

Un bilan des Contrats territoriaux d'exploitation en Haute-Saône

Sophie BASZYNSKI, ThéMA, CNRS-UMR 6049, Université de Franche-Comté

Mise en place dans les années 1960, la politique agricole commune permet à l'agriculture française d'améliorer sa fonction économique en développant la production. Les réformes successives tentent de remédier à certains déséquilibres de marché et continuent de privilégier ce rôle. C'est avec la réforme de 1992 que l'agriculture intègre une dimension plus territoriale en développant les mesures d'accompagnement, environnementales et structurelles. Avec la loi d'orientation agricole de juillet 1999 et l'émergence de nouvelles attentes de la part de la société, le Contrat territorial d'exploitation (CTE) permet de rémunérer l'agriculteur non plus sur sa fonction de production mais sur celle d'aménagement du territoire.

Nous nous proposons à travers cet article de présenter la manière dont ce dispositif s'est mis en place et intègre les problématiques environnementales dans un département à fort caractère rural : la Haute-Saône.

Un outil de développement « durable » de l'agriculture

Le Contrat territorial d'exploitation a été créé dans une double perspective :

- faire reconnaître la multifonctionnalité de l'agriculteur à travers la rémunération des différentes fonctions qu'il assure (production, entretien du paysage, emploi...), en conciliant les intérêts de cette profession et les attentes de la société ;
- intégrer et articuler les différentes

aides à l'agriculture en encourageant les agriculteurs à s'orienter vers des modes de production plus durables et à forte valeur ajoutée.

Le contractant peut souscrire à des engagements dans les deux (ou un des deux) volets suivants :

- un domaine socio-économique qui vise principalement la création d'emploi, l'amélioration des conditions de travail... ;
- une préoccupation environnementale et territoriale qui se compose essentiellement de mesures agri-environnementales (entretien des haies, gestion extensive des surfaces en herbe...) et d'investissements paysagers (intégration paysagère des bâtiments...).

La démarche de contractualisation, prévue pour 5 ans, est individuelle. Le contrat est défini sur la base d'un diagnostic d'exploitation qui permet de déterminer les enjeux prioritaires de l'exploitation agricole. Mais ces derniers doivent s'inscrire dans un projet collectif de développement territorial.

Une réflexion collective sur des territoires de projet

Pour élaborer les principales orientations que doivent suivre les exploitations qui souhaitent souscrire un CTE, des contrats-type ont été ébauchés à partir de réflexions territoriales collectives. Le local est au cœur des préoccupations : pour chaque territoire, des groupes de projet se sont montés, ras-

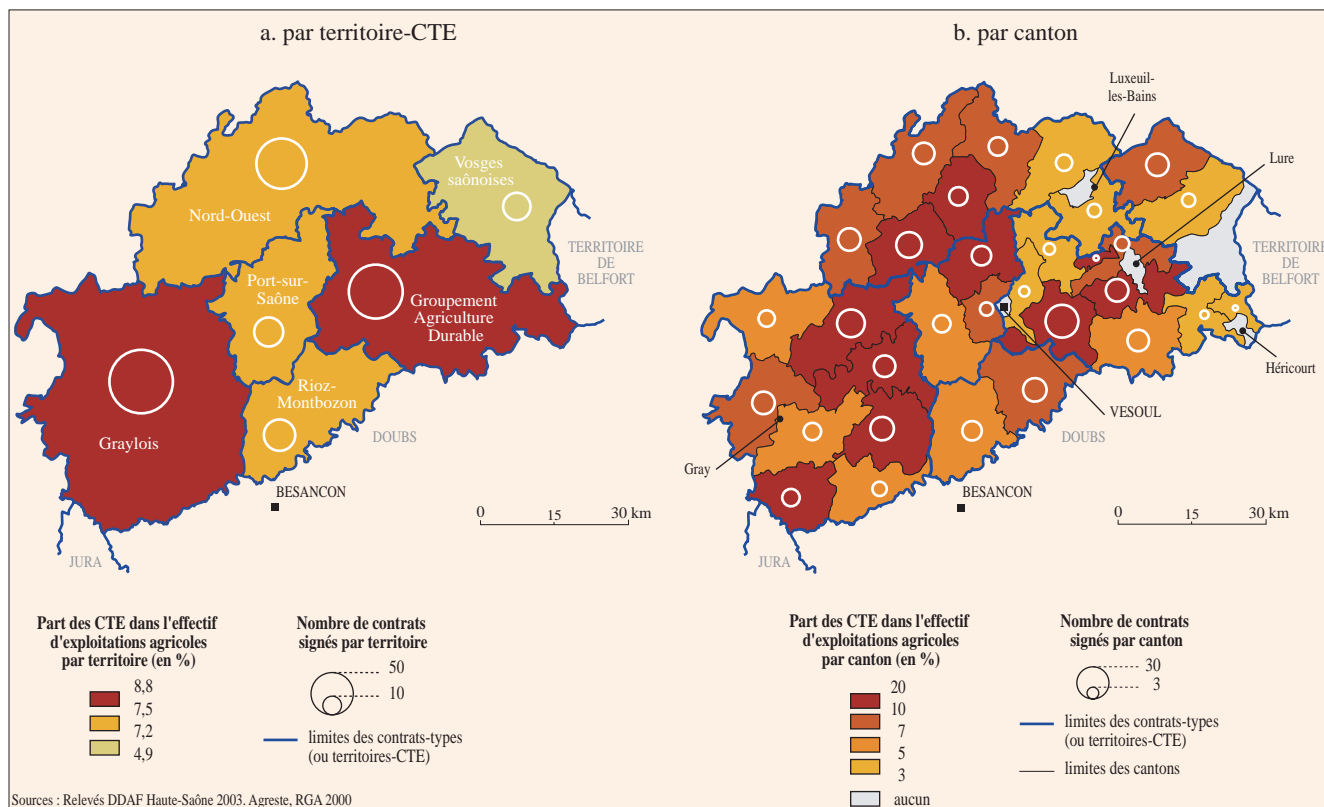
semblant divers acteurs (élus, agriculteurs, environnementalistes, chasseurs...). Des objectifs environnementaux, sociaux et économiques sont ainsi fixés pour chacun des contrats-type.

Les premiers territoires de projet arrêtés dans le cadre des CTE en Haute-Saône correspondent à six groupements cantonaux. Ce découpage a principalement été fixé en fonction des pratiques agricoles et des spécificités environnementales reconnues (fig. 1a) : le Graylois, le Groupement agriculture durable, les Vosges Saônoises, le Nord-Ouest, Port-sur-Saône / Vesoul / Scey-sur-Saône et Rioz-Montbozon. Les objectifs définis diffèrent d'un territoire à l'autre, selon les priorités d'action : alors que dans le Graylois, ce sont essentiellement des démarches visant la protection de la ressource en eau et les cultures céréalières, dans les Vosges saônoises les mesures extensives et de protection des milieux remarquables (les « Mille Étangs ») sont privilégiées.

Un lent phénomène de contractualisation

Avec 288 CTE signés entre 2000 et 2003, la Haute-Saône fait partie des départements français où l'implication des agriculteurs est moyenne. Ainsi, le taux de contractualisation (7,7 % des exploitations agricoles) reste assez proche de la moyenne régionale (7,9 %). Cette faible participation des exploitants s'explique en partie par la lourdeur de mise en œuvre du dispositif

Fig. 1 - Importance des contrats territoriaux d'exploitation dans l'effectif d'exploitations agricoles en 2003



puisque les premiers dossiers ont connu une période d'instruction de près de 6 mois. Aussi, la prise en compte de cet outil « neuf » dans les discours de la profession agricole s'est faite très lentement.

Des différences géographiques s'observent entre les territoires (fig. 1a). En terme d'effectifs, c'est dans le Graylois que les CTE sont les plus nombreux (86). Mais le dispositif est mieux implanté dans l'agriculture du territoire du Groupement agriculture durable, puisque les CTE y représentent 8,8 % des exploitations agricoles.

À un niveau de découpage administratif plus fin (fig. 1b), la diversité est plus nette. Les taux les plus importants de contractualisation (supérieurs à 10 % du total d'effectif d'exploitations agricoles) appartiennent à des cantons à

caractère rural assez prononcé (Noroy-le-Bourg, Combeaufontaine, Dampierre-sur-Salon...). À l'inverse, les espaces à forte densité de population, qu'ils soient urbains (Vesoul, Lure, Héricourt, Luxeuil-les-Bains), périurbains ou fortement organisés par un bourg centre (Champagney, Saint-Loup-sur-Semouse...), sont peu, voire pas du tout, représentés.

Des structures d'exploitations agricoles en CTE plutôt vastes

Avec 35 200 ha de SAU totale, les exploitations agricoles qui souscrivent un contrat représentent 14,8 % de la SAU haut-saônoise. Ce sont de grandes structures, souvent supérieures à 100 ha, voire 150 ha dont la proportion est 2,5 fois plus élevée dans les CTE

qu'en moyenne départementale. À l'inverse, les exploitations de petite taille (inférieure à 50 ha), caractéristiques de l'agriculture haut-saônoise, y sont cinq fois moins représentées.

Cela peut s'expliquer également par le statut de l'exploitation agricole en CTE. L'exploitation agricole individuelle reste dominante (45,8 % des CTE). Mais, au regard de l'agriculture du département, les formes individuelles sont 1,7 fois moins nombreuses alors que les formes sociétaires le sont 3 fois plus, ce qui peut expliquer l'importance des structures de grande taille.

En revanche, l'assolement culturel correspond bien à celui du département, avec des surfaces en herbe qui occupent plus de 50 % de la SAU et des surfaces en céréales et protéagineux proches des 40 %.

Des mesures agri-environnementales

Au-delà de ces données de cadrage spatial et structurel, le point important du dispositif est la préoccupation environnementale et territoriale qu'il développe à travers la mise en application des mesures agri-environnementales. Avec un réseau hydrographique dense et des milieux naturels fragiles (« Mille Étangs », Vallée de la Saône...), la Haute-Saône présente des contraintes agri-environnementales fortes.

Sur l'ensemble de la SAU des exploitations en CTE, 19 630 ha ont été souscrits en 2003 en mesures agri-environnementales (hors mesures linéaires : haies, arbres...), ce qui représente 8,2 % de la SAU du département. Ce

sont essentiellement les territoires situés à l'est du département (fig. 2a : Vosges Saônoises, Groupement agriculture durable...) qui sont les mieux représentés (supérieurs à 10 % de la SAU du territoire). Le Graylois, quant à lui, principalement orienté en polyculture élevage et céréales, l'est beaucoup moins (5 % de la SAU du territoire).

À l'échelle des cantons (fig. 2b), la diversité intra-CTE est principalement forte à l'intérieur de ceux qui se sont orientés vers l'agriculture extensive (Amance, Noroy-le-Bourg, Melisey...) qui détiennent le plus de surface (supérieure à 15 % de la SAU cantonale). Ils correspondent à une zone laitière aux sols médiocres, qui de ce fait, développent beaucoup d'herbages.

Les actions souscrites dans le cadre des mesures agri-environnementales qui concernent les superficies les plus vastes (fig. 3) correspondent à :

- des engagements d'extensivité (gestion extensive des surfaces en herbe...);
- de conversion à l'agriculture biologique;
- de protection de la ressource en eau (implantation d'une culture sur sol laissé nu en hiver, introduction d'une culture supplémentaire dans l'assolement initial...).

À l'ouest, un territoire se distingue nettement des autres par la diversité spatiale de ces mesures : le Graylois. C'est un espace dans lequel la production

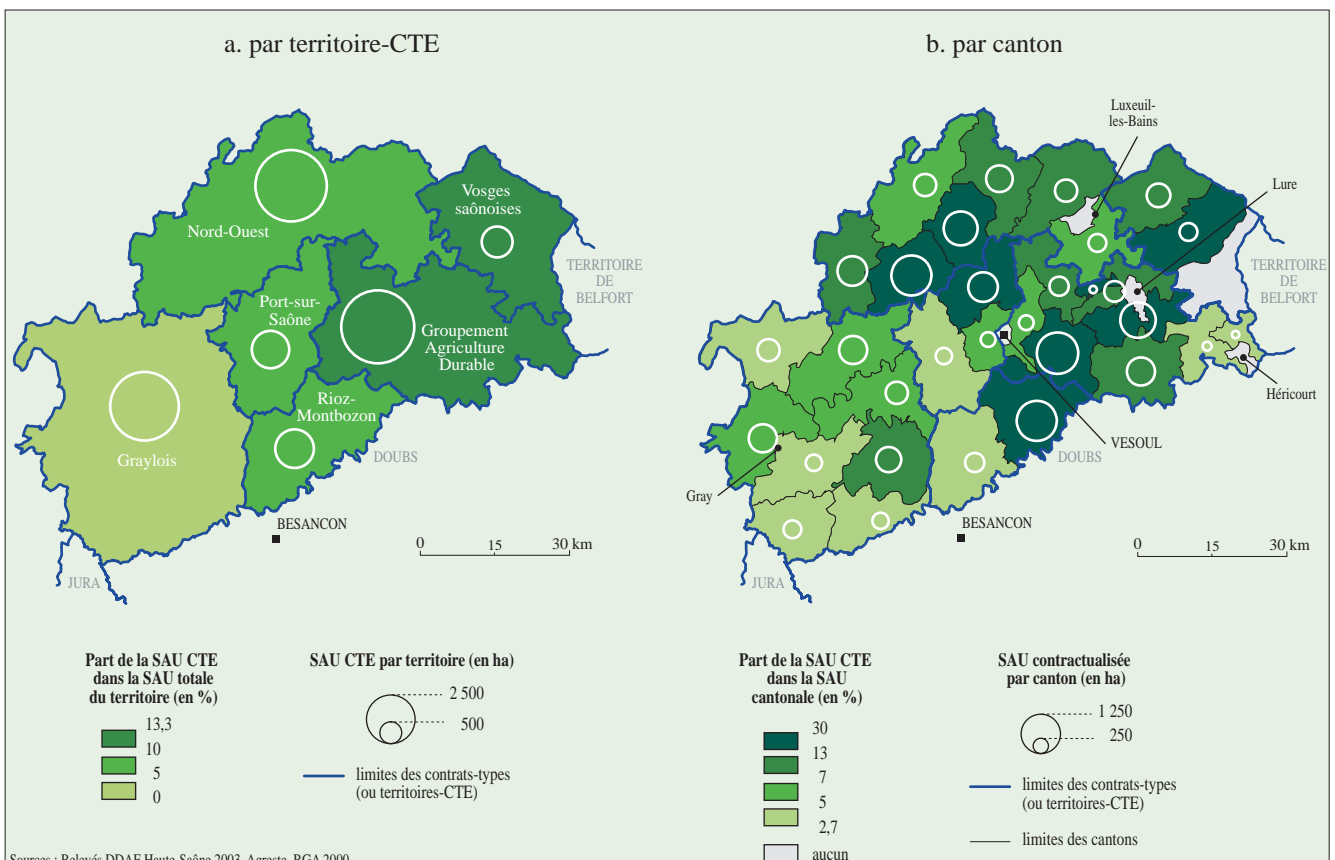
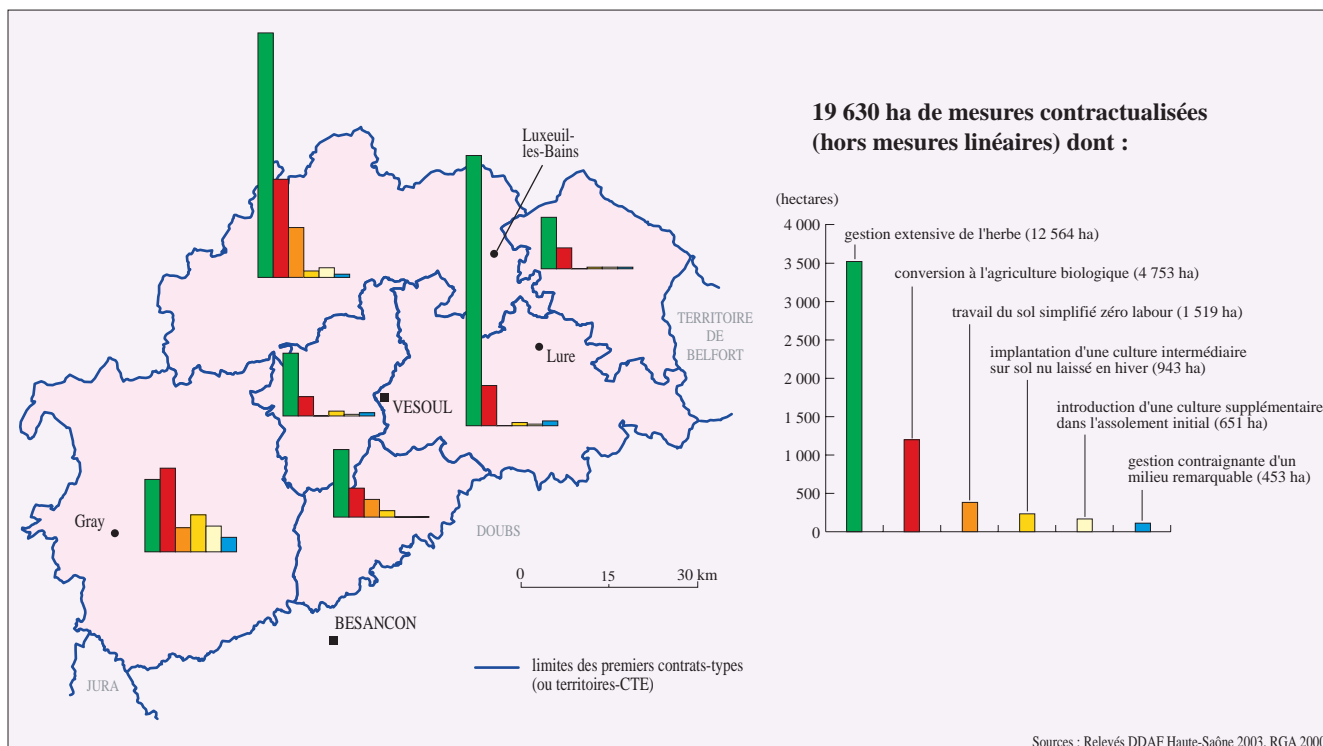


Fig. 2 - Répartition de la SAU contractualisée en mesures agri-environnementales dans la SAU totale en 2003

Fig. 3 - Répartition par territoire des surfaces contractualisées selon les principales mesures agri-environnementales souscrites en 2003



céréalière est plus développée qu'ailleurs et où les pressions sur l'environnement naturel sont fortes. Il correspond à la zone vulnérable définie en 1991 par la directive nitrates. Les surfaces agri-environnementales sont donc de nature plus variée. Les mesures visent principalement la qualité de l'eau, notamment les pratiques liées à la production céréalière.

Au nord et à l'est du département, ce sont essentiellement les mesures de gestion extensive des surfaces herbagères qui sont représentées (66,1 % de la SAU CTE), ce qui peut s'expliquer par l'importance de l'élevage extensif dans ce secteur et par la présence du massif vosgien. À cela s'ajoutent de nombreuses mesures linéaires (entretien des haies, de fossés...) qui élargissent encore plus l'espace d'application de ces mesures.

Après le CTE

Depuis le 22 juillet 2003, le contrat d'agriculture durable a pris le relais du contrat territorial d'exploitation. De manière à mieux cibler les enjeux agri-environnementaux, le découpage territorial des contrats-type a été redéfini sur la base d'un nouveau zonage agri-environnemental réalisé en 2000 dans le cadre de la politique de développement rural. Il a été limité à deux enjeux par territoire dont un volet environnemental obligatoire. Les actions et les mesures retenues dans les contrats-type, trop nombreuses dans le premier dispositif, ont été recadrées sur des objectifs environnementaux prioritaires de manière à les rendre plus efficaces.

Ainsi, avec l'émergence du développement durable, la gestion environne-

mentale est entrée en plein cœur des préoccupations de l'agriculture. Après la notion de « territoire » véhiculée par le contrat territorial d'exploitation, c'est la notion d'« environnement » que le contrat d'agriculture durable se doit d'imposer en recentrant ses objectifs sur le territoire. L'agriculture haut-saônoise entre progressivement dans le mouvement de contractualisation que connaît la Franche-Comté puisque 58 nouveaux dossiers ont été signés au 1^{er} mai 2004 et de nombreux autres sont en attente. Le Doubs, le Jura et le Territoire de Belfort suivent également la même évolution mais avec des différences géographiques marquées selon les espaces concernés. Il faudra certainement attendre encore quelques années pour que l'ensemble des exploitations agricoles de la région intègre ce dispositif, mais la voie est ouverte ■