. La sécurité sanitaire est contrôlée par les pouvoirs publics.

Les agriculteurs, dans leurs revendications officielles, se réfèrent rarement à cette option d'une agriculture libéralisée ; ils sont, en effet, suffisamment occupés à négocier les différentes formes d'interventions et d'aides publiques ! Cependant, dans la pratique, les agriculteurs spécialisés dans la production de masse y voient, de manière naturelle, une façon de prolonger leurs activités conformément à ses références habituelles tout en développant des relations avec leurs partenaires d'amont et d'aval. Le débat porte alors sur la répartition de la valeur ajoutée entre les acteurs des filières agro-alimentaires.

Les défaillances du système

Ce fonctionnement privé de l'économie agro-alimentaire est bien sûr exposé à des cas de dysfonctionnement et de défaillance de marchés qui seront traités en conformité avec les présupposés de cette option en faveur de la libéralisation.

Le rapprochement d'acteurs manifestement très différents (IAA, grande distribution, exploitation agricole) risque fort de déboucher sur des structures de marché dans lesquelles les relations seront inégalitaires et a-symétriques ; le prix devient alors le reflet de cette domination et perd sa fonction d'arbitrage entre les performances des producteurs et les préférences des consommateurs. Dans cette option, de telles situations sont considérées comme banales et appelées à se réguler d'elles-mêmes par le comportement des acteurs (mobilité, réorganisation du système productif). Si les structures de marché deviennent manifestement distorsives, on fait confiance à la politique de concurrence pour rétablir un fonctionnement plus satisfaisant des échanges.

Plus compliqués sont les cas de défaillance de marchés consécutives aux externalités et aux biens publics. Conformément aux fondements de cette option, il convient, le plus souvent possible, de mobiliser les bienfaits des relations marchandes voire de les créer quand elles n'existent pas de manière à assurer une régulation là où elles faisaient défaut. L'identification différenciée des caractéristiques des produits peut parfois permettre de compenser ces défaillances de marché. Plus généralement, la création de permis, de licences, de péages, de brevets... bref de droits négociables vient habituellement répondre à ces préoccupations.

Cette présentation des acteurs et mécanismes propres à cette « agriculture libéralisée » permet de comprendre les problèmes que sa mise en œuvre va rencontrer ; on peut les regrouper en trois grandes catégories.

Cette option devrait d'abord se débarrasser des innombrables obstacles qui s'opposent à la liberté économique ou qui perturbent le fonctionnement concurrentiel des échanges. Quand on connaît l'ampleur des soutiens (aides directes, protection aux frontières, réglementations) et leur rôle dans le fonctionnement de l'économie agricole, on mesure les difficultés que rencontrerait le projet de leur suppression ou même, simplement, de leur réduction massive. On peut d'ailleurs noter que les références libérales des politiques agricoles de ces dernières années se sont souvent accompagnées d'une administration massive et croissante du secteur.

L'accentuation des mécanismes concurrentiels et la réduction concomitante des soutiens publics auraient pour conséquence une baisse accélérée de la population des agriculteurs et l'abandon de la production agricole dans les espaces les moins performants. En outre, l'élargissement de cette concurrence contribuerait à l'internationalisation de la production agricole encouragée aussi par les stratégies des firmes agro-alimentaires agissant simultanément dans plusieurs pays. Cette internationalisation peut permettre une diversification et un abaissement des coûts de l'alimentation, mais elle accentue aussi les dépendances alimentaires nationales à l'égard des relations géopolitiques. On mesure combien ces évolutions déjà largement présentes rencontrent une contestation sociale qui ne procède pas seulement de la crainte du changement mais peut se

prévaloir de considérations plus positives et argumentées concernant la gestion de l'emploi, de l'environnement, de l'espace et la soumission de la concurrence aux projets socio-politiques.

Les risques liés aux aléas : limites à la libéralisation totale des politiques agricoles

La confiance mise par cette option dans une régulation exclusivement marchande des marchés agricoles est hasardeuse et risquée. On sait, en effet, que sur les marchés agricoles, les aléas de l'offre, la fixité des facteurs, l'inélasticité de la demande, les externalités concourent à un fonctionnement souvent chaotique. Des phases dépressives, loin de se réguler automatiquement, peuvent s'avérer durables. Des fonctionnements cycliques retardent la convergence vers un prix d'équilibre et entraînent des alternances coûteuses et éprouvantes. Les effets sur l'environnement de la production agricole obligent souvent à une intervention publique. Dans ces conditions, l'omniprésence des formes d'organisation des marchés agricoles dans le monde apparaît autant le produit des caractéristiques de ces marchés que le résultat d'un volontarisme politique.

La gravité de ces questions soulevées par cette libéralisation conduit à se demander si l'État peut réellement se dégager de toute responsabilité dans l'organisation et les marchés agricoles comme l'y invite une vision stricte de la libéralisation. C'est pourquoi, à côté d'une vision libérale radicale dont les conditions sociales et politiques apparaissent aujourd'hui peu probables, on doit envisager une libéralisation plus progressive accompagnée par les pouvoirs publics. Pour rester conforme à l'état d'esprit de cette option, un accompagnement public devrait faciliter le déroulement des mécanismes concurrentiels entre firmes agro-alimentaires ; il pourrait chercher à alléger les coûts de ces mécanismes sans pour autant s'y opposer (sinon on reviendrait à d'autres options).

En définitive, les enjeux stratégiques attachés à cette option apparaissent doubles. D'une part, elle doit se dégager des aides actuelles, encore largement couplées à la production et porteuses de distorsion de concurrence. D'autre part, les problèmes rencontrés dans le fonctionnement des marchés agricoles appellent des interventions correctrices. Faut-il les refuser au nom d'une conception constitutionnelle du rôle de l'action publique ou peut-on préciser les conditions selon lesquelles une action publique pourrait être jugée conforme à cette option de libéralisation ?

Option 3 : une agriculture territorialisée

Dans cette option, le développement agricole repose sur une valorisation des relations entre l'agriculture et le territoire. Ces relations sont porteuses de potentialités susceptibles de répondre aux nouvelles attentes adressées aujourd'hui par la société à l'agriculture et à l'espace rural. Les préoccupations de qualité, la gestion de l'environnement, l'aménagement de l'espace, la création de l'emploi, la promotion de la cohésion sociale renvoient en effet à une insertion territoriale de l'agriculture.

La production agricole n'est plus seulement envisagée comme une fonction de production dont on cherche exclusivement à améliorer les performances techniques ou les résultats marchands indépendamment des externalités qu'elle génère, des co-produits qu'elle entraîne, de l'espace qu'elle utilise et de la société dans laquelle elle s'insère. L'inscription spatiale et sociale de la production agricole est ici systématiquement considérée ; on cherche à la légitimer par les marchés et/ou l'intervention collective lorsque les marchés sont défaillants ou jugés insuffisants.

Une telle approche de l'agriculture apparaît aujourd'hui davantage légitime aux yeux des contribuables et des consommateurs que la politique agricole productiviste exclusivement orientée sur la performance technique hâtivement mesurée ou encore qu'une politique de soutien proportionnel aux quantités produites ou au capital détenu. C'est pourquoi cette option espère mobiliser une gamme d'acteurs sociaux plus diversifiée que les autres. En sa faveur, les consommateurs soucieux de qualité, les usagers de l'espace rural seront rejoints par les producteurs agricoles qui ne bénéficient pas des soutiens prodigués par la PAC réformée et cherchent à trouver leur place dans les nouvelles conditions de la production agricole. Les acteurs du développement local dont les responsabilités sont plus affirmées aujourd'hui voient dans cette territorialisation de la production agricole une occasion supplémentaire de promouvoir leur projet et de justifier leur action.

La réponse à de nouvelles demandes formulées envers l'agriculture

Ces acteurs favorables à cette option pourront exprimer une demande solvable susceptible de générer et d'entretenir des marchés pour cette agriculture territorialisée, l'efficacité de cette demande est cependant soumise à des conditions ; ces dernières concernent d'une part, la définition et le contrôle des produits qui doivent associer leur qualité et les conditions de leur obtention, d'autre part, le mode de formation des prix qui doivent être incitatifs. Mais les productions de l'agriculture territorialisée ne sont pas toutes passibles d'une régulation marchande notamment quand il s'agit d'externalités et de biens publics. Des interventions publiques ou collectives sont alors appelées et prennent des formes diverses : subvention, taxe, contrat, incitations dont les mérites comparés peuvent être discutés, mais ces interventions ne sont pas systématiquement bannies (au profit du marché), elles sont même considérées comme légitimes.

La régulation de l'agriculture territorialisée repose donc sur une association de marché, d'action collective et d'intervention publique. Il s'agit bien d'une association et non d'une juxtaposition de formes de régulation. En effet, la régulation marchande de cette agriculture ne peut pas être comprise comme une donnée naturelle s'imposant d'elle-même ; elle procède des stratégies d'acteurs, de leurs alliances, des définitions des produits et des types de marché qui en résultent ; on souligne ainsi la construction sociale du marché qui associe aux échanges de biens privés la production d'externalités et de biens publics liés à ces biens privés et souvent même indispensables au bon fonctionnement des échanges privés. Les illustrations concrètes de ces associations sont immédiates : définition et contrôle du mode d'obtention des produits et de leur qualité, relation entre la production agricole, l'environnement et les ressources naturelles, entre l'agriculture et le développement local. On se trouve donc en présence d'une régulation complexe qui combine plusieurs formes dont il convient d'assurer l'équilibre et l'évolution.

L'indispensable accompagnement de l'action publique

L'ambition de cette agriculture, ses formes de régulation comme les acteurs susceptibles de le soutenir permettent de comprendre les leviers d'action dont elle a besoin. Le soutien à la territorialisation de l'agriculture passe par une définition des produits qui repose sur leurs conditions d'obtention ; parmi celles-ci, l'origine géographique est sans doute essentielle, mais on peut l'étendre aux pratiques agricoles et agro-alimentaires associées à un territoire. C'est dans ce sens que l'on a parlé précédemment de « qualité originelle ». Cette définition de la qualité liée aux territoires n'est pas le produit d'un marché, elle en est un préalable. Elle peut conduire à un contrôle de l'offre par la délimitation d'un périmètre de production et la mise en place de contingent ou encore l'incitation à des pratiques agro-alimentaires jugées souhaitables. Ces dernières seront aussi mises au service de la production de l'environnement qui, avec la définition originelle des produits, constitue une invitation pressante à la territorialisation de l'agriculture. Cette production de l'environnement peut être rémunérée par les prix des produits agricoles si le fonctionnement des marchés l'autorise (consécutivement à la définition de la qualité, au contrôle de l'offre...) ; lorsque ce n'est pas le cas, une rémunération de cette production (ou une pénalisation des pratiques qui lui sont contraires) nécessite la mise en place de mesures incitatives.

L'inscription territoriale de l'agriculture peut enfin se faire par la diversification des activités réalisées sur ou autour de l'exploitation agricole. Le marché assure normalement la rémunération de ces activités, encore faut-il que la législation économique, sociale, fiscale en permette une réalisation aisée.

Ainsi, cette territorialisation de l'agriculture, qu'elle soit envisagée à travers la qualification originelle des biens, la production d'effets positifs ou la diversification des activités, associe des marchés et des interventions publiques (ou collectives). Ces dernières prennent la forme d'incitations, souvent contractuelles, soumettant la distribution des aides publiques au respect de conditions concernant la qualité, les pratiques, l'environnement, le développement local. Le régime des aides directes se trouve ainsi profondément renouvelé : elles ne sont plus distribuées au prorata du capital détenu, elles sont soumises au respect d'un cahier des charges socialement défini. Cette évolution conduit à un allègement et une redistribution (sociale et géographique) des aides allouées.

La diversité de ces relations agriculture-territoire permet de distinguer, à des fins de clarification, deux composantes possibles au sein de cette option « agriculture territorialisée » : une composante « agricole » valorisant la qualité originelle des produits, une composante « rurale » misant sur la diversification des activités.

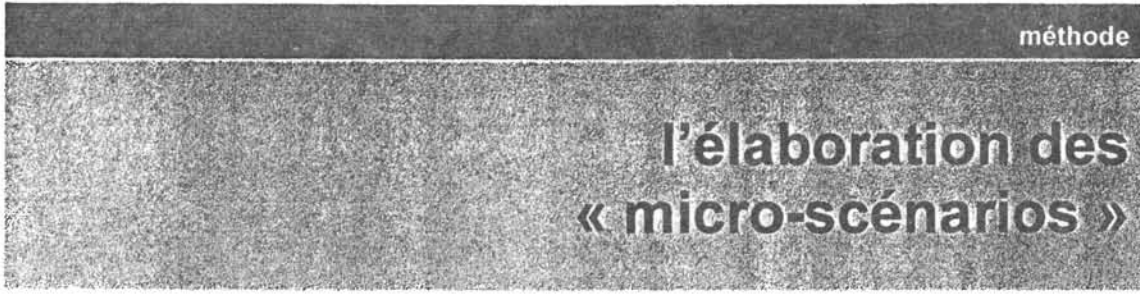
Les deux composantes de l'agriculture territorialisée

Selon la composante « agricole », l'action publique s'appuie sur des organisations de producteurs innovateurs et fonde son intervention sur la fourniture par l'agriculture d'un bien public attendu des consommateurs : la qualité (originelle) de l'alimentation. Il en résulte des propositions de mesures qui précisent et complètent celles que l'on vient d'évoquer ci-dessus. Le régime des labels et des appellations, c'est-à-dire des signes de qualité attachés au territoire, est étendu et devient une composante essentielle de la politique agricole (qui se transforme ainsi en politique alimentaire). Corrélativement, les aides publiques bénéficient aux entreprises et aux filières professionnelles ancrées sur le territoire. Un système de traçabilité entièrement transparent permet de remonter du consommateur au producteur. Dans cette composante, la spécialisation de l'agriculteur dans la fonction alimentaire est confirmée et même accentuée mais, on l'a vu, elle peut être associée à une fonction environnementale qui devient cependant plus centrale dans la composante « rurale ».

Selon cette dernière, l'action publique s'appuie sur les collectivités territoriales et fonde son intervention sur la fourniture par l'agriculture de biens publics attendus du citoyen : l'aménagement du territoire et la valorisation des ressources naturelles. La politique agricole se rapproche alors de la politique de développement rural ou d'aménagement du territoire. Les prérogatives de l'État dans la mise en œuvre des contrats incitant la participation des agriculteurs à la production environnementale et au développement rural sont déconcentrées au niveau local ou régional. Des programmes spécifiques de développement local (du type des projets européens Leader) sont systématiquement proposés et soutenus, en associant l'agriculture et les autres activités constitutives de l'économie rurale. La création d'un statut d'entrepreneur rural facilite la diversification des activités, l'exercice de l'agriculture à temps partiel et la multiplicité des formes d'installation.

La présentation de cette option « l'agriculture territorialisée » permet de comprendre les problèmes qu'elle rencontre. Elle est soumise à une organisation certes argumentée mais assez stricte de la production qui peut être dénoncée par les tenants d'une libéralisation. Les contrôles de l'offre justifiés par la conception de la qualité originelle ne manqueront pas d'être critiqués, dans les négociations internationales, comme sources de rentes pénalisantes pour les consommateurs. Pourtant, bien que parfois contesté à cause de ses effets distorsifs sur les marchés, cet interventionnisme public ne supprime pas la concurrence entre exploitations et entre régions : le rôle sélectif des marchés perdure. Enfin, on doit remarquer que les forces les plus puissantes dans la formulation de la politique agricole (les IAA, les consommateurs soucieux de leur pouvoir d'achat, les agriculteurs les mieux placés, les organisations internationales) ne sont pas particulièrement attentifs aux relations agriculture-territoire.

Au total, la promotion de cette agriculture territorialisée se trouve au cœur d'un double enjeu : d'une part, la redistribution des aides publiques notamment des aides directes en sa faveur, d'autre part, la mise en œuvre de mesures incitatives adaptées à ce développement agricole territorialisé.



Hugues de JOUVENEL

L'élaboration des scénarios a commencé par un découpage du « système » en cinq sous-systèmes principaux :

- A) Le contexte économique et social
- B) Les marchés et les politiques publiques
- C) Les techniques et les pratiques agricoles
- D) Les producteurs et les organisations
- E) Le patrimoine et les territoires ruraux

Pour chacune des cinq variables retenues, il a été noté, en ce qui concerne chaque sous-système, le groupe de prospective s'est attaché à examiner comment ces variables avaient évolué dans le passé et pourraient évoluer à l'horizon 2015. Ces évolutions possibles — du moins, les plus caractéristiques d'entre elles — ont donné lieu à des hypothèses contrastées : H1, H2, H3...

En explorant les combinaisons possibles entre ces hypothèses, ont ensuite été établis des scénarios par sous-systèmes (ici désignés par le terme de « micro-scénarios »), non toutes les combinaisons possibles mais celles qui permettaient de fonder quelques micro-scénarios qui, aux yeux du groupe, permettaient de « balayer » correctement le spectre des possibles à l'horizon 2015.

Ne pouvant, dans cet ouvrage, rendre compte en détail de tout le travail effectué au profit de la définition des variables, de leur évolution passée et prévisible à l'horizon 2015 (les hypothèses) et des micro-scénarios, ceux-ci sont très brièvement résumés ici de sorte que le lecteur puisse comprendre sur quelle base ont été construits les scénarios globaux.

A - CONTEXTE ECONOMIQUE ET SOCIAL

A.1. Les hypothèses choisies

On ne peut isoler l'agriculture du contexte économique et social dans lequel elle s'intègre ainsi, du reste, que de son environnement international, *a fortiori*, européen. Nous avons donc été conduits à distinguer ici deux « sous-systèmes » : celui correspondant au contexte géopolitique mondial et celui portant plus spécifiquement sur l'économie et la société française.

Pour chacun d'entre eux, quatre variables principales ont été retenues et, pour chacune d'elles, entre deux et quatre hypothèses d'évolution sélectionnées. Elles sont résumées dans le tableau ci-après.

Les variables

Les hypothèses d'évolution

<p>1 - Population et développement</p>	<p>H1 - Autosuffisance alimentaire assurée dans la majeure partie du monde. À l'exemple de la Chine et, dans une moindre mesure, de l'Inde, la plupart des pays en voie de développement parviennent à nourrir une population en forte progression. Le seul véritable échec se situe en Afrique.</p>
<p>2 - Mondialisation et régulation</p>	<p>H2 - Autosuffisance alimentaire mal assurée à cause de nombreuses catastrophes naturelles plus importantes qu'auparavant. Ces cataclysmes climatiques sont renforcés par des crises politiques qui éclatent en de nombreux points du globe.</p>
<p>3 - L'Europe et sa périphérie</p>	<p>H3 - Mise en place progressive d'une régulation économique internationale. Pour éviter les fluctuations erratiques des changes, même entre grandes puissances, les pays du G7 et la Chine mettent en place une politique économique concertée.</p>
	<p>H4 - Gestion par les crises Les États-Unis ne peuvent éviter un nouveau <i>krach</i> boursier qui se traduit par une crise de change à cause du déficit croissant des échanges extérieurs américains. Mais, fait plus grave, les crises se multiplient sans que cela génère une volonté de renforcer la régulation de l'économie mondiale.</p>
	<p>H5 - L'Europe, havre de paix Dans une situation de crises internationales fréquentes, l'Europe s'avère capable de construire une zone préservée en organisant un repli sur le marché intérieur.</p>
	<p>H6 - L'Union européenne moteur du développement régional Après 2005, l'Union européenne est capable d'offrir des perspectives acceptables à la majorité des pays d'Europe de l'Est qui souhaitent rejoindre l'UE. Après 2010, elle met en place des modalités efficaces et durables de partenariat avec les pays méditerranéens situés au sud de l'Europe.</p>

3 - L'Europe et sa périphérie (suite)	<p>H7 - L'Union européenne ne propose que des accords de libre-échange</p> <p>L'UE échoue à se donner les moyens d'une politique volontariste commune vis-à-vis de ses voisins. Elle ne leur propose que des accords de libre-échange qui ne séduisent qu'un petit nombre de pays d'Europe de l'Est ou du pourtour méditerranéen.</p>
	<p>H8 - L'Union européenne dans la tourmente</p> <p>De nombreux conflits éclatent dans les pays de l'Est et du Sud proches de l'Union européenne. Cela provoque un repli de l'UE sur sa composition actuelle à l'exception de deux ou trois petits États qui ont réussi à intégrer l'ensemble.</p>
4 - L'Union européenne	<p>H9 - Les États-Unis d'Europe</p> <p>Après la naissance de l'euro et face aux risques de change, les États-Unis européens ont relancé les discussions sur un mode de gestion fédéraliste. Cette conception a fini par l'emporter, menant à une intégration économique et sociale de l'Europe.</p>
	<p>H10 - Retour aux États-nations</p> <p>L'Union européenne n'a pas résisté à une nouvelle crise des changes avec le dollar. L'euro a été abandonné juste avant que les billets ne rentrent en circulation. Le Marché unique continue de fonctionner, mais les institutions restent nationales.</p>
	<p>H11 - L'Europe à plusieurs vitesses</p> <p>Suite à une crise euro/dollar, seuls quelques pays ont accepté de garder une monnaie commune au prix d'un fort ralentissement de leur croissance pendant quelques années. L'Europe en est restée durablement coupée en deux univers différents, le noyau dur et les autres.</p>
	<p>H12 - L'Europe des dix régions</p> <p>Face aux difficultés de gestion, l'Europe adopte une stratégie à l'italienne de déconcentration des décisions et des crédits. Faiblement redistributif, ce dispositif conduit à une Europe à deux vitesses entre une dizaine de régions très dynamiques et les autres.</p>

<p>5 - La dynamique sociale</p>	<p>H13 - <i>Statu quo</i></p> <p>Depuis l'an 2000, le chômage se réduit à cause d'une légère reprise de la croissance et des mesures prises pour réduire le temps de travail. Mais il faut attendre 2005 pour qu'il se réduise pour des raisons démographiques. Ceci étant, quelques réformes partielles permettent cependant de préserver le <i>statu quo</i>.</p> <p>H14 - La France frileuse</p> <p>Les gouvernements ne savent pas résister à la vague de corporatismes divers qui déferle sur la France. Des mesures sont décidées, mais comme elles sont contradictoires, elles ne permettent pas de trouver des solutions durables.</p> <p>H15 - Recomposition active</p> <p>Après une crise majeure, un sursaut permet de faire enfin les réformes fiscales et sociales nécessaires. Cela permet de changer les règles du jeu social, d'améliorer le dynamisme des actifs et la satisfaction de l'ensemble des citoyens.</p>
<p>6 - Le développement économique</p>	<p>H16 - Stop and go</p> <p>L'économie française a peu d'autonomie par rapport à l'économie américaine. Résultat, on observe une croissance à un rythme peu élevé, mais surtout avec des mouvements d'accélération et de récession assez fréquents.</p> <p>H17 - Croissance forte</p> <p>Dans le cadre d'une Union européenne forte, il a été possible de restructurer profondément l'économie et d'atteindre ainsi un rythme de croissance plus rapide qu'au début des années quatre-vingt-dix.</p> <p>H18 - Croissance molle</p> <p>Sous la pression des <i>lobbies</i> existants, l'économie française a continué à protéger des secteurs peu porteurs d'avenir. Cela n'a pas permis une adaptation assez rapide. Le rythme de croissance est donc resté faible sur toute la période comme au début des années quatre-vingt-dix.</p>
<p>7 - Inégalités et redistribution</p>	<p>H19 - Acceptation d'un chômage durable</p> <p>La société française s'accommode d'un sous-emploi permanent qualifié de structurel.</p>

7 - Inégalités et redistribution (suite)	H20 - Redistribution active Dans le cadre européen, une nouvelle politique à la fois commune et dynamique vise à réduire les inégalités.
8 - Aménagement du territoire	H21 - La France libérale Les politiques de l'emploi ont été un échec. La France, à l'exemple du Royaume-Uni, adopte une politique libérale qui favorise ceux qui créent la richesse.
	H22 - Métropolisation et péri-urbanisation On assiste à une concentration urbaine non maîtrisée avec développement des banlieues mal desservies.
	H23 - La France pittoresque La France joue la carte touristique en privilégiant les régions aptes à attirer les visiteurs. Priorité est donnée aux infrastructures qui facilitent cette évolution.
	H24 - La France des technologies L'aménagement du territoire est pris en main par les régions riches qui gèrent leur espace. En revanche, les régions pauvres n'ont pas les moyens d'en faire autant et cela creuse la différence entre les Alpes et le Massif central.
	H25 - La France jacobine La régionalisation est considérée comme un échec. Le gouvernement français reprend l'initiative de l'aménagement centralisé du territoire au motif d'une forte péréquation entre régions riches et régions pauvres.

**LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES HYPOTHÈSES**

Les variables**Les hypothèses d'évolution**

1 - Population et développement	H1 - Autosuffisance alimentaire assurée	H2 - Autosuffisance alimentaire mal assurée		
2 - Mondialisation et régulation	H3 - Mise en place d'une régulation internationale	H4 - Gestion par les crises	H5 - L'Europe, havre de paix	
3 - L'Europe et sa périphérie	H6 - L'UE moteur du développement régional	H7 - L'UE ne propose que des accords de libre-échange	H8 - L'Union européenne dans la tourmente	
4 - L'Union européenne	H9 - Les États-Unis d'Europe	H10 - Retour aux États- nations	H11 - L'Europe à plusieurs vitesses	H12 - L'Europe des dix régions
5 - La dynamique sociale	H13 - <i>Statu quo</i>	H14 - La France frileuse	H15 - Recomposition active	
6 - Croissance économique	H16 - <i>Stop and go</i>	H17 - Croissance forte	H18 - Croissance molle	
7 - Inégalités et redistribution	H19 - Acceptation d'un chômage durable	H20 - Redistribution active	H21 - La France libérale	
8 - Aménagement du territoire	H22 - Métropolisation et péri-urbanisation	H23 - La France pittoresque	H24 - La France des technologies	H25 - La France jacobine

A. 2. Les micro-scénarios élaborés

En explorant les combinaisons possibles entre hypothèses sur chacune des variables considérées, cinq configurations ont finalement été retenues pour caractériser les évolutions possibles du contexte économique et social à l'horizon 2015.

LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MICRO-SCENARIOS

<p>Micro-scénario A1 «La croissance retrouvée »</p>	<p>Dans un contexte mondial apaisé, les pays de l'Union européenne adoptent des politiques économiques consensuelles et consolident l'euro. La France connaît une croissance modérée qui ne réduit pas les inégalités sociales et géographiques : chômage relativement élevé, ghettos urbains, désertification rurale...</p> <p><i>Hypothèses : H1, H3, H6, H9, H13, H16, H19, H22</i></p>
<p>Micro-scénario A2 «La société paralysée »</p>	<p>Dans un monde traversé par des crises politiques, l'Union européenne est divisée par un euro faible et par l'intégration sans cesse repoussée des pays de l'Est. La France frileuse est hostile aux réformes, la croissance est molle (environ 1 % par an), un chômage important s'installe durablement et les inégalités s'accroissent. Les tensions sociales sont vives.</p> <p><i>Hypothèses : H2, H4, H7, H10, H14, H16, H19, H23</i></p>
<p>Micro-scénario A3 «l'Europe balkanisée »</p>	<p>Des crises politiques et financières en de nombreux points du globe génèrent une insécurité alimentaire, mais aucune régulation de l'économie mondiale ne se met en place. Les gouvernements réagissent par une décentralisation «sauve qui peut». Les régions riches tirent relativement mieux leur épingle du jeu que les autres.</p> <p><i>Hypothèses : H2, H4, H8, H12, H14, H18, H19, H24</i></p>
<p>Micro-scénario A4 «L'Europe libérale »</p>	<p>Dans une économie mondiale dérégulée, les grands groupes économiques imposent l'ouverture des marchés. L'Union européenne se réduit progressivement à un espace de libre-échange édictant cependant des règles contraignantes qui favorisent la délocalisation des entreprises. Les inégalités sociales et géographiques s'accroissent vivement, provoquant des mouvements de population.</p> <p><i>Hypothèses : H2, H5, H7, H11, H14, H17, H21, H24</i></p>
<p>Micro-scénario A5 «Un nouveau contrat social »</p>	<p>Dans une économie mondiale régulée, l'Union européenne consolide ses politiques de redistribution et d'équilibre territorial. Une politique décentralisée mise sur l'établissement de contrats entre les acteurs privés et publics pour susciter l'initiative et encourager le partenariat. La croissance est assez forte.</p> <p><i>Hypothèses : H1, H3, H6, H9, H15, H17, H20, H24/H25</i></p>

B - LES MARCHES ET LES POLITIQUES PUBLIQUES

B. 1. Les hypothèses choisies

Au sein de ce sous-système ont été examinés successivement les marchés intérieurs et les politiques publiques, puis les marchés extérieurs.

Les marchés intérieurs et les politiques publiques

Sur le plan domestique (France et Europe), les marchés de biens et services agricoles et non agricoles produits par les agriculteurs, comme les politiques publiques les concernant, sont soumis à des tendances lourdes qui s'imposent déjà aujourd'hui et continueront à le faire en 2015 tandis que des hypothèses peuvent être formulées concernant des alternatives aujourd'hui incertaines. Elles sont relatives, d'une part aux produits agricoles, d'autre part aux biens et services non agricoles.

Les variables

Les hypothèses

<p>1 - Les produits agricoles</p>	<p>H1 - Qualité Suprématie des produits de qualité supérieure ou spécifique à forte valeur ajoutée (basée sur le territoire, les pratiques locales, les actifs spécifiques). On recherche la différenciation par la garantie de spécificités (appellation, certification, labellisation, marque...) et la concurrence hors-prix.</p>
	<p>H2 - Production de masse Suprématie d'une production de masse de produits bruts à la qualité normée (y compris l'éventualité de produits énergétiques). On recherche la standardisation et la différenciation retardée. Forte concurrence par les prix.</p>
<p>2 - Les biens et services non agricoles en zone rurale : tourisme, résidence</p>	<p>H3 - Renaissance rurale Les activités non agricoles se développent de manière diffuse dans l'espace rural (offrant ainsi aux agriculteurs des opportunités multiples).</p>
	<p>H4 - Stagnation rurale Les activités non agricoles se concentrent en ville ou sur des «sites» particuliers ou encore dans des «parcs» (naturels, de loisirs, sportifs...).</p>
<p>3 - Rémunération et pénalisation des externalités</p>	<p>H5 - Intervention publique Des interventions publiques interviennent pour gérer (rémunérer et/ou pénaliser) les effets de l'activité agricole sur l'environnement.</p>
	<p>H6 - Pas d'intervention publique L'Etat ne pénalise ni ne rémunère les externalités, dont la régulation est laissée aux initiatives privées.</p>

Les marchés extérieurs

En ce domaine, ont été retenues quatre dimensions :

- 1) le monde
- 2) les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) déjà intégrés ou en passe de l'être
- 3) les pays du Bassin méditerranéen
- 4) le «noyau dur» de l'Europe (pays de l'Union européenne intégrés dans l'union monétaire).

Les hypothèses concernant ce domaine portent principalement sur :

- les évolutions de la demande de produits bruts,
- le potentiel de croissance de la demande de produits transformés,
- la configuration géographique du marché européen, ses relations avec les autres marchés (formes et degré de la préférence communautaire) et la stratégie communautaire en matière d'exportation.

4 - Le monde	<p>H7 - Pas de débouchés Malgré une croissance de la demande de produits bruts dans certaines parties du monde, n'apparaissent pas de débouchés pour les exportations européennes de produits bruts (car développement de l'auto-alimentation des grands pays consommateurs où la demande supplémentaire est captée par les pays de la même région).</p>
	<p>H8 - Extension des marchés Croissance du marché et ouverture de débouchés pour les exportations européennes de produits bruts ; l'UE se positionne pour capter une partie de la demande supplémentaire.</p>
	<p>H9 - Spécialisation Malgré une croissance de la demande mondiale, l'UE choisit de se spécialiser dans l'exportation de produits transformés à plus haute valeur ajoutée.</p>
5 - Les PECO	<p>H10 - Concurrence tardive sur les produits bruts Pas de concurrence à échéance de 2005 entre l'UE et les PECO mais apparition d'une concurrence autour des années 2015 sous l'effet d'investissements réalisés dans ces pays par des groupes agro-industriels européens. Cette concurrence porte sur les produits bruts ou bas de gamme.</p>
	<p>H11 - Pas de concurrence Pas encore de concurrence affirmée en 2015, stagnation relative de la production agricole des PECO qui continuent à être importateurs nets.</p>

<p>6 - La Méditerranée</p>	<p>H12 - Compensation Quelle que soit l'évolution de la demande, stratégie de compensation entre exportations et importations de la part de l'UE.</p>
	<p>H13 - Exportations européennes Croissance de la demande dans les pays méditerranéens. L'UE en tire profit pour ses exportations</p>
	<p>H14 - Exportations américaines Croissance de la demande dans les pays méditerranéens. Les États-Unis sont les premiers bénéficiaires en termes d'exportation.</p>
<p>7 - Le noyau dur de l'UE</p>	<p>H15 - Approfondissement et préférence communautaire Approfondissement de la construction communautaire, stabilité politique et cohérence de l'Europe à 15 avec maintien de la préférence communautaire : l'UE dégage les moyens de la financer (pas de spécialisation régionale interne à l'UE).</p>
	<p>H16 - Approfondissement sans préférence communautaire Même hypothèse sur l'approfondissement qu'en H16. Mais abandon de la préférence communautaire.</p>
	<p>H17 - Échec de l'UE Conflits d'intérêts, voire échec de la construction européenne. Repli sur les nations. Abandon de la préférence communautaire.</p>

LES MARCHÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES HYPOTHÈSES

Marchés intérieurs

1 - Produits agricoles	H1 - Suprématie des produits de qualité	H2 - Production de masse
2 - Biens et services non agricoles	H3 - Renaissance rurale	H4 - Stagnation rurale
3 - Rémunération et pénalisation des externalités	H5 - Intervention publique	H6 - Pas d'intervention publique

Marchés extérieurs

4 - Le monde	H7 - Pas de débouchés pour exportations de produits bruts	H8 - Demande et exportation de produits bruts	H9 - Exportation de produits transformés
5 - Les PECO	H10 - Concurrence en 2015 sur les produits bruts	H11 - Pas de concurrence en 2015	
6 - Méditerranée	H12 - Compensation import- export	H13 - L'UE exporte vers la Méditerranée	H14 - Les Etats-Unis exportent vers la Méditerranée
7 - UE : noyau dur	H15 - Approfondissement et préférence communautaire	H16 - Approfondissement sans préférence communautaire	H17 - Échec de la construction européenne

B. 2. Les micro-scénarios élaborés

Les micro-scénarios ont ici été établis en deux étapes : d'abord quatre micro-scénarios relatifs aux marchés intérieurs, ensuite trois micro-scénarios relatifs aux marchés extérieurs.

Les marchés intérieurs

Scénario Bmi 1	Une agriculture industrielle dans un espace rural agricole Une production agricole de masse dans un espace rural spécialisé qui appelle une intervention publique pour contrôler les effets de l'agriculture sur l'environnement. <i>Hypothèses : H2, H4, H5</i>
Scénario Bmi 2	Une agriculture de qualité dans un espace rural agricole Une production agricole de qualité dans un espace rural spécialisé, le contrôle des externalités se fait par le marché et les règles de qualité. <i>Hypothèses : H1, H4, H6</i>
Scénario Bmi 3	Une agriculture de qualité dans un espace rural diversifié La production agricole s'oriente vers la qualité, les collectivités locales permettent aux agriculteurs d'exprimer leur multifonctionnalité. <i>Hypothèses : H1, H3, H5</i>
Scénario Bmi 4	Une agriculture de survie dans un espace rural agricole La production agricole s'oriente vers la satisfaction des besoins locaux, les agriculteurs survivent grâce à une forte pluriactivité. <i>Hypothèses : H2, H4, H6</i>

Les marchés extérieurs

Scénario Bme 1	L'UE est exportatrice de produits de base Le leadership est assuré par le lobby agricole, qui maintient la préférence communautaire. Les PECO ne concurrencent pas les producteurs du reste de l'UE. <i>Hypothèses : H8, H11, H13, H15.</i>
Scénario Bme 2	L'UE est exportatrice de produits transformés de qualité Le leadership est assuré par les IAA qui investissent dans les PECO et une concurrence apparaît pour les produits de base. L'UE accepte une baisse relative du niveau de préférence communautaire et se spécialise dans l'exportation de produits à haute valeur ajoutée. <i>Hypothèses : H9, H10, H12, H16</i>
Scénario Bme 3	Repli et échec de la PAC Le leadership est assuré par les États nationaux et les IAA. Hors de l'UE, pas de débouchés pour les exportations de produits bruts, apparition d'une concurrence des PECO vers 2015. Suite à l'échec de l'UE, repli vers des politiques nationales et abandon de la préférence communautaire. <i>Hypothèses : H7, H10, H14, H17</i>

En rapprochant les scénarios «marchés intérieurs et politiques publiques» et «marchés extérieurs» on aboutit à la matrice ci-dessous dans laquelle il est possible de repérer (en les justifiant) les cases de compatibilité ou d'incompatibilité entre les variables et hypothèses examinées ci-dessus. Les

compatibilités et cohérences entre variables sont figurées dans le tableau ci-après, conduisant à retenir cinq micro-scénarios :

- « Exportations et premiers prix » : au cœur de ce micro-scénario figure une agriculture de masse, spécialisée et exportatrice de produits de base. Exemple : céréales dans le bassin parisien, volailles et porcs en Bretagne.
- « Produits de qualité » : c'est une agriculture spécialisée, exportatrice de produits transformés. Exemple : grands vins de Bordeaux, fromages d'appellation.
- « Produits régionaux » : ce micro-scénario repose sur une agriculture de qualité, multifonctionnelle, productrice de produits transformés. Exemple : vins, fromages ou foies gras, associés au tourisme, comme en Périgord, en Emilie-Romagne, dans le Beaufort.
- « Produits fermiers » : ce micro-scénario est représenté par une agriculture de qualité, multifonctionnelle mais orientée vers le marché national. Exemples : des régions comme la Haute-Loire ou l'Ardèche, avec leurs entrepreneurs ruraux.
- « Economie en survie » : c'est une agriculture orientée vers les marchés locaux, dans une économie en repli. Exemples : des régions comme l'Ariège ou la Sardaigne.

	Bmi 1 Agriculture de masse industrielle	Bmi 2 Agriculture de qualité, spécialisée	Bmi 3 Agriculture de qualité, multi- fonctionnelle	Bmi 4 Agriculture de survie, pluriactive
Bme 1 Exportation de produits de base	micro-scénario « Exportations et premiers prix »			
Bme 2 Exportation de produits transformés de qualité		micro-scénario « Produits de qualité »	micro-scénario « Produits régionaux »	
Bme 3 Repli vers les marchés nationaux			micro-scénario « Produits fermiers »	micro-scénario « Economie en survie »

En définitive, cinq micro-scénarios ont été établis pour le sous-système « marchés et politiques ». Ils sont brièvement résumés dans le tableau ci-après.

LES MARCHÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MICRO-SCÉNARIOS

<p>Micro-scénario B1</p> <p>Exportations et premiers prix</p>	<p>L'agriculture française se spécialise dans la production de masse de produits alimentaires bruts et indifférenciés : céréales, lait, viande. Une politique de conquête des marchés mondiaux est engagée sous la pression d'influents organisations de producteurs avec l'aide des pouvoirs publics. La quantité et la compétitivité des produits priment sur leur qualité spécifique. Des bassins de productions spécialisés se consacrent à la production intensive. Le reste de l'agriculture (produits de qualité, production extensive, etc.) bénéficie de peu d'attention de la part de la politique agricole.</p> <p><i>Hypothèses : H2, H4, H5, H8, H11, H13, H15.</i></p>
<p>Micro-scénario B2</p> <p>Produits fermiers et accueil</p>	<p>La politique agricole commune est en repli sous l'effet d'un retour au nationalisme. Les marchés européens se ferment, les marchés mondiaux ne constituent pas des opportunités de développement en l'absence d'aide des pouvoirs publics. La production se replie vers le marché national. Une partie de l'emploi est sauvegardé grâce à la pluri-activité et notamment à l'accueil touristique.</p> <p><i>Hypothèses : H1, H3, H5, H7, H10, H14, H17.</i></p>
<p>Micro-scénario B3</p> <p>Produits régionaux</p>	<p>L'Union européenne encourage la production de produits transformés de qualité et adopte une politique de développement rural et de diversification. Les produits sont différenciés et identifiés grâce à leur mention d'origine. Une large partie des producteurs développe en même temps des activités non agricoles (accueil à la ferme, prestation de services aux collectivités locales, etc.) et est rémunérée pour son action d'entretien du paysage et des ressources naturelles.</p> <p><i>Hypothèses : H1, H3, H5, H9, H10, H12, H16.</i></p>
<p>Micro-scénario B4</p> <p>Produits de qualité</p>	<p>L'Union européenne se spécialise dans la production et l'exportation de produits transformés de qualité. La qualité «France» est appréciée sur les marchés extérieurs. Les produits, très différenciés, sont identifiés grâce à leur origine géographique. Les appellations d'origine contrôlée concernent donc un très grand nombre d'entre eux. Les agriculteurs se spécialisent dans la fonction de production et se diversifient peu.</p> <p><i>Hypothèses : H1, H4, H6, H9, H10, H12, H16.</i></p>
<p>Micro-scénario B5</p> <p>Économie rurale en survie</p>	<p>Dans un contexte de crise et d'échec de l'Union européenne qui accroît les exclusions, une fraction significative de l'agriculture se replie vers des marchés de proximité et survit grâce à une forte pluriactivité.</p> <p><i>Hypothèses : H2, H4, H6, H7, H10, H14, H17.</i></p>

C - LES TECHNIQUES ET LES PRATIQUES AGRICOLES

C. 1. Les hypothèses choisies

Ce domaine a été conçu à partir de l'évolution possible des pratiques de production agricoles, elle-même fondée sur des hypothèses relatives aux *impacts supposés des nouvelles techniques*. Ces dernières sont appréhendées à partir des *variables* suivantes :

- progrès technique, génie génétique, agriculture raisonnée ou de précision
- domaines de diffusion de ces progrès techniques
- maîtrise des risques sanitaires
- productions non alimentaires
- disponibilité et qualité de l'eau

Les variables

Les hypothèses d'évolution

<p>1 - Les domaines d'application du génie génétique</p>	<p>H1 - Les OGM contribuent à <i>diminuer significativement l'usage des intrants chimiques</i>, ce qui favorise leur acceptabilité sociale et la poursuite de l'intensification de la production agricole. Cela a une triple conséquence :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une concentration continue de l'agriculture sur le territoire : - une intégration croissante par l'amont industriel, qui influencerait plus qu'aujourd'hui sa localisation - une interaction accrue entre l'amont agro-alimentaire et l'aval. <p>H2 - La recherche sur les OGM est focalisée sur <i>le goût, la conservation, la morphologie des aliments</i>, ce qui accroît leur acceptabilité. La typicité des produits étant en voie d'être maîtrisée par la génétique, la conséquence est une remise en cause de la stratégie de spécification des terroirs. Si les questions sanitaires sont maîtrisées par des réglementations strictes, il pourrait y avoir une délocalisation considérable des productions vers des régions à moindre coût de revient.</p> <p>H3 - Le génie génétique entraîne des changements importants dans les modalités d'échanges internationaux des produits alimentaires, en augmentant les <i>possibilités de stockage, de conservation et de transport des produits frais</i> : les importations de fruits et de légumes en provenance de pays du Sud augmentent fortement, concurrençant le Sud français, l'Italie et même l'Espagne si la question de l'eau n'y est pas résolue.</p>
<p>2 - La diffusion du génie génétique</p>	<p>H4 - L'opposition des consommateurs persiste et le développement des OGM est limité, dans la sphère alimentaire, par une réglementation publique restrictive relayée à l'OMC qui joue le rôle de frein aux importations en provenance des pays tiers. Ces restrictions instituent un <i>dualisme</i> dans les filières alimentaires : « OGM » ou « non OGM ». Elles favorisent l'essor des signes de qualité liés au territoire.</p>

<p>2 - La diffusion du génie génétique (suite)</p>	<p>H5 - Cette opposition s'affaiblit et/ou les grandes firmes imposent à l'OMC des <i>standards mondiaux</i> de propriété du vivant et de sécurité alimentaire, ce qui conduit à ce que les produits «non-OGM» ne soient pas identifiés. De ce fait, la qualité «agriculture biologique» progresse, mais ce type de production ne se localise pas dans des zones particulières du territoire.</p>
<p>3 - L'usage de l'eau</p>	<p>H6 - La consommation d'eau <i>augmente continuellement et fortement</i> en France et en Europe. Les usages agricoles doivent être réduits. Les productions irriguées du sud de la France déclinent (maïs, fruits et légumes) et avec elles l'agriculture professionnelle de ces régions, hors viticulture. Dans le Nord, l'irrigation des céréales est strictement réglementée (quotas, volumes payants).</p>
	<p>H7 - La consommation d'eau augmente plus <i>lentement</i>, la part agricole est maintenue, mais elle est maîtrisée par des quotas payants. Les productions irriguées du sud de la France se maintiennent grâce à une rationalisation des techniques d'irrigation, mais la concurrence des producteurs du sud de l'Europe augmente du fait de ressources supplémentaires en eau potable assurées par des importations.</p>
	<p>H8 - Le <i>niveau de pollution</i> des nappes phréatiques est tel, au début des années 2000, que les pouvoirs publics imposent aux agriculteurs des mesures de plus en plus pénalisantes. Ces mesures favorisent une déconcentration des zones d'engraissement en hors-sol et en bovin ; un déclin de ces productions au profit de pays tiers, la mise en place de techniques raisonnées et de précision, le développement de signes intermédiaires de qualité entre produits « bios » et conventionnels (labellisation environnementale).</p>
<p>4 - Les risques sanitaires et la sécurité alimentaire</p>	<p>H9 - Les <i>risques sanitaires de type « vache folle »</i> s'accroissent dans différents secteurs de l'élevage, provoquant un renforcement des normes de qualité référées à la santé humaine. Ces normes constituent d'importantes « barrières à l'entrée » pour les agriculteurs extérieurs à l'Union européenne, opérant un retour à un protectionnisme régional relatif. A l'intérieur de l'Europe, on assiste à une restriction des échanges entre l'Est et l'Ouest qui rend difficile l'intégration des PECO. Il en va de même avec la plupart des autres régions du monde.</p>
	<p>H10 - Les normes publiques centrées sur la sécurité alimentaire provoquent une interdiction de <i>l'usage des protéines</i> d'origine carnée en alimentation animale. Cela entraîne une politique publique favorable à la production de protéines végétales, en France et en Europe.</p>

	<p>H11 - Les risques sanitaires ne s'accroissent pas significativement, voire se réduisent - les <i>normes sanitaires européennes restent stables</i> et les échanges agricoles et alimentaires internes et externes sont facilités. Les échanges de produits agricoles bruts augmentent fortement entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est suite à l'intégration des PECO.</p>
<p>5 - Les cultures énergétiques (carburants, huiles, bois)</p>	<p>H12 - Une augmentation du taux de jachère obligatoire favorise un développement des cultures énergétiques aidées par les fonds publics. Ces cultures non-alimentaires contribuent à préserver l'activité des zones agricoles dites « intermédiaires » (Centre, Sud-Ouest céréalière, Est - Nord-Est).</p>
<p>6 - les autres cultures industrielles (papier, amidon, etc.)</p>	<p>H13 - Un démantèlement de la jachère obligatoire conduit à un effondrement des cultures énergétiques car, en 2015, ces cultures ne seront pas compétitives par rapport aux autres sources d'énergie, pour des raisons techniques et économiques (faible productivité des processus, bas prix de l'énergie).</p>
<p>6 - les autres cultures industrielles (papier, amidon, etc.)</p>	<p>H14 - Les autres cultures industrielles se développent sous la pression conjuguée de la demande environnementale et de la hausse de la jachère obligatoire : au moins 500 000 ha sont en jeu. Les agriculteurs des zones « intermédiaires » de grande culture se trouvent favorisés par cette orientation.</p>
<p>6 - les autres cultures industrielles (papier, amidon, etc.)</p>	<p>H15 - Ces autres cultures se développent sous la seule pression de la demande environnementale. On assiste à une marginalisation des agriculteurs des zones « intermédiaires » de grande culture, au profit des zones productives, et surtout de zones agricoles de type « tropical » (pays du Sud), plus productives et moins chères en cultures industrielles (voir par exemple le cas de l'huile de palme).</p>
<p>7. Les pratiques raisonnées</p>	<p>H16 - Sous la pression des consommateurs, des environmentalistes et des pouvoirs publics, des pratiques agricoles de précision ou raisonnées se développent et deviennent une condition d'accès aux marchés et aux contrats avec les IAA : interdiction des pesticides et herbicides « résiduels » réputés dangereux, principe de précaution en matière d'eau et de biodiversité, recherche d'optima qualitatifs des produits.</p>
<p>7. Les pratiques raisonnées</p>	<p>H17 - Ces pratiques restent le fait d'une partie des agriculteurs liés à des zones protégées du fait de leur valeur « naturelle » ou péri-urbaine, tandis que les agriculteurs « conventionnels » subiraient peu de contraintes environnementales. Cette évolution favorise des démarches de type label « vert » ou agriculture « biologique » sur les zones protégées du territoire. Elle entraîne une dynamique duale, liée non pas tant à la qualité des produits agricoles qu'à la répartition inégale de leurs volumes.</p>

**LES TECHNIQUES ET LES PRATIQUES AGRICOLES
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES HYPOTHÈSES**

1 - Application du génie génétique	H1 - Réduction des intrants	H2 - Goût et typicité des produits	H3 - Conservation et transport
2 - Diffusion du génie génétique	H4 - Identification des OGM	H5 - Pas de différenciation des produits	
3 - Usage de l'eau	H6 - Restreint	H7 - Non restreint	H8 - Très contraint
4 - Normes sanitaires	H9 - Normes renforcées	H10 - Farines animales interdites	H11 - Normes stables
5 - Cultures énergétiques	H12 - Développement	H13 - Effondrement	
6 - Cultures industrielles	H14 - Fort développement	H15 - Développement modéré	
7 - Pratiques raisonnées	H16 - Sur tout le territoire	H17 - Sur des territoires spécifiques	

C. 2. Les micro-scénarios élaborés

Les micro-scénarios retenus sont issus des croisements jugés empiriquement comme étant les plus significatifs. Ceux-ci sont au nombre de quatre.

LES TECHNIQUES ET LES PRATIQUES AGRICOLES
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MICRO-SCÉNARIOS

<p style="text-align: center;">Micro-scénario C1 «L'agriculture raisonnée»</p>	<p>Les innovations techniques semblent maîtrisées et la foi dans le progrès est progressivement restaurée : c'est le scénario idéal pour les firmes d'agro-fourriture. Les agriculteurs retrouvent une image positive auprès des consommateurs et des citoyens mais les rapports de force n'évoluent pas en leur faveur car les innovations techniques accroissent leur dépendance envers les firmes d'approvisionnement.</p> <p><i>Hypothèses : H1, H2, (H3), H5, H7, H11, H16</i></p>
<p style="text-align: center;">Micro-scénario C2 «L'agriculture verte»</p>	<p>Sous l'effet d'une montée en puissance des préoccupations environnementales, les pouvoirs publics contraignent les entreprises et les agriculteurs à réduire la course à la productivité. On observe une explosion de l'agriculture biologique, la traçabilité devient systématique, des mesures drastiques préservent les milieux naturels sensibles. La pluriactivité augmente partout et l'agritourisme est encouragé, mais l'intégration des pays de l'Est devient difficile, donc lente.</p> <p><i>Hypothèses : H1, H4, H8, H9, H14, H17</i></p>
<p style="text-align: center;">Micro-scénario C3 «L'agriculture duale»</p>	<p>La libéralisation des marchés européens et l'internationalisation croissante des firmes de la grande distribution marginalisent les labels et les appellations. L'agriculture est coupée en deux : d'un côté, dans les régions les plus intensives, une production de masse se développe avec peu de contraintes environnementales ; de l'autre, une production artisanale subsiste et offre à la fois des produits alimentaires haut de gamme et des services d'entretien de l'espace et de la nature.</p> <p><i>Hypothèses : H2, H3, H4, H11, H15, H17</i></p>
<p style="text-align: center;">Micro-scénario C4 «L'agriculture territoriale »</p>	<p>Une politique d'aménagement du territoire couplée à une politique de développement rural réoriente les aides publiques vers la gestion des territoires et la préservation de l'emploi rural. L'entretien de l'espace et la répartition des productions sont au centre de la politique agricole. Les labels et appellations sont favorisés, ainsi que l'agriculture biologique. La multifonctionnalité ne concerne pas seulement les agriculteurs mais différentes catégories d'entrepreneurs ruraux.</p> <p><i>Hypothèses : H3, H4, H6, H9, H14, H16</i></p>

D - LES PRODUCTEURS ET LES ORGANISATIONS

Ce domaine présente les hypothèses prospectives qui concernent l'évolution sociologique du milieu agricole.

A partir des variables identifiées, cinq sous-domaines ont été distingués :

- Les types de comportements des agriculteurs face à la multifonctionnalité
- Les modes de renouvellement des agriculteurs et les effets sur leurs métiers
- Les formes sociales de la production
- L'organisation des agriculteurs face à l'évolution de la dynamique de l'Union européenne
- Les effets de la demande sociale sur l'agriculture

D. 1. Les hypothèses choisies

Pour chaque sous-domaine, nous avons distingué les « variables d'état » (contraintes sur lesquelles les acteurs de l'agriculture ne peuvent pas agir) des « variables d'action » (possibilités pour les acteurs d'agir, de changer). Suivent les hypothèses liées à la mise en œuvre future de ces variables.

Les comportements des agriculteurs face à une orientation multifonctionnelle de la politique agricole

Variable d'état : les agriculteurs doivent de plus en plus faire face à des *pressions sociales*, à des *demandes autres qu'alimentaires exprimées par des consommateurs et des citoyens* : pressions pour accéder à l'espace rural, pour entretenir des paysages et pour préserver les ressources « naturelles » (eau, biodiversité, air). L'ensemble constitue la « multifonctionnalité de l'agriculture ».

Ces demandes, congruentes par rapport à celle concernant la sécurité sanitaire de l'alimentation, interagiront de plus en plus avec le cadre de la politique agricole européenne :

- en France, elles se trouvent incluses dans la loi d'orientation agricole de 1999 (à travers la prise en compte de l'orientation multifonctionnelle des exploitations : fonctions rurale, territoriale et environnementale en même temps que celle de production) ;
- lors des prochaines réformes de la PAC (postérieures à l'Agenda 2000), le versement de soutiens publics directs aux agriculteurs pourrait être plus explicitement conditionné à des cahiers des charges environnementaux ;

Variable d'action : elle correspond aux *modalités de réponse* des agriculteurs face à ces pressions, c'est-à-dire à leurs comportements face à une orientation multifonctionnelle de leur secteur : opposition, opportunisme économique, attentisme, revendication citoyenne, etc.

1. La multifonctionnalité

H1. Rejet de la multifonctionnalité

Dans les années 2000, les couches sociales dominantes de la profession agricole (les agriculteurs « professionnels », producteurs de végétaux industriels ou éleveurs) pourraient rejeter la demande de multifonctionnalité de leur secteur, se considérant avant tout comme des producteurs engagés dans une course à la compétitivité sur des matières premières (livrant des « produits bruts » sur des marchés « globaux »).

L'entretien de l'espace rural, la gestion de la biodiversité seraient alors gérés par les pouvoirs publics - l'Etat ou les collectivités territoriales - qui prendraient en charge la gestion des zones agricoles sensibles et imposeraient des règles environnementales plus strictes en zones péri-urbaines ou à fort enjeu hydraulique. En même temps, elles ouvriraient à d'autres professions la possibilité de contractualiser pour entretenir l'espace rural.

H2. Acceptation de la multifonctionnalité

Dans la lancée de stratégies de sécurisation alimentaire (« traçabilité ») en cours de mise en œuvre dans les exploitations, la majorité des agriculteurs (professionnels ou non) pourraient au contraire s'engager progressivement dans la mise en œuvre d'une orientation nouvelle de leur secteur, promouvant la multifonctionnalité de leurs exploitations en réponse aux pressions décrites ci-dessus.

En conséquence, ils diversifieraient leurs activités vers des services, marchands ou non marchands, avec des différences selon les régions agricoles et les contextes sociologiques, notamment urbains. La multifonctionnalité serait objet de contractualisation avec l'Etat ou les régions, et un marché des services lié aux exploitations agricoles se développerait.

Le renouvellement des agriculteurs

Variable d'état : dans la perspective d'assurer le renouvellement des chefs d'exploitations en place - ceci vaut y compris pour une partie des exploitations économiquement viables - la **démographie agricole actuelle** va placer de plus en plus de régions françaises dans une situation de déficit des « candidatures internes » (par an, l'offre démographique totale est au maximum de 20 000 enfants d'agriculteurs, soit seulement 10 000 jeunes hommes et femmes issus d'exploitations demeurant viables - pour 8 000 à 10 000 reprises possibles). Ce rapport se traduira dans les faits par des déficits locaux, accentués par une reprise probable et durable du marché des emplois non agricoles.

Variable d'action : le type de recrutement des agriculteurs pour remplacer les chefs d'exploitation qui cessent leur activité :

- recrutement restant fermé sur le milieu professionnel et souvent la famille (premier ou deuxième degré de parenté) ;
- recrutement favorisant des candidats « hors cadre familial ».

H3. Le recrutement demeure fermé

Le recrutement agricole demeure très fermé (aux environs du taux actuel : endogamie professionnelle supérieure à 80 %) ce qui entraîne :

- a) un **déficit des entrées possibles en agriculture** dans des régions ayant une démographie agricole faible, et une concentration accélérée des structures d'exploitation ;
- b) des **migrations agricoles inter régionales** en France et en Europe, plutôt dans un sens Nord - Sud, car tendanciellement les capitaux sont au nord et les terres disponibles au sud.

2. Le renouvellement des agriculteurs**H4. Le recrutement s'ouvre**

Le recrutement agricole s'ouvre (l'endogamie professionnelle pourrait être, en moyenne, inférieure à 80 %, voire à 70 %), entraînant :

- a) des **flux d'entrée** de candidats à la reprise d'exploitation, supérieurs à 10 000 jeunes / an, permettant de maintenir en majorité des exploitations viables à responsabilité personnelle ;
- b) en contrepartie, la **concurrence** sur le foncier et le montant des droits d'accès aux marchés augmenteraient. Et si les coûts d'accès et de retransmission devenaient trop élevés, la proposition précédente pourrait être remise en cause. Sa durabilité implique donc une politique forte et non marchande de répartition de la production et des aides directes liées à la PAC, et la promotion de nouveaux outils de retransmission des exploitations.

Les formes sociales de la production

Variables d'état : 1) le secteur viticole mis à part, on peut prévoir le maintien d'une très faible rentabilité des capitaux en agriculture ; 2) l'attachement à la valeur « responsabilité personnelle » en agriculture peut être tendanciellement remis en cause par :

- des stratégies industrielles et commerciales de domination de la fonction de production (développement des contrats de sous-traitance de second ordre) ;
- des réglementations environnementales et sanitaires, perçues par une partie des agriculteurs comme une augmentation du travail administratif et un alourdissement en charges non amortissables.

Variable d'action : dans les métiers des agriculteurs, leur degré d'attachement à la valeur « responsabilité personnelle » est fonction de nombreux facteurs socio-économiques :

- les secteurs de production,
- les conjonctures de marché,
- leur conception de la défense professionnelle.

3. Formes sociales de production

H5. L'exploitation à responsabilité personnelle domine

D'ici à 15 ans, on considère que l'exploitation à « **responsabilité personnelle** » demeurera un objectif majoritaire fondant le métier d'agriculteur : les formes sociales et juridiques de production associant capital et travail seraient alors dominantes, qu'elles soient familiales ou sociétaires. En conséquence, dans une conjoncture d'emploi favorable, les agriculteurs considérant qu'ils ne peuvent pas atteindre cet objectif quitteraient nombreux le milieu agricole.

H5 bis. Adoption de statuts d'entreprises

Les exploitations à « **responsabilité personnelle** » pourraient prendre des formes sociales et juridiques communes à des entreprises artisanales ou à des PMI / PME, si les agriculteurs négociaient l'élargissement de leur champ d'activités (par exemple, vers la transformation, le commerce et de leurs produits ou vers des services d'accueil ou d'entretien de l'espace)

H6. Diversification des statuts d'entreprises

Les **formes d'entreprises** pourraient se diversifier parmi les agriculteurs « professionnels » (c'est-à-dire ne vivant que de leurs revenus d'exploitation) :

- car, si leur pouvoir économique se trouvait menacé en Europe (par exemple du fait de contingentements ou de pressions pour l'environnement et le bien-être animal démobilisant certains producteurs), certaines entreprises agro-industrielles ou commerciales investiraient directement en cultures ou en élevage (légumes de conserve, aviculture, porcs), dans les régions européennes bien placées en termes de productivité ou de marché. Il en résulterait la venue de **capitaux** d'origine non agricole dans certaines régions, et les formes d'intégration économique verticale s'étendraient.
- des exploitations **d'élevage à formes d'investissements moins capitalistiques** pourraient aussi se multiplier, pratiquant le « **ranching** » : mode d'élevage de type extensif - surtout en bovins maigres - pratiqué sur de grandes surfaces en simplifiant à l'extrême le travail
- enfin, on ne peut exclure, comme dans d'autres régions d'Europe, des comportements d'entreprises de type « **chasseurs de primes** » : même s'ils restaient minoritaires, des investisseurs spéculatifs essaieraient de capter les rentes de situation créées par les soutiens publics directs.

La restructuration du mouvement professionnel agricole

Variables d'état : 1) tendanciellement, le fonctionnement actuel du champ des OPA (syndicalisme, Chambre d'Agriculture, Mutualité, Crédit, Coopération) est obsolète par rapport aux évolutions des attentes des agriculteurs : rigidité de l'offre de services, concurrences inter-institutionnelles croissantes, etc. 2) dans un contexte où les niveaux de formation professionnelle des agriculteurs montent, les attentes d'information et d'appui en conseil s'individualisent. Elles s'adressent à des organisations dont l'identité agricole compte de moins en moins, au profit d'experts extérieurs à ce champ (prestations payantes issue d'organismes de services).

Ces deux décalages déstructurent progressivement le champ professionnel départemental.

Variable d'action : en réaction, certaines OPA (comme des syndicats, des centres d'économie rurale) tendent à redéfinir leur offre et leur organisation par rapport :

- d'une part, aux attentes des agriculteurs (refondation du mouvement professionnel) ;
- d'autre part, aux attentes sociétales vis-à-vis de l'agriculture (élargissement des compétences et tendance à « ruraliser » une partie des services).

Plusieurs hypothèses peuvent être formulées sur le devenir du rôle des OPA :

4. Organisations professionnelles

H7. Inertie et déstructuration

Si les structures institutionnelles agricoles demeuraient *inertes*, cela pourrait entraîner :

- a) une déstructuration profonde du champ des OPA, qui en perdant de leur légitimité autonomiseraient de plus en plus leurs stratégies (commandées par des conflits de survie),
- b) une organisation quasi-exclusive de la défense des producteurs par « lobbies de produits » : la dynamique « verticale » de défense professionnelle se généraliserait, les capacités d'arbitrage au sein de syndicats généralistes deviendraient très faibles ;
- c) les conflits croissants entre les agriculteurs professionnels et des associations de consommateurs et d'environnement seraient aggravés par la perte des capacités de débat et de négociation des OPA.

H8. Ouverture à la diversité des agricultures

Les OPA à vocation générale parviendraient à se rénover sur les plans idéologique et organisationnel (ouverture aux pluriactifs, structuration régionale et nouvelles convergences avec les organisations verticales). En adaptant leur organisation et leurs activités, les OPA accompagneraient la diversité croissante des statuts et des structures d'exploitation :

- a) devant les investissements de certains agriculteurs en matière de gestion de l'espace, d'accueil, de transformation et de commercialisation de produits, les débats pourraient se tendre avec les professionnels de l'artisanat et du commerce concernant la définition de l'activité agricole et ses effets (fiscalité, etc.) ;
- b) les conceptions des activités agricoles mises en œuvre par les OPA dépendraient des départements, avec des processus de coopération ou des rapports de force variables entre les OPA et les collectivités locales.

4. Organisations professionnelles (suite)

H9. Restructuration pilotée

Sous l'égide d'une nouvelle élite modernisatrice, on pourrait également assister à une évolution plus profonde, qu'on qualifie de « **restructuration pilotée** », du champ institutionnel agricole :

- l'essor de nouvelles formes de production (l'agriculture biologique, l'agriculture raisonnée ou de précision) et de formes certifiées de production (liées à des demandes sociétales ou à des stratégies industrielles ou commerciales) serait entraîné par un nouveau mouvement social interne à la profession agricole conditionnant la compétitivité économique à son acceptabilité sociale,
- ce mouvement pourrait faire alliance avec d'autres couches sociales, rurales et urbaines, pour imposer de nouvelles conceptions de la qualité des produits et des services, en les liant systématiquement aux caractéristiques territoriales et à la multifonctionnalité de l'agriculture.

H9 bis. Des organisations rurales

Cette nouvelle élite modernisatrice pourrait provoquer une évolution des OPA vers des organisations professionnelles territoriales rurales, englobant les structures actuelles consulaires, mais aussi syndicales et coopératives.

L'organisation des agriculteurs devant l'évolution de la dynamique politique et économique de l'Union européenne

Variable d'état : à partir de 2005 - 2010, l'élargissement de l'Union européenne (UE) entraîne une dynamique économique et commerciale duale en son sein : tendancielle, l'Ouest de l'UE se spécialise de plus en plus dans des produits agricoles et alimentaires hautement élaborés, tandis que les produits bruts seraient de plus en plus fabriqués à l'Est. Cette dynamique rendrait obsolète la vision économique dominante des OPA généralistes et spécialisées.

- A court terme, si l'Union européenne ne parvenait pas à constituer une force cohérente à l'Organisation mondiale du commerce, elle pourrait se diviser sur le dossier agricole, et la PAC pourrait être relativisée par un mouvement de renationalisation partielle ;
- A moyen terme, l'élargissement de l'UE vers les PECO entraînerait des contradictions internes et une complexité telle qu'une subsidiarité croissante de la PAC pourrait s'imposer sous la forme d'une politique rurale européenne régionalisée ;
- A long terme, l'organisation d'échanges agricoles et agro-alimentaires au plan euroméditerranéen (entre l'UE d'une part et l'Afrique du Nord, le Proche-Orient et l'Asie Mineure d'autre part) ferait partie des préoccupations européennes primordiales, dans le cadre de relations politiques et économiques de plus en plus fortes.

Variables d'action :

- Attitudes *politiques* face à l'élargissement de l'UE : face à ces évolutions - notamment devant la question de l'élargissement - l'organisation professionnelle agricole des pays de l'Union européenne pourrait varier entre trois stratégies politiques :
 - *Agricole nationale* : les orientations des OPA européennes demeurerait centrées sur les niveaux nationaux (avec déclinaison régionale ou, pour la France, départementale), le niveau européen étant avant tout l'objet de *lobbying* ; les OPA seraient à la fois divisées et en conflit avec la politique rurale prônée par l'exécutif européen ;
 - *Subsidiaire* : progressivement, les OPA européennes s'orienteraient, très diversement selon les pays, vers des partenariats régionaux avec les collectivités territoriales ;
 - *Rurale fédéraliste* : les OPA européennes parviendraient à accorder leurs orientations à la fois sur la régulation des marchés, les soutiens publics, la répartition des productions, la politique rurale ; elles deviendraient alors partenaires des instances décisionnelles de l'UE.
- Attitudes *économiques* face à la dynamique agro-alimentaire de l'UE :

Par rapport à des firmes agro-alimentaires multinationales de plus en plus puissantes, l'organisation professionnelle agricole des pays de l'Union européenne pourrait hésiter entre deux types d'attitudes économiques :

- la recherche d'autonomie et de solidarité des agriculteurs, impliquant notamment une remise en cause du modèle « fordiste » de production agro-alimentaire : recherche en partenariat de la valeur ajoutée, rénovation / relance de la coopération ; promotion de la qualité d'origine ;
- l'acceptation d'une atomisation de la sphère de production, qui serait dominée par une logique de sous-traitance généralisée.

5. L'Europe

H10. La résistance

Les OPA européennes demeurent peu fédéralistes :

- Elles s'attacheraient essentiellement à défendre des intérêts par production ou par région.
- En conséquence, leur pouvoir professionnel serait de plus en plus faible face aux instances publiques de l'UE : seules, épisodiquement, des démarches protestataires pourraient les rassembler.
- Loin de proposer un cadre pour l'élargissement de la PAC, elles lui résisteraient.

H11. Le partenariat

Les OPA européennes se fédèrent et mettent en place des moyens de partenariat avec des pouvoirs publics de l'UE dans la mise en œuvre de la PAC. Elles jouent un rôle de régulation sociale et politique devant de nouveaux pôles de croissance et de développement qui se structurent :

- a) Elles accepteraient l'intensification des échanges agricoles et alimentaires à l'intérieur de l'Union européenne, s'inscrivant dans une nouvelle division du travail (l'Ouest s'orientant vers des produits agricoles et industriels à plus haute valeur ajoutée).
- b) Parallèlement, la notion d'« identité agricole européenne » pourrait se renforcer. Les OPA militeraient avec succès pour des orientations communes : sur la sécurité alimentaire, le modèle social, une préférence communautaire rénovée, la politique d'aménagement du territoire (une intégration progressive des PECO serait facilitée, même si elle restait lente, pour des questions de coût budgétaire).
- d) Les OPA participeraient aux négociations de rapports d'échanges de l'Union européenne avec l'Euro-méditerranée, concernant les produits agricoles et agro-alimentaires.
- e) Parallèlement, les OPA accepteraient que la PAC et la politique rurale européenne se combinent de plus en plus, en se régionalisant.

H12. La subsidiarité

Devant l'inertie croissante de l'UE et dans le contexte de son élargissement aux PECO, les OPA optent pour une forte subsidiarité dans l'application de la PAC et s'adaptent elles-mêmes à cette dynamique en refondant leur légitimité et leurs démarches sur l'intervention locale.

Forces sociales et mobilité dans les territoires agricoles

Variable d'état : la place de l'agriculture sur le territoire dépendant des modalités de déstructuration et restructuration de l'ensemble de la société, la prépondérance de l'un ou l'autre mouvement influencerait les pressions ou les sollicitations adressées aux agriculteurs. Ainsi, même en phase de croissance, la libéralisation économique pourrait accentuer les inégalités au sein de la société. Leur réduction dépendrait du jeu des forces sociales et de l'intervention publique.

Variable d'action : quelle que soit la conjoncture sociétale, les agriculteurs disposeraient d'outils influents en matière de répartition du foncier, de qualité alimentaire et de services : Commissions départementales d'orientation agricole, Contrats territoriaux d'exploitation, Appellations d'origine contrôlée et labels, services professionnels consulaires, etc.

6. Forces sociales et mobilité

H13. Agriculture-refuge et conflits

Dans un contexte de récession économique, les outils de gestion de la politique agricole seraient utilisés par l'Etat et les collectivités territoriales pour maîtriser deux phénomènes territoriaux concomitants :

- a) l'arrivée de couches sociales marginalisées dans le rural proche de pôles urbains et dans certaines zones rurales en déprise ;
- b) l'augmentation du nombre d'exploitations agricoles de type précaire, servant de refuge à des jeunes d'origine agricole sans qualification ni emploi, ou partiellement déclassés du marché du travail.
- c) Enfin, la récession pourrait favoriser le maintien en agriculture une logique d'actifs arc-boutés sur leurs avantages acquis.

H14. Nouvelles élites modernisatrices

Dans un contexte de croissance économique durable, un mouvement de recomposition sociale pourrait au contraire s'opérer au sein de la société. Deux modalités de dynamique sociale sont possibles : libérale ou régulatrice. Les corollaires pour l'agriculture seraient :

- a) dynamique sociale libérale : augmentation de l'exode agricole, ce secteur attirant peu de jeunes - d'origine agricole ou non - ; des agriculteurs peu motivés, de 30-45 ans de niveau de formation professionnelle élevé, pourraient quitter le métier, même sans connaître des difficultés financières dans leur exploitation ;
- b) dynamique sociale régulatrice : la croissance de la demande en produits de terroirs et en services d'accueil, ainsi que la multifonctionnalité agricole, seraient favorisées par l'enrichissement de nouvelles classes moyennes (tourisme vert, marchés paysans), particulièrement autour des pôles urbains.

La combinaison de ces tendances favoriserait l'émergence de nouvelles élites modernisatrices et des dynamiques d'ascension sociale réapparaîtraient au sein de la profession agricole.

**LES PRODUCTEURS ET LEURS ORGANISATIONS
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES HYPOTHÈSES**

1 - La multi- fonctionnalité	H1 - Rejet	H2 - Acceptation		
2 - Le renouvellement des agriculteurs	H3 - Le recrutement demeure fermé	H4 - Le recrutement s'ouvre		
3 - Les formes sociales de production	H5 - Exploitations à «responsabilité personnelle»	H5 bis - Adoption de statuts d'entreprises	H6 - Diversification des statuts	
4 - Les stratégies des OPA	H7 - Inertie et déstructuration	H8 - Ouverture à la diversité des agricultures	H9 - Restructuration pilotée	H9 bis - Des organisations rurales
5 - L'attitude face à l'UE	H10 - Résistance	H11 - Partenariat	H12 - Recherche de subsidiarité	
6 - Forces sociales et mobilité	H13 - Agriculture-refuge et conflits	H14 - Nouvelles élites modernisatrices		

D. 2. Les micro-scénarios élaborés

En combinant les hypothèses précédentes, quatre micro-scénarios ont été définis :- le corporatisme de résistance

- le corporatisme décalé
- l'ouverture au rural
- une nouvelle modernité sélective

Nous les décrivons successivement, avec les différentes combinaisons d'hypothèses qui leur correspondent :

Le corporatisme de résistance

La majorité des agriculteurs de type professionnel, appuyés par leur OPA s'efforcent de résister aux pressions issues de l'économie et de la société.

Ce micro-scénario correspond aux hypothèses suivantes :

- *Les comportements des agriculteurs face à la multifonctionnalité (H1) : opposition frontale aux attentes sociétales suscitant des conflits sur l'objet et la répartition des aides directes et des clivages croissants au sein de la profession ;*

- *Le renouvellement des agriculteurs et les effets sur leurs métiers (H3)* : refus de l'ouverture du recrutement agricole, agrandissement accéléré des exploitations orientées en priorité vers des productions peu exigeantes en main-d'œuvre ;

- *Les formes sociales de la production* : tendance dominante vers de grandes exploitations avec peu de main-d'œuvre, avec un renforcement de la pluriactivité des chefs d'exploitation (H6) ;

- *L'adaptation des organisations professionnelles agricoles* : celles-ci se trouvent prises dans un processus contradictoire (H7) : d'un côté, elles épousent l'orientation majoritairement corporatiste des agriculteurs professionnels ; de l'autre, elles doivent tenir compte de la pression politique croissante concernant les aménités rurales et les soutiens publics à l'agriculture.

- *L'organisation des agriculteurs dans une dynamique fédérative européenne s'avère impossible, à cause des rentes de situation créées par la PAC et des rapports de force entre agriculteurs professionnels (H10)*. Au plan économique, cette dynamique favorise l'individualisme et la généralisation de rapports de sous-traitance avec les IAA nationales ou transnationales.

- *Les territoires agricoles devant la question de la mobilité sociale* : ce micro-scénario renforce le dualisme entre des territoires de grandes productions et des territoires multifonctionnels (H13).

Un contexte de dynamique économique de croissance faible favorisait ce scénario, alors qu'une croissance soutenue serait plus favorable à des perspectives de segmentation de la qualité agricole fondée sur les terroirs.

Le corporatisme décalé

Si la plupart des OPA continuent ici de prôner la résistance aux pressions du contexte économique et social, on constate que sous la pression d'une demande publique et sociale plus affirmée que précédemment, une partie des agriculteurs se détachent peu à peu de cette stratégie du refus. Ce mouvement pourrait être favorisé par un contexte général de restructuration économique et sociale à laquelle adhérerait une majorité de la société.

- *Les comportements des agriculteurs face à la multifonctionnalité (H1)* : en allant dans un premier temps à l'encontre des orientations de leurs principales OPA, une minorité des agriculteurs, engagés dans des mesures agri-environnementales et depuis peu dans des contrats territoriaux d'exploitation, s'implique dans une politique éco-conditionnelle : par opportunité économique, mais aussi par conviction citoyenne. Sous la pression de la politique publique, les clivages internes à la profession se déplacent au profit de ces innovateurs, isolant les partisans d'un *statu quo* en la matière.

- *Le renouvellement des agriculteurs et les effets sur leurs métiers (H3)* : Le recrutement reste largement réservé aux jeunes issus du milieu agricole. L'héritage familial demeure la condition nécessaire d'accès au métier. De nombreux candidats d'origine extérieure au métier ne peuvent s'installer, et ceux qui parviennent à le faire s'inscrivent en dehors des OPA.

- *Les formes sociales de production (H6)* : du fait de la pluralité des choix professionnels (une majorité du refus opposée à une minorité active renforcée, à la marge, par un autre renouvellement issu de l'extérieur), on observe davantage de diversité que précédemment dans la forme sociale des structures de production.

- *L'adaptation des organisations professionnelles agricoles (H7 puis H8)* : le blocage des OPA se trouve limité par l'évolution de minorités rénovatrices parmi les professionnels de l'agriculture. Celles-ci se dégagent de plus en plus de l'emprise centralisatrice des institutions : une alternative syndicale se constitue au sein même des organisations majoritaires ; de nouvelles organisations de services naissent par ailleurs, dans un premier temps en marge des structures consulaires et coopératives.

- *L'organisation des agriculteurs par rapport à la dynamique de l'Union européenne (H10)* : les principales OPA, en particulier les associations spécialisées, demeurent conçues comme des lobbies par production, par région et / ou par pays, hostiles à tout élargissement de la PAC qui remettrait en cause l'état des soutiens entre les pays actuels de l'UE. En même temps, cette dynamique verticale et défensive entraîne des divisions croissantes entre les professionnels et un affaiblissement notoire des organisations « horizontales ».

- *Les forces sociales et la mobilité dans les territoires (H13 ou H14)* : les agriculteurs les plus professionnalisés se trouvent placés sous la pression des collectivités territoriales concernant l'ouverture du recrutement et l'accueil en rural de populations en difficulté. De plus en plus

d'agriculteurs localement novateurs se mettent à contester la conception traditionnelle et encore dominante de la fonction productive des territoires agricoles.

L'ouverture au rural

Sollicités par la société qui devient de plus en plus tertiaire et urbaine, les agriculteurs de type « professionnel » optent, après une phase de conflits internes forts, pour une double possibilité : ouvrir leur recrutement ou élargir leur champ d'activités.

- *Les comportements des agriculteurs face à la multifonctionnalité (H2)*. La notion de multifonctionnalité, clairement distincte de la pluriactivité, est peu à peu intégrée comme un élément de l'identité professionnelle et de la production agricole. Cette orientation a nécessité des arbitrages internes à la profession, longs et difficiles, à l'issue desquels les syndicats généralistes sont parvenus à faire émerger une majorité favorable à une définition des soutiens publics européens comme contrepartie de la multifonctionnalité et non plus comme compensation de baisses de prix de marché datant de 1992. Les tensions avec les organisations professionnelles spécialisées ont fait éclater le compromis historique de l'unité professionnelle.

- *Le renouvellement des agriculteurs et les effets sur leurs métiers (H4)*. Pour assurer la reprise des exploitations économiquement viables, les OPA ouvrent le recrutement agricole en l'accompagnant par une modification des règles de formation et d'appui à l'installation. Même si la traduction de ce mouvement varie fortement selon les départements, ce changement favorise l'élargissement des métiers agricoles vers les services et la mise en valeur de la qualité originelle des produits, négocié avec les autres professions et les collectivités publiques rurales.

- *Les formes sociales de la production (H5 et H5 bis)*. Pour favoriser le développement des activités de services ruraux à partir de l'agriculture, tout en évitant les conflits parfois corporatistes entre métiers, le statut juridique et social de l'entreprise agricole est progressivement adapté, en cohérence avec ceux des petites entreprises artisanales et commerciales, plus présentes statistiquement sur les territoires ruraux.

- *L'adaptation des organisations professionnelles agricoles (H8 ou H9, puis H9bis)*. De même, les organisations professionnelles s'orienteraient vers une ruralisation de leurs compétences, de leurs structures et de leurs services. Des comités de développement par pays se retrouveraient ensuite au niveau départemental, et surtout régional (parallèlement à la montée des pouvoirs régionaux dans la mise en œuvre des politiques publiques), dans des organismes ruraux dont l'agriculture serait une des branches, plus ou moins puissantes selon la place de l'agriculture dans les territoires ruraux correspondants.

- *L'organisation des agriculteurs à l'évolution de la dynamique de l'Union européenne (H11 et H12)*. Les OPA optent pour une refonte de la PAC à l'intérieur d'une politique rurale européenne, dont l'agriculture représente un volet fondamental.

- *Les territoires agricoles devant la question de la mobilité sociale (H13 / H14)*. L'ouverture au rural peut intervenir dans deux contextes sociaux et spatiaux opposés : dans une dynamique économique de récession elle signifierait contribution à l'amortissement de la crise sociale urbaine ; dans un contexte de croissance, elle relèverait d'une réponse aux demandes d'accueil de plus en plus perceptibles dans une grande part du milieu rural (loisir, tourisme).

Une nouvelle modernité sélective

Un mouvement social émerge au sein de la profession agricole, qui finit par devenir majoritaire à l'issue des années 2010 : il réunit des agriculteurs de type « professionnel », soucieux de promouvoir des modes de production en phase avec les demandes croissantes des couches sociales supérieures et moyennes (produits et services à plus forte valeur ajoutée).

En même temps, les échanges avec l'Est et le Sud, dont les grandes organisations professionnelles agricoles ont pris acte, condamnent les formes de production fordistes anciennes d'agriculture, d'industrie et de commerce.

- *Les comportements des agriculteurs face à la multifonctionnalité (H2)*. Face à la menace concurrentielle des pays des PECO et du Sud pour toutes les productions basiques (« commodités »), une majorité d'agriculteurs optent résolument pour l'orientation multifonctionnelle de leur secteur. Une partie des autres s'y opposent résolument, une dernière se démobilise et ses tenants quittent nombreux l'agriculture pour d'autres secteurs d'emploi.

- *Le renouvellement des agriculteurs et les effets sur leurs métiers (H4)*. Sous l'impulsion des collectivités locales, l'ouverture du recrutement agricole est acceptée par les nouvelles forces

majoritaires de la profession. Il s'ensuit une redéfinition très volontariste de la vieille politique des structures et des mécanismes financiers et fiscaux de la transmission des formes à « responsabilité personnelle ».

- *Les formes sociales de la production (H5bis ou H6)*. Pour les formes sociales de production agricoles, le changement se traduirait donc par deux types de possibilité : banalisation ou diversification des formes d'entreprises agricoles.

- *L'adaptation des organisations professionnelles agricoles (H9)*. La nouvelle modernité sélective repose sur l'émergence d'une nouvelle élite modernisatrice de l'agriculture qui émerge de façon conflictuelle de la déstructuration du mouvement professionnel dominant antérieur. On assiste alors à une sorte de « dualisme organisationnel » : le renouvellement entraîne une scission, avec d'une part la nouvelle élite et la majeure partie des OPA générales, et d'autre part les tenants d'une spécificité forte au bénéfice des agriculteurs professionnels de ces organisations et peut-être surtout la majorité des organisations professionnelles spécialisées par produits.

Ce changement se traduit d'un côté par de nouvelles agrégations de forces syndicales et associatives du milieu, et d'un autre côté par de nouvelles alliances entre les agriculteurs et d'autres couches sociales appuyant de nouvelles conceptions de la qualité (valorisation de l'origine) et de la nature (notion de paysage conçue en terme de développement durable). De ce fait, le nouveau mouvement professionnel agricole opte pour une stratégie de relocalisation des réflexions, des organisations et des services aux agriculteurs.

- *L'organisation des agriculteurs à l'évolution de la dynamique de l'Union européenne (H11 ou H12)*. L'émergence de nouvelles forces sociales agricoles est contemporaine d'une conception renouvelée de l'Europe et de la PAC : la « nouvelle élite » prônerait la fédération des OPA horizontales, la participation de ces fédérations à l'élaboration d'une nouvelle orientation de l'agriculture au sein de « diverses ruralités régionales ». La notion de « subsidiarité » est intégrée à cette réorientation de l'organisation et des alliances depuis le niveau local jusqu'au niveau européen.

- *Les territoires agricoles devant la question de la mobilité sociale (H14)*. Ce micro-scénario serait facilité par un contexte de croissance économique générale. Une dynamique sociale libérale faciliterait cependant nettement moins l'émergence d'une nouvelle modernité qu'une dynamique sociale régulatrice.

LES PRODUCTEURS ET LEURS ORGANISATIONS
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MICRO-SCÉNARIOS

<p>Micro-scénario D1 «Le corporatisme de résistance»</p>	<p>Les agriculteurs résistent aux pressions de l'économie et de la société. La répartition des aides directes et les clivages au sein de la profession suscite des conflits. Les organisations professionnelles agricoles adoptent une orientation corporatiste mais doivent tenir compte de la pression politique qui relaie les demandes sociales. Cette dynamique favorise l'individualisme et les rapports de sous-traitance avec le secteur industriel.</p> <p><i>Hypothèses : H1, H3, H6, H7, H10, H13</i></p>
<p>Micro-scénario D2 «Le corporatisme décalé »</p>	<p>Les OPA prônent la résistance aux pressions du contexte, mais une partie des agriculteurs se détache de cette stratégie du refus. La pression publique isole peu à peu les partisans du <i>statu quo</i>. Les groupes innovateurs se dégagent de l'emprise des institutions et une alternative syndicale se constitue au sein des organisations majoritaires. Des agriculteurs novateurs contestent la conception traditionnelle et encore dominante de la fonction productive des territoires agricoles.</p> <p><i>Hypothèses : H1, H3, H6, H7, H8, H10, H12 ou H13</i></p>
<p>Micro-scénario D3 «L'ouverture au rural»</p>	<p>La multifonctionnalité est intégrée comme un élément de l'identité professionnelle et de la production agricole, sous la pression des syndicats généralistes. Les tensions avec les organisations spécialisées ont fait éclater le compromis historique de l'unité professionnelle. Les OPA s'orientent vers une ruralisation de leurs compétences et de leurs structures et optent pour une refonte de la PAC à l'intérieur d'une politique rurale européenne, dont l'agriculture représente un volet fondamental.</p> <p><i>Hypothèses : H2, H4, H5, H5bis, H8 ou H9, H11, H12, H13 ou H14</i></p>
<p>Micro-scénario D4 «Une nouvelle modernité sélective»</p>	<p>Un mouvement social réunit des agriculteurs soucieux de promouvoir des modes de production en phase avec les demandes des couches sociales supérieures et moyennes. Une majorité d'agriculteurs opte pour la multifonctionnalité. Une nouvelle élite modernisatrice émerge de façon conflictuelle et on assiste à une scission entre, d'une part la nouvelle élite suivie par les OPA générales, et d'autre part les tenants d'une spécificité des agriculteurs professionnels et des organisations spécialisées par produits.</p> <p><i>Hypothèses : H2, H4, H5bis ou H6, H9, H11 ou H12, H14</i></p>

E - LE PATRIMOINE ET LES TERRITOIRES RURAUX

E.1. Les hypothèses choisies

Ce sous-système est celui des dynamiques du monde rural, des territoires dans lesquels s'insère l'activité agricole. A l'horizon 2015, les tendances lourdes déjà perceptibles aujourd'hui se poursuivront très certainement, notamment :

- une mobilité géographique croissante des personnes sur le territoire national ;
- un désenclavement progressif du monde rural grâce aux progrès des infrastructures et des techniques de communication ;
- une revalorisation de l'image du monde rural et de ses aménités ;
- une prise en compte croissante, dans les politiques publiques comme dans les comportements individuels ou les initiatives collectives, de la valeur patrimoniale des espaces ruraux.

Ces tendances lourdes laissent place cependant à des variables pour lesquelles il est possible de formuler des hypothèses contrastées. Elles sont résumées dans le tableau ci-après :

Les variables

Les hypothèses d'évolution

<p>1 -Utilisation du sol par l'agriculture</p>	<p>H1 - Utilisation large et diversifiée</p> <p>Maintien du potentiel de production agricole soutenu par la collectivité publique, et correctifs pour les régions difficiles grâce aux fonds socio-structurels. Augmentation générale du prix du foncier agricole en France, qui est tiré à la hausse par la demande de «consommation» d'espaces</p>
	<p>H2 - Concentration sur les meilleures terres</p> <p>Diminution à partir de 2005/2006 du soutien agricole, ce qui entraîne une diminution significative de la production de produits concurrentiels de masse (grandes cultures, lait et bovins viande) et leur concentration sur des bassins de production spécialisés. La surface occupée par l'agriculture régresse de 5 millions d'hectares (- 15 %) en 10 ans, essentiellement au profit de la forêt.</p>
<p>2 - L'équipement public du territoire : services collectifs, transports...</p>	<p>H3 - Permanence du service public territorial</p> <p>Forte implication de l'Etat et de l'Union européenne pour répartir l'emploi et la population, désenclaver et soutenir l'activité des régions en déclin. L'accessibilité aux services publics est considérée comme un facteur important de la cohésion territoriale, et assurée par des solutions spécifiques en terme d'organisation et de tarification.</p>
	<p>H4 - Equipement sélectif du territoire</p> <p>Le désengagement de l'Etat et de l'Union européenne est compensé par le relais des collectivités territoriales en matière de développement rural, au prix de disparités croissantes selon l'activité économique régionale. Recul des services dans les zones de faible peuplement et qui présentent des surcoûts d'exploitation.</p>

<p>3 - Les dynamiques rurales endogènes et la mise en valeur du patrimoine</p>	<p>H5 - Dynamiques rurales actives</p> <p>Une dynamique portée par les acteurs locaux permet de valoriser et d'augmenter les «actifs spécifiques» des territoires, grâce à des politiques publiques décentralisées orientées vers le soutien aux initiatives locales.</p>
<p>4 - La société urbaine</p>	<p>H6 - Dynamiques rurales défailtantes</p> <p>En l'absence de dynamiques collectives organisées sur les territoires, les réponses aux attentes de la demande «citoyenne et marchande» sont formulées par le secteur public (des musées) et par des entrepreneurs privés (dans les espaces les plus favorisés). L'abandon des politiques structurelles contribuerait à cette évolution.</p>
	<p>H7 - Valorisation du rural</p> <p>La campagne est valorisée comme espace de résidence, de travail ou de loisirs. Elle fait partie intégrante de l'espace de vie des sociétés urbanisées à travers des pratiques de travail, de multirésidence, d'usage du temps libre. Les consommateurs recherchent des produits marqués par les territoires.</p>
	<p>H8 - Primauté de la «norme urbaine»</p> <p>La société donne la priorité à l'environnement et au mode de vie intra-urbain. Elle oublie ses racines rurales, préfère l'artificiel (ou le «sauvage») à la nature cultivée, s'investit dans les mondes virtuels. L'alimentation est industrielle, il y a reflux de la périurbanisation et de la fréquentation touristique de la campagne.</p>

**LE PATRIMOINE ET LES TERRITOIRES RURAUX
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES HYPOTHÈSES**

<p>1 - Utilisation agricole du sol</p>	<p>H1 - Large et diversifiée</p>	<p>H2 - Concentration sur les meilleures terres</p>
<p>2 - Equipements publics</p>	<p>H3 - Service public territorial</p>	<p>H4 - Equipement sélectif</p>
<p>3 - Dynamiques rurales endogènes</p>	<p>H5 - Dynamiques rurales actives</p>	<p>H6- Dynamiques rurales défailtantes</p>
<p>4 - Société urbaine</p>	<p>H7 - Valorisation du rural</p>	<p>H8 - Primauté de la norme urbaine</p>

E. 2. Les micro-scénarios élaborés

En explorant les combinaisons possibles entre les hypothèses de chacune des variables considérées, cinq configurations ont finalement été retenues pour caractériser les évolutions possibles du contexte économique et social à l'horizon 2015.

LE PATRIMOINE ET LES TERRITOIRES RURAUX
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MICRO-SCÉNARIOS

<p>Micro-scénario E1 «Le triomphe des Pays »</p>	<p>Une politique de développement rural décentralisée et soucieuse de compenser les inégalités régionales, alliée à une adhésion des agriculteurs à la multifonctionnalité, diversifie les activités et multiplie les contrats locaux et la rémunération de services. Le potentiel de production agricole est maintenu. Les agriculteurs deviennent des entrepreneurs ruraux ancrés sur le milieu local. <i>Hypothèses : H1, H3, H5, H7</i></p>
<p>Micro-scénario E2 «Des régions spécialisées »</p>	<p>Les régions se spécialisent sous l'effet de la réduction des soutiens à l'agriculture et d'initiatives différenciées des collectivités territoriales. D'un côté, les régions les plus productives encouragent une agriculture spécialisée et intensive, de l'autre, les régions touristiques maintiennent une agriculture de services et de produits de terroir ; enfin, dans le reste du pays, l'agriculture est en recul et la forêt progresse. L'écart entre les régions riches et les autres s'accroît. <i>Hypothèses : H2, H3, H5, H7 – ou H2, H4, H5, H7</i></p>
<p>Micro-scénario E3 «Le ghetto agricole»</p>	<p>L'agriculture se maintient assez largement, mais se cantonne dans sa fonction de production, jouant la carte de l'exportation de produits de base et refusant la multifonctionnalité. Le divorce entre les filières et les dynamiques locales s'accroît. L'Etat tente d'assurer une gestion «domaniale» du territoire en soutenant les initiatives conservatoires. Mais les agriculteurs se trouvent isolés dans un milieu rural peu actif et délaissé par les urbains. <i>Hypothèses : H1, H4, H6, H8</i></p>
<p>Micro-scénario E4 «Le musée rural»</p>	<p>Dans un contexte d'initiatives locales défailtantes, la société urbaine continue à s'intéresser aux espaces naturels et ruraux perçus comme des espaces de consommation. Parallèlement, la fermeture des marchés extérieurs, l'échec des politiques de développement rural et l'incapacité de l'agriculture de définir une stratégie d'avenir, enferment le secteur dans une vocation touristique d'entretien du paysage, d'accueil et de maintien des traditions rurales. Les innovations sont rares, l'emploi agricole chute fortement, la forêt progresse. <i>Hypothèses : H2, H4, H6, H7</i></p>
<p>Micro-scénario E5 «Le triomphe du marché»</p>	<p>La diminution du soutien public à partir de 2006 provoque un recul important des grandes cultures, de la production laitière et de viande bovine. La forêt progresse fortement. L'Etat limite son action aux zones touristiques et à fort potentiel productif. Les collectivités locales tentent de compenser cette évolution, mais l'inégalité de leurs ressources entraîne une forte différenciation régionale, accentuée par l'effet sélectif des initiatives privées. <i>Hypothèses : H2, H4, H6, H8</i></p>

INDEX DES SIGLES

ANDA	Agence nationale du développement agricole
AOC	Appellation d'origine contrôlée
AOP	Appellation d'origine protégée
CDOA	Commission départementale d'orientation agricole
CEMAGREF	Centre d'étude du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts
CFCE	Centre français du commerce extérieur
CNJA	Centre national des jeunes agriculteurs
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DGCRF	Direction générale de la consommation et de la répression des fraudes
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRAF	Directeur (ou direction) régional(e) de l'agriculture et de la forêt
EARL	Entreprise agricole à responsabilité limitée
FARRE	Forum de l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
GAEC	Groupement agricole d'exploitation en commun
IAA	Industrie agro-alimentaire
IFOCAP	Institut de formation des cadres paysans
IGP	Inscription géographique protégée
INAO	Institut national des appellations d'origine
INRA	Institut national de la recherche agronomique
JAC	Jeunesse agricole chrétienne
MSA	Mutualité sociale agricole
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPA	Organisation professionnelle agricole
PAC	Politique agricole commune
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PMPOA	Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole
SAFER	Société d'Aménagement foncier et d'établissement rural
SOPEXA	Sté pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires français
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
UE	Union européenne

Les scénarios outil de réflexion, démarche de formation



Elaborer des scénarios, ce n'est pas prédire l'avenir, mais imaginer des évolutions tendanciennes ou nouvelles. La démarche prospective recèle une forte valeur pédagogique car elle passe par l'identification des tendances lourdes et des marges de liberté, des acteurs et de leurs stratégies, des facteurs favorables et défavorables à leur réalisation. Posture formatrice, elle invite les individus concernés à une prise en compte organisée et méthodique d'éléments multiples formant une situation complexe. Mobilisatrice, elle met l'accent sur les acteurs et leurs actions possibles dans un contexte en partie indéterminé.

A destination des formateurs et des animateurs, le Groupe de prospective a conçu une série de transparents et des outils de formation.

Renseignements

Pierre-Yves Guihéneuf
Secrétariat du Groupe de Prospective « Agriculture et Territoires »
104 rue du Plein Soleil - 34980 St Gély.
Fax : 04 67 84 89 45

Travaux et Recherches de Prospective

Collection éditée par Futuribles International
 en collaboration avec le Laboratoire d'investigation prospective et stratégique du Centre national
 des arts et métiers, la Datar et le Commissariat général du Plan

- > **TRP n° 1** – GODET Michel, en collaboration avec CHAPUY Pierre et COMYN Gérard. *Scénarios globaux à l'horizon 2000. Analyse morphologique et probabilisation*, 30 p., juin 1995, 120 F - 18,29 €
- > **TRP n° 2** – GONOD Pierre. *Dynamique des systèmes et méthodes prospectives*, 66 p., mars 1996, 150 F - 22,87 €
- > **TRP n° 3** – MONTI Régine (sous la direction de), en collaboration avec MEUNIER Francis et PACINI Vincent. *BASF Agriculture et ses distributeurs : l'avenir en commun*, 57 p., octobre 1996, 120 F - 18,29 €
- > **TRP n° 4** – DOUFIAGUES Jacques, BOURSE François, GHUYSEN Jean-Pierre, GODET Michel. *Quel site pour un nouvel aéroport dans le grand bassin parisien ? Choix multicritères en avenir incertain*, 41 p., novembre 1996, 120 F - 18,29 €
- > **TRP n° 5** – Le club CRIN Prospective scientifique et technologique. *Entreprises 2010. Construire des scénarios d'environnement global*, 74 p., janvier 1997, 150 F - 22,87 €
- > **TRP n° 6** – CALOT Gérard. *Le vieillissement démographique dans l'Union européenne à l'horizon 2050 : une étude d'impact*, 227 p., octobre 1997, 80 F - 12,2 €
- > **TRP n° 7** – SICARD Claude. *La prospective au service de la stratégie : l'exemple des Ardennes*, 61 p., avril 1998, 120 F - 18,29 €
- > **TRP n° 8** – ARCADE Jacques. *Articuler prospective et stratégie : parcours du stratège dans la complexité*, 88 p., mai 1998, 120 F - 18,29 €
- > **TRP n° 9** – GRANRUT Charles (du), JOUVENEL Hugues (de), PARANT Alain. *Vers une prospective des retraites en France à l'horizon 2030*, 212 p., octobre 1998, 120 F - 18,29 €
- > **TRP n° 10** – CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE (Rapport préparé par la Section de la prospective et de la planification). *Vivre en Île-de-France en 2025*, 134 p., mars 2000, 120 F - 18,29 €
- > **TRP n° 11** – ARCADE Jacques. *Mettre en scène des futurs inédits. Éléments d'ingénierie prospective à l'usage des praticiens*, 53 p., juin 2000, 120 F - 18,29 €
- > **TRP n° 12** – CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉGION MIDI-PYRÉNÉES (Rapport préparé par la Section Prospective). *Les desseins de 2030. Une prospective pour les habitants de Midi-Pyrénées*, 224 p., septembre 2000, 120 F - 18,29 €
- > **TRP n° 13** – BOOTZ Jean-Philippe. *Prospective et apprentissage organisationnel*, 65 p., janvier 2001, 120 F - 18,29 €
- > **TRP n° 14** – DELANNOY Benjamin, GRANRUT Charles (du), JOUVENEL Hugues (de), PARANT Alain. *Un essai de prospective sur les retraites en France à l'horizon 2040*, 197 p., octobre 2001, 120 F - 18,29 €
- > **TRP n° 15** – DATAR (Groupe de prospective « Agriculture et territoires ». *Agriculture et territoires : quatre scénarios pour 2015*, 165 p., décembre 2001, 120 F - 18,29 €

Tous les tarifs s'entendent TTC et port inclus ; tarif spécial pour les membres de Futuribles International et les étudiants.

BON DE COMMANDE

À retourner à Futuribles International - 55, rue de Varenne
 F75341 Paris cedex 07 - Tél. : 33 (0)1 53 63 37 74
 Fax : 33 (0)1 42 22 65 54 - E-mail : forum@futuribles.com

NOM Prénom
 Fonction Organisme

Adresse

souhaite recevoir :

Exemplaire(s)	du TRP n°	au prix unitaire de	Prix total
Total			

ci-joint mon règlement par chèque à l'ordre de Futuribles International

Visa Card / American Express n° Date d'expiration

Date :

Signature

Préfère régler à réception de votre facture

Cahiers du LIPS

Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation

Conservatoire National des Arts et Métiers

Internet : www.cnam.fr/lips/

Liste des cahiers disponibles :

- **Cahier n° 5 : La boîte à outils de prospective stratégique**

par Michel Godet, en collaboration avec R. Monti, F. Meunier, F. Roubelat - Novembre 2001 (5^{ème} édition)
- 9 € - Version anglaise - 16 €

- **Cahier n° 6 : De l'activité à l'emploi par l'insertion** : Rapport au Ministre du Travail, par Michel Godet et Vincent Pacini - Janvier 97 (2^{ème} édition) - 8 €

- **Cahier n° 10 : Mamy-boom et baby-krach** : Conséquences sur la croissance, l'emploi, les inégalités et les retraites, par Jacques Bichot et Michel Godet - Avril 98 - 9 €

- **Cahier n° 11 : Sécurité alimentaire et environnement** : Analyse du jeu d'acteurs par la méthode Mactor, par Pierre Chapuy et Michel Godet - Mai 99 - 8 €
Version anglaise

- **Cahier n° 12 : L'avenir de la réglementation des télécommunications** : État des lieux et ateliers de prospective, par Stéphane Leroy-Therville - Mars 2000 - 8 €

- **Cahier n° 13 : Le maïs et ses avenir**

par Nathalie Bassaler - Mai 2000 - 8 €

- **Cahier n° 14 : Anticlichés sur l'avenir**

par Michel Godet - Novembre 2001 - 8 €

- **Série Recherche - n°1 : Gestion prospective des ressources humaines** :

Les enseignements du secteur de la Défense - Mars 2000 - 9 €

- **Série Recherche - n°2 : Mary Parker Follet** : Pionnière du Management

par Marc Mousli - Octobre 2000 - 8 €

- **Série Recherche - n°3 : Culturalisme et mondialisation des entreprises**

par Yvon Pesqueux - Novembre 2000 - 8 €

- **Série Recherche - n°4 : La déficience du management face au handicap**

par Bachir Kerroumi - Décembre 2001 - 8 €



BON DE COMMANDE à retourner à la :

Librairie des Arts et Métiers, 33 rue Réaumur
75003 Paris, tél : 01 42 72 12 43, fax : 01 42 72 48 56

Nom :

Prénom :

Adresse :

Tel :

Cahier	Numéro	Nombre	Prix unitaire	Total	Total général

Frais de port en sus : 3,81 € de 1 à 3 numéros et 5,03 € au-delà de 3 numéros

Je joins un chèque libellé à l'ordre de la librairie des Arts et Métiers,

Les auteurs sont invités à adresser leur manuscrit simultanément à Futuribles International, au Lips, à la Datar et au Commissariat Général du Plan.

FUTURIBLES INTERNATIONAL

A l'attention de Hugues de Jouvenel
55 rue de Varenne - F 75341 PARIS Cedex 07
Tél : (33) (0)1 53 63 37 70
Fax : (33) (0)1 42 22 65 54
E-mail : forum@futuribles.com

LIPS (Cnam)

A l'attention de Michel Godet
2 rue de Conté - F 75003 PARIS
Tél : (33) (0)1 40 27 25 30
Fax : (33) (0)1 40 27 27 43
E-mail : lips@cnam.fr.

DATAR

A l'attention de Jean-Louis Guigou
1 avenue Charles Floquet - F 75007 PARIS
Tél. : (33) (0)1 40 65 12 34
Fax : (33) (0) 43 06 99 01

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

A l'attention de Jean-Michel Charpin
18 rue de Martignac - F 75007 PARIS
Tél. : (33) (0)1 45 56 50 25
Fax : (33) (0)1 47 05 29 30

Les manuscrits d'une longueur habituellement de 50 à 100 pages dactylographiées (75 000 à 150 000 signes) sont examinés par un comité éditorial qui, sous la responsabilité des directeurs de TRP, est seul habilité à décider de leur publication. Les manuscrits non publiés ne sont pas renvoyés aux auteurs.

FUTURIBLES INTERNATIONAL

Créé en 1960, Futuribles International est une association dont l'objectif est d'explorer quels sont les futurs possibles que recèle le monde contemporain, les tendances et enjeux majeurs à moyen et à long terme, les politiques et les stratégies qui pourraient être adoptées.

Elle assure en particulier une fonction de veille prospective (système vigie), de carrefour entre experts et décideurs sur les enjeux collectifs majeurs et de centre de formation et de recherche prospectives.

LIPS

Le LIPS, Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique, développe une politique de recherche autour des axes suivants : épistémologie et méthodologie de la prospective, prospective et stratégie des organisations, développement local et régional, économie de l'emploi et de la formation. Le LIPS est un laboratoire du Conservatoire National des Arts et Métiers et anime le réseau d'une quarantaine de centres de recherches et d'entreprises de la formation doctorale en prospective et stratégie des organisations.

DATAR

La DATAR, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, a joué un rôle pionnier en matière de prospective territoriale en France dans les années 60. Elle a renoué avec une telle démarche à partir de 1990 en lançant, sous la direction de Jean-Louis Guigou, un vaste programme de recherche de cinq ans sur "Prospective et Territoires" préalable à la loi d'orientation votée en 1995. Elle poursuit des travaux de prospective appliquée à l'aménagement du territoire français dans l'espace européen.

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

Pôle public de concertation, de prospective et d'évaluation, le Commissariat Général du Plan a, depuis sa création en 1946 par le général de Gaulle et Jean Monnet, pour vocation première de conforter l'unité de l'Etat en assurant la cohérence des politiques publiques. Chargé d'éclairer les décisions du gouvernement, le Commissariat est l'une des institutions qui, dans l'Etat, doivent stimuler et prendre en compte les travaux et recherches de prospective.

TRAVAUX ET RECHERCHES DE PROSPECTIVE

La collection "Travaux et Recherches de Prospective" a pour objectif d'assurer la diffusion d'études et de recherches de prospective théoriques et appliquées qui, en raison de leur apport conceptuel et méthodologique, sont de nature à contribuer au développement de la prospective, de ses concepts de base, de ses outils, de la déontologie de ceux qui entendent la pratiquer. Elle publie entre quatre à six études par an qui seront sélectionnées en raison de leur apport à l'indispensable rigueur que requiert cette "indiscipline intellectuelle".