

*5ème Séminaire international SESAME (10 Octobre)*

**Agriculture, gestion intégrée des ressources et climat**  
**Quelle nouvelle gouvernance territoriale pour un développement durable**  
**en Méditerranée et en Afrique de l'Ouest ?**

**Quel nouveau cadre porteur au niveau national (et international) pour permettre des transitions à grande échelle ?**

**L'agriculture française écartelée par des injonctions paradoxales**

S'agissant de gouvernance en rapport avec les ressources et les territoires, il me semble que l'agriculture française est écartelée entre deux injonctions paradoxales.

**La première injonction a été, d'abord de produire plus en France et Europe, puis de devenir OMC compatible, c'est à dire compétitive sur les marchés internationaux.** Fortement soutenue par la PAC depuis des décennies, elle s'est appuyée sur deux leviers principaux.

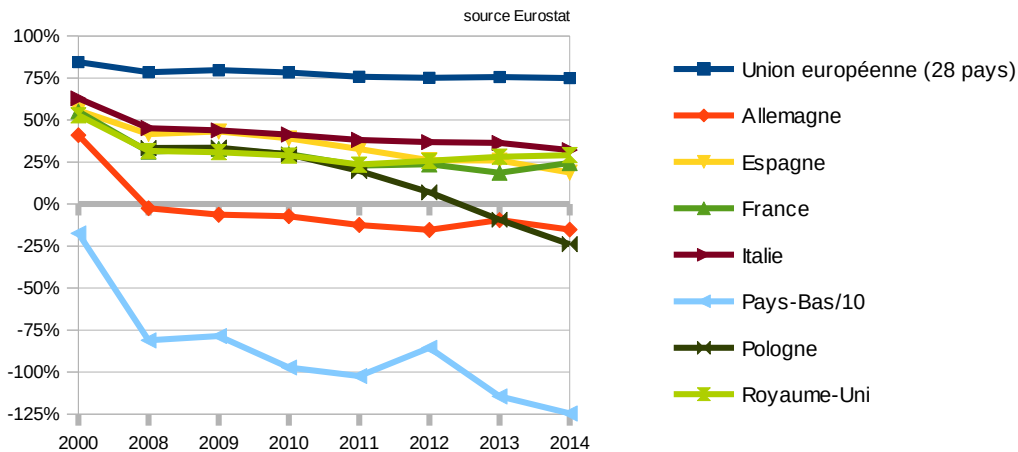
Le premier est l'industrialisation de l'agriculture, qui nous fait perdre, ou largement distendre, le lien immémorial entre agriculture et ressources naturelles. Ces dernières ont été vues comme des contraintes, la chimie, les biotechnologies et l'énergie pas chère ont permis de s'en affranchir. Nous avons mis en place des systèmes d'exploitation simplifiés, où le sol n'est plus que le support inerte d'une activité artificialisée. La simplification a permis la spécialisation, l'augmentation spectaculaire de la productivité et une forme d'émancipation des paysans devenus agriculteurs, puis entrepreneurs. Dans le même temps, l'agriculture se mettait sous la dépendance des industries concernées, la controverse actuelle sur le glyphosate en est une bonne illustration.

Le deuxième levier est la financiarisation de l'agriculture liée à cette spécialisation, qui, elle, nous fait perdre le lien entre agriculture et territoires. En se rendant OMC compatible, la PAC a choisi les marchés, le commerce international et les systèmes à haute productivité pour atteindre ou maintenir plus sûrement l'objectif de sécurité alimentaire. Il a fallu avant tout alimenter les filières, et pour être compétitif, jouer sur les avantages comparatifs. Les territoires n'ont été vus que comme des espaces de localisation de la production.

On peut tirer trois types de résultats de cette politique pour notre sujet :

Au plan économique, l'UE a joué son rôle, en privilégiant, grâce au marché unique, les échanges entre Etats membres, puis en les ouvrant au commerce international. Dans le même temps, les Etats membres ont accepté de perdre une large part de leur indépendance alimentaire. J'ai tenté d'illustrer ces résultats dans le graphique suivant.

### "Indépendance alimentaire"\* en Europe



\* :  $(\text{Production} - \text{Exportations}) / (\text{Production} - \text{Exportations} + \text{Importations})$  en €

Il présente le niveau de ce que j'ai appelé « l'indépendance alimentaire » de l'Europe et des sept principaux Etats membres agricoles (qui pèsent 70 % du PIB alimentaire européen). Il s'agit de la part produite sur place de la consommation alimentaire en valeur<sup>1</sup>. Elle décroît légèrement depuis 2000 pour se stabiliser autour de 75 % ces dernières années pour l'ensemble de l'UE. Mais à l'intérieur de l'Europe, ce taux est beaucoup plus faible et systématiquement décroissant pour les Etats membres, ce qui suggère un accroissement des échanges, essentiellement à l'intérieur de l'UE. On observe également une extrême variabilité de ce taux entre les Etats membres. Il est divisé par deux pour un premier groupe de pays comprenant la France, l'Espagne, l'Italie, mais aussi le Royaume Uni, pour se situer aujourd'hui autour de 25 %. Il chute, pour devenir négatif en Allemagne à partir de 2008, en Pologne à partir de 2013, pour se situer autour de -20 à -25 %. Dans ces pays, les exportations sont supérieures à la production, on réexporte massivement des importations. Quant aux Pays Bas, véritable plaque tournante alimentaire de l'Europe avec son port de Rotterdam, ils étaient déjà à -200 % en 2000, ils sont à -1250 % en 2014 !

Du point de vue de la relation aux ressources naturelles, l'impact de cette injonction sur la qualité des eaux, par exemple, est suffisamment connu pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir. En revanche, je ne suis pas sûr qu'on ait établi un graphique similaire illustrant son impact sur l'évolution du bilan carbone de l'alimentation de l'Europe et de ses Etats membres...

Au plan sociétal et territorial, un autre résultat de cette injonction me semble être la « déconnexion » du monde agricole du reste de la société. Localement, l'activité des agriculteurs qui suivent cette injonction les déconnecte de leur milieu : leurs fournisseurs et leurs marchés sont souvent extérieurs à leur territoire. En revanche, ils sont facilement identifiés pour leurs « nuisances » locales, d'autant plus qu'ils sont moins nombreux et moins présents dans les instances de gouvernance territoriale comme les conseils municipaux. Cette déconnexion est amplifiée au niveau national par la concentration urbaine et le déclin démographique de la population agricole.

1  $(\text{Production} - \text{Exportations}) / (\text{Production} - \text{Exportations} + \text{Importations})$ , en Euros. Sources : Eurostat

**La deuxième injonction, plus récente, demande à l'agriculture d'être proche du consommateur et de préserver la « nature ».** Cela se traduit, en termes de gouvernance, par la montée en puissance de politiques publiques soutenant des scénarios dits « alternatifs ».

Les unes renforcent le lien aux territoires. On peut citer le développement des signes officiels de qualité et d'origine (AOC ...), d'abord en France, depuis les années trente dans le secteur viticole, puis au niveau européen au début des années 2000. En 1999, l'UE crée un deuxième pilier de la PAC relatif au développement rural, cofinancé à environ 50 % par les financeurs publics nationaux (Etat, collectivités territoriales, ...). En France, l'acte 1 de la décentralisation érige les Régions en collectivités territoriales de plein exercice en 1982, et leur étend la clause de compétence générale. A ce titre, Régions et Départements se dotent de politiques agricoles et développent, par exemple, les soutiens aux « circuits courts » alimentaires. Et l'acte 2 de la décentralisation transfère en 2014 la gestion du deuxième pilier de la PAC aux Régions.

D'autres politiques renforcent le lien aux ressources naturelles. Le label AB<sup>2</sup> est défini en France en 1985, et le premier règlement européen sur ce sujet apparaît dans la PAC de 1992, en même temps que les MAE<sup>3</sup>. La France met en place la certification environnementale en 2011, puis un projet agro-écologique pour la France en 2014, tandis que la PAC « verdit »<sup>4</sup> son 1<sup>er</sup> pilier en 2013.

**Ces injonctions paradoxales ont fini par aboutir à des situations de blocage sociétal et politique.** C'est le cas par exemple de la gestion quantitative de l'eau.

En Europe, La DCE<sup>5</sup> de 2000 vise le bon état des masses d'eau et « la protection à long terme des eaux disponibles ». Elle est transcrite dans les législations nationales des Etats membres.

En France, l'agriculture soumise à la première injonction, déconnectée des ressources naturelles et des territoires, est considérée comme une activité économique comme les autres par la politique de gestion quantitative de l'eau, alors que l'eau, associée au CO<sub>2</sub> constitue le carburant de la photosynthèse.

Dans ces conditions, avec la montée en puissance de l'injonction relative à la protection de la « nature », l'évolution législative de la hiérarchie des usages les fait passer du rang « d'intérêt général à concilier avec le bon état des milieux » dans la loi sur l'eau de 1964, à la priorité n°3 derrière la préservation des milieux et des écoulements dans la loi de 1992 et les plus récentes.

Cela a conduit ces dernières années les pouvoirs publics à refuser la création ou le financement de nouvelles ressources pour l'irrigation, y compris par stockage en période de hautes eaux. L'exaspération des tensions a même conduit à la mort d'un homme sur le site d'un projet de retenue, pourtant autorisée et financée, à Sivens, dans le Tarn.

---

2 Agriculture Biologique

3 Mesures Agro-Environnementales

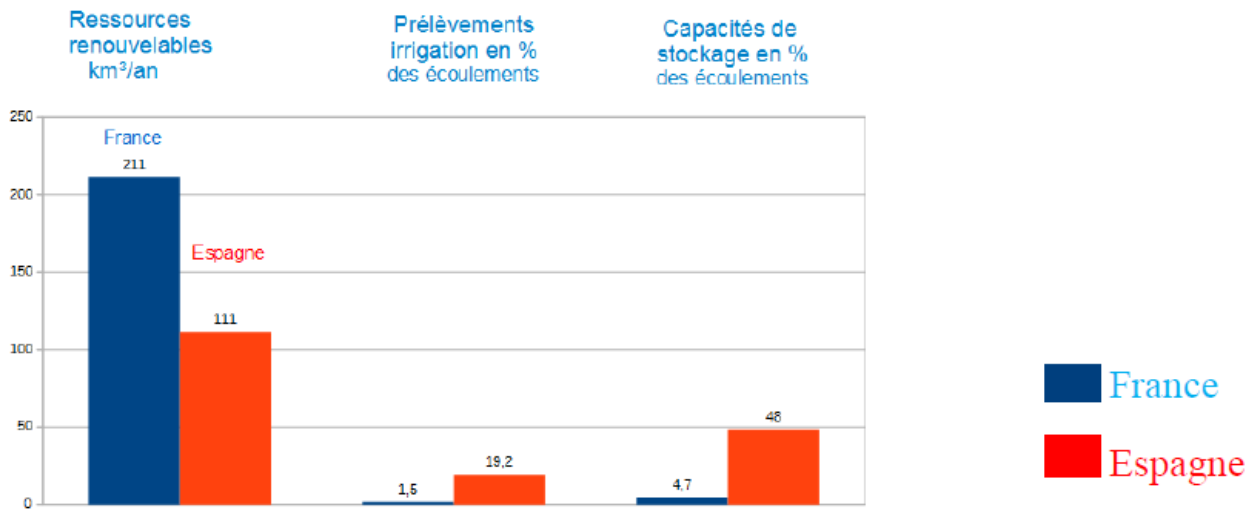
4 Le versement d'une partie (30 % en France) des aides directes (1<sup>er</sup> pilier) conditionné au respect de mesures en faveur de l'environnement (maintien des prairies permanentes, surfaces d'intérêt écologique, diversité des assolements)

5 Directive Cadre sur l'Eau

L'Espagne applique la même DCE. Pourtant ses deux premières priorités d'usages de l'eau sont l'eau potable et l'irrigation, donc l'ensemble de la consommation humaine. La figure ci dessous montre qu'avec des ressources en eau renouvelables deux fois moins importantes, l'Espagne prélève 13 fois plus d'eau (en % des écoulements) pour l'irrigation, et a mis en place des capacités de stockage 10 fois plus importantes que la France<sup>6</sup>.

## Gestion quantitative de l'eau en France et en Espagne

Sources : Aquastat, FAO



L'Espagne n'est pas un modèle, mais elle montre a contrario le poids des représentations dans la fabrication des injonctions qui se traduisent en orientations des politiques publiques.

**Pour résoudre ce dilemme français, peut être peut on manier un autre paradoxe : le changement climatique comme une chance de réconcilier l'agriculture et la société françaises ?**

Les activités de valorisation de la photosynthèse<sup>7</sup> comme l'agriculture sont les plus vulnérables au changement climatique. Ce sont aussi celles qui portent les plus forts potentiels d'atténuation, par stockage du carbone, et les usages de substitution aux énergies et produits d'origine fossile. D'après le GIEC, le secteur des terres représente au total 40 % de la solution climatique à l'horizon 2030.

Les exercices de prospective (Explore 70 au niveau national, Garonne 2050, ...) ont montré que les scénarios de statu quo conduisent tous à une impasse, à la fois agricole et hydrologique, et que tous les services rendus par l'eau sont menacés. Nous sommes donc condamnés à réconcilier agriculture et ressources naturelles sur et par les territoires.

<sup>6</sup> Sources : Aquastat, FAO

<sup>7</sup>  $6 \text{ CO}_2 + 6 \text{ H}_2\text{O} + \text{lumière} \rightarrow \text{C}_6\text{H}_{12}\text{O}_6 + 6 \text{ O}_2$

## **Cela passe nécessairement par une évolution de nos modalités de gouvernance.**

Pour réussir l'adaptation au changement climatique, il nous faut élargir la vision purement environnementale « Pression Etat Réponse » de la politique de l'eau à une vision développement durable « Besoins Ressources Biens et Services », appliquée à la fois à la demande, traduite en politiques agricole, de la biodiversité,... et à l'offre, traduite en politique de l'eau, pour les faire converger.

Pour cela nous avons recommandé, dans un rapport public au ministre de l'agriculture, de proposer à son collègue de la transition écologique et solidaire de mettre en œuvre conjointement un certain nombre de principes et méthodes de gouvernance.

La prospective nous paraît un exercice particulièrement pertinent pour éclairer le débat public qu'il faudra bien mener à tous les niveaux, national, régional et local. Ce débat devra être mené par les élus dans des arènes plus larges que les instances spécialisées pour aller au-delà des postures, communiquer et former. Il devra mobiliser la recherche pour chiffrer les externalités des scénarios « statu quo » et des stratégies alternatives dans les territoires. Il devrait conduire le parlement à refonder la politique de l'eau et inciter l'Europe à réviser conjointement la politique agricole pour les faire converger. C'est aux Régions qu'il revient de prendre en main les stratégies d'adaptation, compte tenu de la diversité des territoires, et c'est sur ces derniers que doivent se construire des projets territoriaux d'agriculture durable, parce que c'est sur le terrain que peuvent s'élaborer les compromis nécessaires. Enfin, il sera nécessaire de développer une vision européenne et interrégionale sur l'eau, la sécurité alimentaire et le développement durable dans le contexte du changement climatique, compte tenu, en particulier, des échanges entre les rives de la méditerranée.