



**HAL**  
open science

# Territorialisation des politiques publiques et agriculture : une analyse à l'échelle des territoires de projet infrarégionaux en Bourgogne

Danièle Capt, Denis Lépicier, André Leseigneur

## ► To cite this version:

Danièle Capt, Denis Lépicier, André Leseigneur. Territorialisation des politiques publiques et agriculture : une analyse à l'échelle des territoires de projet infrarégionaux en Bourgogne. PSDR. Les chemins du développement territorial, PSDR (PSDR Pour et Sur le Développement Régional)., Jun 2012, Clermont-Ferrand, France. 32 p. hal-02811027

**HAL Id: hal-02811027**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02811027>**

Submitted on 6 Jun 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Territorialisation des politiques publiques et agriculture : une analyse à l'échelle des territoires de projet infrarégionaux en Bourgogne<sup>1</sup>**

CAPT Danièle, LEPICIER Denis, LESEIGNEUR André  
AgroSup Dijon, UMR 1041 CESAER INRA-AgroSup Dijon

### **Résumé :**

La communication traite de la place de l'agriculture dans les processus de territorialisation des politiques publiques en se focalisant sur les Pays « Voynet ». Le questionnement est centré sur la pertinence de cet échelon pour intervenir sur l'agriculture et sur sa capacité à articuler ses interventions avec celles des autres niveaux d'action publique. La démonstration s'appuie sur l'exploitation de données statistiques sur les caractéristiques socio-économiques du territoire et de l'agriculture et sur l'analyse des programmes de développement des 16 pays bourguignons complétée par des analyses qualitatives sur quatre Pays. La communication montre que, malgré un contexte de régulation très sectorielle de l'agriculture, les Pays interviennent de façon croissante sur l'agriculture dans les domaines de la diversification, de la valorisation locale des biens et services produits par l'agriculture et de la gestion des externalités en activant les leviers classiques de l'aide aux entreprises, mais aussi ceux, plus originaux, de la coopération entre acteurs et de l'intervention sur la demande alimentaire, paysagère ou environnementale. Elle montre également que les stratégies et leviers d'intervention des Pays sont influencés dans une large mesure par les caractéristiques spatiales des territoires et de l'agriculture, mais aussi par des facteurs internes au territoire, en particulier la place des acteurs agricoles dans les instances des Pays et les moyens affectés à l'ingénierie territoriale. Enfin, si cette communication confirme la pertinence des territoires infrarégionaux au regard des enjeux de « relocalisation » des productions alimentaires et d'organisation de circuits de commercialisation de proximité, elle montre aussi les limites de cet échelon, en particulier, la faible dimension des flux de denrées et de la taille du marché qui nécessite une coordination à l'échelle régionale (exemple de la restauration collective).

**Mots-clés :** Agriculture, politiques territoriales, Pays « Voynet », développement économique, circuits courts alimentaires

**Classification JEL :** H70, Q13, 511, R28

---

<sup>1</sup> Cette communication concerne le programme PSDR TERAGRI (TERritoires et AGRICulteurs: quelles inscriptions pour quel développement ?) en Bourgogne. Ce programme a bénéficié du soutien de l'INRA et du Conseil Régional de Bourgogne.

## Introduction

Depuis le premier acte de la décentralisation (1982) qui a marqué en France le passage de l'administration locale au gouvernement local avec la création des régions, le processus a été amplifié par l'acte 2 de la décentralisation de 2003 - qui a étendu les responsabilités des collectivités territoriales ainsi que leur autonomie financière - et par des réformes successives de l'organisation publique locale (Loi ATR de 1992, loi Chevènement de 1999) qui ont généralisé la couverture du territoire en structures intercommunales (communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés d'agglomération). Quant aux lois d'aménagement du territoire (Loi Pasqua de 1995 et loi Voynet 1999), elles ont renforcé, avec la création des Pays, les logiques de projets à l'échelle de territoires fédérant plusieurs intercommunalités. Alors que la conception traditionnelle des interventions publiques accordait une place centrale aux régulations sectorielles, tant dans le choix des stratégies et instruments d'intervention que, en amont, dans les réseaux d'acteurs impliqués dans leur élaboration, les recompositions institutionnelles des dernières décennies reflètent un processus d'adaptation à des transformations territoriales par la recherche de nouveaux périmètres d'intervention mieux à même que les institutions existantes de dégager des marges de manœuvre (voire de contrôle) sur des phénomènes socio-économiques, en milieu urbain comme en milieu rural. Cette place croissante du territoire dans les politiques publiques et les dispositifs d'intervention reposent sur un socle commun : (1) l'affirmation de la nécessité de l'autonomie et de l'initiative locale pour élaborer les voies de développement les plus adaptées pour les territoires (2) l'importance accordée à une démarche participative censée mobiliser l'ensemble des acteurs des territoires autour d'un projet commun (3) la mise en avant des ressources locales et des facteurs spécifiques du milieu comme levier économique principal du développement local.

La montée en puissance des collectivités territoriales et des territoires de projet (Pays, PNR) a conduit à une multiplication des centres de décision et à une complexité accrue de l'organisation territoriale française. Le constat d'un trop grand nombre de structures (le « mille-feuille » français) et d'enchevêtrement des compétences a constitué une des principales justifications du projet de réforme des collectivités territoriales (loi de décembre 2010) qui, sur la base de considérations d'efficacité territoriale et de lisibilité de l'action publique, a eu pour objectif affiché de « *simplifier et clarifier* » le paysage institutionnel en réorganisant les collectivités territoriales autour de deux pôles aux compétences redéfinies, un pôle départements-régions et un pôle communes-intercommunalités, et en « *supprimant les niveaux devenus superflus* », c'est-à-dire les Pays considérés comme l'échelon de trop au profit du renforcement de l'intercommunalité.

Sur la base du constat que l'étude du rôle des Pays, exemple emblématique des territoires de projet, demeure relativement partielle alors même que leur existence est remise en cause au profit d'un renforcement de l'intercommunalité, cette communication a pour visée d'apporter une contribution sur ce sujet. Partant d'un questionnement sur la pertinence de cet échelon d'intervention (adéquation entre les objectifs de l'intervention et les besoins nouveaux nés de l'évolution du contexte) et sur son articulation avec les autres niveaux d'action publique (cohérence externe), l'analyse adopte une approche comparative en étudiant les domaines et modalités d'intervention des Pays, au regard des enjeux de développement local et régional, en se focalisant sur le cas de l'agriculture, une activité historiquement structurée de manière sectorielle, mais de plus en plus interpellée sur la dimension territoriale de son développement. L'originalité de cette analyse est d'apprécier en quoi les facteurs territoriaux influencent le développement de l'agriculture et, inversement, en quoi l'agriculture contribue au développement des territoires à l'échelle des Pays.

Cet écrit prend appui, en section 2, sur la présentation d'hypothèses fondées sur deux plans d'analyse. Le premier s'attache à la présentation des mécanismes en jeu dans la différenciation spatiale des caractéristiques de l'agriculture tandis que le second plan part de l'évolution des politiques d'intervention dans le secteur agricole et agroalimentaire pour préciser les missions et compétences des collectivités territoriales, ainsi que la place des territoires de projet au regard des

enjeux de développement agricole. La section 3 présente les résultats en s'intéressant d'abord à la manière dont les enjeux de développement sont posés dans les Pays de Bourgogne et déclinés dans une stratégie de développement territorial, en accordant une attention particulière à la place de l'agriculture. Sont ensuite dégagés les principaux facteurs qui influencent les domaines et modalités d'intervention des Pays concernant ce secteur d'activité comparativement aux autres niveaux d'action publique. Enfin l'analyse met l'accent sur le rôle des Pays dans le développement économique de leur territoire, en l'observant du point de vue de l'agriculture à travers des projets de circuits courts de valorisation de produits alimentaires. La conclusion fait ressortir les enseignements contribuant au débat sur les enjeux de ces niveaux intermédiaires de coopération entre acteurs locaux et sur leur pertinence.

## 2. Cadre d'analyse et méthodologie

### 2.1. Caractéristiques spatiales de l'agriculture et territorialisation de l'action publique

Les justifications fondant la territorialisation de l'action publique conduisent à retenir deux plans d'analyse complémentaires pour traiter le questionnement sur la territorialisation de l'action publique concernant l'agriculture à l'échelle des Pays et préciser les hypothèses de travail. Le premier plan d'analyse porte sur les caractéristiques spatiales de l'agriculture et les mécanismes en jeu à l'échelle des territoires au regard des enjeux généraux de développement auxquels cette activité est confrontée. Le second plan traite de la différenciation des interventions selon les différents niveaux d'action publique et se focalise sur l'intervention à l'échelle des intercommunalités et des Pays (territoires de projet), en mettant en regard leurs domaines et leviers d'intervention avec les enjeux de développement concernant l'agriculture.

#### Caractéristiques spatiales de l'agriculture et enjeux de développement

Au cours de la période contemporaine, les évolutions locales de l'agriculture sont d'abord soumises à des déterminants généraux opérant à une échelle macro-spatiale (prix des facteurs de production et des produits, préférences des consommateurs, politiques européennes...). Toutefois, les facteurs locaux du développement – ceux sur lesquels les interventions publiques cherchent à agir - prennent une importance croissante face aux enjeux de développement auxquels l'agriculture est confrontée : des enjeux de compétitivité et des enjeux d'aménagement du territoire dans une perspective de développement durable.

Les relations nouées au sein de la sphère agroalimentaire structurent fortement les liens entre agriculture et territoire, c'est pourquoi le niveau d'analyse privilégié dans cette contribution est celui des systèmes alimentaires définis comme réseaux interdépendants d'acteurs dont les activités se déploient sur des espaces géographiques variables (de l'espace local à l'espace plurinational) et portent sur la création de flux de biens et services banals ou différenciés orientés vers la satisfaction des besoins de groupes de consommateurs. Les mécanismes économiques en jeu dans les caractéristiques spatiales de ces systèmes amènent à distinguer trois dimensions d'analyse : le type de bien ou service (banal, différencié) et la manière de le produire (fonction de l'abondance relative et du caractère banal ou spécifique des ressources locales), l'accès au marché (aires géographiques amont et aval des entreprises, entre échelle internationale et échelle locale) et l'organisation des acteurs économiques. **Trois grands types de systèmes** sont ainsi distingués.

Depuis la seconde guerre mondiale en France, le phénomène majeur est celui de la constitution d'un **système agroindustriel composé de filières agroalimentaires organisées par produit selon une division du travail entre acteurs spécialisés**. Sous l'effet d'un ensemble de facteurs ayant pesé dans le sens d'une baisse continue des coûts de production, les exploitations agricoles se sont spécialisées à la fois dans la production de matières premières et dans un groupe de produits proches (grandes cultures, lait, bovins-viande...) destinés à des entreprises d'aval insérées sur des marchés où la concurrence en prix est vive et qui se sont étendus de l'échelle nationale à l'échelle internationale. Avec le développement économique, la concentration des populations dans les villes

et la baisse généralisée des coûts de transport, la dynamique spatiale de l'agriculture a échappé pour l'essentiel à l'influence des villes proches et s'est écartée d'une disposition en cercles concentriques des productions agricoles autour des villes (selon des mécanismes théorisés dans le modèle pionnier de Von Thünen) pour relever, au cours de la période contemporaine, de forces opérant à une échelle macro-spatiale qui ont conduit à une concentration géographique des productions et à une spécialisation agricole relative des régions. Ce processus s'est opéré sous l'influence de deux forces principales : la compétitivité relative des régions (coûts de production des biens alimentaires) et la proximité (coûts de transport) entre les zones de production et les grands bassins de consommation (Capt et *al.*, 2000 ; Daniel, 2003). L'effet de ces deux forces est toutefois fortement modulé par l'importance des politiques d'intervention publique et leur impact territorial (Chevassus-Lozza et *al.*, 2006).

Des facteurs locaux et des facteurs globaux sont également à l'œuvre dans le deuxième type de système alimentaire composé de filières agroalimentaires également organisées par produit selon une division du travail entre acteurs spécialisés. Ce type de système se caractérise par la recherche d'un avantage concurrentiel basé sur la différenciation des produits par la qualité. Cette stratégie économique prend appui sur la dispersion des préférences des consommateurs et le consentement d'une partie d'entre eux à payer ces produits à un prix supérieur à celui des produits banals substituables. Dans ces formes d'organisation, le lien au territoire varie en fonction des caractéristiques sur lesquelles porte la différenciation : produit biologique, label, indications géographiques (AOP, IGP), produits du commerce équitable, etc. Alors que la définition de la qualité des produits biologiques n'est pas liée à leur ancrage territorial, elle est au cœur des indications géographiques (AOP, IGP) dont les limites géographiques sont strictement définies. L'abondante littérature sur ces systèmes depuis les années 1980 en France a mis en lumière qu'il s'agit d'un processus de coopération sur un territoire donné entre des agents qui s'organisent et s'accordent sur des normes et règles de production afin de différencier leurs produits sur la base de ressources territoriales spécifiques. Toutefois, au-delà de ce trait commun, il y a, pour un même secteur (vins, fromages...), une forte hétérogénéité dans la construction de la spécificité d'un système à l'autre, révélatrice des rapports de force dans chaque système (Perrier-Cornet, 2009). L'importance de ces indications géographiques (IG) est très inégale sur le territoire français et selon la nature des produits (vin, produits laitiers, autres produits). Leurs aires géographiques sont très variables et fonction de leur part de marché, mais aussi des configurations d'acteurs économiques et de leurs stratégies (d'une aire infra-départementale pour une partie d'entre eux jusqu'à un périmètre régional pour d'autres, principalement les plus anciens comme le Comté, par exemple). C'est la recherche d'une valorisation de ces produits hors du cadre local qui a conduit les acteurs à se structurer autour d'une IG pour atteindre des marchés éloignés : les aires de marché en aval de l'agriculture varient toutefois beaucoup d'un secteur à un autre (pour le vin, forte part d'échanges internationaux alors que, pour les produits laitiers, échanges surtout régionaux et nationaux) et au sein d'un même secteur.

Relevant également d'une recherche de différenciation des produits en correspondance avec les préférences d'une partie des consommateurs, le troisième type de système concerne les exploitations agricoles commercialisant en vente directe, plus largement en circuits courts, des biens ou/et des services (pas seulement alimentaires) sur les marchés locaux. Ce système, qui n'est pas nouveau, contrairement à ce que peut laisser croire l'engouement actuel pour ce type de démarche, est très inégalement distribué sur le territoire métropolitain et connaît des évolutions récentes très contrastées entre régions. Plusieurs facteurs sont en jeu dans ces différences spatiales et leurs évolutions (Capt et *al.*, 2000). En premier lieu, se manifeste un effet de demande lié à la proximité des zones urbaines ou/et d'espaces touristiques et leur potentiel de consommation (Capt et *al.*, 2011a), ainsi qu'aux habitudes de consommation différenciées selon les régions, comme le mettent au jour des travaux par groupes de produits, produits laitiers et légumes (Capt et *al.*, 2011b ; Gauche et *al.*, 2011). A cet effet de demande se combine un effet d'offre : le caractère plus ou moins répandu de la vente directe de produits alimentaires, de l'agrotourisme et d'autres types de services

est lié aux différences spatiales des structures d'exploitation (dimension foncière, caractéristiques du travail) et de leurs orientations productives auxquelles sont associées des spécificités historiques locales des produits commercialisés en vente directe (Capt, 1997, 1998, 2004). A ces deux facteurs principaux, s'ajoutent des facteurs organisationnels (formes d'organisation collective et insertion dans des réseaux) et institutionnels (interventions des collectivités territoriales).

L'importance respective de ces trois types de systèmes et leurs caractéristiques diffèrent selon les territoires : les enjeux de compétitivité et d'aménagement du territoire auxquels ces systèmes sont confrontés dans une perspective de développement durable (dans son acception environnementale) s'y traduisent de manière différenciée.

Les dynamiques économiques locales respectives de ces systèmes sont d'abord influencées par l'évolution des prix relatifs des facteurs de production et des produits, par les effets de substituabilité entre produits liés à l'évolution des préférences des consommateurs et de leur pouvoir d'achat, ainsi que par les politiques européennes.

Elles sont également profondément affectées par l'importance accordée aux considérations de développement durable (prise en compte des externalités et du long terme). En effet, les rapports entre dynamiques économiques et évolution du stock de capital naturel se traduisent souvent par des conflits d'usage (en l'occurrence, entre des usages à des fins d'alimentation humaine et d'autres usages) qui touchent à quatre composantes classiquement distinguées : sol, eau, air, biodiversité. Les trois premières renvoient à des enjeux de préservation de la quantité (gestion de la ressource en eau et urbanisme) et de la qualité (maîtrise des pollutions, paysages), auquel s'ajoute pour la troisième (l'air), un enjeu de « relocalisation » ou « re-régionalisation » de la production alimentaire dans le sens de systèmes alimentaires plus courts, en termes de distances parcourues par les denrées alimentaires. Car si l'activité de production agricole est la principale source d'émission de gaz à effet de serre, le transport y contribue également fortement et de manière croissante avec le développement de l'urbanisation et la spécialisation productive des territoires (Gaigné et al., 2011). Quant à l'enjeu relatif à la biodiversité, qui concerne la préservation des espèces (végétales et animales) et des écosystèmes, il est sensible aux externalités négatives produites par les systèmes de production agricole intensifs et spécialisés.

De ce premier plan d'analyse découle une première hypothèse : les caractéristiques spatiales de l'agriculture influencent dans une large mesure les stratégies d'intervention des collectivités territoriales et des territoires de projet, de même que les caractéristiques des territoires (dynamiques d'activités et de populations) au sein desquels l'agriculture déploie son activité, notamment par le potentiel local de consommation de divers biens et services et par les externalités spatiales qui concernent ce secteur d'activité.

### **Politiques publiques et agriculture**

Les politiques publiques jouent un rôle majeur dans l'évolution de l'agriculture : de nombreux dispositifs publics sont aujourd'hui mobilisés, à différentes échelles territoriales, pour répondre aux enjeux de compétitivité de la sphère agroalimentaire et pour faire face aux pressions sur la ressource et limiter les conflits d'usage.

La Politique Agricole Commune a été un axe fondateur de la construction européenne et elle occupe toujours aujourd'hui une part importante du budget communautaire (près de 50%). Cette politique sectorielle, qui se traduit essentiellement dans le cadre de son premier pilier par le versement d'aides directes au revenu des agriculteurs, fait l'objet de critiques récurrentes de légitimité au regard de ses impacts sociaux et environnementaux. La création du second pilier de la PAC en 1999 a introduit une évolution des modalités d'intervention de la PAC sur l'agriculture. Le renforcement du rôle des Etats membres de l'UE et des collectivités territoriales dans la définition des orientations et dans le financement de ce second pilier s'inscrit explicitement dans le cadre de la décentralisation et de la régionalisation de l'action publique, lesquelles visent à adapter les modes d'intervention aux contextes nationaux, régionaux et locaux. Ce mouvement répond à des exigences

sociétales croissantes de protection de l'environnement et d'aménagement équilibré du territoire qui ont progressivement connu une issue institutionnelle par l'intégration de l'agriculture et des politiques qui lui sont appliquées dans un cadre territorial (Berriet-Sollicec et al., 2009). L'enjeu est de passer d'une politique agricole commune à une politique agricole et rurale intégrée (Mahé et Ortalo-Magné, 2001). Avec le renforcement de la décentralisation dans les Etats membres de l'Union Européenne et le mouvement de territorialisation de l'action publique en France, l'intervention sur l'agriculture s'en trouve-t-elle modifiée ? Dans quelle mesure y a-t-il eu un renouvellement des modalités d'intervention et par voie de conséquence une diversification des voies de développement de l'agriculture et des territoires ?

De manière générale, les analyses systématiques de la différenciation territoriale des politiques élaborées (diversité des objectifs retenus et des outils d'intervention) par les services de l'Etat, les collectivités locales et les territoires de projets (Pays, PNR) sont encore rares, en raison du caractère récent des politiques régionales et locales en France où il n'y a pas de tradition d'études comparatives à la différence des Etats fédéraux (Moquay, 2009). On dispose certes de quelques études comparatives sur des politiques régionales et des champs sectoriels particuliers, par exemple la formation professionnelle, l'agriculture, mais il n'en est pas de même pour les niveaux de coopération intermédiaire à l'échelle intercommunale. Jusqu'alors la prise en compte de l'agriculture dans le processus de décentralisation et de territorialisation de l'action publique a été principalement l'objet de travaux privilégiant les échelles départementale et régionale (Berriet-Sollicec, 1999 ; Trouvé et al., 2007 ; Berriet-sollicec et al., 2010a).

Au plan formel, l'intervention des collectivités territoriales sur l'agriculture est conditionnée par la répartition des compétences entre niveaux institutionnels (conseils régionaux, conseils généraux, communautés de communes et communes). A quelques exceptions près, les compétences des collectivités territoriales ne sont pas spécialisées par niveau, elles sont partagées (Wassermann, 2008). Par exemple, alors que le domaine du développement économique constitue l'un des plus importants et plus anciens domaines d'intervention des Régions et que cette légitimité a été confirmée par la loi de 2004 sur les libertés et les responsabilités locales, les dépenses dans ce domaine s'avèrent d'un montant comparable pour les Régions et les Départements.

Concernant le secteur agricole, il existe peu de compétences spécifiques à certains échelons institutionnels : on peut noter le rôle des départements dans l'organisation et le financement des remboursements agricoles ainsi qu'en matière de prophylaxie animale, le rôle des régions dans l'équipement des établissements d'enseignement agricole ou celui des communes en matière de voirie communale et agricole. C'est cependant le plus souvent dans le cadre de leurs compétences de développement économique et d'aménagement du territoire que les collectivités interviennent sur l'agriculture. Selon Berriet-Sollicec et al. (2006) les mesures relatives à l'agriculture représentent environ le quart du total des mesures des conseils généraux, et le tiers de celles des conseils régionaux, mais la part des financements attribués à l'agriculture par ces collectivités ne représentent qu'environ 5% de l'ensemble des financements attribués à l'agriculture, incluant les contributions de l'Union européenne et de l'Etat français. Dans les travaux d'analyse et d'évaluation des politiques publiques sur l'agriculture, la caractérisation de cette intervention est produite selon une double approche, celle des domaines ou thématiques d'intervention et celle des leviers d'intervention.

Les domaines ou thématiques d'intervention font référence aux grandes catégories d'objectifs visés par les politiques publiques. Sur la base d'un inventaire des dispositifs mis en œuvre dans les conseils régionaux et les conseils généraux en direction du secteur agricole, Guérin (2009) livre un ensemble d'enseignements à partir d'un regroupement des mesures selon quatre domaines d'intervention principaux : compétitivité des exploitations, différenciation des produits, gestion des externalités environnementales, diversification. Le premier (compétitivité des exploitations agricoles et de la sylviculture) comprend de l'aide à l'investissement, notamment dans les bâtiments d'élevage, du soutien à l'amélioration foncière, à l'amélioration technique et à la lutte contre les risques naturels et sanitaires. Ces interventions sont souvent orientées vers la consolidation des

filières agricoles dominantes et interviennent fréquemment en complémentarité des aides octroyées par l'Etat et l'Europe. Le second domaine comporte des aides à la différenciation des produits concernant soit de simples marques commerciales, soit des certifications (comme par exemple « le bœuf du Cantal, saveur d'espace »), ou encore un label rouge. Le troisième domaine concerne la gestion des externalités environnementales, tant par la valorisation des effets positifs de l'agriculture sur la gestion de l'espace (lutte contre la déprise, entretien de haies), que par des mesures de réduction des effets externes négatifs (équipements pour la maîtrise des effluents, diffusion de bonnes pratiques agricoles, diagnostics et sensibilisation par la formation). Enfin, le quatrième domaine porte sur la diversification de l'économie agricole et rurale : diverses mesures visent à accroître la valeur ajoutée dans les exploitations en développant de nouvelles productions ou services (agro-tourisme), la transformation des produits et la vente directe. En définitive, les interventions de ces collectivités obéissent prioritairement à une logique allocative de renforcement de la compétitivité des exploitations agricoles ou de réduction des effets externes négatifs. En outre, elles ne s'intéressent qu'à l'offre de produits alimentaires ou de services issus de l'agriculture et pas à la demande.

Quant à l'approche des leviers d'intervention, elle se focalise sur les mécanismes socio-économiques mis en jeu délibérément ou non par l'action publique. La notion de levier renvoie à une théorie d'action implicite ou explicite à laquelle répond tout dispositif public et qui repose sur un ensemble d'hypothèses établissant des liens implicites ou explicites entre les causes du problème à résoudre et les effets attendus et non attendus des actions mises en œuvre (Toulemonde, 1997). En cherchant à caractériser ces leviers, il s'agit d'analyser la manière dont l'intervention publique cherche à agir sur les comportements des acteurs bénéficiaires. Prenant appui sur les travaux de typologie des leviers d'intervention des politiques de développement rural (Berriet-Sollic, 2011), cet article retient cinq leviers d'intervention pour analyser les stratégies territoriales d'intervention sur l'agriculture.

Les deux premiers types de leviers concernent le soutien aux entreprises à titre individuel. Le premier concerne l'investissement matériel dans les exploitations agricoles en vue de développer la production, la transformation ou la mise en marché de produits alimentaires, de produits non-alimentaires ou de services, alors que le second caractérise un soutien à l'investissement immatériel dans les exploitations agricoles qui peut porter sur la formation, les conditions d'accès au foncier, la réduction des externalités négatives de l'agriculture, l'amélioration de l'accès à l'information. Se distinguant des deux premiers, le troisième levier vise à agir sur les comportements des particuliers et des ménages, en particulier sur la demande finale de biens et services alimentaires ou non alimentaires. Le quatrième levier regroupe les interventions favorisant la coordination des acteurs, qu'il s'agisse de relations verticales (au sein d'une filière) entre acteurs privés, ou horizontales (entre filières), ou encore entre acteurs privés et acteurs publics. Enfin, le dernier levier concerne les interventions sur la production de biens ou services collectifs tant matériels (investissements publics) que immatériels (production de connaissances, ingénierie).

Trouvé et *al.* (2007) complète ces travaux d'analyse des politiques des collectivités territoriale en montrant que la territorialisation de l'intervention publique en agriculture peut être source de compromis originaux et promouvoir des réponses nouvelles aux enjeux des territoires par rapport aux politiques agricoles sectorielles. Ils en relativisent toutefois la portée en constatant que les marges de manœuvre territoriale de l'intervention sur l'agriculture restent assez limitées dans ce secteur largement exposé à la libéralisation des marchés et à la prégnance encore sectorielle de sa régulation.

Prenant appui sur ces travaux, cette communication mobilise la double grille d'analyse des domaines et leviers d'intervention pour étudier les dispositifs de soutien à l'agriculture engagés à l'échelle des Pays et des intercommunalités. Il est fait explicitement référence aux « Pays Voynet » définis (dans la LOADDT de 1999) comme ayant « *une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale* ». Ils représentent un exemple de dispositif visant à ajuster le cadre des projets de développement à des « territoires cohérents » correspondant, dans l'esprit du législateur,

aux bassins de vie ou d'emploi. Cette échelle de territoire de projet ne correspond ni à un découpage administratif *ad hoc* ni à une collectivité locale, c'est un espace de coopération entre acteurs locaux et collectivités locales (communes et communautés de communes) considéré comme pertinent pour concevoir et conduire un projet de développement territorial.

En affirmant, à l'échelle locale, les principes de valorisation des spécificités des territoires et de mobilisation des acteurs du territoire, il est attendu des Pays une mise en adéquation des domaines et des modalités d'intervention aux enjeux locaux. Quels sont ces domaines et modalités d'intervention ? Présentent-ils des particularités comparativement aux interventions des régions et des départements ou bien sont-ils l'expression d'une adaptation des interventions de ces échelons aux problèmes locaux ?

Partant du point de vue que les Pays sont des territoires construits sur un registre essentiellement politique comme l'ont mis en lumière certains travaux (Aubert et *al.*, 2006), leur intervention dans le domaine économique soulève la question de la capacité locale à valoriser les ressources internes dans des champs de force qui en dépassent les frontières. Les compétences dans le domaine du développement économique ont été dévolues aux conseils régionaux, mieux à même d'intervenir sur les deux systèmes agroalimentaires structurés en filières par produit, banal ou différencié, dont les aires de marchés relèvent le plus souvent de cette échelle d'intervention (cf. *supra*). Toutefois, avec l'enjeu de relocalisation des productions alimentaires et de développement de circuits plus courts, est posée la question de la capacité des échelles intermédiaires que sont les territoires de projet (Pays, PNR...) et les intercommunalités à soutenir des projets dans ce domaine. On peut également supposer que dans le domaine de la diversification des activités en milieu rural et de la gestion des externalités, ces échelles intermédiaires peuvent être aussi un lieu d'élaboration de solutions originales, dans la limite des ressources et les moyens qu'elles peuvent mobiliser dans cette optique. En effet, d'un côté, les compétences des intercommunalités et les moyens budgétaires dont elles disposent, majoritairement consacrés à la gestion d'équipements et de services publics locaux, ne leur permettent pas de mobiliser des moyens spécifiques en faveur du développement de l'agriculture. D'un autre côté, les Pays sont des structures fédératives de projet sans compétences assignées, ni moyens financiers propres. Ceci conduit à formuler l'hypothèse que la contribution des Pays au développement agricole passe par l'ingénierie territoriale qui a un rôle déterminant tant dans l'émergence et l'accompagnement de porteurs de projet que dans la mise en cohérence des soutiens publics des différents niveaux institutionnels de l'échelle européenne à l'échelle locale.

## 2.2. Méthodes

Cette communication s'appuie sur une étude empirique conduite à l'échelle des Pays en région Bourgogne, région dans laquelle a été conduit le programme de recherche Teragri. La méthode combine une approche quantitative sur l'ensemble des Pays de Bourgogne (16 territoires) - caractéristiques socio-économiques du territoire, de l'agriculture et des systèmes alimentaires locaux- et des études de cas approfondies sur quatre pays dans lesquels ont été conduites des analyses plus qualitatives de leur programme de développement territorialisé contractualisé avec l'Etat et le Conseil Régional (contrat de Pays), avec une attention particulière à ceux ciblés sur le développement agricole.

Les investigations empiriques ont été conduites selon les deux plans d'analyse distingués (*supra*). Le premier repose sur l'exploitation des données des recensements agricoles du Ministère de l'Agriculture et des recensements de population de l'INSEE afin de caractériser pour l'ensemble des Pays de Bourgogne les différents types d'agriculture et de systèmes alimentaires, d'une part, et les dynamiques des activités économiques et de populations, d'autre part. A cette fin, est mobilisée une typologie spatiale des Pays issue de travaux antérieurs (Aubert et *al.*, 2006) qui distinguent 4 types de Pays : les Pays organisés autour d'un pôle urbain<sup>2</sup>, les Pays principalement localisés en

---

<sup>2</sup> Au sens du zonage en aires urbaines (ZAU) de l'INSEE, c'est-à-dire des unités urbaines de plus de 5000 emplois.

zones périurbaines<sup>3</sup>, les pays ruraux localisés dans l'espace à dominante rurale<sup>4</sup>, enfin les pays composites : ces derniers sont des territoires qui rassemblent des pôles urbains de taille moyenne, des communes périurbaines et des communes rurales selon une répartition de population équilibrée (tableau A, annexe).

Le second plan d'analyse se traduit concrètement par une approche des stratégies d'intervention des Pays en matière de développement territorial avec une attention particulière à la place qu'y occupe l'agriculture. L'analyse a porté tout d'abord sur les enjeux territoriaux mis en avant dans les chartes de territoire des Pays. Dans un second temps, ont été examinées de façon approfondie les ambitions affichées dans les contrats de Pays établis avec les financeurs (2003-2006 et 2007-2013) afin de caractériser les interventions engageant le secteur agricole, en termes de domaines d'intervention d'une part, et de leviers d'action d'autre part. Les leviers d'action ont été quantifiés sur la base d'une estimation de la fréquence de leur activation respective telle qu'elle est envisagée dans les fiches-action des contrats. Enfin, l'exploitation du tableau de bord de suivi physico-financier des projets effectivement mis en œuvre dans le cadre des contrats en cours (2007-2013) a permis de consolider les analyses en tenant compte de l'effectivité des plans d'action.

Les analyses ont été conduites pour l'essentiel à l'échelle de l'ensemble des Pays de Bourgogne (16 pays) selon une démarche quantitative. L'analyse des stratégies d'intervention des Pays a fait l'objet d'un approfondissement qualitatif sur quelques pays couvrant une diversité de types d'agriculture, d'organisation spatiale, de trajectoire de développement (cf. infra). C'est en procédant à une analyse approfondie de projets de territoire, en nombre d'abord limité, qu'on peut caractériser finement en quoi les caractéristiques territoriales de ces pays et de leur agriculture, de même que l'implication et l'organisation territoriale des acteurs locaux, influencent leurs projets. Pour cela, il a été procédé à une analyse des domaines et modalités d'intervention tels qu'ils étaient d'abord prévus dans les contrats de pays et les autres dispositifs mobilisés (notamment Leader), puis à l'examen de ce qui a été ou non réalisé. Enfin, quand des écarts entre les prévisions et les réalisations ont été constatés, l'analyse a consisté à rechercher quelles en sont les raisons sur la base d'entretiens avec les acteurs et de la consultation de divers documents sur les actions réalisées (Barot-Cortot, 2010).

### 3. Pays bourguignons et agriculture

#### 3.1. Des configurations socio-économiques et agricoles contrastées entre les Pays

##### **Des Pays aux caractéristiques démographiques et socioéconomiques différenciées selon un gradient urbain-rural**

Les configurations spatiales des Pays bourguignons sont fortement influencées par le caractère rural marqué de la région Bourgogne et sa structure urbaine organisée autour d'une agglomération régionale excentrée et un maillage peu dense de villes intermédiaires inégalement réparties sur le territoire (carte 1). Quatre Pays sont organisés autour de pôles urbains de plus de 5000 emplois<sup>5</sup> (carte 2). Ces territoires bénéficient des caractéristiques urbaines de forte densité de population donnant accès à un marché de consommation locale potentiel de plus de 100 000 habitants en moyenne (cf. tableau B, annexe), parmi lesquels les catégories socioprofessionnelles à fort niveau de revenu (cadres et professions intellectuels et professions intermédiaires) sont nettement surreprésentées (14,5% de la population par rapport à une moyenne inférieure à 12% pour l'ensemble des Pays<sup>6</sup>). Les autres pôles urbains de la région, de taille inférieure, ont opté pour un périmètre étendu à l'arrière pays rural, leur permettant d'atteindre une dimension significative (plus

<sup>3</sup> Au sens du ZAU, il s'agit des communes périurbaines sont les communes dans lesquelles plus de 40% des actifs ayant un emploi travaillent dans un pôle urbain.

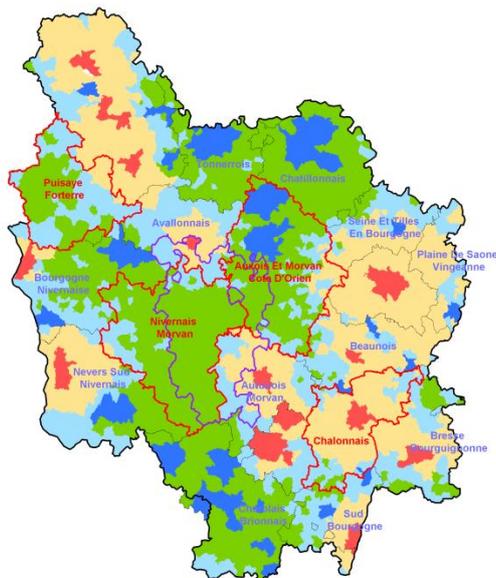
<sup>4</sup> Au sens du ZAU, l'espace à dominante rurale correspond aux communes hors pôles urbains et communes périurbaines.

<sup>5</sup> Hors agglomération dijonnaise qui n'est pas structurée en Pays.

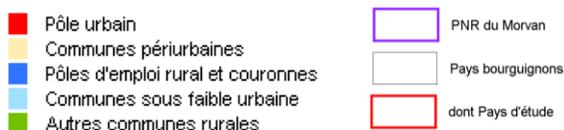
<sup>6</sup> Source : INSEE recensement 2007

de 60 000 habitants en moyenne) et la possibilité de traiter de façon coordonnée des liens entre urbain et rural. Les Pays périurbains concentrés autour de l'agglomération dijonnaise, de très faible dimension (26 000 habitants en moyenne) sont constitués dans une logique « défensive ». Les Pays ruraux, les plus nombreux en Bourgogne (6), présentent des traits communs de faible densité (21 hab./km<sup>2</sup>) et de situation démographique défavorable (perte de 0,18% de population par an), mais recouvrent aussi des situations contrastées, allant de territoires ruraux de dimension importante, structurés par un maillage de bourgs (Charollais-Brionnais en Saône-et-Loire et l'Auxois-Morvan en Cote d'Or), à des territoires ruraux de faible densité (inférieure à 15 habitants/km<sup>2</sup> dans la Chatillonnais Côte d'orien et le nivernais Morvan dans la Nièvre).

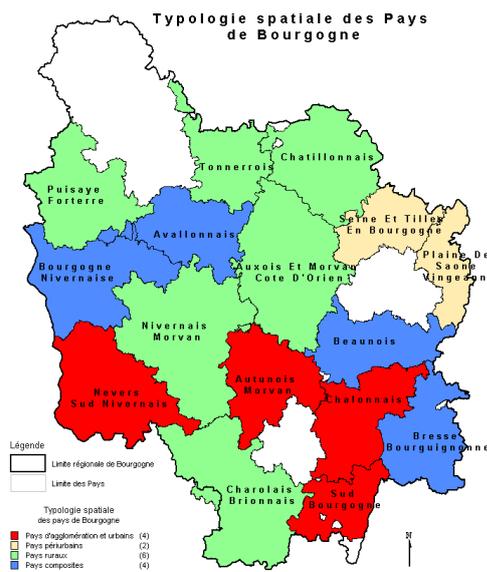
Carte 1 - Catégories d'espace (ZAUER 1999)



Source : INSEE, Datar, 2011



Carte 2 - Typologie spatiale des Pays



Source : Datar, INSEE-INRA, CESAER Dijon, 2011



Les dynamiques économiques et d'emploi sont différenciées entre Pays selon le gradient urbain/rural mais aussi selon leur attractivité notamment touristique. L'économie des pays ruraux se distingue par l'importance des secteurs primaires (agriculture, sylviculture et activités extractives) qui occupent plus de 14% des emplois soit près de deux fois plus que dans les pays urbains (tableau C, annexe). La place spécifique de l'agriculture, qui représente une grande part de cet ensemble, y est très contrastée : la part de l'emploi agricole dans l'emploi total est de l'ordre de 4% dans les Pays urbains et varie entre 12% et 16% dans les Pays ruraux (graphique 1, annexe). De même, la part du territoire agricole dans l'occupation du sol varie de 50% à 80% selon les Pays, mais ces variations sont pour partie seulement liées à la proximité urbaine (plus grande part de territoires artificialisés dans les pays urbains et certains pays composites) car elles reflètent également l'importance variable de la forêt selon les Pays (graphique 2, annexe). Quant au tissu industriel, il s'avère moins différencié en part d'emplois. L'emploi industriel est relativement diversifié dans les espaces ruraux bourguignons, davantage orientés vers les activités traditionnelles de transformation des matières premières agricoles et sylvicoles sans pour autant structurer ce secteur dont la grande majorité des établissements agro-alimentaires sont localisés en dehors des Pays (cf. infra). Les activités tertiaires sont globalement moins présentes dans les Pays ruraux, mais l'attractivité touristique très inégale selon les territoires est un facteur important d'accroissement de l'économie présente.

## **Des caractéristiques agricoles également différenciées selon les Pays**

Selon notre premier plan d'analyse (2.1.), les caractéristiques spatiales de l'agriculture relèvent principalement d'une logique sectorielle et sont influencées par un ensemble de facteurs peu liés aux dynamiques locales de population (gradient urbain-rural) et d'activités (importance des différents secteurs et évolution). Seules quelques caractéristiques de l'agriculture sont liées au type d'espace (urbain *vs* rural) dans lequel cette activité s'inscrit.

En effet, en Bourgogne, les caractéristiques de l'agriculture sont faiblement liées à l'économie locale des pays et sont de plus en plus dépendantes des trois grandes filières agroalimentaires bourguignonnes (par ordre d'importance décroissante : bovins viande, grandes cultures, viticulture) principalement orientées vers des marchés extérieurs à la région (marchés nationaux et internationaux). La plupart des pays (9 sur 16) sont ainsi le siège d'une agriculture spécialisée dans l'un des trois groupes de produits et cette spécialisation s'est encore accentuée entre 2000 et 2010. Les autres ont affaire avec une agriculture plus diversifiée (cartes 3 annexe). A ces différences d'orientations productives selon les pays sont associées des disparités importantes de dimensions foncières et économiques des exploitations, comme de statuts des exploitations (tableau D, annexe).

L'importance de l'agriculture inscrite dans des filières sous « signe de qualité et d'origine » y est faible, à l'exception de la viticulture, et elle est spatialement contrastée (graphique 3, annexe) : dans la moitié des pays, ces filières concernent au plus 10% des exploitations alors qu'à l'opposé, dans quatre autres pays (urbains et composites), leur importance varie de 30% à près de 70%, principalement du fait de l'importance des vins d'appellation ; un seul pays rural (Charolais Brionnais) se distingue par l'importance des exploitations en label charolais.

Les entreprises agroalimentaires en aval des exploitations dans ces deux types de système (filières de produits banals et de produits différenciés) sont situées en dehors du périmètre de la plupart des Pays (cartes 4, annexe) : les établissements sont implantés dans les grandes villes (Dijon, Macon, Chalon) et certaines villes moyennes (Nevers, Louhans, Autun...). Seuls 4 pays se distinguent ainsi par la présence d'établissements et d'effectifs salariés significatifs dans les IAA : 2 pays urbains (Chalonnais, Sud Bourgogne) et deux pays composites (Beaunois, Bresse Bourgogne).

Quant à l'implantation des exploitations sur les marchés locaux, elle est très différente selon la nature des biens et services commercialisés (tableau E, annexe). La part des exploitations agrotouristiques a peu évolué en moyenne entre 2000 et 2010 en Bourgogne (de 2% à 3%) et, en 2010, elle s'avère peu différente selon les pays (entre 2% et 4%) mais ce trait n'est pas spécifique à la Bourgogne. La part des exploitations qui vendent d'autres services (prestations de travaux à façon) est un peu plus importante mais a également peu évolué entre 2000 et 2010, passant de 3% à 5%. Les contrastes y sont plus importants entre pays : dans la moitié d'entre eux, de 2% à 4% des exploitations sont concernées alors qu'à l'opposé, dans quatre pays où l'agriculture est spécialisée en grandes cultures, entre 8% et 12% pratiquent cette activité, très liée à cette orientation productive.

En revanche, la part des exploitations qui commercialisent des produits alimentaires en vente directe, et plus largement en circuits courts, est nettement plus importante : 17% en vente directe en 2000 et 19% en circuits courts en 2010 (comme à l'échelle du territoire métropolitain), mais cela tient surtout à l'importance des exploitations en viticulture d'appellation (la moitié des exploitations en circuits courts en 2010) et de leur forte propension à écouler leurs produits en circuits courts, comparativement aux autres orientations productives (tableau E, annexe). L'importance des exploitations en circuits courts et la nature des produits vendus sont très contrastées selon les pays et davantage influencées par l'orientation productive des exploitations que par la proximité des espaces urbains (tableau E, annexe), de manière comparable à ce que montrent des travaux à l'échelle du territoire métropolitain (Capt et al., 2011a).

### **3.2. Les projets des territoires**

#### **Des chartes de territoire dans lesquels l'agriculture n'est pas affichée comme enjeu stratégique**

Seules les chartes de territoire des quatre pays étudiés de manière approfondie ont été analysées. Il en ressort que ces chartes, élaborées lors de la constitution de ces pays, posent les enjeux de développement en termes très transversaux tels que la valorisation des ressources, l'attractivité, le cadre de vie ou encore la préservation de l'environnement. Conformément aux attendus de la loi Voynet, ce sont les enjeux de cohésion qui sont mis en avant, en insistant sur le développement et la valorisation des traits identitaires du territoire et le sentiment d'appartenance. Les enjeux de développement économique sont globalement peu présents ou ils sont abordés de façon indirecte en lien avec l'impératif d'attractivité.

L'agriculture n'est mentionnée comme enjeu spécifique dans aucune des quatre chartes et n'est explicitement évoquée dans les chartes qu'en termes de secteur susceptible de contribuer à apporter des réponses aux enjeux posés.

#### **Mais des contrats de pays qui affichent plus explicitement l'ambition d'intervenir sur l'agriculture**

L'agriculture est plus explicitement présente dans les contrats de pays qui déclinent les grandes orientations des chartes tout en les adaptant aux évolutions des contextes locaux. Tous les contrats de pays font référence à l'agriculture, soit sous la forme d'interventions spécifiquement destinées à des acteurs agricoles, soit en mobilisant les acteurs agricoles pour intervenir sur des enjeux plus transversaux. L'analyse approfondie des contrats montre que bon nombre de domaines d'intervention des Pays sont communs avec ceux des collectivités locales et cela pour une raison simple qui tient au fait que ces dernières assurent une part significative du financement de ces contrats.

Ainsi, les pays affichent explicitement l'ambition d'agir en faveur de la compétitivité des exploitations. Plusieurs pays prévoient d'intervenir sur la transmission et la reprise des exploitations agricoles dans le cadre d'actions de nature plutôt immatérielle (outils de communication, observatoire, conditions d'accès au foncier) et intersectorielle dans certains cas. La formation est également promue par certains pays comme moyen d'améliorer la performance des activités agricoles, notamment de diversification (tourisme).

Nombre de pays prévoient d'intervenir sur les filières agricoles et alimentaires dans l'optique d'améliorer la qualité des produits comme, par exemple, la valorisation d'une filière équine ou le soutien de l'aval de filières de produits animaux (abattoirs). La diversification et la promotion des circuits courts est incontestablement le domaine le plus investi par les pays. Tous les pays soutiennent la diversification des activités des exploitations (agro-tourisme, transformation et vente directe de produits alimentaires) en jouant le rôle de relais local dans l'accompagnement et l'émergence de projets par ailleurs soutenus dans le cadre de dispositifs départementaux et régionaux. La visée plus ambitieuse de développement des filières courtes est moins répandue mais bien engagée dans quelques pays : elle s'y concrétise de manière variée par la structuration, à travers une marque territoriale, de la commercialisation de produits locaux (dont agricoles), le développement de lieux de vente directe de produits agricoles, l'organisation de filières locales d'approvisionnement de la restauration collective, des projets collectifs de transformation des produits agricoles (abattoirs, salle de découpe, etc.).

Enfin, un troisième grand domaine d'intervention des pays dans le champ agricole est celui de la gestion des externalités de l'agriculture. Dans les contrats en cours, tous les pays affichent des intentions en la matière qui peuvent prendre des formes très variées de gestion des externalités négatives, par exemple, des actions concrètes de lutte contre les pollutions agricoles par la protection de périmètres de captages d'eau potable, d'amélioration de la performance énergétique

des exploitations agricoles, jusqu'à des formes d'intervention engageant l'agriculture dans les démarches territoriales de développement durable (Agenda 21, SCOT).

Les domaines d'intervention des contrats de Pays recourent dans une large mesure ceux des collectivités, mais plusieurs exemples sont illustratifs de la capacité des territoires de projets à adapter les modalités d'intervention dans le sens d'une relative originalité. Ainsi, en matière d'installation, un des Pays cible les installations innovantes, économes en foncier et créatrices de valeur ajoutée ; un autre affiche la volonté de développer des outils intersectoriels en matière de transmission d'activité ou de structuration de filières locales de commercialisation des produits issus du territoire. Alors que le soutien public à la diversification et au développement des circuits courts fait l'objet d'une attention forte des collectivités régionales et départementales, les Pays apparaissent clairement l'échelle de l'élaboration et de la conduite de ce type de projet. De même, alors que la gestion des externalités de l'agriculture fait l'objet de nombreuses politiques publiques aux différents niveaux institutionnels, les Pays font preuve d'une certaine inventivité pour trouver des solutions originales aux problèmes locaux.

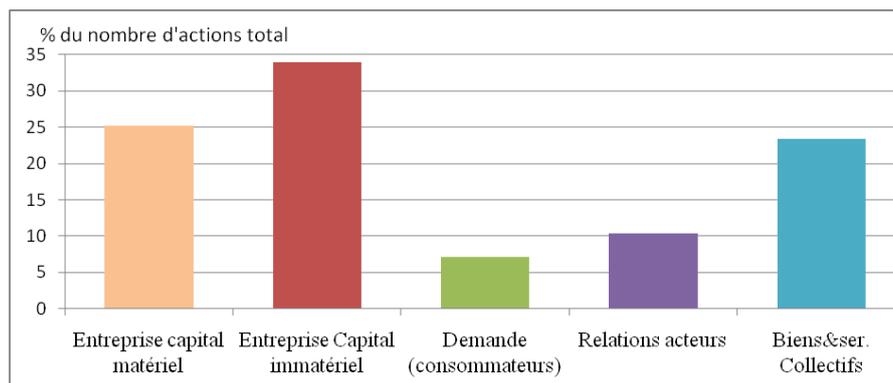
Enfin, la prise de recul historique, quoique limitée au précédent contrat, montre une nette accentuation de la place occupée par l'agriculture dans la stratégie des Pays. L'approche par les leviers d'intervention en apporte une confirmation convaincante.

L'estimation de la fréquence d'activation des leviers d'action correspondant aux actions envisagées dans les contrats de pays des 16 pays bourguignons confirme la prise en compte réelle de l'agriculture dans les contrats. En effet, on peut estimer à environ 25, le nombre moyen d'actions prévues par contrat qui concernent directement ou indirectement les acteurs agricoles.

#### ***Des leviers d'intervention centrés sur l'aide à l'investissement dans les entreprises, portant majoritairement sur l'investissement immatériel***

Les programmes d'action des Pays soutiennent en premier lieu le développement des entreprises (environ 60% des actions prévues, tableau 1). Ils peuvent apparaître, au premier abord, peu originaux, mais une analyse plus approfondie permet de pointer des éléments spécifiques. Tout d'abord, c'est l'aide à l'investissement immatériel (près de 35% de l'ensemble des actions) qui est généralement privilégiée, par exemple, dans des actions de formation, mais sur lesquelles les pays interviennent finalement peu (un peu plus de 15% de ce sous ensemble), ces dernières étant financées par ailleurs. Les actions de sensibilisation et de communication en direction des agriculteurs sur des sujets relativement variés sont plus nombreuses (plus de 30% de cet ensemble - protection de l'environnement, circuits courts, transmission des exploitations, diffusion de bonnes pratiques), et s'étendent, ce qui est plus original, à des actions de communication sur l'agriculture vers l'ensemble des acteurs du territoire (consommation de produits locaux, observatoire de l'agriculture périurbaine). Ce type d'initiatives vise à améliorer l'information des acteurs économiques agricoles par le financement de diagnostics sur les perspectives de développement de l'agro-tourisme, d'études de marché pour le développement de circuits courts alimentaires à destination des ménages ou de la restauration collective, d'élaboration de guides des lieux de ventes de produits locaux, ou encore le développement de la vente de produits locaux par internet. C'est enfin principalement par l'investissement immatériel qu'agissent les pays sur la thématique des externalités négatives de l'agriculture (plus du quart des actions de ce sous ensemble) au travers d'études de faisabilité de projets de valorisation de biomasse, de l'appui à la mise en place de schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), de diagnostics de performance énergétique et environnementale des exploitations agricoles ou plus largement en faveur de la protection de l'environnement (accompagnement à la mise en place de site de promotion de l'assainissement non collectif, sensibilisation à la protection de l'environnement). Quelques autres investissements immatériels concernent la création/transmission d'exploitation et le travail en agriculture.

Tableau 1 : Fréquence d'activation des leviers des actions prévues dans l'ensemble des Contrats de pays de Bourgogne (2007-2013)



Source : auteurs d'après les contrats de pays

L'intervention forte des Pays sur la thématique des circuits courts passe notamment par une aide à l'investissement matériel (25% des actions), en premier lieu en faveur de projets de développement de la commercialisation (près de moitié de ce sous-ensemble). 13 des 16 Pays bourguignons financent des bâtiments ou des équipements individuels ou collectifs de vente directe, ou de la signalétique. Dans certains cas (16% de ce sous-ensemble), les projets de commercialisation locale sont associés au développement d'infrastructures de transformation des produits alimentaires le plus souvent collectifs (abattoirs de volailles ou de bovins). La promotion de l'agriculture de services est également présente dans les stratégies des Pays (plus de 20% des investissements matériels). Dans le domaine de l'agro-tourisme, les pays relaient et accompagnent localement la mise en œuvre des dispositifs des collectivités territoriales auprès des agriculteurs, en privilégiant parfois des formes atypiques d'hébergement (villages roulottes, cabane dans les arbres, par exemple) ou du tourisme thématique (randonnée, tourisme équestre). Ces interventions matérielles sont souvent accompagnées de mise en réseau et de coordination des acteurs touristiques. Enfin, bien que de façon limitée (moins de 15% de ce sous-ensemble), les Pays tentent de diversifier l'agriculture vers la production et la transformation de produits non alimentaires, notamment la production d'énergie (méthanisation, biomasse agricole et forestière).

### ***Une intervention sur les biens et services collectifs déterminée selon les besoins des territoires***

La production de biens et services collectifs constitue le troisième domaine d'intervention des Pays en termes de fréquence des actions (un peu moins du quart des actions prévues). Ces interventions recouvrent trois modalités d'intervention : la production et la diffusion de connaissances utiles aux acteurs du territoire, l'ingénierie publique affectée au territoire et l'investissement public.

La première modalité est la plus représentée dans l'ensemble des Pays et correspond à un ensemble varié d'actions très directement liées aux enjeux des territoires et au service de leur stratégie respective. On y retrouve par exemple la conduite de diagnostic de territoire dans le cadre de démarche PADD, la conception d'un observatoire de l'agriculture, le développement de stratégies de communication sur les liens agriculture et société, la création d'observatoires de l'emploi et de la formation, la mise en place de système d'information géographique et d'outils de centralisation de l'information naturaliste, la réalisation d'études d'impacts environnementaux de choix locaux (développement des bio carburants par exemple) ou d'études des risques (inondations).

La seconde modalité est celle du financement des agents de développement en poste dans les territoires de projets. La Bourgogne est l'une des rares régions françaises dans lesquelles l'Etat reste engagé, au côté des conseils régionaux, dans le financement de l'ingénierie territoriale dans le cadre du volet territorial du contrat de projet Etat-Région (ETD, 2008). Les Pays sont dotés d'équipes d'agents de développement territoriaux spécifiquement affectés à la mise en œuvre de la stratégie des Pays. Comme souligné à l'échelle nationale (ETD, 2006), les différences entre Pays sont importantes en termes de taille et de composition des équipes d'ingénierie. Au-delà de trois personnes dans l'équipe technique (chargée de fonctions transversales), la croissance des équipes se

fait par création de postes de chargés de mission responsables d'un ou deux champs thématiques. Il s'avère qu'il n'y a pas de lien entre la taille de l'équipe et les caractéristiques sociodémographiques du territoire (taille de la population), alors que le lien est net entre la taille de l'équipe et la capacité à mobiliser des dispositifs particuliers pour financer le projet du territoire. Les compétences des animateurs sont souvent transversales et couvrent l'ensemble des thématiques d'intervention des Pays dont l'agriculture, à travers l'appui au montage de projets individuels ou collectifs, la sensibilisation ou la formation des acteurs du territoire en lien avec l'agriculture (Diop, 2011). Cette ingénierie contribue aussi au développement agricole par l'intermédiaire de la réalisation de PADD, de SCOT, de schéma directeur territorial de développement économique ou encore de plans climat territoriaux. Dans les équipes plus importantes, c'est plus fréquemment dans le secteur du tourisme que l'on trouve des profils spécialisés, beaucoup plus rarement en agriculture. Quelques cas de recrutements de chargés de mission agricoles ont été observés dans les pays les plus engagés dans le développement des circuits courts (cf. infra). Les Pays font enfin appel à de l'ingénierie plus spécialisée (souvent dans le privé) sur des sujets tels que l'urbanisme.

Enfin plus rarement, les Pays portent des projets - en partenariat avec les collectivités locales - qui reposent sur des investissements publics dont l'objet concerne directement l'agriculture (un peu plus du quart des actions de ce sous-ensemble) comme, par exemple, l'acquisition foncière dans une perspective de protection de la qualité de l'eau, ou moins directement à travers des actions d'amélioration thermique des bâtiments comme, par exemple, la mise en œuvre de plans ou chartes paysagères.

#### ***Des interventions sur les relations entre acteurs moins fréquentes, mais potentiellement structurantes***

Le soutien des Pays à l'investissement dans les entreprises décrit ci-dessus est assez souvent complété par l'ambition de favoriser les coopérations ou d'organiser les relations entre acteurs. Dans le domaine agricole, cela passe le plus souvent par des actions au sein de filières visant à organiser la mise en marché, par exemple dans les filières viticole et bovin-viande. Des initiatives plus transversales sont également développées pour mettre en réseau et organiser les producteurs locaux ou les producteurs biologiques ou encore les activités d'agro-tourisme. Ces projets sont porteurs de formes innovantes d'organisation et de mise en marché (réseau de livraisons groupées, vente en ligne, création de zone d'activité agroalimentaire) pouvant aller jusqu'à la labellisation. Les initiatives plus ambitieuses visant à articuler les opérateurs de la production, de la transformation et de la commercialisation sont nettement plus rares, mais apparaissent prometteuses. En dehors de ces actions sur les filières, les actions visant d'autres objectifs, comme la gestion collective de la main d'œuvre, sont plus rares (aide à la création de groupements d'employeurs).

#### ***Une ambition d'intervenir sur la demande finale qui fait l'objet d'une attention croissante***

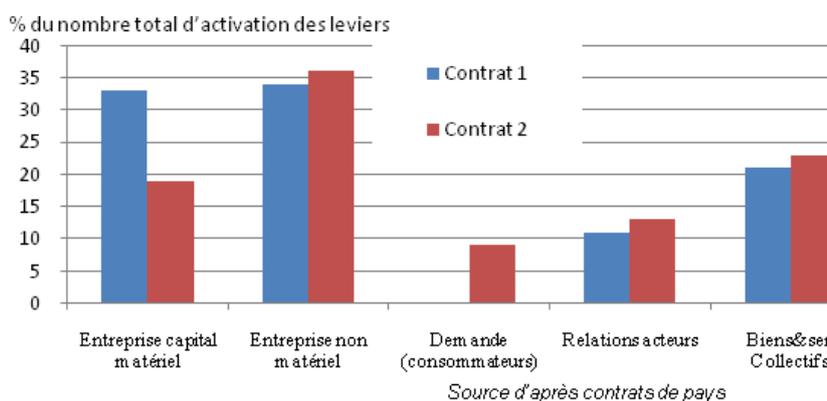
Alors que l'intervention publique en faveur de l'agriculture en général est très majoritairement centrée sur l'offre, les Pays manifestent l'ambition d'agir également sur la demande, qu'elle soit alimentaire ou non alimentaire, paysagère ou environnementale. Leur intervention passe essentiellement par l'information et la sensibilisation des consommateurs ou des jeunes publics sur les filières émergentes, les circuits courts de commercialisation, des produits de terroir, les produits biologiques. Diverses initiatives sont par ailleurs envisagées pour porter à connaissance auprès des acteurs et citoyens des enjeux paysagers et environnementaux.

#### ***Une affirmation de leviers d'action originaux dans les contrats de Pays***

Une analyse temporelle des leviers d'action mobilisés directement ou indirectement en faveur de l'agriculture entre la première génération de contrat de Pays (2003-2006) et la seconde (2007-2013) a été réalisée sur les 4 Pays étudiés de manière approfondie. Elle montre que les interventions visant à soutenir l'activité des entreprises continuent de prédominer mais moins nettement, particulièrement en ce qui concerne l'aide à l'investissement matériel (tableau 2). La faible

évolution des interventions relative à la production des biens et services collectifs cache une baisse relative de l'ingénierie publique mais une accentuation de la création de capital de connaissances en faveur de l'agriculture tant dans ses fonctions de production alimentaire et non alimentaire que dans les relations avec les consommateurs et les citoyens. L'ambition de développer les coopérations entre les acteurs autour de l'agriculture tend à se renforcer en particulier autour de la thématique des circuits courts de commercialisation. C'est l'apparition récente de la préoccupation d'agir sur la demande finale qui est sans doute le signal le plus fort de ces évolutions. Bien que d'ampleur encore modeste en valeur absolue, ce signal montre la capacité des territoires de projets à innover et expérimenter dans leurs modes d'intervention et à traiter de thématiques nouvelles, telle que les circuits courts alimentaires en activant simultanément plusieurs leviers complémentaires (investissement, stimulation de la demande, ingénierie territoriale).

Tableau 2 : Evolution de la fréquence d'activation des leviers d'action entre le premier (2003-2006) et le second (2007-2013) contrat de pays



### Des ambitions d'intervention sur l'agriculture qui peinent à se mettre en œuvre effectivement

Si les ambitions d'intervention sur l'agriculture sont bien présentes dans les objectifs et dans les plans de développement des contrats de Pays, force est de constater que les projets effectivement menés à leurs termes restent limités. D'après les travaux d'évaluation des réalisations des Pays bourguignons durant le contrat 2003-2006 (Ethéis, 2006), moins de 5% des actions financées concernaient l'agriculture, ce qui correspondait à moins de 2% des financements publics engagés dans cette première génération de contrat. D'après l'état d'avancement à mi chemin des contrats de Pays en cours (2007-2013), les actions identifiées comme agricoles représentent également 5% de l'ensemble du nombre d'actions engagées et la part du coût total des opérations est d'un peu plus de 3% (données issues du tableau de bord de suivi des contrats de pays par le Conseil Régional de Bourgogne).

Ce dernier résultat laisse supposer que les projets agricoles sont susceptibles d'occuper une place nettement accrue dans les seconds contrats. L'analyse plus qualitative de l'effectivité des projets agricoles affichés dans les contrats des 4 Pays étudiés tend à confirmer cette perspective. En effet, un grand nombre de projets agricoles prévus dans les premiers contrats n'ont pas été mis en œuvre pour plusieurs raisons : difficultés à mobiliser les acteurs, manque d'expérience et de compétences des animateurs, « turn over » au sein de l'équipe du Pays, difficultés de financement ou/et modalité d'intervention qui s'est avérée ne pas relever du champ d'intervention du Pays mais des collectivités territoriales (par exemple, l'aide à l'installation agricole ou l'agrotourisme, fréquemment mentionnée dans les projets de Pays, qui relève de crédits sectoriels des Conseils généraux ou régionaux). Enfin, une autre raison manifeste est le faible niveau de maturité des projets agricoles proposés par les Pays dans la première moitié des années 2000.

En conclusion, l'intervention des Pays dans le champ de l'agriculture s'inscrit dans le prolongement des politiques des collectivités territoriales en s'en démarquant toutefois assez sensiblement par une focalisation forte sur les thématiques de la diversification, de la valorisation locale des produits agricoles et des services produits par l'agriculture ainsi que sur la gestion des externalités. Cette

orientation, doublée de l'ambition de privilégier l'accompagnement à l'émergence et au montage de projets par l'investissement dans l'ingénierie, la coopération entre acteurs et l'action sur la demande, semble montrer une capacité réelle de territoires de projets, tels que les Pays, à agir sur l'agriculture.

Toutefois, derrière des traits communs à l'ensemble des pays, de fortes disparités de stratégies et de modalités d'intervention existent entre Pays. Les caractéristiques des territoires - en tout premier lieu leur organisation urbaine et les caractéristiques de l'agriculture - sont des facteurs explicatifs de premier ordre. Les enjeux et la stratégie de développement des circuits courts ne se posent pas dans les mêmes termes selon que le Pays est situé en zone urbaine, sous l'influence d'une agglomération proche ou en zone rurale de faible densité de population, ou selon qu'il s'agit de vendre localement du vin ou de la viande bovine. Outre ces déterminants structurels, il semble aussi s'affirmer des choix différents liés à l'implication des acteurs locaux, notamment agricoles, et à la capacité d'ingénierie au sein des pays (3.3.).

### **3.3. Au-delà de traits communs, des projets de développement différenciés selon les Pays**

#### **Des projets qui portent la marque des spécificités du territoire et de l'agriculture...**

La stratégie du **Pays Chalonnais** concernant l'agriculture est comparable à celles des autres pays urbains et se différencie des projets des trois Pays ruraux par la prise en compte, en lien avec l'influence urbaine, des opportunités de développement de l'agrotourisme et des circuits courts alimentaires, d'une part, et des effets de l'étalement urbain sur le foncier agricole, d'autre part. Concernant l'enjeu de développement économique, ce pays affiche l'intention dans son premier contrat (2005-2006), comme la plupart des Pays (urbains comme ruraux), de renforcer les spécificités touristiques du Pays et d'apporter un soutien à la diversification de l'activité agricole (aide à l'installation en agrotourisme, à la transformation et la vente directe). Ces actions ne seront toutefois pas réalisées au cours du 1<sup>er</sup> contrat et seront engagées au cours du second, moyennant une modification des leviers d'intervention : il ne s'agit plus d'aide à l'installation (qui relève de crédits sectoriels des conseils généraux et régionaux), mais d'aide à des investissements matériels et immatériels pour la commercialisation des produits dans le cadre d'opérations transversales concernant principalement le tourisme, en l'occurrence l'oenotourisme (signalétique Route des grands vins de Bourgogne Côte Chalonnaise, aménagement des sites de la route, modernisation de caveaux s'inscrivant dans le cadre de l'action collective, création de support pour diffusion locale, formation des viticulteurs, actions collectives pour inciter les restaurateurs à commercialiser les vins locaux).

Dans le 2<sup>ème</sup> contrat, la plupart des actions concernant directement l'agriculture font l'objet d'une orientation spécifique « *préserver l'agriculture périurbaine* » associée à un projet Leader. Cette orientation se caractérise par une visée plus ambitieuse de développement des circuits courts, en s'écartant du soutien aux projets individuels de diversification pour privilégier les projets collectifs. En lien avec l'importance de la viticulture d'appellation dans ce Pays, ces projets ont d'abord concerné la viticulture, puis plusieurs autres productions (cf. 3.4 infra). Concernant l'enjeu *d'aménagement du territoire « préservant les ressources et limitant les nuisances »*, le Pays avait prévu quelques actions dans le premier contrat mais c'est au cours du second que s'affirme une stratégie ambitieuse combinant plusieurs objectifs. Pour ceux qui concernent l'agriculture, il s'agit « *d'avoir une vision prospective et partagée de l'occupation du territoire et de mieux réguler l'occupation des sols en prenant en compte tous les usages* », de « *préserver la ressource en eau* », de « *sensibiliser la population et les entreprises aux économies d'énergie et à l'utilisation des ressources renouvelables* », enfin de « *trouver des solutions pérennes de gestion des déchets* ». Les actions en cours de réalisation concernent surtout les deux premiers objectifs dont la traduction concrète est de doter l'agglomération et le Pays d'outils d'observation, d'animation et de médiation, et d'outils de gestion foncière avec la mise en place de documents volontaristes. Un accord s'est dégagé pour élaborer un SCOT (Schéma de développement durable intégrant les enjeux agricoles) à l'échelle du Pays. Un observatoire de l'agriculture a été créé pour analyser les enjeux agricoles, en

rendre compte dans les EPCI et échanger avec les élus. Une des originalités de cet accord porte sur l'accompagnement des communes par le Pays dans la mise en place des PLU dont un des critères d'éligibilité est la réalisation d'un diagnostic agricole.

A la différence des Pays urbains, les trois Pays ruraux expriment peu leur intention de peser sur la gestion des usages des sols, car ils ne disposent pas des outils d'intervention pour cela, lesquels sont principalement aux mains des communes. En revanche, tous expriment leur ambition, dès le premier contrat, de valoriser les atouts touristiques de leur territoire (en y intégrant l'agriculture) et de soutenir la valorisation des productions locales en orientant leur intervention de façon différenciée en fonction des caractéristiques spécifiques du secteur agricole (productions et filières spécifiques, transmission des exploitations). Par ailleurs, l'un de ces pays avait l'intention dès le premier contrat (2003-2006) de se « *doter d'une politique environnementale globale* » mais il ne la concrétisera pas alors. Et c'est lors du deuxième contrat (2007-2013) que la prise en compte des considérations environnementales s'affirme dans tous ces Pays, mais de manière différenciée et en ne ciblant pas l'agriculture de manière spécifique.

Ainsi, ayant affaire avec une agriculture fortement spécialisée dans la production de viande bovine, le **pays Nivernais-Morvan** intervient dès son premier contrat sur cette filière en soutenant prioritairement des investissements collectifs (matériels et immatériels) pour le développement et la modernisation d'outils structurants des filières (marchés au cadran, abattoirs, création d'une salle de découpe et de transformation de viande bovine dédiée aux producteurs locaux) et pour la commercialisation locale (mise en place d'une association locale de producteurs et de points de vente de produits locaux dans les commerces du pays ; accompagnement de plusieurs opérations de sensibilisation et communication visant à un rapprochement agriculture-société, comme des animations, manifestations, marchés de producteurs...). Par ailleurs, le Pays a également favorisé dès le premier contrat la diversification d'exploitations agricoles en place par un soutien à l'investissement matériel pour des produits diversifiés (plantes médicinales, élevage d'escargot, lait de jument, lapins, volailles...) et à des investissements immatériels (comme la formation à la commercialisation). Outre ces interventions de nature sectorielle, l'agriculture est également concernée par des actions transversales du Pays, en particulier celles s'inscrivant dans le cadre de son ambition spécifique de devenir un « *pays numérique* » en développant les usages des NTIC pour faire face à l'isolement des acteurs locaux lié à la faible densité de population du territoire et l'absence de pôles ruraux. Affichée dès le premier contrat en développant les usages des NTIC (recrutement de personnel dédié à cette mission), cette ambition est confirmée lors du second contrat et s'est concrétisée récemment par l'obtention d'une labellisation de Pôle d'Excellence Rurale sur cette thématique. Cette ambition se décline notamment par le développement d'une plateforme de vente de produits locaux en ligne. L'agriculture est également concernée par les actions dans le domaine de l'environnement, mais ce n'est pas le Pays qui est en première ligne pour les interventions dans ce domaine, c'est le PNR Morvan dont il fait partie.

Le **Pays Puisaye-Forterre** porte la marque de deux entités territoriales concernant l'agriculture : la Puisaye où prédominent l'élevage et le bocage ; la Forterre où l'importance croissante des grandes cultures et l'agrandissement des exploitations ont conduit, notamment, à l'arasement des haies. Ce territoire rural peu dense est caractérisé par une forte attractivité touristique et résidentielle liée à sa proximité de la région parisienne et de pôles urbains (Auxerre). Dans le projet de ce Pays, on retrouve l'affichage de domaines et leviers d'intervention communs aux autres pays pour ceux qui concernent l'agriculture : actions transversales dans le domaine du tourisme et de la mise en valeur des richesses historiques et patrimoniales ; actions sectorielles spécifiques dans le domaine de la valorisation des ressources agricoles (projets de diversification et de mise en place de points de vente de produits locaux, réalisation d'une étude de marché sur la consommation de produits fermiers) dans le premier et le deuxième contrat. Toutefois, dans ce deuxième contrat, l'agriculture apparaît relativement effacée au profit des domaines de la jeunesse et de l'environnement. Cette ambition dans le domaine de l'environnement intègre l'agriculture dans sa visée de prise en compte des énergies renouvelables et des économies d'énergie dans les projets d'investissement (aide pour

l'établissement de diagnostic de performance énergétique et environnementale) et dans la gestion de l'aménagement du territoire (restauration et préservation de la qualité de la ressource en eau au travers de MAE, gestion des étangs, information et sensibilisation à l'environnement).

Quant au **Pays Auxois-Morvan**, dont l'identité agricole est fondée sur l'herbage et le bocage, il se démarque des deux autres Pays ruraux par sa visée ambitieuse de développement des circuits courts. Elle peut être en partie liée à la présence sur son territoire de plusieurs pôles ruraux importants, tendant à rapprocher ces choix stratégiques de ceux des pays urbains et de certains pays composites (comme le Pays beaunois). Cette orientation a débouché sur la mise en place d'une « signature territoriale » basée sur une charte de développement permettant de valoriser les produits locaux : des produits agricoles mais aussi des produits de l'artisanat et des services. Compte tenu de l'importance de l'élevage charolais dans ce Pays, c'est cette production qui avait d'abord été ciblée mais, dans les faits, c'est d'abord l'action collective concernant d'autres produits qui s'est concrétisée (cf. 34 infra). Ce Pays se distingue également par une stratégie ambitieuse de valorisation de ses ressources patrimoniales exceptionnelles (« *noms de résonance mondiale* », comme Fontenay, Alésia) qui s'est traduite par l'obtention du label « Pays d'art et d'histoire ». En outre, ce Pays se distingue, comme le Pays Puisaye-Forterre, par son ambition d'intervention dans le domaine de l'environnement, qui se concrétise par une labélisation dans le cadre d'une démarche d'Agenda 21 local, déployée dans un projet Leader.

En conclusion, on peut souligner que les caractéristiques structurelles des territoires étudiés (structure spatiale, caractéristiques socio-économiques et agricoles) contribuent à expliquer certains choix stratégiques locaux concernant l'agriculture, mais ces choix tiennent aussi à des formes variées d'implication des acteurs locaux dans les projets de Pays et à l'organisation territoriale des acteurs.

### **Des projets également influencés par l'implication et l'organisation territoriale des acteurs**

L'analyse des matériaux recueillis (entretiens auprès des acteurs locaux, documents des Pays) suggèrent que certains choix stratégiques tiennent aux configurations singulières d'acteurs impliqués dans les instances de chaque Pays qui, au travers de leurs échanges de points de vue et leurs anticipations, pèsent sur la sélection des thématiques portées et développées au sein de leur pays. Les ambitions affichées et leur concrétisation sont manifestement influencées par l'implication d'élus locaux et se traduisent notamment dans la décision de doter le pays d'une capacité d'ingénierie dont le rôle est déterminant tant dans l'émergence et l'accompagnement de porteurs de projet que dans la mise en cohérence des soutiens publics des différents niveaux institutionnels de l'échelle européenne à l'échelle locale.

Ainsi, l'ambition exprimée par les Pays dans certains domaines d'intervention ne peut être clairement mise en relation avec des caractéristiques spécifiques de leur territoire (par exemple, le caractère original de l'intervention dans le domaine de l'environnement et du développement durable portée par le Pays Auxois-Morvan et le Pays Puisaye-Forterre ne tient pas à des enjeux plus importants et spécifiques dans ces deux Pays par rapport aux autres), mais paraît plutôt être le résultat d'une priorité parmi d'autres que se sont donnés les acteurs locaux. Certains choix stratégiques et leur concrétisation sont également très influencés par la capacité d'ingénierie dont se sont dotés les Pays. Ainsi, parmi les quatre Pays bourguignons étudiés de manière approfondie (Diop, 2011), deux ont fait le choix d'une équipe restreinte, le Pays Chalonnais (5 agents) et le Pays Nivernais Morvan (4 agents) ; les deux autres se sont dotés d'une équipe plus importante, le Pays Auxois-Morvan (8 agents) et le Pays Puisaye-Forterre (11 agents). Dans ces 4 Pays, au-delà des personnes chargées de fonctions transversales, tous ont un(e) chargé(e) de mission dans le champ du tourisme (ou/et de la culture ou encore en art et histoire) et un(e) chargé(e) de mission Leader dont le champ thématique d'intervention reflète les priorités spécifiques de chaque pays. Il en est de même pour les champs thématiques des autres chargé(e)s de mission recrutés (Auxois Naturellement en Auxois-Morvan ; NTIC, Agriculture en Nivernais-Morvan ; Plan Climat Energie, Natura 2000, Mission sociale et habitat en Puisaye-Forterre). L'importance de l'équipe est corrélée

avec la diversité des dispositifs mobilisés et le montant du financement obtenu pour financer les axes du projet (ETHEIS, 2006).

Dans le domaine de l'agriculture et des filières associées, les Pays se différencient également par leur manière d'aborder les questions agricoles dans leurs projets et dans leur organisation, sans rapport manifeste avec les caractéristiques structurelles de leur territoire. Deux d'entre eux (Nivernais-Morvan et Puisaye-Forterre) traitent ces questions de manière plutôt sectorielle tandis que les deux autres les inscrivent dans une stratégie transversale (Chalonnais et Auxois-Morvan). Cela se traduit aussi dans l'organisation des instances du Pays et l'implication des agriculteurs. Les deux premiers ont opté pour la mise en place d'une commission spécifique agriculture tandis que les deux autres ont adopté d'autres formes d'implication des agriculteurs.

Ainsi, dans le **Pays Nivernais-Morvan**, la mobilisation initiale effective d'agriculteurs est assez rapidement retombée du fait d'un écart significatif entre des agriculteurs qui attendaient du Pays des retombées sectorielles (proposition de projets de transport de paille, d'élagage de haies) alors que la visée du pays a porté sur des actions plus transversales. Dans le **Pays Puisaye-Forterre**, l'héritage de trois décennies d'existence d'un comité de développement agricole centré sur des préoccupations sectorielles (remembrement, drainage) n'a pas été relayé au sein du Pays qui a privilégié les problématiques touristiques et culturelles. Comme en Nivernais-Morvan, les attentes essentiellement sectorielles des acteurs agricoles vis-à-vis du Pays peuvent expliquer cette situation (exemple : refus de soutenir l'embellissement des cours de ferme qui a été une source d'incompréhension entre Pays et agriculteurs), l'effacement de l'agriculture dans le contrat en cours en Puisaye-Forterre s'observe également par le retrait du chargé de mission de la Chambre d'Agriculture du pays à partir de début 2009.

En revanche, dans le **Pays Auxois-Morvan**, la charte affiche clairement les intentions du Pays de soutenir l'agriculture en l'incluant dans la thématique transversale de développement durable labélisée dans le cadre d'une démarche d'Agenda 21 local (cf. supra) et de valorisation des productions locales (pas seulement agricoles). Cela se traduit également dans l'organisation de ses instances qui ne comprend pas de commission Agriculture, car le pays a opté pour une participation des agriculteurs dans des commissions à visée transversale (commission Economie, commission Culture et Tourisme, commission Environnement...) selon « *une vision globale de l'agriculture intégrée au territoire* » permettant de « *régler les problèmes d'incompréhension liés à la méconnaissance de l'autre* », « *de ne pas marginaliser l'agriculture dans un projet qui sert l'agriculture certes mais pas seulement* » (président du Conseil de développement, issu du monde agricole). La conception du caractère multifonctionnel de l'agriculture dans le projet de territoire a fait l'objet d'une large concertation locale et semble intégrée par les agriculteurs et leurs organisations locales. Il en est de même dans le **Pays Chalonnais** où les questions agricoles sont intégrées de manière transversale dans plusieurs domaines d'intervention (tourisme, environnement, solidarité urbain/rural et aménagement du territoire). Cela se concrétise également dans l'organisation en commissions (pas de commission agriculture).

L'implication variable des agriculteurs - à titre individuel ou en tant que représentants de la profession - dans les responsabilités des Pays étudiés, paraît bien être un facteur explicatif de la concrétisation de certaines ambitions stratégiques impliquant l'agriculture, de même que le recours à une ingénierie spécifiquement dédiée à cette ambition. L'analyse des projets de développement économique dans le domaine des circuits de proximité permet d'étayer cette interprétation (3.4.).

### **3.4. Pays et développement économique : la question des circuits de proximité**

Comme déjà souligné, tous les Pays ont formulé l'intention dès le premier contrat de soutenir la diversification de l'activité des exploitations agricoles, mais seuls quelques uns se distinguent par une visée plus ambitieuse de développement des circuits de proximité, surtout à partir du contrat en cours (2007-2013). Si cette orientation est plutôt le fait de Pays urbains ou composites (Chalonnais, Sud-bourgogne, Beaunois...), elle ne l'est pas exclusivement puisqu'elle concerne également au moins un des Pays ruraux étudiés (Auxois-Morvan). Elle constitue également une des orientations

stratégiques du PNR Morvan, autre territoire de projet, dont le périmètre recouvre celui de plusieurs Pays, dont le Nivernais-Morvan. L'analyse de cette question a été fondée de manière principale sur les projets et réalisations de trois Pays bourguignons (Chalonnais, Beaunois et Auxois-Morvan), et de manière plus partielle sur ceux du PNR Morvan.

### **Des projets articulant offre et demande locales...**

Tous les projets reposent sur une analyse étayée de la situation de l'offre et de la demande locales, basée sur la réalisation d'un état des lieux de l'offre des producteurs en vente directe et de la demande potentielle (partielle) sur leur territoire. Comparativement à d'autres régions (comme déjà souligné, supra), en Bourgogne, le nombre et la part d'exploitations pratiquant la vente directe sont assez faibles (hors viticulture) et ont peu évolué au cours de la dernière décennie. Ce trait est d'abord lié au caractère rural de cette région (faible densité urbaine et potentiel de consommation) et aux orientations productives dominantes dans cette région (spécialisation en grandes cultures et en bovins-viande). Mais il est également à mettre en relation avec le faible nombre de formes d'organisation collective des producteurs en vente directe (bien qu'il soit en augmentation). Ce fait peut s'expliquer par l'éloignement géographique des producteurs et la quasi-absence dans cette région (relativement à d'autres) de lieux d'échanges au sein de réseaux professionnels (comme les CIVAM) qui, ailleurs, ont pu aider à la création de ce type d'activité quand ces réseaux en ont fait une de leurs orientations prioritaires. De ce point de vue, les Pays bourguignons étudiés pallient cette carence en favorisant la mise en réseau des producteurs en vente directe (création d'association de producteurs) et l'émergence de formes d'organisation collective (marchés paysans, point de vente collectif, outil de transformation collectif). Toutefois, même quand les Pays ont mis en œuvre des moyens dans cette optique, ils se heurtent à des limites qui tiennent aux facteurs pesant sur la décision des producteurs de développer ou non leur activité de vente directe pour ceux déjà en place, ou de s'engager dans cette activité, pour les autres (Capt et al. 2011).

C'est pourquoi, dans leur volonté de rapprocher production et consommation locales, les Pays étudiés se sont également adressés aux acteurs des filières longues dans l'optique de favoriser l'émergence de nouvelles formes d'organisation, non pas en circuit court (défini comme comprenant au plus un intermédiaire entre producteur et consommateur) mais en circuit de proximité en s'appuyant sur la demande potentielle d'approvisionnement local des différents acteurs de la distribution (restauration collective, GMS, restauration locale). Les projets de ces Pays présentent le trait commun d'initier la démarche avec les acteurs des filières de produits animaux (viande bovine pour deux d'entre eux, volailles pour le troisième), mais ils diffèrent par le type de distribution locale ciblée au départ : GMS pour deux d'entre eux (avec extension ensuite aux bouchers et restaurateurs locaux pour l'un des deux), restauration collective pour le troisième. L'une des principales difficultés à laquelle se heurtent ces projets porte sur la capacité à organiser l'offre et la demande au même rythme, en tenant compte des caractéristiques technico-économiques spécifiques du produit (par exemple, problème de valorisation de la bête entière en viande bovine) et des besoins et exigences de la demande locale selon le type d'acteur (types et conditionnement des morceaux, prix, logistique d'approvisionnement).

Les Pays étudiés n'en sont pas au même stade de leur projet : pour deux d'entre eux, les plus avancés, ces difficultés ont plutôt conforté les acteurs traditionnels de ces filières qui ont adapté à la marge leur organisation pour rapprocher production et consommation locales. Ainsi, pour l'un des Pays, les 250 producteurs de viande charolaise adhérents du projet (la moitié des producteurs du territoire) écoulent leurs animaux au travers des trois groupements de producteur et abattoirs avec lesquels ils travaillent jusqu'alors : le cahier des charges spécifie les types d'animaux bovins et le respect de pratiques respectueuses de l'environnement et précise que les animaux doivent être nés au sein du pays mais peuvent être abattus dans l'aire d'abattage des groupements de producteurs (échelle de la région Bourgogne). Pour l'autre Pays, une nouvelle organisation (sous forme associative) des producteurs de viande charolaise a été mise en place, basée sur l'adoption d'une charte et d'un cahier des charges précisant certaines règles (choix des bêtes, établissement et suivi du calendrier d'abattage, prix et suivi de leur « bonne application ») dans les transactions avec les

acteurs traditionnels de la filière locale pour l'écoulement local de leurs produits (grossistes et abattoir public local).

A ce stade de réalisation, les flux concernés sont faibles au regard de la production locale : 250 bêtes charolaises à l'année pour le premier Pays (deuxième année de réalisation), 100 bêtes charolaises pour le second (démarrage en 2012) mais potentiel de 300 bêtes ensuite. Dans le premier cas, le prix de la viande vendue en GMS est comparable à celui de la viande charolaise en Label rouge à laquelle elle s'est quantitativement substituée, ce qui donne lieu à controverse dans le milieu professionnel. Dans le second Pays, les producteurs ont obtenu un prix supérieur à leur valorisation alternative (+ 25% du prix carcasse), consigné dans la convention les liant aux autres acteurs en aval.

### **... combinant une diversité de leviers d'intervention...**

Un autre trait remarquable de ces projets est qu'ils requièrent la combinaison d'une diversité de leviers d'intervention pour être menés à bien. Le premier levier mobilisé pour constituer un projet cohérent et l'inscrire dans la durée consiste à doter le Pays d'une capacité d'ingénierie afin d'agir sur l'organisation des acteurs locaux (création et animation de lieux de rencontre réguliers, diffusion d'informations). Tous les projets étudiés se caractérisent ainsi par l'embauche d'un chargé de mission dont l'activité est entièrement ou en grande partie dédiée à ce domaine d'intervention. Les fonds obtenus dans cette optique proviennent d'un financement obtenu dans le contrat de pays (financement du Conseil Régional ou du Conseil Général) et d'un projet Leader labellisé, dispositif qui finance notamment l'embauche d'un chargé de mission spécifiquement dédié à la réalisation de ce projet. Dans les cas étudiés en Bourgogne, ces chargés de mission sont tous issus d'une formation d'ingénieur agronome.

Deux autres types de leviers sont également mobilisés dans ces projets. Le premier vise la production de connaissances, la diffusion d'information et la formation d'acteurs locaux sur l'état, les conditions et les perspectives de développement de l'offre et de la demande : réalisation d'études soit sur la base de ressources internes du Pays (chargés de mission), avec la collaboration dans plusieurs cas d'étudiants d'écoles d'ingénieur, soit en ayant recours à une expertise externe, notamment pour l'étude de la demande potentielle (CERD, organisme bourguignon dédié aux porteurs de projet de ce type) ; actions de formation des professionnels et de sensibilisation du grand public. Le deuxième levier concerne l'investissement matériel (modernisation d'abattoir, création de salle de découpe, outils de transformation et commercialisation collective) : il vise à abaisser le coût des investissements en mobilisant et en coordonnant différents dispositifs publics (crédits sectoriels des régions et conseils généraux) et en le complétant par un soutien du Pays dans certains cas.

### **... et élargissant la coopération locale entre acteurs privés et acteurs publics**

Tous ces projets reposent sur un partenariat entre acteurs publics locaux et acteurs privés, ainsi que sur une coopération élargie entre acteurs privés (qui dépasse les frontières classiques des filières agroalimentaires). La coopération effective et singulière (à chaque localité) entre des acteurs appartenant à des mondes différents, peu habitués à se rencontrer, leur permet d'envisager et de concrétiser des perspectives de développement qui restent toutefois difficiles à quantifier. Ainsi, ces projets ne peuvent se déployer sans l'implication d'élus des collectivités territoriales (pas seulement des Pays, mais aussi de communautés d'agglomération et de communautés de communes) et de la profession agricole. Ces projets ne reposent pas seulement sur la coopération de producteurs agricoles à titre individuel intéressés par ce type de démarche, ils sont également tous activement soutenus par des élus (ou anciens élus) du monde agricole à un double titre : ayant (ou ayant eu) des responsabilités au sein d'organisations professionnelles agricoles (syndicats, Chambre d'agriculture, CUMA...) et siégeant dans des instances du Pays, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes. Les entretiens menés auprès de ces acteurs du monde agricole présents dans les instances des Pays et des collectivités territoriales révèlent que la question du développement de circuits de proximité est objet de positions contrastées au sein de la profession :

si certains doutent de cette perspective ou n'y sont pas favorables, d'autres (de toutes tendances syndicales) y voient la possibilité pour les agriculteurs de faire face aux enjeux auxquels leur activité est confrontée (évolution des attentes des consommateurs, prise en compte des considérations environnementales) et l'espoir d'être mieux rémunérés et reconnus dans leur métier.

### **Cohérence entre aire de marché et aire de responsabilité sociopolitique**

L'adéquation de l'échelle territoriale de mise en œuvre des différents projets économiques étudiés avec celle des structures susceptibles de porter les projets dans le domaine des circuits de proximité est centrale. En effet, l'une des difficultés manifeste des opérations de développement local est d'identifier et de rapprocher, ou plutôt articuler deux périmètres d'étendues disparates : des aires « fonctionnelles », de nature technico-économique, qui correspondent aux aires de marché pertinentes pour chaque produit, c'est-à-dire au bassin de collecte des inputs et d'écoulement des outputs (demande finale) ; des aires de décision et de responsabilité, de nature sociopolitique, qui prennent en compte l'espace de « concernement » des acteurs publics et privés dans les projets. Ces deux types de périmètre sont le plus souvent décalés et la capacité à les articuler dépend du type de structure porteuse. De ce point de vue, deux types de situation se dégagent.

Le premier cas de figure est celui d'une opération ponctuelle menée à l'échelle d'une commune ou d'une communauté de communes, et pour laquelle cette structure porteuse est pertinente : par exemple, la création d'un magasin de producteurs locaux ou d'un marché paysan.

Le deuxième cas de figure est celui d'un projet de développement intégré, conçu et porté par un Pays pour lequel ce type de structure porteuse s'avère alors adéquate car il s'agit de prendre en compte une aire fonctionnelle plus large et de réunir un ensemble de conditions favorables au développement de ces projets, en termes d'association de différents acteurs locaux aux décisions, de capacité à se doter d'une ingénierie, de compétences spécifiques et de financement des projets. Des travaux se dégagent également les limites et conditions des interventions à cette échelle infra-régionale. Par exemple, concernant le domaine étudié, il ressort que pour certaines formes de circuits de proximité, en particulier la restauration collective, l'intervention des Pays nécessite d'être coordonnée à une échelle plus large, soit entre plusieurs pays ou/et PNR, soit à l'échelle régionale, notamment quand elle concerne les établissements scolaires (qui sont sous la responsabilité des régions) ou/et départementale, selon les types d'acteurs concernés (producteurs agricoles, firmes agroalimentaires).

## **4. Conclusion**

Au regard du questionnement initial de cette recherche qui portait sur la pertinence de l'intervention des Pays (comme exemple emblématique des territoires de projet) concernant l'agriculture (adéquation entre les objectifs de l'intervention et les besoins nés de l'évolution du contexte) et sur la cohérence externe de leurs choix (articulation avec les autres niveaux d'action publique), les travaux ont débouché sur des résultats assez probants globalement, en pointant des relations significatives entre les types de projets, les caractéristiques des territoires et de l'agriculture locale.

Alors que dans les chartes de territoire des Pays, l'agriculture n'est pas considérée comme enjeu stratégique, les contrats de Pays affichent explicitement l'ambition d'intervenir sur l'agriculture soit par des mesures destinées spécifiquement aux acteurs agricoles soit en mobilisant les acteurs agricoles au service d'enjeux plus transversaux. Même si les marges de manoeuvre territoriale de l'intervention sur l'agriculture restent assez limitées dans ce secteur largement exposé à la libéralisation des marchés et à la prégnance de la régulation sectorielle en agriculture, l'analyse des domaines et leviers d'intervention des Pays met au jour une certaine cohérence et pertinence pour agir sur l'agriculture et contribue ainsi au débat sur les échelles pertinentes de territorialisation des politiques (Gilly et *al.*, 2005 ; Guérin et *al.*, 2007 ; Berriet-sollicet et *al.*, 2010b) dans un contexte de réforme des collectivités territoriales qui a conduit à remettre en cause les Pays.

L'intervention des Pays dans le champ de l'agriculture s'inscrit dans le prolongement des politiques des collectivités territoriales tout en s'en démarquant assez sensiblement par une focalisation forte sur les thématiques de la diversification, de la valorisation locale des biens et services produits par l'agriculture, et sur la gestion des externalités. Quant aux leviers d'intervention mobilisés, au-delà du rôle de relais des Pays concernant l'aide aux entreprises (levier majoritaire, mais davantage centré sur l'investissement immatériel que sur l'investissement matériel), les Pays se distinguent par l'importance de l'accompagnement à l'émergence et au montage de projets grâce à l'investissement dans l'ingénierie, dans la coopération entre acteurs. De plus, alors que l'intervention publique sur l'agriculture est en général très majoritairement centrée sur l'offre, les Pays portent une attention croissante à l'intervention sur la demande, qu'elle soit alimentaire ou non alimentaire, paysagère ou/et environnementale.

Au-delà de ces traits communs, les projets de développement des Pays sont différenciés et, comme attendu, portent la marque des spécificités du territoire (liées entre autres à leur structuration urbaine ou rurale) et de leur agriculture. Toutefois, certaines orientations stratégiques et réalisations ont peu à voir avec les caractéristiques du territoire ou/et de l'agriculture et sont manifestement liées à l'implication des acteurs locaux, notamment agricoles, dans les instances et projets du Pays et à la capacité d'ingénierie dont se sont dotés certains pays, laquelle a un rôle déterminant tant dans l'émergence et l'accompagnement de projets associant différents acteurs locaux que dans la mise en cohérence des soutiens publics des différents niveaux institutionnels, de l'échelle européenne à l'échelle locale.

Dans le domaine du développement économique, compte tenu de la petite dimension du périmètre de beaucoup de Pays, le questionnement portait sur la capacité de ces entités à valoriser leurs ressources internes dans des champs de force qui en dépassent les frontières. Les compétences dans le domaine du développement économique ont été dévolues aux conseils régionaux, mieux à même d'intervenir sur les deux systèmes agroalimentaires structurés en filières par produit, banal ou différencié, dont les aires de marchés relèvent le plus souvent de cette échelle d'intervention. Au regard de l'enjeu de relocalisation des productions alimentaires, cette contribution met au jour la pertinence également de territoires infrarégionaux pour le développement de certaines formes de circuits de proximité, même si leur impact économique actuel est limité en termes d'importance des flux de denrées concernées et d'emplois locaux. Elle confirme ainsi les résultats de travaux antérieurs sur les Pôles d'Excellence Rurale (Capt et *al.*, 2009, 2012) en montrant la capacité des Pays à coordonner un ensemble d'acteurs hétérogènes et à s'articuler avec d'autres échelles d'intervention, tout en pointant certaines conditions et limites.

Les limites méthodologiques du travail tiennent notamment au faible nombre d'études approfondies de projets de Pays et à leur approche principalement qualitative, plaidant pour un prolongement de ce type de travaux afin d'en élargir la base d'observation et d'introduire une analyse quantitative de façon à examiner la portée plus générale des cas étudiés.

## Bibliographie

- Aubert Francis, Lépicié Denis., Perrier-Cornet Philippe ; (2006). Structure économique des territoires : une analyse des disparités micro-régionales à l'échelle des Pays en France. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*. 2 : 203-225
- Aubert Francis, Lépicié Denis, Perrier-Cornet Philippe, Sencébé Yannick ; (2006). La construction de territoires micro-régionaux et leur signification économique: Le cas des « pays » en France. *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, XXIX: 1 (Spring/printemps 2(06), 85-102.
- Aubert Francis, Piveteau Vincent, Schmitt Bertrand (coords) ; (2009). *Politiques agricoles et territoires*. Versailles : Editions QUAE.
- Barot-Cortot Sophie ; (2010). « *Collectivités locales, structures de développement local et circuits courts de commercialisation de produits alimentaires* », Mémoire d'Ingénieur Esitpa, CESAER Dijon, sous la direction de A. Leseigneur et D. Capt, 145 p.
- Berriet-Sollicé Marielle ; (1999). *Les interventions décentralisées en agriculture*. L'harmattan, 333p .
- Berriet-Sollicé Marielle ; Guérin Marc ; Aubert Francis ; (2006). Les interventions des régions et des départements dans le développement agricole et rural, *Ingénieries-EAT*, n° spécial, 131-143.
- Berriet-Sollicé Marielle., Trouvé Aurélie ; (2010a). La politique agricole commune est-elle territoriale ? in Bertrand Hervieu, Nonna Mayer, Pierre Muller, François Purseigle, Jacques Rémy, *Les mondes en politique*. Paris : SciencesPo les Presses, 397-413.
- Berriet-Sollicé Marielle, Barbut Laurent ; (2010b). Quel avenir pour les pays dans le millefeuille français ? *Pouvoirs locaux*, 86 III, 7-12.
- Berriet-Sollicé Marielle., Chabé-Feret Sylvain. (dir) ; (2011). *Analyse et évaluation des impacts attendus de la politique de développement rural. Pour un pilotage plus efficace à l'échelle régionale. Rapport scientifique de fin de projet. Projet réalisé dans le cadre du programme de recherche 2009-2011, Pour et Sur le Développement Régional cofinancé par l'INRA et les Régions Bourgogne et Auvergne*. 44 p.
- Capt Danièle, Schmitt Bertrand ; (2000). *Economie spatiale et agriculture. Les dynamiques spatiales de l'agriculture contemporaines*. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, 385-406.
- Capt Danièle, Wavresky Pierre ; (2011a). *Vers un développement des circuits courts dans le domaine alimentaire en France. Importance, localisation et caractéristiques des producteurs*. 5èmes Journées de Recherche en Sciences Sociales, SFER-INRA,-CIRAD, AgroSup Dijon, 8-9 décembre, 30 p.
- Capt Danièle, Leseigneur André, Gervreau Guillaume, Diallo Abdoul ; (2011b). *Les exploitations bovines laitières en circuits courts : diversité, localisation et approche des performances*, Rapport final d'étude « Elaboration d'un référentiel technico-économique dans le domaine des circuits de commercialisation » au Ministère chargé de l'agriculture (MAAPRAT), CESAER AgroSupDijon-INRA, 150 p.
- Capt Danièle (dir.), Aubert Francis, Berriet-Sollicé Marielle, Lépicié Denis, Barbut Laurent, Desgree Anne ; (2009). *Facteurs de localisation et gouvernance des Pôles d'Excellence Rurale*, Rapport de recherche CESAER, convention DIACT, 56 p. + annexes.
- Capt Danièle, Aubert Francis, Lépicié Denis ; (2012). La dimension économique des pôles d'excellence rurale, in De Roo Priscilla (coord.) *Les pôles d'excellence rurale. Regards sur une politique territoriale*, La documentation française (à paraître).
- Chevassus-Lozza, Daniel Karine ; (2006). Market openness and geographical concentration of agricultural and agro-food activities : the challenges for French regions, *Canadian journal of regional science*, special issues vol. XXIX, 1, 21-42.

- Daniel Karine ; (2003). Concentration et spécialisation, quel schéma pour l'agriculture communautaire? *Economie et Prévision*, 158, 105-120.
- Diop Mamadou ; (2011). La fabrication d'une ingénierie territoriale – les agents de développement et leur partenariat avec les organismes socioprofessionnels dans les actions agricoles du territoire, *Mémoire d'Ingénieur Agrosup Dijon* : 67 p.
- ETD ; (2006). L'ingénierie de développement mobilisée dans les pays, *Entreprises Territoire Développement (ETD), Les notes de l'observatoire*, 17 p.
- ETD ; (2008). Les territoires dans les stratégies de développement économique des Régions, *Les notes d'ETD*, 33 p.
- ETHEIS ; (2006). Evaluation finale du Programme 22 du contrat de plan 2000-2006 : Contractualiser le soutien aux pays, SGAR et Région Bourgogne, 86 p.
- Gaigné Carl ; (2011). Urbanisation et durabilité des systèmes alimentaires, in : Esnouf Catherine, Russel Marie, Bricas Nicolas (dir.), *duALIne – durabilité de l'alimentation face à de nouveaux enjeux. Questions à la recherche*. Rapport Inra-Cirad, Paris : QUAE, 96-111.
- Gauche Agnès, Chiffolleau Yuna, Prevost Bernard, Touzard Jean Marc, Tozanli S ; (2011). *Productions maraîchères en circuits courts : diversité des modèles et approche des performances*, Rapport final étude « Elaboration d'un référentiel technico-économique dans le domaine des circuits de commercialisation », Ministère chargé de l'agriculture (MAAPRAT), INRA-AgroSupDijon, 157 p.
- Gilly Jean Pierre, Wallet Frédéric ; (2005). Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance locale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des pays en France. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 5, 699-722.
- Guérin Marc, Moquay Patrick ; (2007). Entre banalisation et extinction, quel avenir pour les Pays ? Quelques éléments de prospective. *Ingénieries*, 49, 3-16
- Guerin Marc ; (2009). Politiques de développement rural centrées sur l'agriculture et les collectivités territoriales, in : F. Aubert, V. Piveteau, B. Schmitt (coord.), *Politiques agricoles et territoires*. QUAE, 183-198.
- Perrier-cornet Philippe ; (2009). Les systèmes agroalimentaires localisés sont-ils ancrés localement ? Un bilan de la littérature contemporaine sur les SYAI, in Aubert F., Piveteau V., Schmitt B. *Politiques agricoles et territoires*. Versailles : Editions QUAE.
- Sencébé Yannick (dir.) ; (2011). *Agriculteurs et territoires : quelles inscriptions pour quel développement ? Rapport scientifique de fin de projet TERAGRI, réalisé dans le cadre du programme de recherche 2009-2011 « Pour et Sur le Développement Régional » (PSDR) cofinancé par l'INRA et la Région Bourgogne*, 46 p.
- Toulemonde Jacques ; (1997). Faut-il libérer l'évaluation de ses liens de causalité ? Une réponse illustrée par les politiques structurelles européennes, *Annales des Mines*, 76-88.
- Truvé Aurélie ; Berriet-Sollicec Marielle ; Déprés Christophe ; (2007). Charting and theorising the territorialisation of agricultural policy. *Journal of Rural Studies* 23 (2007) 443–452.
- Wassmann Jean Luc ; (2008). Une clarification de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales. Commission des lois de l'assemblée nationale. *Rapport de la mission d'information*.

## Annexes

Tableau A – Typologie spatiale des Pays

Types de Pays	Caractéristiques des types de Pays		Pays de Bourgogne
Pays d'agglomération et urbains	% population en Espace à Dominante Urbaine (EDU) > 70		Au moins un pôle urbain Autunois Morvan Chalonnais Nevers Sud Nivernais Sud Bourgogne
Pays périurbains	% population en Espace à Dominante Urbaine (EDU) + population en EDR sous faible influence urbaine (RURB) > 70 % population en communes périurbaines > % population en espace sous faible influence urbaine (RURB)		Au moins un pôle rural Plaine de Saône Vingeanne Seine et Tilles en Bourgogne
Pays ruraux	Pays ruraux	% population en EDR > 70	Aucun pôle rural Nivernais Morvan Puisaye Forterre
		Un pôle rural	Châtillonnais Tonnerrois
	Pays ruraux maillés	% population en EDR > 70	Pôle urbain + Pôle rural $\geq 2$ ou Pôles ruraux $\geq 2$ Auxois-Morvan Charolais Brionnais
Pays composites	% population en EDU < 70 % population en EDR < 70		Soit aucun pôle rural, soit un pôle rural, soit encore pôle urbain+pôle rural $\geq 2$ Avalonnais Bresse Bourguignonne Beaunois Bourgogne Nivernaise

Source : UMR CESAER, INRA-AgroSup Dijon, selon ZAUER 1999 INSEE.

La typologie spatiale INSEE – INRA est basée sur le degré de polarisation des emplois et l'intensité des migrations domicile-travail :

**Espace à dominante urbaine (EDU) = pôles urbains** (unités urbaines > 5000 emplois) + **communes périurbaines** (> 40% des actifs travaillent en pôle urbain)

**Espace à dominante rurale (EDR) = pôles ruraux** (petites villes entre 1500 et 5000 emplois) + **couronnes des pôles ruraux** (communes dont plus de 40% des actifs travaillent dans un pôle rural) + **autres communes rurales** (moins de 40% de leurs actifs travaillent dans des pôles). Dans ce dernier groupe, **communes rurales sous faible influence urbaine (RURB)** = partie des communes rurales les plus tournées vers les pôles (ayant entre 20 et 40% de leurs actifs travaillant dans des pôles).

Tableau B - Dénombrement de la Population des Pays en 1990, 1999 et 2007

	Densité de la population 2007 (hab. / km2)	Population 2007	Taux annuel de variation de population entre 1999 et 2007	dont dû au solde naturel	dont dû au solde migratoire
<b>Moy. Pays d'agglomération et urbains</b>	<b>72</b>	<b>101984</b>	<b>0,04</b>	<b>0,01</b>	<b>0,03</b>
Autunois Morvan	31	44823	-0,38	-0,29	-0,09
Chalonnais	97	146570	0,43	0,25	0,18
Nevers Sud Nivernais	60	123923	-0,33	-0,07	-0,26
Sud Bourgogne	101	92620	0,43	0,14	0,29
<b>Moy. Pays périurbains</b>	<b>30</b>	<b>26608</b>	<b>0,91</b>	<b>0,35</b>	<b>0,56</b>
Plaine De Saone Vingeanne	41	33028	1,17	0,33	0,84
Seine Et Tilles En Bourgogne	20	20187	0,66	0,37	0,28
<b>Moy. Pays ruraux</b>	<b>21</b>	<b>4400</b>	<b>-0,18</b>	<b>-0,47</b>	<b>0,29</b>
Auxois Morvan	22	55675	-0,04	-0,29	0,25
Charolais Brionnais	37	90466	-0,18	-0,20	0,02
Chatillonnais	12	21526	-0,67	-0,32	-0,35
Nivernais Morvan	14	36945	-0,23	-0,99	0,76
Puisaye Forterre	21	35223	0,51	-0,63	1,13
Tonnerrois	20	24170	-0,45	-0,38	-0,06
<b>Moy. Pays composites</b>	<b>41</b>	<b>60117</b>	<b>0,39</b>	<b>-0,26</b>	<b>0,65</b>
Avallonnais	25	34370	0,04	-0,41	0,45
Beaunois	63	86269	0,37	0,21	0,16
Bourgogne Nivernaise	31	56865	0,07	-0,56	0,64
Bresse Bourguignonne	44	62964	1,10	-0,27	1,37
<b>Moy. Ensemble pays Bourgogne</b>	<b>40</b>	<b>6035</b>	<b>0,16</b>	<b>-0,19</b>	<b>0,35</b>

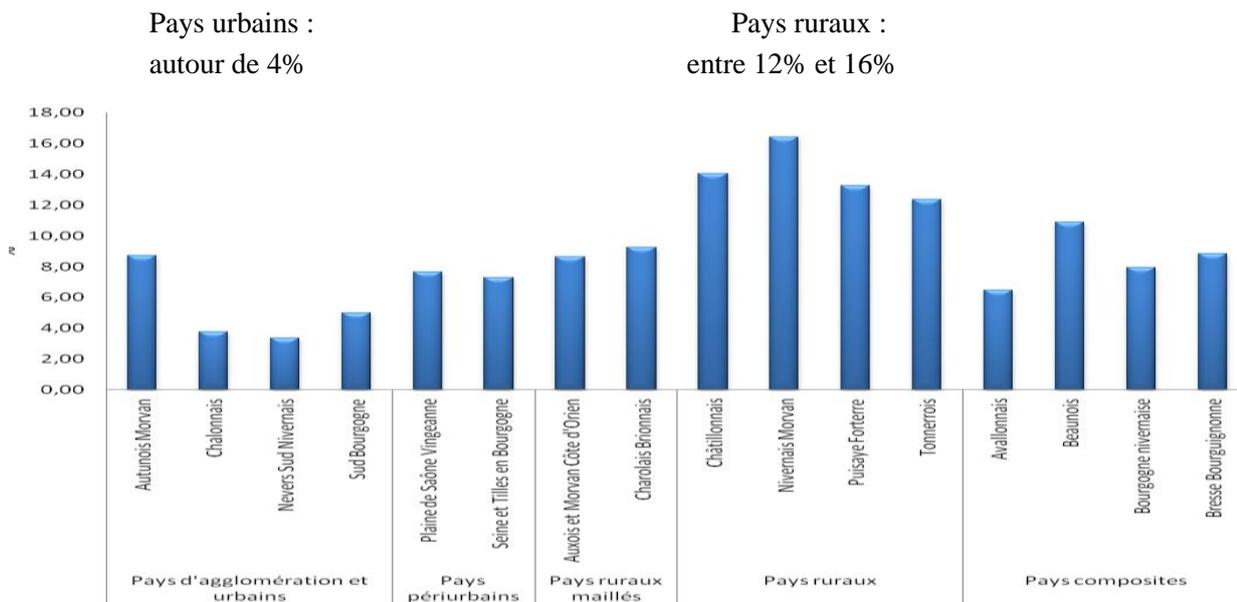
Source: Datar 2009, INSEE-RP 2007 exploitation principale

Tableau C : Nombre d'emplois, taux de variation et répartition sectorielle selon les Pays de Bourgogne

	Emplois		Répartition sectorielle (en %)							Estimat. part emploi touristique 2008 (1)	
	Nb emplois 2007	dont taux variation annuel moyen 99-07	Agriculture, sylviculture et Pêche (sect. A)	IAA (div. 10, 11, 12)	Autres industries (div. 05 à 09 et 13 à 33)	Construction (sect. F)	Commerce et réparation (sect. G)	Administration publique, enseignement, santé et action sociale (sect. O, P, Q)	Autres (sect. H, I, J, K, L, M, N, R, S, T, U)		Total
<i>Moy. Pays d'agglomération et urbains</i>	43618	0,6			15,0	6,8	12,8	32,6	25,6	100	2,4
Autunois Morvan	14993	0,3	5,2	2,1	15,4	8,2	12,0	32,5	21,7	100	2,4
Chalonnais	61778	0,7	8,7	1,6	16,3	6,2	14,1	29,3	27,8	100	2,3
Nevers Sud Nivernais	51022	0,1	3,8	2,6	15,2	6,5	13,0	35,1	26,3	100	2,0
Sud Bourgogne	46680	1,5	3,4	1,0	13,3	6,3	12,4	33,4	26,5	100	3,1
<i>Moy. Pays périurbains</i>	8094	0,4	5	3,1	23,9	8,9	8,6	28,2	20,7	100	1,3
Plaine De Saone Vingeanne	9376	0,7	7,5	2,2	15,1	7,7	10,4	38,5	17,4	100	1,5
Seine Et Tilles En Bourgogne	6813	0,1	7,6	3,2	32,7	10,2	6,8	18,0	23,9	100	1,1
<i>Moy. Pays ruraux</i>	15485	0,4	7,3	1,1	15,6	8,7	10,6	30,0	20,5	100	2,1
Auxois Morvan	20748	0,6	12,3	2,3	18,4	8,2	10,2	31,5	20,7	100	2,7
Charolais Brionnais	34442	0,3	8,6	2,4	22,0	7,9	12,6	25,9	20,4	100	2,0
Chatillonnais	7827	0,3	9,2	2,1	19,1	6,8	10,0	31,6	16,7	100	1,9
Nivernais Morvan	11735	0,1	14,0	1,7	6,3	10,0	10,3	31,1	23,6	100	1,9
Puisaye Forterre	9963	1,1	16,4	2,4	12,9	9,9	11,0	28,0	22,9	100	1,5
Tonnerrois	8196	-0,4	13,3	2,0	14,8	9,2	9,5	31,8	19,0	100	1,8
<i>Moy. Pays composites</i>	21755	0,9	12,4	3,4	14,6	7,3	15,3	26,9	22,5	100	3,7
Avallonnais	12529	1,1	8,5	4,9	15,2	7,2	16,4	29,1	24,5	100	4,4
Beaunois	35322	0,8	6,4	1,2	12,8	6,2	18,6	24,1	23,1	100	5,2
Bourgogne Nivernaise	19932	0,5	10,9	4,4	15,1	6,6	14,5	33,7	19,3	100	2,2
Bresse Bourguignonne	19235	1,2	7,9	2,9	15,4	9,2	11,6	20,5	23,2	100	2,0
<b>Moy. Ensemble pays Bourgogne</b>	<b>23162</b>	<b>0,6</b>	<b>8,8</b>	<b>11,3</b>	<b>16,3</b>	<b>7,9</b>	<b>12,1</b>	<b>29,6</b>	<b>22,3</b>	<b>100</b>	<b>2,6</b>

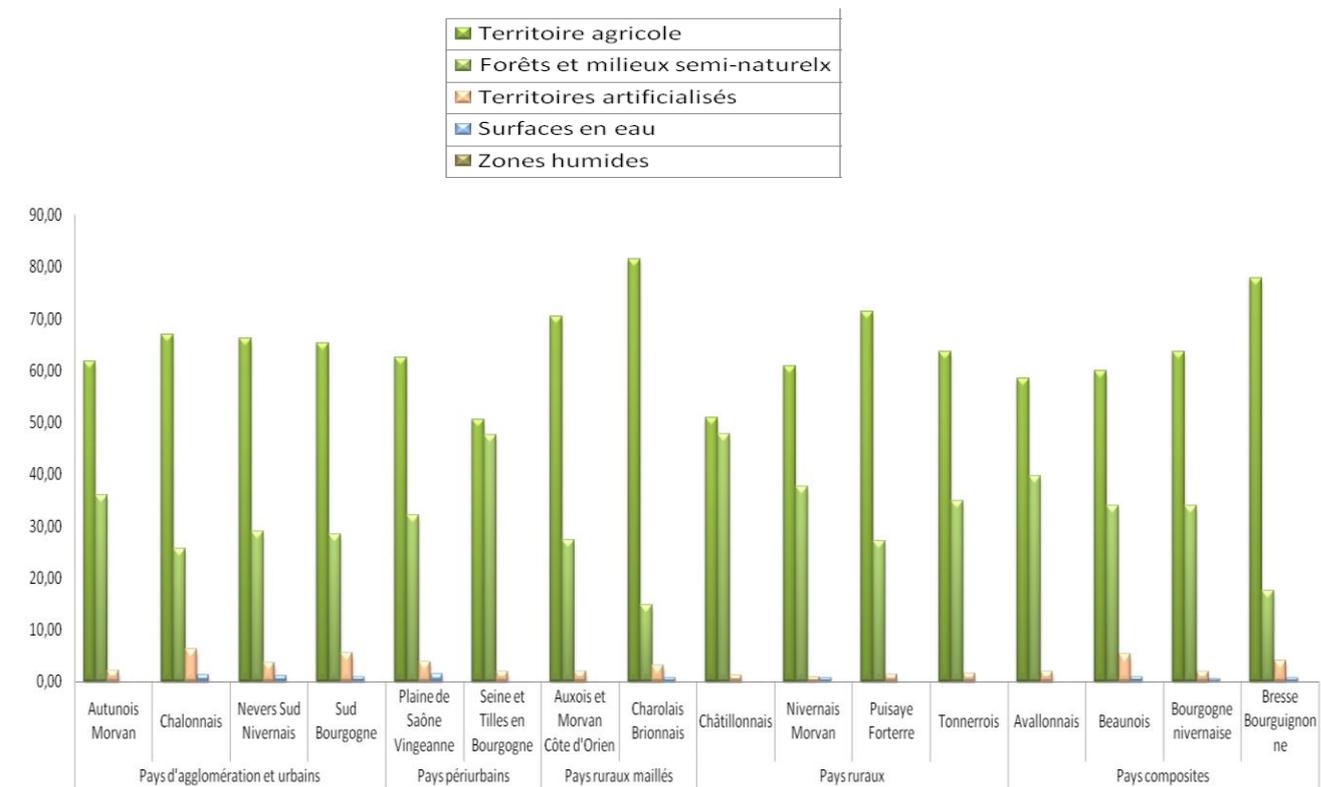
Source: INSEE-RP 2007 (1) : Les emplois touristiques correspondent à la somme des établissements sans salariés (source INSEE) et des salariés (sources Pôle Emploi) dans les 12 secteurs de la Naf rev. 2 suivants : 55.10Z, 55.20Z, 55.30Z, 56.10A, B et Cp, 56.30Z, 49.39C, 79.11Z, 79.12Z, 79.90Z, 96.04Z.

Graphique 1 - Part de l'emploi agricole dans l'emploi total selon les Pays en 2007



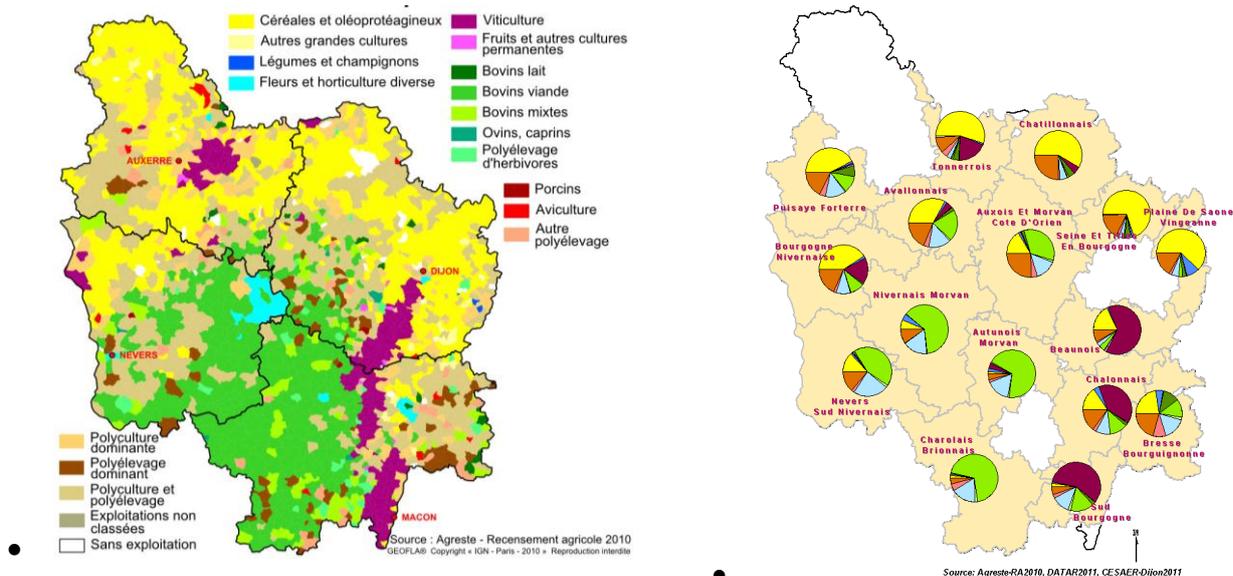
Source: INSEE-RP 2007

Graphique 2 - Part du territoire agricole dans l'occupation du sol en 2006



Source : Corinne Land Cover, traitement CESAER

Cartes 3 – Orientations technico-économiques agricoles des communes (carte à gauche) ; Répartition des orientations productives des exploitations (en %) selon les Pays (carte à droite) \*



Source : Agreste – DRAAF Bourgogne, Recensement agricole 2010 (données provisoires), traitement CESAER

**Spécialisation bovins-viande :** autunois-Morvan (83% des exploitations), Nivernais-Morvan (76%), Charolais bryonnais (85%), Nevers Sud Nivernais (55%)

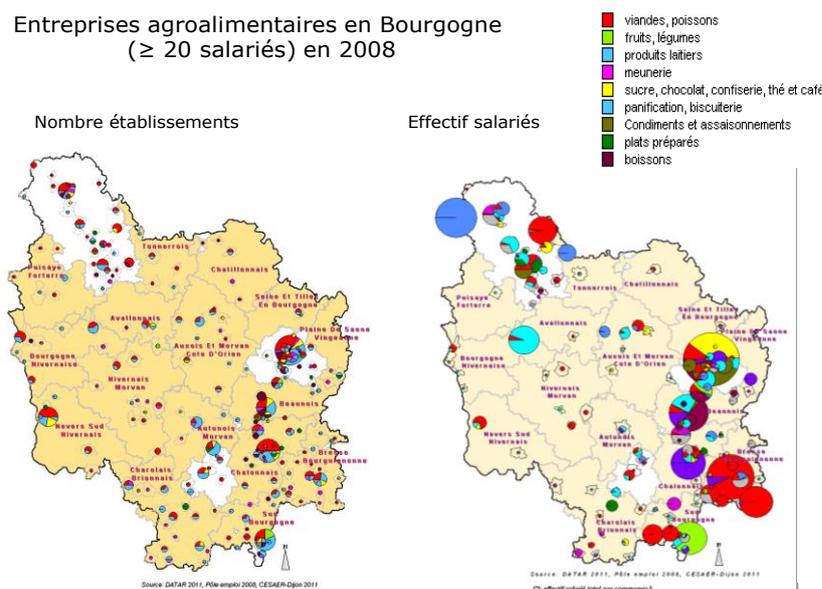
**Spécialisation Céréales, oléo-protéagineux et grandes cultures :** Plaine de Saône-Vingeanne (65%), Seine et Tilles en Bourgogne (74%), Châtillonnais (63%), Tonnerois (66%), Puisaye-Forterre (50%) ; Tonnerois (78%) ; Avalonnais (58%)

**Spécialisation viticulture :** Beaunois (64%) ; Sud Bourgogne (58%)

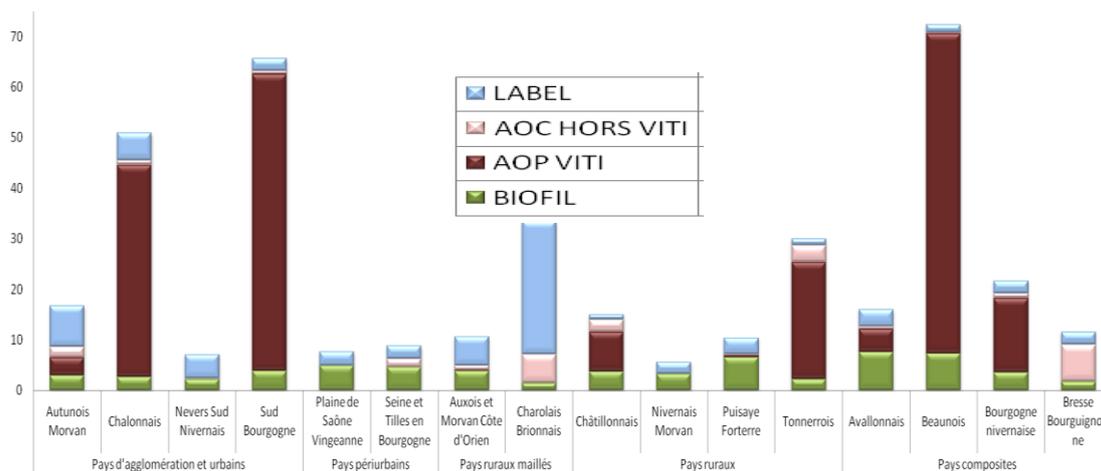
**Pas de spécialisation :** Chalonnais (viticulture, céréales et grandes cultures, bovins-viande) ; Auxois Morvan Côte d’Or (céréales et grandes cultures, bovins-viande) ; Bresse Bourguignonne (céréales et grandes cultures ; bovins lait et bovins lait-viande ; orientations mixtes)

Cartes 4 – Localisation des entreprises agroalimentaires en Bourgogne

Entreprises agroalimentaires en Bourgogne  
(≥ 20 salariés) en 2008



Graphique 3 – Part des exploitations produisant sous signes de qualité en 2010



**Vin AOP** : de 5% (Avalonnais) à 63% (Beunois)

**Fromages AOC** : entre 1%-2% (7 Pays) et 6%-7% (2 Pays)

**Label viande bovine** : 1%-3% (11 Pays) ; 6%-26% (2 Pays)

**Agrobiologie** : ≥ 5% (5 Pays)

Source : Agreste – DRAAF Bourgogne, Recensement agricole 2010 (données provisoires), traitement CESAER

Tableau D – Caractéristiques structurelles des exploitations agricoles des Pays Bourguignons

Pays Bourguignons		SAU moyenne par exploitation en ha		Répartition (%) des exploitations dans chaque pays selon leur dimension économique (PBS) en 2010			% des exploitations avec statuts GAEC et EARL dans chaque pays en 2010	
		2000	2010	Grande	Moyenne	Petite	GAEC	EARL
Pays d'agglomération et urbains	Autunois Morvan	71	91	19	54	28	9	16
	Chalonnais	49	68	49	24	27	10	21
	Nevers Sud	88	112	32	39	29	8	14
	Sud Bourgogne	26	37	52	23	26	7	17
Pays périurbains	Plaine de Saône	84	113	48	31	22	13	31
	Seine et Tilles en	134	161	60	27	12	20	34
Pays ruraux maillés	Auxois et Morvan	85	111	31	36	32	10	18
	Charolais	59	78	18	50	32	11	13
Pays ruraux	Châtillonnais	135	163	62	26	12	20	33
	Nivernais Morvan	79	100	23	47	30	8	12
	Puisaye Forterre	83	102	43	32	25	7	19
	Tonnerrois	105	121	63	22	15	9	32
Pays composites	Avallonnais	92	113	39	35	26	9	17
	Beunois	36	44	61	21	18	4	25
	Bourgogne	90	83	51	28	20	7	21
	Bresse	46	89	32	28	40	9	12

Source : Agreste–DRAAF Bourgogne, Recensements agricoles 2000 et 2010 (données provisoires) ; traitement CESAER

Tableau E – Importance des activités de diversification en 2010 selon les Pays de Bourgogne

		Nombre et part d'exploitations agrotouristiques dans le pays		Nombre et part d'exploitations avec travaux à façon agricole dans le pays		Nombre et part d'exploitations avec travaux à façon non agri dans le pays		Nombre exploitations en circuits courts		et part au sein du pays
								hors viticulture	en viticulture	
Pays d'agglomération et urbains	Autunois Morvan	27	3%	21	2%	7	1%	127	18	17%
	Chalonnais	42	3%	58	5%	8	1%	180	203	31%
	Nevers Sud Nivernais	37	4%	42	4%	9	1%	97	5	10%
	Sud Bourgogne	39	3%	45	4%	3	<1%	135	239	30%
Pays périurbains	Plaine de Saône Vingeanne	8	2%	47	12%	8	2%	81	0	21%
	Seine et Tilles en Bourgogne	11	4%	22	7%	9	3%	23	0	8%
Pays ruraux maillés	Auxois Morvan Côte d'Orien	21	2%	58	4%	12	1%	97	6	8%
	Charolais Brionnais	37	2%	39	2%	15	1%	230	5	11%
Pays ruraux	Châtillonnais	4	1%	48	9%	14	2%	38	24	11%
	Nivernais Morvan	36	3%	40	3%	13	1%	104	ss	7%
	Puisaye Forterre	29	3%	55	6%	19	2%	105	ss	11%
	Tonnerrois	21	4%	62	11%	14	2%	38	58	17%
Pays composites	Avallonnais	23	4%	27	4%	11	2%	58	14	12%
	Beaunois	58	4%	120	8%	15	1%	87	712	50%
	Bourgogne nivernaise	33	2%	39	7%	9	1%	81	130	23%
	Bresse Bourguignonne	21	4%	62	3%	12	1%	194	0	16%
Ensemble de la Bourgogne		522	3%	1022	5%	238	1,2%	2125	2014	19%

Source : Agreste-DRAAF Bourgogne, Recensement agricole 2010 (données provisoires) ; traitement CESAER