

Quelles perspectives pour la gestion de l'espace rural ?

J.F. Donzier

Les réponses à la question initiale des Journées d'information de l'A.F.P.F. 1989, "de quelles prairies aurons-nous besoin demain ?", supposent de définir des perspectives pour l'agriculture et plus encore pour la gestion de l'espace rural. C'est l'objet de cette réflexion initiale qui introduit les réflexions et débats plus techniques qui suivront.

D'ici la fin du siècle, en effet, l'agriculture française va encore connaître d'importantes mutations.

Le moteur essentiel de cette évolution est démographique :

- vieillissement excessif de la population active agricole,
- faible reprise par les jeunes agriculteurs et de moins en moins dans le cadre familial.

L'abaissement progressif de l'âge de la retraite agricole et les réformes de la politique agricole commune, conduisant soit au contingentement de certaines productions soit à la réduction des garanties de prix par l'intervention de stabilisateurs budgétaires, accéléreront très probablement l'évolution démographique mais sans changer fondamentalement les perspectives à terme.

MOTS CLÉS

Aménagement du territoire, développement rural, évolution, évolution sociale, politique agricole, politique régionale.

KEY-WORDS

Agricultural policy, evolution, land planning, regional policy, rural development, social evolution.

AUTEUR

Sous-Directeur du Développement Rural au Ministère de l'Agriculture, 78, rue de Varenne, F-75007 Paris.

Evolution prévisible de l'agriculture française

On peut donc tabler à échéance 2000 sur une population active de l'ordre de 600 000 exploitants agricoles dont la moitié seraient pluriactifs.

Cette évolution ne sera pas homogène sur l'ensemble du territoire.

— *Les zones rurales périurbaines* verront sans doute se poursuivre un processus de développement rapide fondé sur l'arrivée de nouveaux habitants, une forte diversification économique, une marginalisation et une intensification de l'agriculture interstitielle avec des problèmes d'équipements publics et d'organisation de l'espace. C'est là que se concentre l'essentiel de la croissance démographique et économique nationale, notamment en régions parisienne et lyonnaise.

— *Les zones agricoles dynamiques* : ce sont celles où s'est organisée une agriculture moderne, structurée, compétitive, tournée principalement vers les productions végétales et hors sols, capable de s'adapter au nouveau contexte de la politique agricole commune (PAC) et d'entrer dans la concurrence européenne et mondiale grâce à une bonne intégration avec la distribution et la transformation.

Il s'agit du Centre et du Nord du Bassin Parisien, de certaines régions de l'Ouest et des secteurs irrigables des vallées du Rhône et de la Garonne. Avec les gains prévisibles de productivité, d'aucuns craignent que l'essentiel de la production agricole nationale ne se concentre dans ces zones.

— *A l'inverse*, une grande partie du territoire risque d'être confrontée :

- soit à des retards structurels de développement,

- soit à la nécessité d'une adaptation rapide de l'agriculture et à l'obligation d'une diversification économique.

Ces nouvelles *zones rurales fragiles* couvrent plus de 40% du territoire.

Dans la plupart d'entre elles, l'agriculture pour l'essentiel tournée vers l'élevage représente encore une part importante et souvent très fortement vieillie de la population active et parfois l'économie principale.

La diminution du nombre des exploitations agricoles, qui se traduira pour l'ensemble de la France par la libération à échéance 1995 d'environ 4 000 000 d'hectares, jusqu'ici exploités par des agriculteurs âgés partant à la retraite sans successeurs, aura une ampleur toute particulière dans ces zones plus fragiles.

En effet, l'essentiel de ces superficies sera probablement repris par les exploitations voisines qui s'agrandiront dès lors que certains mécanismes désormais archaïques auront été assouplis pour ne pas freiner cette restructuration indispensable.

Mais un peu plus d'un million d'hectares risquent cependant de ne pas retrouver de preneurs.

Le plus inquiétant est qu'ils se concentreront dans certaines de ces régions fragiles où les friches connaissent déjà une forte extension, de l'ordre de 3 à 4 000 000 d'hectares, et dont certaines sont particulièrement sensibles aux risques naturels (avalanches, érosion, incendies), conséquences d'une déjà forte déprise agricole : haute montagne alpine, moyenne montagne sèche de Provence, Pyrénées, Cévennes, Vosges, plateaux du Limousin et Basse-Normandie.

Pour certaines de ces zones, il faut d'ores et déjà raisonner le développement sur la base d'une population très peu dense.

Zones rurales fragiles : quelles priorités pour l'avenir ?

Ces zones rurales fragiles nécessitent de la part des communautés, de l'Etat et des collectivités territoriales concernées la conduite d'actions spécifiques de conversion et de développement adapté. On peut en effet admettre que, dans le contexte économique que nous connaissons, il ne faut pas espérer une inflexion significative des grandes évolutions générales en Europe à un niveau tel que les tendances lourdes puissent être inversées.

Il faut alors conduire l'analyse de la situation et proposer des objectifs sur des bases réalistes qui peuvent être les fondements d'un nouveau projet d'avenir pour ces zones :

• L'installation de jeunes actifs est une priorité

Si paradoxalement la présence dans quelques-unes des zones fragiles d'un fort taux de successeurs agricoles comporte le risque d'une insuffisante restructuration des exploitations, pour l'essentiel des secteurs difficiles, c'est à un véritable effondrement de la population active non seulement agricole mais aussi commerciale et parfois artisanale auquel il faut s'attendre avec le départ à la retraite sans successeurs des actifs âgés. En haute montagne de Savoie, on parle de 2 installations pour 10 départs dans l'agriculture pourtant déjà quasiment pluriactive...

Il est alors déterminant de *conduire une politique volontariste d'installation-reprise* fondée sur l'identification de secteurs prioritaires. Elle suppose :

- la préparation du départ des agriculteurs âgés ;
- la maîtrise des processus de transmission-installation, en agriculture mais aussi des commerces et d'une façon générale de toutes les PME-PMI (Petites et

Moyennes Entreprises et Industries), avec notamment la création de répertoires des cessions prévisibles et la mise en œuvre de prospections et d'appui aux repreneurs ;

— le renforcement du niveau de formation, d'autant plus que la difficulté du milieu rend nécessaires des adaptations plus complexes ;

— l'organisation du marché foncier et de l'immobilier d'exploitations et d'entreprises, tant pour l'acquisition que pour la location, le recours plus large le cas échéant à des formes sociétaires ;

— des possibilités d'habitat et l'accès à des réseaux de services modernes et adaptés ;

— des adaptations particulières de financement d'un premier établissement de plus en plus capitalistique avec des taux d'amortissement très lourds, notamment en systèmes extensifs.

En particulier :

— Il est nécessaire de *raisonner en termes d'installation de jeunes ménages* ce qui impose de se soucier des conditions de vie des jeunes femmes rurales et de leurs enfants.

— Il faut *considérer l'exploitation agricole de demain comme une entreprise* qui devra se situer dans un environnement de services indispensables de plus en plus sophistiqués et assurer des liaisons avec son aval, surtout avec les circuits de distribution et de transformation industrielle, ...et cela encore plus lorsque cette *entreprise rurale* comportera des ateliers diversifiés, notamment non agricoles. Dans cette perspective, il sera intéressant de suivre les expériences qui semblent vouloir démarrer d'audit ou de diagnostic d'exploitation avant installation ou réorientation.

• Il n'y aura pas de développement agricole et rural sans une évolution des services

L'approche traditionnelle basée sur le maintien artificiel de services publics et de commerces souvent déjà obsolètes est sans doute dépassée.

Il faut ouvrir aux populations et aux entreprises rurales l'accès de services modernes de qualité répondant aux besoins nouveaux des populations et des entreprises :

— les jeunes désirent accéder à un mode de vie correspondant aux standards urbains de l'Europe occidentale véhiculés aujourd'hui par l'appareil de formation et les médias ;

— les personnes âgées, qui constitueront une part importante de la population, devront pouvoir bénéficier de services adaptés ;

— les exploitations et les entreprises rurales seront directement en prise avec un marché ouvert, concurrentiel et fluctuant, et devront avoir recours à des services de plus en plus “externalisés” et sophistiqués.

Mais il faut être conscient que *le développement des services privés* suppose une clientèle suffisante et que la modernisation des services publics implique un nombre raisonnable d'utilisateurs, conditions qui ne peuvent être réunies que :

— sur des territoires d'autant plus vastes que la densité de population est plus faible : l'automobile, l'amélioration des routes et des télécommunications permettent de raisonner sur des “zones de chalandise” plus larges ; la notion de service de proximité s'estompe ;

— *en raisonnant en termes intersectoriels* et globaux, dès lors que l'essentiel de la population rurale ne vivra plus de l'agriculture, et que parfois une population saisonnière et touristique importante sera à prendre en compte.

Cette approche implique un effort de désenclavement là où les routes et les télécommunications sont des facteurs limitants.

Il faut avoir à l'esprit que *l'essentiel des créations d'entreprises* et d'emploi en zones rurales se fera dans le secteur tertiaire : services et tourisme.

Enfin, les collectivités locales ont une responsabilité particulière pour l'organisation des services publics ruraux dans des zones où aujourd'hui encore certains services de base comme l'adduction d'eau, l'assainissement, l'électrification sont de qualité insuffisante et parfois obsolètes.

La question se pose alors :

— des ressources financières de celles de ces collectivités qui ne disposent que d'un potentiel fiscal très faible, où la part de la taxe sur le foncier non bâti est essentielle ;

— des moyens administratifs des petites communes pour organiser leur développement.

Le renforcement de la coopération intercommunale apparaît dans bien des situations comme une nécessité incontournable.

• La pluriactivité doit être banalisée mais elle n'a de perspective que dans une économie locale diversifiée

50% de tous les agriculteurs français seraient-ils bientôt pluriactifs ?

Dans certains massifs de montagne, il y a bien longtemps que ce taux est dépassé : dans des vallées entières, il n'y a plus que des pluriactifs, ce qui n'empêche

pas que parfois l'élevage y soit en progression et les coopératives, les fruitières notamment, très actives et dynamiques. Certes, mais encore faut-il que puissent être trouvées des activités de complément dans l'économie locale.

Sauf lorsqu'il s'agit de créer ou de développer des ateliers de transformation agro-alimentaire à la ferme pour vendre des produits élaborés apportant une plus-value, la famille agricole ne crée qu'exceptionnellement les activités complémentaires ; elle profite le plus souvent d'un environnement économique industriel ou touristique local porteur.

C'est le dynamisme d'une économie rurale diversifiée qui permet donc de créer des emplois ou des activités de complément pour les agriculteurs comme pour tous les habitants du monde rural.

Il est donc essentiel de valoriser toutes les opportunités de diversifier l'économie locale en facilitant la création de petites entreprises de productions ou de services et en organisant le tourisme sur la base de "produits" compétitifs correspondant à la demande des populations urbaines nationales et européennes, et commercialisées par des circuits modernes dans les zones de grande consommation.

Dès lors que l'exploitation agricole ne serait pas à même d'assurer un revenu suffisant à la famille agricole, *la création localement d'activités économiques diversifiées est une condition même de la survie de l'agriculture des régions difficiles.*

Des études menées il y a quelques années en Savoie ont montré que l'essentiel des installations de jeunes agriculteurs en montagne se faisait dans l'aire d'influence des stations de sports d'hiver où les jeunes ménages pouvaient trouver des débouchés bien valorisés pour leurs produits, et des emplois ainsi qu'un cadre de vie et des services attractifs.

Il est en outre important dans l'analyse de faire la distinction entre :

— *la pluriactivité individuelle*, du chef d'exploitation agricole lui-même comme des autres actifs ruraux d'ailleurs, qui suppose des adaptations des systèmes d'aides économiques, de la fiscalité et des régimes sociaux. Le principe proposé étant celui de la transparence visant à supprimer les exclusions ou les pénalisations qui gênent l'exercice simultané ou successif de plusieurs activités complémentaires par la même personne, et poussent soit au travail au noir, soit au renoncement, sans créer par ailleurs d'avantages indus ni de distorsion de concurrence avec les monoactifs des mêmes secteurs économiques. La loi du 9 janvier 1985 a marqué une avancée réelle sur toutes ces questions.

— et ce qu'on appelle improprement *la pluriactivité familiale*, c'est-à-dire la constatation que l'épouse et les enfants exercent éventuellement à temps plein ou partiel des métiers différents de celui du chef de famille... Ce phénomène, qui devient

progressivement la norme pour l'ensemble des familles françaises urbaines et rurales, et qui ne pose pas de problèmes particuliers, doit être encouragé.

De toute façon, il est nécessaire d'organiser une information simple des pluriactifs pour leur permettre de se situer dans leur environnement administratif très complexe.

Enfin, qui dit pluriactivité dit *formation professionnelle* de qualité pour l'ensemble des métiers pratiqués ; on ne saurait dans ce domaine continuer de "bricoler" en amateur même s'il s'agit d'activités dites "annexes".

Dans les zones rurales fragiles : l'agriculture ou la friche ?

Dans les zones où la déprise risque d'être significative, y a-t-il une alternative autre que l'agriculture qui soit quantitativement significative pour assurer la gestion de l'espace naturel à l'échelle de plusieurs millions d'hectares ?

— *La progression de l'urbanisation, y compris touristique, les emprises des infrastructures... voire les golfs, dont il est naïf de croire à la prolifération en zones difficiles, ne "consommeront" qu'une part minime de l'ordre de quelques dizaines de milliers des hectares libérés par les exploitants âgés sans successeurs.*

— *La reforestation de certains territoires est une hypothèse à retenir quand le milieu n'est pas déjà trop fermé (cf. certaines des vallées vosgiennes) et en s'assurant d'un aménagement de massifs forestiers permettant une réelle gestion excluant le boisement en "timbre poste"*

Il est certain que l'idée de reboisement qui aurait pour objet de régler un problème agricole et de s'opposer à la friche est simpliste. Par ailleurs, certains ont pu redouter qu'une forêt étouffante déferle, en désordre, sur des millions d'hectares libérés. Sans doute, il convient de cadrer une ambition nouvelle par des conditions limitatives au plan des réalisations : terres suffisamment productives (la forêt n'a pas vocation à occuper les espaces que les autres activités abandonnent), unité de gestion de taille suffisante, équipement et desserte concomittant des massifs, etc.

Il existe plusieurs scénarios sylvicoles : arboriculture forestière, taillis intensifs traités à courte révolution, boisements traditionnels semi-extensifs. Le choix devrait porter sur des boisements les moins artificialisés possible ; il devrait aussi privilégier l'objectif "bois d'œuvre" dont la production génère des volumes importants de petit bois d'éclaircie et de produits connexes de scieries utilisés dans les industries de la trituration.

Les boisements du passé ne sont pas exempts de critiques : stations insuffisamment productives, dispersion, timbres-poste, enrésinements de feuillus parfois

contestables. L'objectif est de créer de la forêt facile à équiper (desserte), à gérer, à exploiter. Pour y parvenir, de strictes conditions doivent s'imposer à cette politique de boisement :

— se réaliser au prix d'une stratégie cohérente dans le temps et dans l'espace, c'est-à-dire avoir été conçue, étudiée et programmée dans le cadre d'un plan d'aménagement et de développement local. Il aura permis de sensibiliser les propriétaires, de localiser les bonnes zones à boiser, de dresser un avant-projet de réalisation. Il pourrait même être envisagé de privilégier ces zones dans l'attribution des aides financières.

— se placer à l'aval de vigoureuses opérations de restructuration foncière car les terres disponibles seront dispersées, morcelées, imbriquées avec des activités agricoles maintenues. Mais la France vient de se doter des outils d'aménagement foncier nécessaires : zonage agriculture-forêt, remembrement forestier, réorganisation foncière agricole et forestière, aménagement foncier agricole et forestier.

— concurremment avec les initiatives privées qui ont été déterminantes dans le passé, responsabiliser davantage des collectivités locales qui pourraient être appelées à jouer un rôle important dans cette politique. En France, la forêt publique ne représente que le quart du patrimoine forestier national, alors qu'elle représente plus de 40 % en Belgique, Grande-Bretagne, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg et Hollande.

— privilégier davantage les exploitants agricoles qui pourraient devenir d'actifs reboiseurs, gestionnaires de forêt et exploitants forestiers s'ils sont encadrés et aidés. Ces travaux forestiers apporteraient des revenus d'appoint et pourraient contribuer au maintien en activité d'exploitations agricoles marginales appelées à disparaître. Dans le passé, forêt et agriculture ont été concurrentes ; elles deviennent aujourd'hui complémentaires.

Ce reboisement doit être accompagné d'autres politiques, notamment :

— le développement des industries de transformation du bois, afin que les volumes actuellement disponibles soient assurés de débouchés. Mais il faut aussi se convaincre que cet effort industriel nécessaire sera d'autant mieux assuré que les investisseurs disposeront d'une garantie d'approvisionnement à long terme. Il faut sortir du cercle vicieux : je ne plante pas car les débouchés ne sont pas assurés ; je n'investis pas car les approvisionnements industriels ne sont pas garantis.

— la poursuite de l'objectif de conversion et d'amélioration des forêts insuffisamment productives. En effet, le choix sélectif des terres à boiser, la constitution d'unités de gestion de taille suffisante, les délais d'exécution, limiteront les surfaces des terres agricoles éligibles au boisement.

Ainsi, il est le plus probable que le morcellement de la propriété forestière privée, la limitation de capacité de notre appareil de transformation aval et les impératifs de conversion des boisements existants seront des facteurs limitants et ne permettront guère d'envisager des plantations de surfaces forestières nouvelles pour plus d'environ 200 000 à 300 000 hectares d'ici l'an 2000 sur l'ensemble de la France.

C'est donc bien l'agriculture qui devra évoluer pour prendre sa propre relève. Mais quelle agriculture ?

Axes d'évolution de l'agriculture française

Nous entendons parler "d'extensification". Comme si les choses étaient si simples ! On a plus de terres ? On extensifie !

Les agriculteurs qui entendent ces mots savent qu'en l'état des connaissances, ils ne veulent pas dire grand chose.

Ils savent surtout que les systèmes les plus "extensifs" à l'heure actuelle en France sont aussi parmi les systèmes les plus exigeants en capital et parfois même en travail : ce sont des systèmes à proprement parler "intensifs" quant à ces deux facteurs.

Il faut insister sur le danger qu'il y a à prétendre avancer des solutions alors même que le sens des mots employés est mal défini.

Si l'on peut dire une chose aujourd'hui sur l'agriculture en zone fragile, c'est qu'elle peut vivre, qu'elle peut devenir plus compétitive et qu'elle ne survivra d'ailleurs qu'à cette condition.

Il est clair qu'il n'y aura pas de maintien, ni à plus forte raison de développement harmonieux de tout l'espace français sans production, sans activités économiques, d'où *la nécessité d'une politique volontariste qui oriente l'économie afin d'irriguer tout le territoire national*. Mais pour atteindre ce but, l'agriculture des zones difficiles devra définir et suivre des voies souvent nouvelles et s'adapter à un contexte et à des pratiques parfois très différentes de celles d'aujourd'hui : c'est véritablement d'une nouvelle agriculture qu'il faut parler dans les zones difficiles. Cette adaptation devra combiner :

- une "extensification" par rapport à la terre ;
- une "diversification" par les productions, mais aussi par l'organisation du temps de travail, notamment par un renforcement des pratiques d'entraides et des services communs à plusieurs exploitations, diversification aussi par les techniques employées, diversification économique enfin par les activités nouvelles et parfois innovantes exercées sur, et hors de l'exploitation ;

— une intensification et une “spécialisation” sur tout ou partie de la SAU et des productions.

Finalement, *l'agriculture doit continuer à évoluer, c'est-à-dire à se moderniser*, comme elle le fait depuis longtemps, en cherchant à combiner au mieux ses facteurs de production. Cette évolution sera plus diverse, car plus étroitement dépendante encore que par le passé à la fois des conditions locales de fertilité, et de la qualité de l'environnement économique ou du dynamisme des filières de transformation et de distribution des produits. Mais *une agriculture plus diverse est donc aussi une agriculture plus complexe*.

• L'extensification ?

Plusieurs facteurs limitants ont été identifiés :

— *L'insuffisance de références technico-économiques sérieuses* et le besoin d'un énorme effort d'expérimentation et de recherche. Il est clair que l'absence de connaissances sur ce qu'il est convenu d'appeler les “nouveaux systèmes” devient le “goulot d'étranglement” de l'évolution de l'agriculture dans les zones difficiles. On peut alors regretter l'insuffisance des efforts de recherche sur ces thèmes et le peu de moyens que les organismes nationaux de recherche (INRA, CEMAGREF, Instituts Techniques, Universités...) et l'ANDA y consacrent.

Le programme “alpages-lait-fromage” initié dans les Alpes du Nord depuis 1980 est une réussite, un modèle sans doute de ce qu'il est possible de faire, malheureusement peu copié ailleurs, même si cette année, le ministère de l'agriculture et de la forêt et la DATAR ont pu mobiliser 8 millions de francs pour lancer des “actions thématiques programmées d'intérêt régional” sur l'extensification.

Il est indispensable que les institutions en charge de la recherche mettent rapidement en place un programme finalisé sur la “déprise agricole” que devrait soutenir de façon importante le fonds de la recherche dans le cadre d'une meilleure coordination des actions des différents ministères impliqués (recherche, agriculture, environnement, aménagement du territoire) et faisant appel à un complément de financement de la CEE (Communauté Economique Européenne).

— *L'absence* (qui en découle) *de formations adaptées et de relais par les services du développement agricole* : reconsidérer les termes des enseignements et de l'assistance technique principalement tournés aujourd'hui vers la promotion de modèles intensifs gros consommateurs de facteurs de production, dont il faudrait désormais devenir plus économes.

— *Le poids des charges fixes* : taxe sur le foncier non bâti et cotisations sociales sont au centre d'un débat dont la complexité n'échappe à personne sachant par

ailleurs les implications sur les finances des communes les plus pauvres et sur les équilibres internes du régime des prestations sociales agricoles.

Mais il faut savoir en effet que le système actuel de cotisation sociale agricole favorise de façon significative certaines zones de montagne où les revenus cadastraux sont très faibles (en termes financiers, la "subvention" ainsi attribuée aux agriculteurs de ces zones est supérieure au budget de l'Indemnité Spéciale Montagne (ISM) !). S'il est indispensable de corriger des cas désormais aberrants de cotisations disproportionnées aux revenus, notamment en zones défavorisées, il faudra étudier avec prudence de nouveaux systèmes réputés plus "économistes" dont les principaux bénéficiaires pourraient bien être en fait les agriculteurs des zones les plus dynamiques.

De toute façon, il faut parler d'une extensification à la française sur des exploitations de surface moyenne de l'ordre de la centaine d'hectares pour les plus grandes d'entre elles... Il ne s'agit sans doute pas de Ranching.

D'ailleurs, l'extensification "à l'européenne", pensée uniquement en termes de réduction de la production sans restructuration des exploitations apparaît comme difficilement possible, voire acceptable, dans notre pays : des régions entières connaissent d'ores et déjà des densités de l'ordre de 0,5/0,7 UGB par hectare. Dans ces régions et le plus souvent du fait de l'absence d'un référentiel technique, les exploitations n'arrivent plus à entretenir l'espace qu'elles utilisent.

Il faut redécouvrir *un aménagement foncier adapté et volontariste* avec pour objectifs :

— la libération effective des terres permettant l'installation et l'agrandissement pour tendre à des surfaces d'exploitation ayant une taille économique suffisante ; car ce n'est pas parce que des terres ne sont plus exploitées qu'elles sont ipso-facto libérées et disponibles pour d'autres agriculteurs : au contraire, les zones fragiles sont celles où les blocages fonciers sont les plus aigus du fait de rivalités familiales, de l'absence sur place des propriétaires, de nombreuses indivisions, du morcellement parcellaire, de l'attente des plus-values hypothétiques du tourisme et même, il faut bien le dire, parfois aussi d'un rejet social des nouveaux arrivants...

— l'affectation rationnelle du territoire, préservant les meilleurs terroirs, organisant des massifs forestiers susceptibles d'une gestion rationnelle, voire regroupant les terres sans usage immédiat, le pire étant l'extension de friches en "timbres poste", extension diffuse entre les parcelles cultivées qui conduirait à terme à un "pourrissement" des terres cultivables.

La cohérence des mesures est à l'évidence une nécessité. On peut en effet s'inquiéter en particulier du risque de mise en œuvre, à la hâte et en dehors de toute logique d'aménagement du territoire, des dispositions socio-structurelles voulues par la commission de Bruxelles : gel des terres, réduction de production, pré-retraite peuvent

avoir des effets contradictoires sur le terrain en dehors d'une réflexion approfondie sur leurs conséquences et les conditions de leur application. La position du gouvernement français de demander à la CEE du temps pour la recherche d'une meilleure cohérence apparaît judicieuse.

Il est clair que dans les zones en forte "déprise", une très forte articulation est indispensable entre les aides au départ, celles à l'installation de jeunes, l'obligation d'une restructuration et le soutien des systèmes extensifs.

Les nouvelles données foncières ainsi que les mesures de Bruxelles rendent indispensable une relance de l'aménagement foncier si l'on veut éviter l'extension anarchique des friches, des boisements ou des terrains à bâtir.

Il faut donner une nouvelle cohérence à cette politique :

— en coordonnant les différents moyens réglementaires et les différents outils, en particulier les SAFER (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural), de façon à permettre une politique plus globale autour d'objectifs bien identifiés ;

— en mettant en œuvre des moyens financiers et fiscaux adaptés pour compenser les inégalités spatiales et faire un rééquilibrage au profit des départements les plus défavorisés.

Car avec la décentralisation des compétences, la responsabilité du financement de l'aménagement foncier revient aux conseils généraux. Le calcul de la 2^e part de la DGE tient compte de leur effort dans ce domaine.

L'Etat qui garde cependant la responsabilité juridique des procédures ne dispose plus d'aucun moyen financier ni pour soutenir des opérations expérimentales ni pour assurer les péréquations pourtant nécessaires pour les départements défavorisés.

La réforme de la PAC et l'application de mesures structurelles européennes rendent plus nécessaire que jamais le maintien d'un encadrement structurel destiné à éviter les conséquences de mesures non adaptées aux caractéristiques de notre espace rural et à exploiter au mieux les marges de manœuvre disponibles au niveau français.

L'heure devrait être à la redéfinition d'une politique des structures et d'aménagement adaptée aux problèmes nouveaux et dotée des moyens nécessaires pour y faire face.

Notre législation est riche en outils sophistiqués, d'ailleurs modernisés récemment pour certains par la loi "montagne", la loi "forêt" ou la loi d'orientation de 1985 :

— schémas des structures dont l'élaboration est largement déconcentrée mais qu'il est absolument indispensable désormais de revoir dans beaucoup de départe-

ments, car ils ne tiennent pas compte du nouveau contexte et risquent rapidement de porter des effets pervers ;

— aménagement foncier ;

— possibilité d'intervention des SAFER dans la procédure de récupération des terres en friches, notamment pour se faire attribuer à bail d'exploitation des terres incultes ou insuffisamment exploitées, de restructurer les droits à ferme des parcelles remises en valeur et de les rétrocéder notamment à des jeunes agriculteurs ;

— assouplissement des conditions de création des Associations Foncières Pastorales à des fins de gestion polyvalente de l'espace ;

— réforme du régime des biens sectionnaux pour faciliter la mise en valeur agricole et forestière de territoires parfois immenses ;

— clarification de certains actes d'indivisions.

Encore faut-il qu'il y ait une volonté locale pour mettre en œuvre ces procédures, dont l'initiative est complètement déconcentrée : *les partenaires sur le terrain doivent avoir le courage de prendre leurs responsabilités.*

Des approches originales doivent en outre être imitées. C'est en particulier l'expérience des départements de l'Hérault et de la Savoie qui font appel pour faciliter la gestion de leur espace rural aux possibilités de la "taxe d'espaces verts" avec les ressources financières et les droits de préemption qui y sont attachés dans le cadre de la procédure des "périmètres sensibles" que les conseils généraux ont instaurés sur l'ensemble du territoire départemental.

• La diversification ?

La marge est étroite. Elle repose sur la capacité de transformer les produits et de vendre sur un marché ouvert et concurrentiel.

Dans les zones difficiles, l'agriculture reposera toujours pour l'essentiel sur des productions animales valorisant les ressources fourragères et pour lesquelles la préoccupation principale restera la recherche des meilleurs débouchés possibles en redoutant par ailleurs les effets de concurrence de zones plus dynamiques ne subissant pas de handicaps naturels permanents.

L'introduction de nouvelles productions n'est pas évidente et l'on a déjà tout essayé du ragondin à la grenouille en passant par l'escargot, la chèvre angora voire le lombric ; sans oublier la pleurotte, les plantes aromatiques et la colchique... les résultats restent marginaux, aléatoires et le plus souvent non reproductibles !

On s'aperçoit que ce n'est pas parce qu'une production est réputée déficitaire qu'il y a automatiquement un marché et qu'à l'inverse une production réputée excé-

dentaire peut trouver des débouchés locaux ou sur certains circuits de transformation ou de distribution.

Même s'il peut rester des questions techniques à résoudre, les problèmes de la diversification agricole ne se situent pas au niveau de la production mais bien à celui de la vente.

Il est donc indispensable de soutenir d'abord les efforts des producteurs pour rechercher de nouveaux débouchés, ce qui suppose un renforcement des moyens d'études de marketing, à mobiliser tant par les offices par produits que sur le FRILE ou le FIAM.

Des études récentes du Commissariat Général du Plan montrent que de tels débouchés existent potentiellement et qu'à côté des grands marchés s'ouvrent progressivement des "créneaux" correspondant :

- aux produits régionaux de qualité,
- aux perspectives de la "quatrième gamme",
- aux nouvelles stratégies d'achat des entreprises de la grande distribution,
- à des "circuits courts" de commercialisation sur des marchés de proximité.

Pour "monter" sur ces créneaux, il est nécessaire à la fois de développer :

- une meilleure organisation des producteurs,
- une politique de conventionnement avec la distribution et la transformation permettant de définir, pour chaque produit, les qualités nécessaires, les quantités à livrer, les échéances de livraison et bien sûr... les prix contractuels.

Une attention toute particulière doit être apportée dans la perspective du "grand marché unique de 1992" sur la gestion et la protection des certifications (AOC, labels rouges, marques collectives régionales, appellation "montagne" ...) notamment des produits de qualité des terroirs régionaux qui, sous réserve d'une politique commerciale dynamique, peuvent assurer une bonne rémunération du travail des actifs des zones difficiles.

Mais la diversification peut également correspondre à des formes nouvelles d'agriculture telles que :

- l'aquaculture continentale qui connaît aujourd'hui de nouvelles perspectives économiques et qui sous ses formes extensives peut entrer dans les systèmes de production et l'assolement de certaines régions d'étangs ;
- la gestion cynégétique du territoire et la production de gibier, notamment si l'on peut organiser des activités de loisirs de chasse localement ;

— la production ligneuse par les agriculteurs par le biais en particulier de véritables “cultures d'arbres” d'essences précieuses, réalisées sur l'exploitation et de façon coordonnée avec les autres productions.

Ces hypothèses reposent sur l'affirmation que l'agriculture des zones en déprise peut évoluer, même si des aides spécifiques sont nécessaires comme l'ISM, pour continuer à tirer une majorité de ses revenus directs et indirects de l'économie marchande.

• **Gérer sans produire ?**

Mais d'aucuns postulent qu'il faut envisager pour certains territoires *une agriculture d'entretien*. La question est alors posée de la rémunération de ces “jardiniers de la nature”, mais aussi de savoir s'il y aurait des candidats pour de telles activités de quasi-services publics ?

Les indemnités compensatrices en zones de montagne et défavorisées ont d'ores et déjà vocation de soutenir les agriculteurs et trouvent une partie de leur justification dans leur rôle “social” d'entretien de l'espace de leurs exploitations.

Mais il y a problème aussi pour des terres aujourd'hui ou demain sans exploitant, dont les propriétaires sont souvent absents ou parfois inconnus. On risque de se heurter alors aux limites d'une intervention sur propriété d'autrui, si le cas se présente, et à l'interface avec les obligations qu'imposent aux propriétaires les codes civil et rural et la législation sur les terres en friches.

Il reste que certaines collectivités seraient prêtes à *rémunérer des prestations de service* d'agriculteurs pour l'entretien d'espaces ou ouvrages publics. Ce peut être là une forme de pluriactivité particulière qui suppose que le cadre juridique, fiscal et social de son exercice soit clarifié.

Certains conseils généraux (Savoie, Isère, Hérault), certaines stations de ski (Alpe d'Huez, Megève), certains parcs (parc national des Cévennes, parc naturel régional du haut Languedoc, parc du Lubéron, ...) entendent faire de l'agriculteur un agent privilégié d'entretien des paysages et de reconquête des milieux.

Ces opérations trouvent leur justification dans le sens où elles peuvent s'analyser comme des prestations de services et être rémunérées comme telles, notamment à partir des recettes tirées de l'activité touristique. Certaines opérations qui portent sur des milieux d'un intérêt écologique international ou très sensibles aux risques naturels comme les pare-feu, (“des moutons plutôt que des canadairs”), ou les couloirs d'avalanches, peuvent être considérées comme d'intérêt général.

Ces projets doivent être étudiés localement, être contrôlables et faire l'objet d'un suivi technique.

Reste enfin une question qui heurte notre subconscient rural et cartésien : *les "friches" sont-elles un mal économique et social ?* De tout temps ont existé des landes, garrigues, maquis, occupant les territoires peu productifs soit impropres à l'agriculture, soit inutiles pour l'économie locale ; les statistiques actuelles ne marquent pas une progression significative.

D'ailleurs, l'existence de friches peu étendues a souvent un intérêt écologique ou paysager, augmente considérablement la diversité biologique du territoire et sert de refuge à de nombreuses espèces végétales ou animales, notamment des espèces-gibiers.

Certains types de friches, telles les landes (les genêts en fleurs, les bruyères, les myrtilles ou les rhododendrons...) ont incontestablement une grande valeur paysagère et contribuent à donner une image de marque "sauvage" très prisée des touristes.

Enfin et d'une manière plus générale, il faut se garder de tout catastrophisme. Il ne faut pas oublier, en effet, que la friche est en France un état transitoire entre un espace agricole ouvert et la forêt. Cette transition, plus ou moins longue suivant le sol et le climat, permet d'espérer que les terrains retrouveront, une fois boisés, une affectation économique.

En revanche, la multiplication des friches sur de vastes zones, en uniformisant les paysages et les biotopes, peut amoindrir la valeur biologique des espaces : c'est le cas par exemple des zones de marais qui, lorsque l'élevage traditionnel n'y est plus pratiqué, se couvrent de roseaux et de saules et deviennent inhospitalières pour la plupart des espèces "d'oiseaux d'eau".

Cette approche marque évidemment ses limites lorsqu'il n'y a pas réversibilité et dans les zones où l'abandon entraîne des risques majeurs tels que l'incendie ou les inondations.

Il semble qu'un problème essentiel soit celui de la "friche diffuse", c'est-à-dire la prolifération de trop nombreuses petites parcelles abandonnées au sein même de terroirs restant très agricoles.

Quoiqu'il en soit, il est indispensable de croire en la vocation agricole et à l'incomparable richesse de l'espace. Il faut en particulier éviter de déstructurer cet espace par des mesures mal adaptées ou insuffisamment cohérentes entre elles et dont la gestion globale ne peut se concevoir en dehors d'une approche économique excluant, même si des indemnités compensatoires telles l'ISM restent indispensables, des formes d'assistanat que d'aucuns prétendent inéluctables. Il peut, il doit y avoir des exploitations rentables partout, fussent-elles pluriactives ou productrices de services nouveaux ayant une valeur marchande. Les jeunes agriculteurs, même s'ils sont aujourd'hui inquiets, croient en leur avenir économique.

Il ne faut sans doute pas s'en tenir à une vision à courte vue et très "hexagonale" de ces problèmes qui doivent être resitués dès maintenant dans la logique du grand "marché unique européen" d'après 1992. La France apportera alors son espace, richesse inestimable vis-à-vis tant de l'Europe du Nord, d'ores et déjà surpeuplée, que de l'Europe du Sud dont les potentialités des zones rurales sont beaucoup plus limitées.

D'ailleurs et dès maintenant, certaines régions déprimées "verraient d'un assez bon œil" des installations venant de l'extérieur lorsque le nombre de repreneurs locaux est devenu trop faible... certains ressortissants de la CEE seraient-ils candidats ? Pour être valorisées, de telles opportunités demandent une bonne connaissance de l'offre d'exploitations libérées et une organisation de l'accueil.

• **Un nouveau partenariat**

A des situations évolutives et extrêmement diverses sur le terrain ne peuvent correspondre que des interventions différenciées et adaptées qui doivent être resituées dans le cadre de la décentralisation des compétences qui a confié aux régions la responsabilité de l'aménagement des territoires infra-régionaux et de l'action économique locale, aux départements celles des services publics ruraux et des aménagements fonciers, aux communes celles de l'urbanisme.

— *Développer des politiques contractuelles* : si la solidarité nationale est indispensable, l'Etat n'est donc plus multicompétent, comme dans les années 70, ni l'unique responsable des politiques à conduire. Nous sommes passés de "l'Etat providence" à "l'Etat partenaire" et les autres collectivités ont de plus en plus un rôle parfois déterminant à jouer. La CEE va jouer également un rôle important dans la définition de la politique agricole et de certaines actions de développement régional.

Toute approche de problèmes ruraux suppose désormais une mise en cohérence sur le moyen terme des interventions de chacun de ces partenaires dans leurs domaines de compétences et s'organise sous forme de programmes contractuels.

— *Mobiliser les acteurs économiques* : l'activité du milieu rural dépend de façon essentielle d'un réseau d'entreprises et d'exploitations à responsabilité individuelle et familiale dont il faut mobiliser les responsables.

Dans ce contexte, l'avenir du milieu rural repose donc d'abord sur le dynamisme et les actions des professionnels et aux responsables du monde associatif qui œuvrent sur le terrain, dont l'initiative, l'opiniâtreté et la mobilisation sont indispensables à l'émergence et à la réalisation des projets de développement économique que soutiennent les élus locaux.

Cette mobilisation, lorsqu'elle n'est pas spontanée, nécessite *d'avoir recours à des méthodes d'animation et de communication*.

• De nouveaux cadres d'intervention

La négociation des *contrats de plan Etat-Régions 1989-1993* est l'occasion d'une mise en œuvre effective *d'une démarche de programmes de développement coordonné* mettant en œuvre les techniques les plus récentes d'approche économique et de communication pour les zones rurales prioritaires. Une telle approche s'inscrit dans l'objectif "solidarité et aménagement du territoire" fixé par le gouvernement à ces contrats de plan, elle se situe aussi dans la perspective d'une présentation à la commission de Bruxelles d'ici à mars 1989 de tels programmes comme "cadres communautaires d'appui" pour la mise en œuvre de l'objectif 5b de la réforme des fonds socio-structurels CEE.

Treize régions ont d'ores et déjà prévu le principe de soutien à des programmes de développement rural dans leurs propositions actuelles de contrats de plan.

Dès 1988, l'élaboration de tels programmes a été anticipée :

— d'initiative nationale sur quatre sites expérimentaux en Bourgogne, Poitou-Charentes, Languedoc-Roussillon et Limousin ;

— d'initiatives régionale et locale, notamment dans le Bugey, les piémonts pyrénéens et le plateau de Langres.

Seize autres candidatures sont en cours d'instruction au niveau régional.

Conclusion

Dans un univers de plus en plus ouvert et concurrentiel, le monde rural, même dans les zones les plus difficiles, a une chance à saisir : l'évolution récente et prévisible met les partenaires locaux "au pied du mur".

Une meilleure prise de conscience des enjeux, l'émergence de nouvelles méthodes d'approche économique et le développement des technologies modernes peuvent nous mettre dans de bonnes conditions aujourd'hui pour préparer l'avenir du monde rural.

L'avenir est bien le maître mot de nos réflexions et, pour le préparer, nous avons le choix entre deux attitudes :

— celle du repliement dans une mentalité d'assistance qui ne peut conduire à terme qu'à une accentuation des évolutions négatives constatées ;

— celle qui au contraire, au lieu de chercher à retarder les mutations, consiste à retrouver l'esprit des pionniers, à *envisager de nouvelles voies de développement économique*

et social tournées vers la modernité et l'innovation et ouvertes vers l'Europe et le Monde, pour mettre en valeur de façon compétitive les véritables ressources du monde rural de notre pays.

De telles forces existent déjà qu'il faut savoir décupler.

“Dans un environnement en mutation, il faut constamment s'adapter, savoir analyser et décider. Pour réussir, produire, vendre, investir, il faut être compétent. Et plus l'environnement est difficile, plus il faut de professionnalisme associé aux motivations pour maîtriser son destin, notre destin.”

Exposé présenté aux Journées A.F.P.F. 1989.

RÉSUMÉ

En France, les zones rurales sont diverses ; elles vont connaître une évolution incontournable, et l'accroissement des contrastes entre zones agricoles dynamiques et zones rurales fragiles. L'installation de jeunes actifs et leur formation, l'aménagement foncier, la place de la forêt, le maintien de services en zones rurales, la possibilité de la pluri-activité doivent être envisagés de façon nouvelle par une politique cohérente d'aménagement rural... qui permettra la survie de l'agriculture des régions difficiles.

Dans les zones où la déprise sera importante, l'agriculture continuera à avoir sa place mais devra beaucoup évoluer. La friche pourra occuper sans inconvénient une part limitée des surfaces libérées par l'agriculture à condition qu'elle ne soit pas répartie en parcelles disséminées au sein du terroir agricole.

La politique agricole a un rôle à jouer pour permettre cette évolution de l'agriculture. Sans oublier qu'en 1993, l'espace rural français présentera sans doute des attraits pour nos partenaires européens...

SUMMARY

What are the prospects for the management of the countryside ?

The country areas are quite varied in France ; they will necessarily evolve, with increasing contrasts between dynamical agricultural regions and fragile countryside areas. Establishing active young people and training them, organizing the land, finding a place for forests, maintaining public utilities in the countryside, giving the possibility of plural activities are the tasks of a coherent rural planning policy, to be contemplated in a new way on making possible the survival of agriculture in difficult regions.

Where much land is given up, agriculture will keep its place, but will have to change a lot : it will have to become diversified, to maintain the landscape, to co-exist with forestry, to be “extensive”. There will be no inconvenience in letting fallows occupy part of the deserted lands, provided they are not distributed in small plots over the agricultural area.

Agricultural policy has a part to play in order to make this evolution possible. We should not forget that by 1993, the French countryside will certainly attract our European partners...