



VERS UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL POUR LE CONTINENT EUROPEEN

PERSPECTIVE D'EVOLUTION DES ZONES RURALES EN EUROPE

Aménagement du territoire européen, n° 62

VERS UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL POUR LE CONTINENT EUROPEEN

PERSPECTIVE D'EVOLUTION DES ZONES RURALES EN EUROPE

Rapport du séminaire
organisé par le Conseil de l'Europe
dans le cadre des travaux de la Conférence européenne
des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT),
en collaboration avec le ministère de l'Environnement
et de l'Aménagement du territoire de la Slovénie

Ljubljana (Slovénie), 24-25 septembre 1998

Aménagement du territoire européen, n° 62

Edition anglaise:

Towards a spatial development strategy for the European continent: perspectives of evolution of rural areas in Europe

ISBN 92-871-

Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000: stratégies pour un développement durable des Etats du nord de l'Europe, n° 61

ISBN 92-871-3727-7

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-

© Conseil de l'Europe, septembre 1999

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIERES

THEME 1	L'ESPACE RURAL DANS LA NOUVELLE SOCIETE POST-INDUSTRIELLE.....	5
THEME 2	DIVERSITES ET SPECIFICITES DES ZONES RURALES EN EUROPE	61
THEME 3	UNE DEMARCHE GLOBALE ET COHERENTE POUR TOUTES LES ZONES RURALES DES PAYS EUROPEENS	129
CONCLUSIONS.....		193

THEME 1**L'ESPACE RURAL DANS LA NOUVELLE SOCIETE POST-INDUSTRIELLE**

PRÉSIDENT DE SÉANCE: M. Dusan BLAGANJE
 Secrétaire d'Etat à l'Aménagement du territoire
 Ministère de l'Environnement et de
 l'Aménagement du territoire
 Ljubljana, Slovénie

RAPPORTS PRESENTES PAR:

Professeur Dusan OGRIN Architecte et agronome Département d'architecture Faculté biotechnique Université de Ljubljana Ljubljana, Slovénie	7
Dr Alexander V MERSLOV Président de l'Environnement Académie de l'Agriculture de Timiryasev Moscou, Russie	13
Dr Klaus AMMANN Directeur du Jardin botanique Université de Berne Berne, Suisse.....	25
M. Claude HUSSON Consultant territorial Limoges, France.....	29
M. Lech RYSZKOWSKI Centre de recherche pour l'environnement agricole et forestier Académie des Sciences Poznan, Pologne.....	43
M. Richard LLOYD Responsable de l'unité des exploitations agricoles et des forêts Commission du milieu rural Angleterre.....	55

L'ESPACE RURAL DANS LA NOUVELLE SOCIÉTÉ POST-INDUSTRIELLE

L'espace rural européen face à la mondialisation et au maintien de son identité

Professeur Dusan OGRIN
Architecte et agronome
Département d'architecture
Faculté biotechnique
Université de Ljubljana
Ljubljana, Slovénie

«Je suis convaincu que la perte de notre paysage sera perçue par tous comme une catastrophe sans précédent...»

Henry Moore

1 Introduction

Nous savons tous que les paysages ruraux d'Europe sont le produit d'une évolution plusieurs fois millénaire, et qu'en tant que tels, ils constituent un patrimoine de la plus grande valeur en termes de civilisation et de culture. Cette valeur repose sur la variété structurelle des agglomérations rurales et des paysages agricoles, fruit à la fois de la grande diversité qui règne au sein des civilisations et des conditions naturelles du continent européen. Cela nous amène à constater que le paysage européen représente dans son ensemble un patrimoine unique auquel il faudra accorder la plus grande attention dans le cadre de la future politique d'aménagement du territoire.

2. Les problèmes

Cela dit, le monde rural européen se voit aujourd'hui confronté à une série de processus qui, de toute évidence, mèneront à terme à l'altération des paysages et à la perte de leurs qualités structurelles. Ces processus sont perceptibles essentiellement sous la forme de deux évolutions: la modernisation de la production agricole et la modification du mode de vie à la campagne. Les techniques de production de denrées alimentaires ont depuis toujours façonné la structure et la forme du monde rural. Ce processus se poursuit aujourd'hui, mais avec des conséquences foncièrement différentes: l'agriculture à grande échelle, performante et compétitive, demande de grandes exploitations pratiquant la monoculture sur de vastes surfaces et avec des équipements lourds. Les conséquences en sont bien connues: les plaines perdent leur richesse écologique et esthétique pour se transformer en paysages agraires uniformes et homogènes, tandis que dans les régions moins productives, c'est-à-dire le plus souvent en montagne, l'agriculture laisse la place à la succession écologique.

Le monde rural n'est plus, aujourd'hui, un monde à part, coupé du développement effréné qui caractérise la vie urbaine. De nouvelles activités viennent s'ajouter à l'agriculture et à la sylviculture; on peut citer, entre autres, les infrastructures de transport et de production d'énergie, l'industrie, le tourisme et les résidences d'actifs travaillant en ville. C'est précisément cet éventail élargi d'activités qui est en passe de bouleverser le caractère et la physionomie des régions rurales.

La campagne devient une zone d'immigration massive, due pour l'essentiel au déplacement des populations urbaines vers les campagnes. Ce phénomène se présente sous diverses formes: les villages perdent leur cachet; en outre, les nouvelles activités se concentrent souvent dans des sites présentant une grande valeur esthétique ou écologique. Les dégradations peuvent alors toucher, au-delà du domaine esthétique, différentes fonctions environnementales.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, nous sommes en présence d'une série de processus qui influent sur l'organisation de l'espace et contribuent à bouleverser le monde rural, l'éloignant inexorablement de son identité traditionnelle. Dans toute l'Europe, le public s'inquiète du devenir du monde rural et exprime ainsi, de fait, son désir de voir préserver l'ensemble des caractéristiques structurelles sur lesquelles se fonde l'identité des campagnes.

3. L'identité

L'identité résulte d'éléments différenciés communs à une entité donnée, physique ou sociale. Au cours de l'histoire se sont forgées de multiples identités, aux nombreuses ramifications. Autrefois, les communautés sociales ou territoriales présentaient un degré de différenciation élevé, qui se manifestait en de nombreux aspects profondément ancrés. Les identités se définissaient sous forme de différences au niveau de la langue, spécialement des dialectes, au niveau de l'habillement, de la musique, des danses traditionnelles, et de maintes autres manifestations de la vie sociale. Toutefois, c'est au niveau de l'environnement matériel que la différenciation était la plus visible, c'est-à-dire au niveau des habitations, de l'organisation spatiale des communautés et des systèmes agricoles. Ces éléments sont particulièrement importants en raison de leur caractère visible et durable. L'identité d'un terroir évolue ainsi, sous la forme d'un concept global et synthétique qui intègre tout ce que la campagne incarne en tant qu'entité physique, économique, sociale et symbolique. On peut étudier l'identité du monde rural à travers toutes ces facettes et à l'échelon local, régional et national.

Avant d'approfondir ce sujet, je voudrais attirer votre attention sur la typologie des identités dont les campagnes sont le reflet. Il faut pour cela se pencher sur les aspects matériels de l'identité, et laisser de côté ses aspects sociaux. On peut distinguer, dans l'étude des zones rurales, trois composantes spatiales majeures:

3.1. Bâtiments

Comme chacun sait, le style architectural était traditionnellement une caractéristique spatiale de premier ordre, conjuguant différents types de matériaux de construction (roches locales, briques, bois, argile, etc.) et de toiture (paille, pierres plates, bardeaux, tuiles de différentes formes et couleurs, voire herbe dans certains pays nordiques). La manière dont ces matériaux sont utilisés revêt également une grande importance. Ainsi, le degré d'inclinaison du toit est une caractéristique régionale: en zone à forte pluviosité, les toits sont habituellement pentus, tandis qu'ils sont plats ou presque plats dans les contrées arides. Il en va de même pour les fenêtres, qui peuvent être grandes ou petites et présenter différents types de cadres et d'équipements de protection contre le soleil ou le vent. Rappelons également que le traitement de la façade avec différents coloris peut être un élément distinctif primordial, comme en témoignent de manière impressionnante les villages d'Ecosse ou de Grèce blanchis à la chaux. Il faut aussi mentionner la catégorie des bâtiments secondaires utilisés directement ou indirectement à des fins agricoles, dont l'identité est d'autant plus marquée qu'ils se trouvent parfois à l'extérieur de l'agglomération: granges, remises, abris dans les pâturages, etc. On ne saurait surestimer l'importance de l'apport de l'architecture rurale traditionnelle à l'identité locale ou régionale.

3.2. *Agglomérations*

Partant de conditions locales spécifiques, telles que le climat, la roche-mère, la fertilité des terres, la présence d'eau potable, l'exposition au vent ou au soleil, ou encore les besoins en matière de communication ou de défense, les modes d'habitation ont connu des évolutions très diverses. D'autres caractéristiques sont définies activement par la communauté lors de la construction d'un village; dans cette catégorie, on trouve généralement des règles communes concernant le choix des matériaux de construction, le style architectural, l'orientation des bâtiments, le retrait par rapport à la rue, et la relation aux parcelles cultivées. Dans toute l'Europe, les agglomérations rurales déclinent d'innombrables variantes au sein de différents modèles – groupé, linéaire, en sommet de colline, etc. –, et confèrent immanquablement une note caractéristique à leur terroir. Ce constat s'applique aux Alpes comme au pourtour méditerranéen, aux pays nordiques comme aux plaines annoniennes et à de nombreuses autres régions.

3.3. *Paysages*

Plus encore que les villages, les paysages ruraux sont le résultat d'une synergie entre les conditions naturelles locales et l'exploitation des terres à des fins de production alimentaire. L'agriculture dépend étroitement de paramètres multiples: type de sols, quantité de rayonnement solaire, régime des pluies, vents, topographie, accessibilité, éloignement des exploitations, densité de la population rurale, proximité et importance des marchés, concurrence, etc. Du fait de ces liens de dépendance complexes, l'agriculture a développé des systèmes hautement diversifiés d'exploitation des terres. Le progrès technologique a de tout temps été le moteur de cette diversification par le biais des outils, des techniques culturales, des engrais, des variétés végétales et des autres améliorations. Influencée par une multitude de facteurs, l'agriculture européenne a généré au cours de sa longue histoire une infinie variété de paysages. Citons, pour illustrer cette diversité, les vignobles et vergers en terrasses de la région méditerranéenne, les *dehesas* espagnoles, les châtaigneraies des régions de collines, les vignobles sur les flancs des Alpes suisses, la mosaïque des champs des régions karstiques d'Europe centrale et méditerranéenne, le bocage français, le maillage de haies dans les plaines du sud de l'Angleterre, sans compter les nombreux types de paysage façonnés, dans tout le continent, par une exploitation pastorale des plaines mais aussi et surtout des herbages d'altitude. Ces paysages traditionnels ont en commun une caractéristique essentielle: ils reposent sur une structure d'une grande complexité, reconnaissable à la distribution sophistiquée des éléments du paysage dans l'espace ou à la combinaison de plusieurs modes d'exploitation des terres, comme les champs, les vergers, les vignobles, les forêts, etc. On comprend que de tels modèles paysagers aient profondément marqué leur zone de répartition, à plus forte raison lorsque celle-ci, comme c'est généralement le cas, couvre une superficie importante. Les modèles paysagers ont remanié les cadres naturels auxquels ils étaient appliqués, modelant des terroirs aisément identifiables à différentes échelles, et créant une identité sui generis au niveau local, régional et parfois même national.

Le caractère diversifié et unique des sites et régions peut également résulter, au-delà de ces éléments anthropiques, de la combinaison de caractéristiques naturelles et de structures apportées par l'homme. Cela vaut notamment pour les fleuves, rivières et ruisseaux, les marais, les roches affleurantes ou les dolines, ainsi que pour différents types de forêts et de vestiges forestiers: arbres isolés, bosquets et alignements. De ce point de vue, les rivières jouent généralement un rôle important, en particulier dans les plaines où leurs méandres bordés de forêts alluviales forment un élément marquant du paysage. A cela s'ajoutent les modes spécifiques d'utilisation de l'espace qui s'observent souvent sur les berges des cours d'eau, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des agglomérations.

A la lumière de ces considérations, nous pouvons donc distinguer trois composantes essentielles de l'identité des régions rurales. Elles sont toutes trois importantes dans une perspective de préservation du caractère spécifique de nos campagnes, élément précieux et indispensable de la civilisation européenne, donc du patrimoine de l'humanité. Nous savons tous que ces composantes sont menacées – si ce n'était pas le cas, cette conférence n'aurait pas lieu d'être. A partir de là, on peut se poser les questions suivantes:

- La menace est-elle de même gravité pour chacune de ces composantes ?
- Lesquelles de ces composantes pouvons-nous protéger efficacement ?

4. La mondialisation

La mise à profit des innovations dans tous les secteurs de l'activité humaine a toujours été un moteur de notre civilisation. L'innovation est un corollaire de la concurrence, et la capacité à intégrer ses résultats était une question de survie autant qu'un facteur de progrès. Ce constat s'applique tout particulièrement à la production de biens, aux techniques du bâtiment et à la culture des terres. A l'échelon local toutefois, les innovations ont été intégrées progressivement, et généralement adaptées, notamment dans le secteur agricole, soumis à des contraintes pédologiques, topographiques, hydrologiques, climatiques et autres. Avec la mondialisation, ce processus prend aujourd'hui une nouvelle dimension:

- il est devenu planétaire et touche les sites les plus isolés et reculés;
- il se déroule à une vitesse fulgurante;
- il engendre une homogénéisation à grande échelle, voire à l'échelle mondiale.

La mondialisation est en passe de s'étendre rapidement à presque tous les aspects matériels de notre vie. Dans le monde entier, les hommes conduisent les mêmes voitures et utilisent les mêmes – ou presque les mêmes – appareils électroménagers; la tenue vestimentaire n'est plus un signe distinctif national, et encore moins régional. Tous les équipements techniques et les matériaux de construction répondent à des normes techniques qui les rendent, pour beaucoup, uniformes. La transformation actuelle des campagnes européennes est le résultat logique et inévitable du développement social et économique en cours, elle est indissociable du phénomène omniprésent de mondialisation. A ce jour, les manifestations concrètes de ce phénomène font l'objet de nombreuses discussions en raison des atteintes qu'elles portent tant au patrimoine culturel qu'à l'environnement. On peut résumer comme suit ces atteintes dues aux processus évoqués plus haut d'urbanisation des campagnes et de modernisation de l'agriculture:

- abandon des modes de construction traditionnels pour une architecture «contemporaine» sans caractère; utilisation de matériaux de construction standardisés, produits industriellement et disponibles dans presque toute l'Europe; perte de la cohérence des matériaux, des couleurs et des styles, au profit d'une diversité désordonnée;
- disparition de l'ancienne organisation spatiale des villages; les nouvelles constructions ne respectent pas le modèle traditionnel, défigurent les zones centrales et les périphéries des villages, brisant ainsi la cohérence de l'agglomération et du paysage qui l'entoure; cette évolution est parfois accentuée par la construction de nouveaux bâtiments d'exploitation agricole vastes et modernes;
- déploiement d'une mono-agriculture sur de grandes surfaces, ce qui suppose le défrichage, l'adaptation de la topographie (c'est-à-dire, le plus souvent, nivellement, comblement des dolines et autres dépressions naturelles), la suppression des marais et des petits cours d'eau, la culture d'un nombre restreint de plantes: le paysage largement uniforme qui résulte, à terme, de telles pratiques, se caractérise par une structure extrêmement simplifiée, une faible valeur écologique et un intérêt touristique presque nul;

- nouveau découpage du paysage en de grandes unités de production, négligeant la topographie et rompant avec le modelage «physioplastique» du paysage, qui procédait d'une synthèse empirique de la topographie naturelle et des techniques culturelles disponibles.

A l'évidence, la mondialisation, poussée par de puissants courants économiques, est inexorable. Mais ne pourrait-on au moins atténuer ses effets indésirables sur l'identité des campagnes ? On peut objecter que si l'identité traditionnelle s'estompe, une nouvelle identité est appelée à se développer ! Certes, mais les tendances actuelles montrent que cette identité sera appauvrie sur le plan culturel et écologique. Aussi il serait plus judicieux de bâtir l'avenir du monde rural en s'appuyant sur les traditions et en maîtrisant son nouveau développement. Il faut se souvenir ici que les trois catégories mentionnées plus haut (bâtiments, agglomérations, paysages) n'offrent sans doute pas les mêmes possibilités d'intervention efficace. La catégorie la plus problématique est certainement celle des bâtiments, pour lesquels il sera fort difficile d'imposer des règles. En second lieu, la multiplication, dans les campagnes, des chantiers et notamment des maisons particulières, rend improbable le respect des modèles de village traditionnels. En définitive, les paysages ruraux, bien qu'ils dépendent étroitement du progrès technologique et de la concurrence qui s'exerce sur les marchés, apparaissent comme la catégorie offrant les meilleures possibilités pour préserver un niveau d'identité satisfaisant. Cette appréciation ne revient pas à sous-estimer les autres catégories; simplement, leurs potentialités sont inférieures à celles du paysage.

Pourquoi, se demanderont certains, le paysage devrait-il être un enjeu social majeur. Je pense qu'il y a une réponse simple à cette question: le monde rural, avec ses richesses culturelles et naturelles, forme aussi le cadre de vie de l'ensemble de la société. C'est l'espace dans lequel les membres de notre société espèrent trouver, outre la dimension économique et productive, des apports culturels, des valeurs dénuées de signification économique, et des richesses écologiques. Lorsque l'agriculture fera de ce concept son paradigme, elle méritera et obtiendra un soutien financier sans réserve de la part de la société.

5. La durabilité et l'action

Appliqué à l'avenir du monde rural, le concept de développement durable doit impérativement comprendre certaines activités dont l'importance est essentielle, et notamment les suivantes:

- Organiser le développement des agglomérations en suivant des principes qui respectent les traditions architecturales et les conditions naturelles tout en contribuant à l'innovation; cet aspect est d'autant plus important qu'un nombre croissant d'activités urbaines sont transférées vers les zones rurales.
- Tenter de parvenir, partout où cela est possible, à un aménagement rural à des fins agricoles où la tendance actuelle à la création de vastes et mornes espaces cultivés serait abandonnée au profit de l'intégration des éléments naturels, tels que la végétation ou les caractéristiques topographiques et hydrologiques; ce faisant, s'efforcer de préserver la continuité historique des systèmes d'utilisation des terres; ce double objectif pourrait mener à l'émergence de nouveaux types de paysages agricoles, susceptibles de satisfaire des exigences économiques, culturelles et écologiques. On ne saurait trop insister sur cet aspect, car le paysage est étroitement lié au processus de production agricole; il déterminera en grande partie le futur caractère des régions rurales.
- Préserver les plus beaux villages et paysages traditionnels, en tant que l'un des principaux éléments du patrimoine culturel national. Si importante que soit cette mesure, il ne faut pas oublier qu'elle ne peut protéger qu'une petite partie de notre patrimoine.

– Accepter l'idée, incontournable, qu'une proportion considérable du territoire rural devra être abandonnée pour des raisons diverses. La plupart des terres ainsi délaissées seront livrées à la succession écologique, ce qui, à terme, contribuera à l'amélioration des écosystèmes naturels et à l'émergence d'une nouvelle identité.

Il semble que, pour de multiples raisons, on ne peut concevoir une politique européenne du monde rural qu'à un niveau très général. Chaque pays devra mettre en place ses propres stratégies pour maîtriser les principaux facteurs du développement. Il faudra, à cet égard, trouver une réponse aux questions suivantes:

- comment réaliser un équilibre entre les activités agricoles et les activités urbaines «importées» en milieu rural ?
- Quelles sont les perspectives de l'agriculture européenne, globalement et dans chaque pays ?
- Quelles sont les activités agricoles capables de se maintenir en dehors des zones de production intensive, et plus particulièrement dans les régions karstiques et de montagne ?
- Est-il envisageable de soutenir financièrement des régions qui ne se prêtent pas à une agriculture rentable, pour préserver des villages et des paysages agricoles de valeur ?
- Quel rôle les différents secteurs agricoles peuvent-ils jouer, et de quelle manière, en termes économiques et en termes de contribution à la diversification du paysage ?
- Quel niveau de priorité les sociétés modernes accordent-elles au patrimoine rural, et quelle politique rurale doit-on mener au regard de leur appréciation ?
- Peut-on envisager différentes stratégies pour le monde rural, répondant à différents paradigmes économiques et environnementaux, par exemple:
 - les zones rurales se développent dans l'esprit de la mondialisation, conformément à des critères exclusivement économiques; le patrimoine rural est alors abandonné à un processus de transformation spontané;
 - le développement des zones rurales est encadré et subventionné, afin de prévenir la dégradation de leur identité traditionnelle;
 - on s'efforce de parvenir à un équilibre entre une agriculture et une sylviculture viables, d'une part, et une économie rurale encadrée et partiellement subventionnée, d'autre part, dans le but principal de renforcer la viabilité économique des zones rurales et de préserver les principaux éléments de leur patrimoine architectural et paysager.

La sauvegarde des valeurs que nous avons décrites ici exige, me semble-t-il, la mise en œuvre d'une politique cohérente reposant sur les éléments clés suivants:

- une gestion intégrée de l'espace;
- un concept efficace de durabilité pour l'agriculture et la sylviculture;
- une politique équilibrée de distribution géographique de la population;
- des mesures efficaces de protection de l'environnement.

Qu'il me soit permis, en conclusion, de dire que c'est là le seul moyen à notre disposition pour faire face à la transformation à grande échelle du monde rural, transformation qui deviendra peut-être, dans l'histoire de l'Europe, le plus grand bouleversement de l'organisation spatiale du continent, opéré en l'espace d'une seule génération. Et j'ajouterai que même ainsi, personne ne peut garantir le succès de ces efforts.

L'ESPACE RURAL DANS LA NOUVELLE SOCIÉTÉ POST-INDUSTRIELLE

Rôle de l'agriculture pour un développement durable des zones rurales

Dr Alexander V. MERSLOV
Président de l'Environnement
Académie de l'Agriculture, Timiryasev
Moscou, Russie

1. L'importance de l'agriculture dans l'économie de la Fédération de Russie

Selon un grand nombre d'estimations sérieuses, l'économie russe actuelle se caractérise par une dépression durable et le secteur agricole par une crise de longue durée.

La Russie avec ses 210 millions d'hectares de terres agricoles satisfait 80 pour cent des besoins de ses 150 millions d'habitants, alors que l'Union européenne avec seulement 140 millions d'hectares de terres agricoles, produit suffisamment pour 370 millions d'habitants.

En comparaison avec la Finlande et la Suède, qui ont des conditions naturelles et climatiques proches, le potentiel de l'agriculture russe n'est valorisé qu'à 30-50 pour cent.

Il apparaît une tendance à la baisse de l'importance de l'agriculture dans l'économie nationale russe.

Tableau 1: Le rôle de l'agriculture dans les économies nationales 1995-1996

	Etats			
	Russie	Ukraine	Bélarus	Pologne
Population (millions d'habitants)	147,5	50,9	10,9	38,5
Population rurale (pourcentage)	27,0	32,0	31,0	-
Superficie des terres agricoles (millions d'hectares)	209,6	40,8	9,3	18,6
Part des terres agricoles dans la superficie du pays (pourcentage)	12,0	68,0	45,0	59,0
Nombre d'habitants pour 100 ha de terres agricoles (pour 100 ha)	70,0	125,0	110,0	207,0
Part de l'agriculture dans la valeur ajoutée brute (pourcentage)	9,2	12,7	11,0	6,3
Part des agriculteurs dans la population active (pourcentage)	14,4	22,2	19,4	25,6
Part des investissements dans l'agriculture par rapport aux investissements totaux (pourcentage)	3,0	8,0	9,0	-
Exportations totales de produits agricoles (millions US\$)	3 194,0	3 065,0	378,0	2 737,0
Part des produits agricoles dans les exportations totales (pourcentage)	4,0	21,0	7,0	11,0
Importations totales de produits agricoles (pourcentage)	1 1443,0	1 447,0	843,0	3 955,0
Part des produits agricoles dans les importations totales (pourcentage)	25,0	8,0	12,0	11,0

Source: STAT AEI (1997), Commission européenne (1995), OCDE (1997).

Avec la même population rurale, la part des investissements dans l'agriculture par rapport aux investissements totaux a baissé de 7 à 3 pour cent; la part de l'agriculture dans la valeur ajoutée brute a baissé de 14-15 pour cent à 9.2 pour cent. Beaucoup d'autres indicateurs importants du développement sont à la baisse.

En même temps, le rôle politique de l'agriculture augmente. En tenant compte des dimensions du pays, la chute de la production agricole exerce une influence sur le développement du marché agricole mondial. L'augmentation du chômage partiel et la diminution de l'autoravitaillement peuvent provoquer une croissance de l'instabilité politique intérieure.

L'économie agricole est doublement divisée: premièrement en économie de grandes entreprises (les *ex-kolkhozes* et *ex-sovkhozes*) et en économie de petites exploitations paysannes qui ont suivi des voies proches, mais différentes; deuxièmement en une économie légale et illégale. Le double emploi de la majeure partie de la population rurale et l'importance du troc cachés au fisc démontrent que l'écart entre ces secteurs est trop grand. Cet écart aurait pu être réduit par une privatisation effective, mais en Russie elle n'a été que formelle.

D'une part, pendant la réforme des années 90, certaines conditions pour le développement de l'économie de marché agricole ont été créées: libéralisation des activités économiques et de la formation des prix, suppression du monopole de l'Etat sur la terre, etc.

La privatisation de la terre et du capital sont pour l'instant en Russie, des opérations formelles. Les nouveaux propriétaires ne peuvent tirer bénéfice de leurs propriétés, puisque la répartition du revenu s'effectue selon la quantité du travail effectué et non selon leur part de l'exploitation.

La privatisation formelle a détruit les relations existant entre production agricole et transformation, et l'agriculture a perdu son influence sur la formation des prix.

Finalement cela a mené à une répartition non proportionnelle entre la production agricole en zones rurales et la transformation et commercialisation situées dans les zones urbaines. Parmi les participants dans la filière «production–transformation–commercialisation», l'agriculture s'est trouvée lésée. La réalisation d'une privatisation gratuite ne favorise pas la genèse d'une culture entrepreneuriale et commerciale de la part de personnes, habituées à la planification et à une distribution centralisées.

La réforme des formes économiques soviétiques n'a pas atteint ses buts: les structures de gestion et de production des grandes exploitations sont restées les mêmes, les producteurs privés utilisent largement les ressources des grandes exploitations, souvent sous forme de pillage.

L'espoir initial, que les nouveaux fermiers privés deviendraient les producteurs principaux, ne s'est pas encore réalisé. Ainsi, jusqu'à présent, les résultats des réformes pour les grandes exploitations agricoles en sont restés au stade de la destruction de l'ancien système de livraisons et de ventes, et de la libéralisation des prix.

Dans une proche perspective, le marché agricole continuera de fonctionner sous l'influence de trois facteurs:

- faible demande solvable de la population pour les produits agricoles;
- réduction de la production agricole;
- concurrence des produits étrangers et menace de supplantation pour les produits nationaux.

2. Le rôle de l'agriculture dans le développement des zones rurales

Durant plusieurs décennies dans les villages soviétiques, où historiquement on cultivait le respect envers la nature et une rationalité centrée sur l'autosubsistance, on opprimait les groupes sociaux orientés vers le marché. La population rurale âgée, même ayant reçu la terre en propriété n'a plus la force de l'utiliser effectivement; la jeunesse n'a pas encore ses objectifs économiques.

L'expérience mondiale atteste que des résultats positifs et durables sont obtenus si la concordance nécessaire entre le développement de l'agriculture et des autres secteurs de l'économie est atteinte. Dans le cas contraire les disproportions du développement s'accroissent de plus en plus, se manifestant par les crises socio-économiques, et donc par des manques systématiques de denrées alimentaires qui, de leur côté, exercent une influence sur l'environnement.

Le modèle soviétique de l'industrialisation et de la coopération forcée, de la nationalisation totale de l'économie, a mené vers une différenciation excessive de l'économie de la Russie en régions industrielles et agricoles. Ceci a déterminé le rôle particulier de la production agricole dans les régions rurales.

Les statistiques officielles ne reflètent que partiellement le rôle de l'agriculture dans les zones rurales puisque l'économie de nombre de régions rurales n'est représentée que par les exploitations agricoles.

La politique agricole communiste prévoyait l'installation de la transformation et du commerce en zone urbaine, c'est pourquoi est apparue une situation où l'agriculture reste le seul employeur en zone rurale.

Dans les régions rurales, pendant la période soviétique, un système s'est formé dans lequel les exploitations agricoles ont des fonctions supplémentaires, éloignées de leurs objectifs directs:

1. La source principale des fonds dans les budgets locaux.
2. L'exécution des fonctions de service social et communal (infrastructure).
3. L'aménagement du territoire.
4. Employeur principal et source de budgets familiaux.
5. Autoconsommation.

Les points 3 et 4 ont un effet supplémentaire, l'amortissement des conflits dans une situation de chômage partiel.

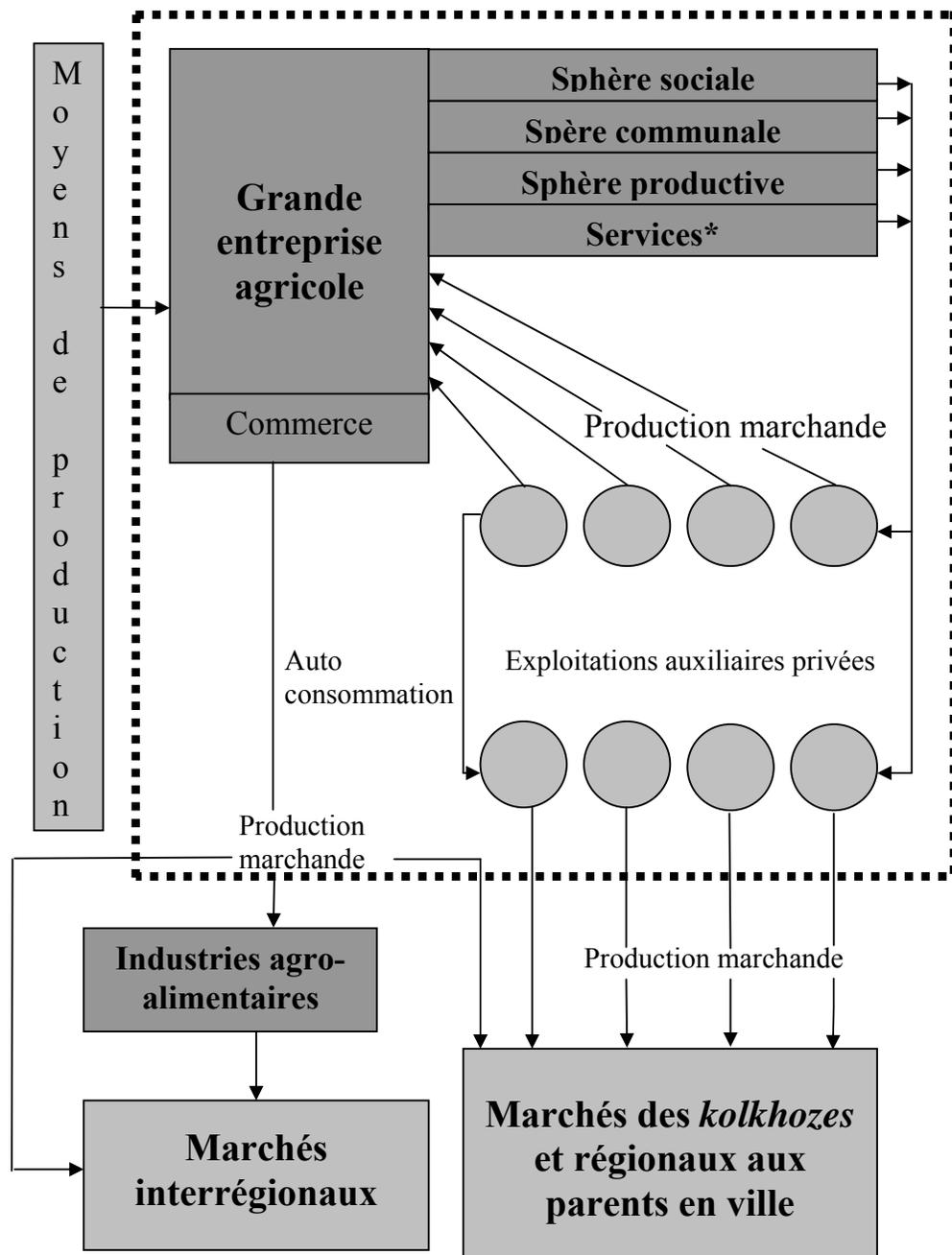
Le résultat d'une pareille politique est la formation d'un système socio-économique dans les régions rurales centrée sur une grande entreprise agricole de type industriel (schéma 1).

Actuellement les localités principales en zone rurale sont représentées par les sites centraux des anciens *kolkhozes* et *sovkhozes* où sont concentrées presque toutes les activités socio-économiques rurales. Le reste est constitué des villages déserts et des fermes privées qui viennent d'apparaître (schéma 2).

En région rurale se développe depuis 1990 une sorte de symbiose entre les grandes entreprises collectives et les petites exploitations privées. Ici face à des indicateurs économiques décevants pour les entreprises collectives, les exploitations auxiliaires privées, par contre, se développent assez bien. Au fond, la majorité des grandes entreprises agricoles ont presque cessé leurs fonctions de commerce et remplissent un service social en vendant à la population rurale viande et fourrage à moitié prix et en leur prêtant secours avec leur matériel agricole. Une partie des biens se dilapide. Certaines grandes entreprises laitières survivent principalement grâce aux petites exploitations privées qui leur livrent plus de la moitié de leur lait.

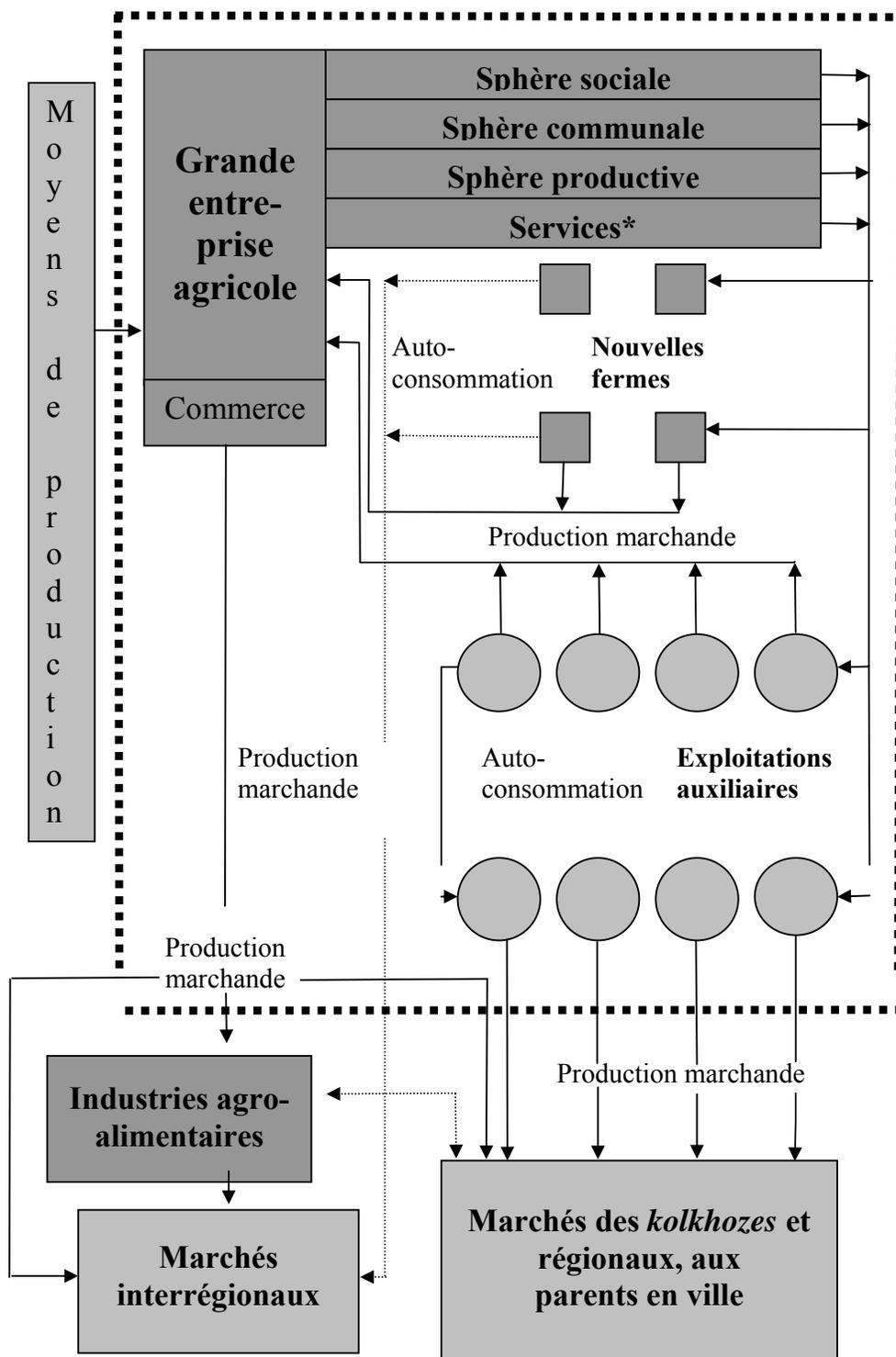
La population rurale, orientée sur l'autoconsommation, est attachée à ses *kolkhozes*, puisque sans eux la vie deviendrait plus difficile, privée des biens quasi gratuits les obligeant à faire montre d'initiative économique. Cela permet à l'administration de ces entreprises d'exercer une grande influence sur la population rurale, la rendant souvent réticente face aux réformes.

Schéma 1: Système socio-économique des zones rurales en Fédération de Russie au début des réformes 1991-1992



* Prestation de services, avis techniques, intrants.
Source: Ugarov Alexej, 1997.

Schéma 2: Système socio-économique des zones rurales en Fédération de Russie en 1998



* Prestation de services, conseils techniques, intrants.
Source: Ugarov Alexej, 1997.

Le développement des banlieues, en particulier des grandes villes, se caractérise par une forte concurrence pour la terre entre propriétaires divers. Même en absence de lois au sujet de la propriété foncière, certaines tentatives législatives régionales ont mené à une attribution des territoires considérables pour la construction de villas privées et d'entreprises industrielles.

L'un des plus grands problèmes du développement des grandes entreprises est la relation non claire entre différents propriétaires fonciers et propriétaires de biens.

On peut diviser les grandes entreprises agricoles en trois groupes:

- Entreprises, avec relations de propriété transparentes au niveau du statut de l'entreprise, permettant l'accumulation du capital chez un petit nombre de propriétaires. Il y existe un intérêt pour le développement de la production agricole. Les fonctions de service social et communal sont transmises aux administrations autonomes locales. La production reçoit une grande impulsion.
- Entreprises (souvent de très grande dimension, soutenues par l'Etat) avec relations de propriété non transparentes et éléction d'une direction «consensuelle», qui ferme les yeux sur le pillage des biens par ses membres à l'avantage des petites exploitations auxiliaires. Les fonctions de service social et communal ne sont pas déconcentrées; le développement est ralenti. Par exemple, la comptabilité sert à camoufler certains indices et non la collecte de données nécessaires pour l'augmentation de l'efficacité de l'exploitation. Il n'apparaît pas de besoin d'introduire un contrôle administratif effectif, permettant d'évaluer les pertes et les revenus économiques.
- Groupe intermédiaire. Si, dans l'immédiat, les fonctions de service social et communal ne sont pas déconcentrées et les relations de propriété éclaircies, le glissement dans le groupe 2 est inévitable.

Actuellement en Russie, 30 pour cent des grandes entreprises sont rentables. En forte majorité elles appartiennent au groupe 1.

La concentration et la spécialisation excessive de la production agricole pendant la période soviétique ont engendré plusieurs problèmes en zones rurales.

Une grande influence sur l'environnement rural et sur la diminution de la production agricole cause une aggravation de la situation écologique liée à la structure socio-économique des régions rurales.

Tableau 2: Les changements des taux et des réserves en humus des terres noires de la plaine russe en 100 ans

Types de terres noires	Régions	Taux (pourcentage) et réserves (tonnes par hectare) d'humus				Pertes d'humus en 100 ans (tonnes par hectare)	Pertes d'humus en moyenne par an (tonnes par hectare)	Pertes d'humus en pourcentage du niveau initial
		1881		1991				
		Contenus	Réserves	Contenus	Réserves			
		<i>Terres noires des forêts-steppes</i>						
Typiques	Partie centrale	10-13	300-330	7-10	220-300	90	0,9	23-30
Typiques	Partie sud-ouest	13-16	390-480	8-10	240-300	150-180	1,5-1,8	38-39
Lixiviées	Partie caucasienne	7-10	221-315	4-7	150-263	67-81	0,7-0,8	20-34
Lixiviées	Partie des côtes de la Volga	13-16	390-480	4-7	120-210	270	2,7	56-69
		<i>Terres noires des steppes</i>						
Ordinaires	Partie centrale	7-10	221-315	4-7	150-263	52-71	0,5-0,7	17-32
Ordinaires	Partie sud-ouest	9-11	270-330	6-8	180-240	90	0,9	27-33

Source: Encyclopédie de Brockhaus et Yefron. M -1993.

En Russie, seulement après 1990, pour des raisons écologiques qui souvent ont résulté de la crise économique et de l'utilisation de terres agricoles pour d'autres besoins, environ 30 millions d'hectares de terres agricoles, dont 9 millions de terres labourables, ont été retirés de l'utilisation agricole.

Les données sur la détérioration qualitative des terres labourables montrent une forte dégradation du potentiel foncier. Dès 1970 la superficie des terres labourables avec des sols érodés, salés et acides a été multipliée par deux environ, avec des sols trop humides et rocaillieux – par trois, avec des sols sablonneux – par huit. Les pertes de matière organique ne sont compensées qu'à hauteur d'un tiers. A présent, ces terres sont dans une situation catastrophique. Durant les dernières trente à quarante années, les terres noires riches de la plaine russe ont perdu un tiers de leur réserve d'humus et la couche fertile a diminué de 10-15 centimètres. Cette perte de fertilité naturelle correspond à une baisse du rendement de blé de 8-12 quintaux par hectare.

A cause de la crise économique et de la réduction des subventions à la production agricole, certains problèmes écologiques des zones rurales sont devenus moins critiques, certains autres au contraire se sont aggravés.

Dans les banlieues, la dégradation de l'état de l'environnement est provoquée par une construction d'habitations privées intense mal fondée écologiquement et par toutes les conséquences qui en découlent: problème des déchets, diminution de la biodiversité, etc.

Il existe aussi le problème de la mauvaise qualité de plusieurs denrées alimentaires importées qui résulte d'un bas pouvoir d'achat de la population et de l'absence d'un contrôle et d'une politique d'Etat efficace.

Tout cela montre l'augmentation du rôle de l'agriculture dans le développement des zones rurales et du pays dans son ensemble.

3. Les perspectives de développement des zones rurales. Le rôle de l'agriculture

Les relations agricoles incluent des relations économiques, juridiques, politiques, culturelles, morales et religieuses médiatisées par une activité spécifique de reproduction de la matière vivante. Elles supposent un degré élevé de liberté et de responsabilité des personnes impliquées dans ces relations.

C'est pourquoi il faut considérer la revalorisation de l'agriculture et des zones rurales comme un processus intégré de la reconstitution du complexe global des relations humaines, tout en tenant compte des fondements biologiques et climatiques de la production agricole.

A partir de ces fonctions, l'agriculture joue un rôle décisif dans le développement rural en Russie. En l'absence de financement budgétaire, on ne peut pas espérer un développement durable des régions rurales sans l'augmentation de l'efficacité agricole. En même temps, il devient de plus en plus clair qu'on ne peut pas assurer le développement durable des zones rurales en s'appuyant uniquement sur l'agriculture. Il est nécessaire de développer également d'autres activités de l'économie rurale.

L'agriculture doit stimuler le développement de ces activités. Des actions communes coordonnées auront un double effet sur le développement de tous.

Les autres activités de l'économie rurale: la transformation, la commercialisation, les loisirs, etc. doivent se développer avec l'agriculture ou indépendamment d'elle. Le modèle concret du développement rural dépend d'une combinaison complexe de facteurs divers: politique d'Etat, potentiel humain, développement de l'agriculture, ressources naturelles, conditions climatiques, l'éloignement des grandes villes, l'attraction pour l'investissement et les loisirs, situation écologique, etc.

Les trop nombreuses fonctions des grandes entreprises exercent une influence négative sur l'efficacité de leur gestion.

Le contrôle du temps du travail de l'administration des entreprises du deuxième et troisième groupe permet de constater qu'elles ne s'occupent que peu de temps de leurs tâches directes car elles sont prises par les problèmes sociaux et communaux qui sont les domaines les plus déficitaires de ces entreprises. Il est indispensable de déconnecter ces fonctions de la production agricole.

Ce processus pourrait être accéléré, si au niveau régional ou national une politique législative de répartition des ressources entre les régions industrielles et rurales était menée. Le principe des chances égales de développement pour des régions aux conditions initiales inégales doit être appliqué.

La déconcentration des domaines sociaux et communaux et la répartition des ressources pourrait aboutir à un double effet:

- l'administration pourrait s'occuper des problèmes du développement de l'entreprise en réduisant un nombre considérable de ses postes;
- de nouvelles liaisons économiques et des relations plus transparentes et effectives régénèreraient la vie rurale.

Aujourd'hui s'est formée une situation, où les questions du développement dépendent d'un petit groupe privilégié d'administrateurs, qui souvent ne sont pas intéressés de changer leurs habitudes. Si, par exemple, un agriculteur s'oppose à l'administration toute puissante, il n'aura aucune chance de lui résister. C'est pourquoi la participation de la population rurale et des administrations autonomes locales à la planification du développement de leur territoire est minimale.

De nouveaux centres de développement indépendants de l'administration des grandes entreprises doivent se former dans les zones rurales. La diversification des activités économiques pourrait donner une impulsion à la résolution de ces problèmes.

En même temps, il faut éviter une faillite massive des anciens *kolkhozes* et *sovkhoses*, car ceci peut détériorer la situation sociale et dévaloriser les ressources qui pourraient encore être utiles (bâtiments, matériel agricole, bétail).

En raison du manque de ressources locales et du budget déficitaire de l'Etat les entreprises agricoles doivent compter sur leurs propres forces.

La seule réorganisation structurelle des entreprises agricoles ne pourra pas assurer leur développement durable. La croissance du capital doit être assurée par l'augmentation de la part de l'agriculture dans le prix du produit final.

L'augmentation de l'efficacité économique des grandes entreprises va diminuer le rôle des petites exploitations auxiliaires privées:

- il n'y aura plus de possibilité de se servir gratuitement des biens des grandes entreprises;
- le sens du travail bien fait dans les grandes entreprises devrait apparaître.

Le développement accéléré des activités de la transformation et des infrastructures dans les régions rurales, permettra d'améliorer l'utilisation et de diminuer les pertes des matières premières agricoles, qui constituent 25-35 pour cent de la production, ainsi que de créer de nouveaux emplois.

4. Conclusions

La privatisation, la transition vers une économie de marché, une nouvelle législation, un meilleur système d'éducation et d'autres mesures sont importantes mais insuffisantes pour la création des conditions du développement des zones rurales. Pour le mariage d'une agriculture à haute productivité avec le développement durable des régions rurales, il est très important de stabiliser la situation macro-économique, à savoir l'augmentation de la monétarisation, l'améliorations des bilans du commerce et de marchandises.

Dans des conditions politiques et économiques incertaines, les agriculteurs sont contraints de planifier leurs activités seulement quelques mois à l'avance. La stabilité est une condition essentielle pour la régulation et l'utilisation durable des instruments économiques et administratifs. C'est seulement dans une société stable que les agriculteurs investissent dans les techniques modernes et dans des mesures d'amélioration du sol et de l'environnement.

En Russie, il n'existe pas de stratégie d'Etat à l'échelle de la Fédération qui, premièrement, pourrait donner une orientation positive au développement durable dans le futur; deuxièmement, correspondrait à la mentalité russe et, troisièmement, aurait une fonction d'intégration des représentants de diverses orientations politiques, aspirations religieuses, intérêts professionnels, groupes d'âges, etc.

Le processus de formation de nouvelles relations sociales et économiques dans les zones rurales se passe contradictoirement et dépend des préférences politiques de la population qui sont conditionnées sous beaucoup de rapports par l'attitude des autorités régionales et locales envers les réformes.

De là découle l'absence de politiques intégrant un développement non contradictoire de l'agriculture, des sphères sociales et de l'environnement rural. C'est pourquoi l'action de l'Etat dans les zones rurales se réduit aux oukases et ordonnances incohérentes, contradictoires et à courte vue du président et du gouvernement russe. En l'absence d'un contrôle étatique effectif, ces décrets, souvent, ne sont pas réalisés par les destinataires et ne sont pas effectifs. Le décret sur la «Conception du transit de la Fédération Russe vers un développement durable» signé le 1^{er} avril 1996 par le président, est interprété dans plusieurs régions rurales comme un poisson d'avril.

La tâche urgente à accomplir par le gouvernement et par les députés est d'élaborer des politiques de développement stable de l'agriculture et des zones rurales dans le cadre d'une stratégie nationale de développement durable.

Ces politiques doivent être cohérentes et parmi tous les éléments d'un système durable elles doivent inclure obligatoirement:

- L'adoption, le plus rapidement possible, d'une législation foncière de quelque forme que soit, mais transparente. Au mieux, elle devrait permettre de développer la propriété privée du foncier. L'indétermination produit une situation d'immobilisme et ajoute une incertitude immédiate à ceux qui espèrent réaliser leurs droits de propriétaire comme pour ceux qui n'y sont pas intéressés. Le marché foncier pourrait créer les conditions pour la transmission de la terre des propriétaires qui l'utilisent inefficacement à ceux qui la travaillent véritablement.
- Une solution positive et définitive du problème foncier est le déterminant principal pour l'augmentation de la productivité agricole et le développement durable des zones rurales. Ainsi pourrait être sauvegardée la fertilité des sols, non seulement pour la génération actuelle, mais aussi pour les générations qui viennent, pour une vie de qualité dans leur «petite patrie».
- La création de conditions pour le développement des administrations autonomes locales qui doivent prendre en main les fonctions publiques encore assurées par les grandes entreprises agricoles. L'expérience de notre centre du développement durables des zones rurales, montre qu'il est raisonnable de créer des programmes complexes du développement des zones rurales au niveau des frontières administratives municipales avec une participation plus large possible de la population indigène et de toute personne intéressée.

En conséquence des raisons évoquées, il est difficile de déterminer le temps qu'il faudra pour un progrès réel du pays vers une société stable. Il est évident que la Fédération de Russie a un grand retard par rapport aux pays développés, sur la voie d'une «civilisation durable».

La création de conditions pour la réalisation du potentiel naturel, intellectuel et spirituel dont dispose la Russie, permet seule d'espérer qu'elle pourra surmonter à un rythme accéléré la transition actuelle.

Il est indispensable de créer au niveau national des dispositions structurelles pour le développement durable. L'analyse de la situation sociale, économique et écologique, et les résultats des recherches menées par le centre montre que sans ces conditions, la majorité des initiatives locales sombre sous le poids des problèmes mis à jour.

L'ESPACE RURAL DANS LA NOUVELLE SOCIÉTÉ POST-INDUSTRIELLE

Développement de la biotechnologie et conséquences pour l'espace agricole et rural

Dr Klaus AMMANN
Directeur du Jardin botanique
Université de Berne
Berne, Suisse

Toute innovation technologique est porteuse à la fois de risques et de promesses. C'est pourquoi le biologiste Klaus Ammann met en garde contre les généralisations hâtives, qu'elles soient élogieuses ou critiques. Il pense qu'il faut examiner la situation avec soin et faire la part des choses au cas par cas, afin de promouvoir pour tous une agriculture plus écologique.

Les cultures génétiquement modifiées – exploiter au maximum le potentiel écologique

Il est difficile d'accepter l'idée que «l'agriculture verte» et le génie génétique ne peuvent coexister, car cela nous amènerait à rejeter les slogans idéologiques orientés des adeptes forcenés de l'écologie comme ceux des fanatiques du marché.

Un progrès écologiquement responsable ne peut être obtenu que par le dialogue entre les chercheurs, les professionnels et les consommateurs, mais un dialogue qui traite aussi les questions au niveau local. Il existe des précédents: l'Institut fédéral suisse de technologie collabore avec l'Institut international de recherche sur le riz (Philippines). Il s'agit d'améliorer les souches locales tout en préservant les structures de production existantes qui ont souvent été adaptées et perfectionnées par une tradition séculaire.

Il est nécessaire de recourir à une stratégie de planification de deuxième génération qui ne soit pas fondée sur des objectifs rigides et préconçus comme «faire triompher le génie génétique» ou «privilégier une agriculture écologique excluant les technologies nouvelles». Cette stratégie devrait plutôt chercher à répondre au souhait de toutes les parties de trouver une solution: mettre au point, pour tous, des pratiques culturelles qui soient plus soucieuses d'écologie.

Une telle démarche suppose que tous les intervenants expriment ouvertement leurs intérêts et respectent ceux des autres. Il devrait y avoir un dialogue ouvert et sans arrière-pensées. Il faut accepter le principe de symétrie de l'ignorance (experts et profanes ont différents types de connaissances et pourtant celles-ci sont tout aussi valables).

Il convient pourtant de se garder d'un excès d'optimisme. Ce sont précisément les caractéristiques écologiquement pertinentes dictées par la génétique – comme la résistance au froid et à la sécheresse – qui sont conditionnées par l'interaction des gènes, phénomène qui reste encore mal compris. Cependant, notre connaissance des relations systémiques de ces propriétés génétiques progresse rapidement.

Les préjugés largement répandus selon lesquels «le génie génétique favorise la monoculture; il aide les multinationales de la production de semences à accroître leurs formidables bénéfices» ne font pas avancer les choses. De tels arguments pourraient bien s'appliquer à des produits qui sont déjà sur le marché, car la plupart d'entre eux ont été mis au point pour améliorer l'agriculture dans des zones où la monoculture prédomine. Cependant, les plantes génétiquement modifiées de la première génération ont été conçues pour aider l'agriculture intensive, qui exige des apports d'énergie importants, à devenir plus écologique. Les souches de coton et de maïs résistantes aux parasites ont permis d'économiser des millions de litres de pesticides. Dans le cas de la nouvelle variété transgénique de soja, la greffe d'un gène étranger permet de remplacer des quantités importantes d'herbicides classiques par des produits organiques, qui sont dégradés plus rapidement dans le sol. La nouvelle souche assure de meilleurs rendements aux agriculteurs et, selon des données récentes, elle affecte moins les systèmes pédologiques.

Il ne fait pas de doute que dans les années qui viennent, les agriculteurs américains passeront presque entièrement aux cultures transgéniques (depuis 1996, la culture de soja est passée de 400 000 à 4 millions d'hectares).

La sécurité alimentaire de ces produits a été testée plus rigoureusement que celle d'autres souches cultivées selon les méthodes classiques. Il s'agissait avant tout de vérifier la toxicité et le potentiel allergène des protéines greffées (dont une protéine provenant d'une bactérie commune dans le sol). Les tests ont montré que les deux protéines sont métabolisées rapidement par le suc gastrique, si bien qu'elles ne présentent aucun risque d'allergie alimentaire. De nombreux tests ont éliminé toutes les autres réserves que les consommateurs pourraient avoir. Ces nouvelles cultures sont donc considérées comme très sûres. Néanmoins, il faut que ces produits soient étiquetés avec soin et séparés en fonction des besoins des consommateurs, qui doivent avoir le droit de choisir.

Les spécialistes de la recherche et du développement auraient pu se reposer sur leurs premiers lauriers. Un coup d'œil à la littérature spécialisée montre qu'il n'en est rien. Environ soixante-dix souches différentes font actuellement l'objet de modifications génétiques et de tests dans le cadre de plus de 3 600 expériences sur le terrain sur plus de 15 000 parcelles différentes – sans aucun effet négatif. Le rythme de développement s'accélérera après les laborieux tests du début. Bientôt, toutes les grandes espèces cultivées dans le monde seront génétiquement modifiées. Il y aura prochainement dans les champs des centaines de variétés transgéniques avec des combinaisons différentes, si bien qu'il faut suivre avec attention l'évolution de la distribution massive des OGM.

Nous pourrions, en Europe aussi, améliorer un grand nombre de nos produits alimentaires par des modifications ciblées des propriétés des espèces cultivées sur le plan de la production, du goût et de la conservation. Il doit y avoir des contrôles de qualité stricts, comme pour les produits alimentaires classiques.

Néanmoins, l'écologiste que je suis estime que nous devons adopter une attitude critique face à cette évolution et examiner plus en détail les problèmes de flux génétique qui se posent dans ces applications de masse. Les gènes récemment greffés dans les espèces modifiées pourraient se propager par pollinisation croisée avec des souches sauvages apparentées. Ce flux génétique varie beaucoup selon la souche et la région; le risque est faible ou inexistant en Europe et en Amérique du Nord dans le cas du soja, du maïs, du blé, du seigle, de l'orge, de la pomme de terre, de la tomate et de certains types de trèfle. Au contraire il est assez élevé dans le cas de l'endive, du navet, du colza, du chou, du radis et de la chicorée. Il est très élevé dans le cas de la carotte, de la luzerne, et de la plupart des espèces et des souches d'herbe sauvage qui font aujourd'hui l'objet d'une culture intensive (pour les pelouses, les terrains de sport et les terrains de golf). Dans ce dernier groupe d'espèces cultivées, il est en fait très probable que les gènes se propagent, ce qui n'implique pas nécessairement un effet négatif sur l'environnement.

Il faudrait s'abstenir de réaliser ces expériences à haut risque tant que l'on ne pourra exclure avec certitude une pollinisation croisée des nouvelles variétés. Ce principe s'applique notamment au colza génétiquement modifié, dont il est établi que la tolérance aux herbicides est passée, par pollinisation croisée, à des espèces sauvages apparentées. Une solution a déjà été trouvée dans ce cas: des souches de colza qui n'expriment pas les transgènes dans l'ADN nucléaire du pollen ont été mises au point: des souches de nombreuses espèces cultivées qui contiennent les transgènes utiles uniquement dans les plastes comme les chloroplastes (organites qui contiennent la chlorophylle) ont été produites en laboratoire. La propagation des transgènes serait alors impossible par transmission héréditaire, car la plupart des espèces n'assurent pas la transmission des génomes plastidiaux dans le processus de fécondation, lors de la fusion des génomes du pollen (mâle) et de l'ovule (femelle).

Actuellement, la quasi-totalité des terres arables sont traitées avec des herbicides, dont la plupart sont des produits chimiques qui ne se décomposent que lentement. Le génie génétique permet aujourd'hui d'obtenir une résistance (tolérance) partielle à des herbicides organiques rapidement dégradables et qui auraient sinon un effet nocif sur toutes les plantes.

En faisant une utilisation intensive de désherbants, l'agriculture classique a conduit à l'apparition de variétés tolérantes ces produits bien avant que l'on puisse envisager de faire appel au génie génétique. En Suisse, on connaît déjà douze variétés de mauvaises herbes qui résistent à un herbicide chimique appliqué par pulvérisation. Comme cet herbicide n'est plus pulvérisé aussi abondamment, on suppose que les mutants «naturels» et génétiquement stables vont à nouveau régresser, mais il faut bien reconnaître que personne ne connaît vraiment le devenir de ces mutants résistants aux herbicides. Ils disparaîtront faute de pression sélective, car la souche originelle prendra à nouveau le dessus sur le mutant. C'est ce qui a été prouvé en Israël dans le cas d'une mauvaise herbe mutante tolérante aux herbicides. Un brachypode tolérant aux herbicides, qui n'était apparu qu'en raison de l'aspersion massive d'herbicides pendant de longues années, a disparu à nouveau en six ans environ, une fois que les traitements eurent cessé. Mais dans l'ensemble, nous n'avons en la matière que des connaissances fragmentaires. Étant donné l'ignorance qui prévaut dans l'agriculture classique, on peut aussi considérer le génie génétique, d'apparition récente, comme une technique de marquage bienvenue, qui permettra d'avoir de ces processus une connaissance plus approfondie et plus précise.

D'un point de vue écologique, il faudra de toute manière renoncer à la stratégie de recours perpétuel et universel aux herbicides. En effet, ce recours n'est acceptable que comme solution à court terme. Selon les responsables de la recherche-développement de grosses sociétés, la stratégie de traitement aux herbicides est considérée à long terme comme une impasse. L'écologiste que je suis ne peut que se féliciter de telles déclarations.

A en juger par les expériences de laboratoire, un autre problème pourrait tenir à l'apparition d'une résistance prématurée chez les insectes parasites. Étant donné la forte pression sélective qui s'exerce sur eux dans les grandes plantations de maïs-Bt actuellement très nombreuses, les insectes parasites ne peuvent survivre qu'en s'adaptant, c'est-à-dire en développant une résistance par mutation. Une nouvelle protéine est créée par un gène du maïs-Bt, qui provient de la bactérie commune du sol appelée *Bacillus thuringiensis* (Bt). Le résidu métabolique de cette protéine ronge l'appareil digestif de la pyrale du maïs et le parasite meurt de faim. Cette protéine est aussi le principal ingrédient d'un produit organique avec lequel les agriculteurs écologistes traitent leurs cultures depuis de longues années.

L'apparition d'une résistance ne peut être déjouée que par une gestion spéciale de la résistance des espèces cultivées. C'était aussi la réaction habituelle à la résistance de type classique. Des tests sont actuellement réalisés pour voir si une solution pourrait consister à ménager pour les insectes des «sanctuaires», où des espèces végétales classiques, non résistantes, seraient cultivées. La rumeur selon laquelle dès 1996, les insectes avaient déjà développé une résistance au coton-Bt dans le sud des États-Unis s'est révélée sans fondement. Après avoir été isolés avec soin, plus de 200 échantillons d'insectes se sont avérés non résistants à la protéine Bt.

Des problèmes d'accumulation de protéines spécifiques comme les toxines Bt peuvent aussi apparaître en raison de l'enfouissement dans le sol lors du labour de grandes quantités de protéines nouvelles avec les débris des plantes elles-mêmes. Il est donc nécessaire de vérifier ce point avec soin pendant plusieurs années. C'est pourquoi, il faut envisager la culture initiale à grande échelle dans un contexte global. L'éventualité d'effets néfastes à long terme sur la microfaune du sol ne saurait être écartée d'emblée, bien que des études de terrain préliminaires aient montré que le risque est faible.

Dans l'ensemble, ces problèmes doivent faire l'objet d'études scientifiques. Aucun chercheur ne peut se permettre de se consacrer aux effets négatifs éventuels de nouvelles variétés issues des manipulations génétiques à l'exclusion de toutes les autres pratiques agricoles. Une démarche beaucoup plus efficace consiste à établir une comparaison objective avec les méthodes culturales classiques, en tenant compte de leurs inconvénients, qui sont souvent bien plus grands. De nombreux tests sur le terrain (à petite et à grande échelle) ont montré que les cultures d'espèces transgéniques sont moins néfastes pour les insectes utiles (non visés) que le traitement par des pesticides. Une comparaison objective révélerait que les pratiques agricoles classiques, telles que le labour, la rotation des cultures et le traitement répété par toutes sortes de pesticides est bien plus néfaste pour les insectes utiles que l'introduction progressive et prudente de variétés transgéniques qui seraient suivies avec soin sur plusieurs années.

Le développement futur des OGM devra inévitablement être associé à des stratégies agricoles plus écologiques. Nous avons encore beaucoup à apprendre sur la résistance naturelle et systémique, sur les gènes de résistance des plantes elles-mêmes, sur la structure du génome, sans parler des nombreuses découvertes inattendues que la recherche nous réserve encore.

D'un point de vue écologique, il faudrait passer de la première étape de mise au point d'organismes génétiquement modifiés par un gène unique qui produit des protéines bactériennes ayant un effet antiparasitaire à des méthodes plus raffinées de développement de variétés. Il faudrait parvenir à une sorte de biotechnologie de précision, qui permettrait de renoncer à la monoculture au sens traditionnel du terme, monoculture qui est la porte ouverte aux nouveaux parasites et la cause d'une guerre incessante contre des invasions d'organismes nuisibles.

La biotechnologie de précision pourrait apporter une pléthore de gènes de résistance, qui seraient associés les uns aux autres de manière à diminuer considérablement les risques d'attaques nouvelles de parasites. Cela permettrait de créer une situation qui serait proche des conditions naturelles, où l'on rencontre des centaines d'espèces et des milliers de gènes de résistance différents au kilomètre carré. Si l'on s'abstient de recourir massivement aux pesticides, les insectes utiles reviendront, ils s'adapteront aux OGM et feront baisser la pression sélective, car les stratégies qu'ils ont élaborées contre les insectes parasites sont très raffinées et beaucoup plus variées que tout ce qu'un agronome peut faire pour tenter d'imiter la nature.

L'ESPACE RURAL DANS LA NOUVELLE SOCIÉTÉ POST-INDUSTRIELLE

Conséquences sur l'aménagement du territoire des innovations scientifiques et technologiques dans l'agriculture

M. Claude HUSSON
Consultant territorial
Limoges, France

1. Introduction

Deux milliards d'êtres humains souffrent de carences vitaminiques ou minérales, 800 millions de malnutrition chronique, 40 000 meurent de faim chaque jour.

L'Union européenne s'interroge sur le taux de mise en jachère obligatoire à imposer à ses agriculteurs.

L'aménagement des territoires ruraux des pays membres du Conseil de l'Europe, étendus du Déroit de Gibraltar aux Îles Kouriles s'analyse à l'échelle mondiale. Réduire l'aménagement à ses dimensions locales ou régionales conduit à des politiques inadaptées.

L'aménagement de ces territoires exige aussi une analyse historique. A travers celle-ci se manifeste la diversité extrême des agricultures et des situations régionales. Les sols et les climats sont la première cause des différences; l'inégalité des évolutions technologiques en constitue la seconde. Des deux résulte une diversité qui a pu longtemps être ignorée mais qui ne peut plus l'être dans le cadre de la mondialisation.

Cette perspective ouvre l'espoir d'une résolution des problèmes de la faim, par l'exportation vers les pays les plus démunis des productions agricoles excédentaires. L'état du progrès scientifique permet de l'espérer, mais la distance est immense entre les capacités technologiques et celles de leur mise en œuvre dans des conditions économiques et sociales adaptées. En réalité, l'agriculture du monde et avec elle les territoires ruraux sont menacés d'une déstructuration que la poursuite non maîtrisée des innovations scientifiques et technologiques risque d'accroître. Il importe donc d'examiner les liens entre ces innovations et la problématique générale du monde.

Organiser l'application en agriculture du progrès général des sciences et des techniques est une contrainte politique majeure. Il ne suffira pas de produire plus, fût-ce dans des conditions d'échanges respectueuses de l'équilibre des agricultures des différents territoires. Les innovations devront servir aussi à permettre de produire mieux. Innover en agriculture signifie aussi et signifiera de plus en plus apprendre à gérer autrement le sol, l'eau et l'air. L'agriculture est un responsable majeur de l'échauffement de l'atmosphère. Quand, vers 2050, la population mondiale aura à peu près doublé, le taux d'émission de CO₂ devrait l'avoir fait également. Les autres gaz à effet de serre produiront le même effet, pouvant se traduire par des modifications climatiques catastrophiques. Le méthane des rizières et des élevages préoccupe. Le maintien de la diversité biologique qui va à l'encontre des sélections améliorant les rendements pose lui aussi problème. Que dire des technologies transgéniques et des clonages! A travers ces exemples s'exprime ce qui constitue peut-être la contradiction majeure devant laquelle se trouve l'humanité: se nourrir tout en protégeant la planète.

Force est de constater qu'en dépit des menaces, la mondialité économique suscite le désordre des aménagements. La réorientation nécessaire viendra-t-elle de l'Europe ? On peut estimer que celle-ci sera avant d'autres territoires, contrainte à une autre vision de son agriculture et de ses territoires ruraux. Comment l'Union pourrait-elle, dans le cadre actuel, procéder à son élargissement alors que les dix pays d'Europe centrale et orientale, candidats à l'adhésion comptent plus d'agriculteurs que toute l'Europe des quinze et qu'ils y représentent 22,5 pour cent de la main-d'œuvre pour 5,3 pour cent seulement dans l'Union. De la nécessité peut naître la prise de conscience conduisant à innover pour que cesse le processus qui, livré à sa seule logique pourrait, comme l'a entre autres souligné Edgar Pisani, ancien Commissaire européen à l'agriculture, conduire à la concentration de 70 à 80 pour cent de la production agricole des Quinze sur le littoral compris entre la Bretagne et le Danemark.

L'innovation est à maîtriser pour mieux servir les aspirations humaines. On délocalise un atelier, pas un sol. Sur l'avenir des territoires ruraux se lira celui du monde.

2. Problématique générale

Les innovations scientifiques et technologiques dont l'agriculture fait l'objet, sont inséparables du progrès général des sciences et des techniques. Elles ont écrit l'histoire. D'elles dépend l'avenir.

La première innovation fut l'agriculture elle-même quand l'homme découvrit qu'il pouvait planter et récolter. Aux chemins des nomades succédèrent les sillons des tribus sédentaires. Sur une terre qu'effleuraient les parcours se sont inscrites d'anciennes et profondes lignes d'aménagement. Des défrichements successifs ont étendu les champs de cette agriculture primitive. L'homme apprit aussi à tirer davantage d'un même sol. Au terme provisoire de millénaires de progrès est née l'agriculture moderne. Mais la marche fut inégale. En combinant ses effets avec ceux des écarts naturels de productivité l'innovation a différencié les modes d'exploitation des sols.

Longtemps, la diversité put être ignorée. Les difficultés des communications et l'état rudimentaire des méthodes de conservation limitaient les échanges. Hors des zones de proximité ils ne portaient que sur le luxe et le nécessaire, l'or et le sel. Quand des marchés s'ouvraient, c'était pour compenser le déficit d'une production vitale, le blé principalement. Aujourd'hui, sans qu'on puisse les considérer comme totalement indispensables à l'équilibre nutritionnel des populations, le kiwi de Nouvelle-Zélande, les bananes des Antilles, le raisin d'Afrique du Sud, les avocats d'Israël voisinent sur les rayons des hypermarchés avec l'orange, qui n'est plus le fruit exceptionnel des festivités de Noël. Avec également, parmi eux les pommes et les poires locales.

Cette situation nouvelle est issue de la convergence des innovations portant sur les productions agricoles, les transports, les modes de conservation. Elle exprime l'impact sur l'agriculture du phénomène général de la mondialisation, suscité par la même cause: le progrès des sciences et des techniques qui augmente les productions, les diversifie et permet leur échange. Le processus remonte aux origines, mais son accélération contemporaine et son amplification à l'échelle du monde précipitent dans une même concurrence des agricultures, des économies, des territoires, des hommes et des femmes inégalement préparés et aptes à s'y adapter.

Des centaines de millions d'êtres vivent dans des agricultures qui ont peu évolué. Outre leur retard technologique, celles-ci se caractérisent par leur autarcie et par la limitation de leurs productions à l'exploitation de ressources strictement déterminées en variétés et quantités par les conditions naturelles. En de nombreux lieux s'impose la domination presque exclusive du riz. Ailleurs se pratiquent des systèmes polycultureaux rudimentaires. Ces agricultures nécessiteraient d'immenses investissements d'innovation pour produire plus tout en économisant et préservant le sol et l'environnement général. Elles en sont pour beaucoup incapables. Mais c'est sur leur territoire que se produit l'essentiel du croît démographique mondial, alors qu'elles ne parviennent déjà plus à nourrir leurs populations. Elles contraignent l'humanité à un type d'innovation qu'elle n'a pas su encore accomplir: faire coexister ces agricultures et les plus performantes, afin que toutes concourent au même objectif primordial: nourrir le monde sans que la concurrence des plus productives fasse disparaître des agricultures fragiles mais indispensables à l'occupation de vastes territoires, à la vie des sociétés qui les peuplent et pour longtemps encore à leur alimentation.

Dans deux générations seulement, la population du monde pourrait avoir presque doublé, passant de 5,5 à près de 10 milliards d'habitants d'ici à 2050. La poursuite du progrès agricole devrait permettre de nourrir toutes ces bouches. Mais saura-t-on imaginer et appliquer l'organisation requise, dont la complexité défie ? La voie empruntée est celle du marché. Elle conduit au renforcement des inégalités entre les agricultures. Les plus compétitives s'imposent; l'avance qu'elles ont acquise et les bénéfices qu'elles réalisent leur permettent un meilleur accès à la recherche et à ses applications. L'innovation produit un effet d'accumulation. Le marché mondial sert donc d'abord les intérêts de l'agriculture américaine et de quelques autres, du Canada à l'Australie. D'Europe également. Mais l'Europe, surtout lorsqu'on la considère dans sa dimension continentale, touche en fait aux deux situations extrêmes. D'une géographie diversifiée procède l'existence d'une multitude de paysages agricoles. On y vit encore en agriculture d'autosubsistance, on y participe aussi, en vive concurrence avec les Etats Unis, au commerce alimentaire mondial. Cette situation l'expose à des conflits d'intérêts entre ses propres territoires agricoles. Elle la place aussi en état de mieux comprendre la nécessité de ne pas laisser aller l'évolution sans tenter de l'organiser.

Continent favorisé, l'Europe doit à la nature les éléments constitutifs de sa fortune et de son histoire. Selon les termes mêmes de Sir Leon Brittan, commissaire européen, l'agriculture y est «beaucoup plus qu'une usine à fabriquer des aliments»¹. De cette géographie physique est née la géographie humaine qui se lit dans la répartition de la population. La ville, qui exige une production agricole excédentaire, a trouvé en Europe un terrain favorable. Sur la mosaïque des terroirs se sont organisés des «pays» dotés au moins d'un bourg. Une dynamique de progrès mutuel s'est instaurée. La cité a développé des activités sans cesse plus nombreuses et plus variées, sa population s'est

1 *The Europe we need.* Hamish Hamilton, Londres 1994. *L'Europe qu'il nous faut.* Plon, Paris 1994.

accrue. L'agriculture, sollicitée davantage, a intégré dans ses activités des innovations issues des laboratoires urbains. Le prix qu'elle en eut à payer fut la réduction de sa force de travail, rançon de la productivité acquise. Mais, bien que cela n'ait pas été sans d'innombrables drames humains, un certain équilibre a généralement pu s'établir. Les emplois perdus par l'agriculture se retrouvaient en ville. Des initiatives spontanées ou des politiques d'aménagement ont même permis que se créent sur place des activités autres. Lorsque ce ne fut pas possible l'Europe a transféré dans ses possessions d'outre-mer des populations qui y ont introduit une agriculture nouvelle; plaquée par des cultures coloniales, ou étendue sur des espaces vierges. De ces derniers, que la jeunesse de leur agriculture rend particulièrement réceptifs aux innovations, viennent aujourd'hui des concurrences agressives et dangereuses pour les productions européennes.

On voit ainsi, sur un marché s'unifiant, poindre trois types contrastés d'agriculture – une agriculture de subsistance n'existant plus que de manière marginale en Europe, une agriculture de grandes productions banalisées à l'échelle du monde, une agriculture de spécificités fortement présente en Europe.

L'agriculture de grande production devient la référence du marché. Elle porte sur des biens majeurs mais courants: blé, betteraves, colza, maïs... Elle appelle d'abord des innovations de rendement. Au fur et à mesure qu'elle les met en œuvre, elle marginalise les produits de même nature des agricultures traditionnelles. S'étendant à de plus en plus de biens, elle généralise une agriculture standard. Même les fraises font l'objet de cultures étendues jusqu'à l'horizon des plaines américaines. Aux terroirs, le progrès substitue des territoires agricoles juxtaposés. L'évolution est accordée au mode d'exploitation des sols des pays nouveaux où la ville n'est pas née de la campagne. Elle répond aussi aux aspirations de ceux qui ont d'abord besoin de produire plus et moins cher pour nourrir leurs populations, fût-ce au prix de spécialisations périlleuses sur des cultures spéculatives. Elle est contraire à l'esprit des cultures à terroir unique où le respect de ceux-ci prime sur les innovations – on ne change pas le cépage d'un grand vignoble comme une variété de maïs. Elle est contraire plus généralement à l'esprit de recherche systématique de la qualité qu'en raison de ses progrès précédents et du niveau de vie de la majorité de ses habitants, l'agriculture européenne peut aujourd'hui se permettre. L'Europe connaît même la situation paradoxale d'une limitation volontaire des rendements. Pour nombre de ses productions le développement d'une politique d'appellation d'origine s'inscrit en contrepoint nécessaire des innovations. C'est pour des territoires ruraux à fortes caractéristiques le seul moyen de répondre à la concurrence des productions massives entreprises ailleurs. Là où ses sols n'imposent d'évidence ni l'une ni l'autre des options, l'agriculture européenne devra se déterminer entre les deux: primauté à donner à la quantité ou à la qualité.

Mais, l'amélioration des technologies ne libère pas de tous les déterminismes. Celui de la nature est celui qui s'efface le moins aisément. Malgré quelques transgressions, dont quelques unes fort imprudentes, la terre, l'eau, le climat s'imposent encore. A l'intérieur de leurs contraintes, rarement franchissables, l'innovation accroît les écarts. La diversité et l'inégalité sont inscrites dans le destin des agricultures du monde plus structurellement que dans celui des autres activités.

3. Les innovations, entre écologie du monde et économie des territoires

L'impératif demeure: nourrir les hommes. Renoncer pour le plaisir du goût aux innovations qui permettent l'accroissement des rendements est un luxe de ventres pleins. Une humanité de dix milliards d'êtres ne pourra se l'accorder. Il lui faudra produire plus par nécessité, en s'efforçant de continuer à récolter pour le plaisir. Produire mieux aussi car l'agriculture et l'élevage qui en est inséparable, participent dangereusement à l'échauffement de l'atmosphère qui menace la vie même de la planète. Quand, vers 2050, la population aura quasiment doublé, le taux de dioxyde de carbone devrait l'avoir fait également, mais la disponibilité des terres arables par habitant aura diminué de moitié, passant de 0,3 hectare à un chiffre compris entre 0,1 et 0,2. A cette échéance l'effet de serre aura-t-il commencé à transformer la géographie des territoires de production ? L'aridification des rivages méditerranéens et du grenier céréalier ukrainien est envisagée. De même, la perspective de submersion de basses terres fertiles où s'agglomèrent des centaines de millions d'êtres. Pas seulement dans le delta du Nil ou au Bangladesh; à Londres, en Hollande, au Danemark et autour de la mer Baltique aussi. Mais les zones sub-arctiques pourraient, elles, être mises en culture.

L'éventualité aujourd'hui reconnue possible, sinon probable, de bouleversements écologiques planétaires aux conséquences incommensurables et l'explosion démographique, fait patent, commencent à réorienter les politiques. Redéfiniront-elles les agricultures et leurs territoires ? Les plaines fertiles et les gras herbages auront-ils à nourrir les populations du tiers monde ? Acceptera-t-on encore les champs de tulipes ? Produire plus c'est, à superficie constante, intensifier l'agriculture. Produire mieux pour respecter les sols, l'air et l'eau incite au contraire à l'extensification et rend plus difficile l'équilibre des contraintes opposées. Quand les solidarités oubliées et les dangers négligés seront devenus obligations politiques, le monde aura à concilier les deux orientations. Dès à présent, c'est à elles qu'il convient de se référer pour imaginer le devenir des territoires ruraux. Dans la synthèse à élaborer, le progrès scientifique et technologique tiendra une place décisive.

Les tonnages n'augmenteront pas sans de nouvelles technologies productives, encore plus performantes. Le développement durable lui-même ne s'obtiendra pas sans innovations. Certaines seront de véritables révolutions. Elles porteront tout autant sur les processus de rénovation et de préservation du capital naturel que sur ceux de la production. Le développement durable ne signifie pas le retour à une nature idyllique. Il ne signe pas non plus un blanc-seing de revanche des territoires aux agricultures extensives sur les étables, les porcheries et les poulaillers industriels. Après avoir obligé à reconsidérer les jugements portés sur certaines pratiques telles que le hors sol, que des innovations peuvent modifier, il remodelera peut-être les géographies d'une manière inattendue. Par ses innovations, le développement durable sera conflictuel. Il opposera des intérêts, donc des territoires, et des intérêts entre eux sur le même territoire.

Le premier domaine d'application est la préservation des sols eux-mêmes et de leurs capacités productives. L'ancienne technique de repos en jachère est remise d'actualité par les préoccupations budgétaires de l'Union européenne, soucieuse de réduire ses excédents. Mais, pour répondre à la demande, c'est plutôt vers des utilisations reconstitutives en même temps que productives que les politiques sont à orienter. Les recherches à conduire en ce sens se combineront avec le retour aux avantages oubliés des talus qui protègent des vents et du ruissellement et composaient des paysages plus attractifs.

Bénéfique pour l'agriculture, la reconstitution des sols ou leur enrichissement ne le sont pas toujours pour l'environnement. Aux quantités considérables de gaz qu'ils rejettent naturellement, s'ajoutent celles qui résultent de leur bonification et des cultures. Ils seraient responsables d'une émission de CO₂ dix fois supérieure à celles des énergies fossiles. Mais le monde est si complexe que dans la chaîne des interactions les contraires se succèdent. Les uns dénoncent la responsabilité des engrais dans la production d'oxyde nitreux, dont l'agriculture est de très loin le principal responsable, d'autres préconisent le développement de cultures intensives pour piéger le CO₂ ! Encore les nitrates sont-ils utiles à l'agriculture, ce que ne sont pas les métaux dont l'élimination devient une préoccupation majeure. «Nos engrais sont trop naturels. Il faudrait les rendre plus chimiques qu'ils ne le sont pour en faire des engrais plus purs, dénués de métaux lourds». Jean Boulaïne, s'exprimant ainsi au seizième congrès mondial de la Science du Sol, organisé en août 1998 à Montpellier, ajoutait: «Expliquer cela à des écologistes, c'est difficile»¹. On peut penser que faire admettre par les urbains que ce n'est pas aux agriculteurs et à leurs territoires de payer la récupération des métaux dans les gadoues qui proviennent de leurs déchets sera au moins aussi difficile. Les technologies d'élimination à mettre en œuvre, à vrai dire plus coûteuses que sophistiquées, ouvrent un nouveau terrain de conflit entre les citadins et les ruraux.

Il en existe maints autres. Ils sont nombreux dans le domaine hydraulique où leur résolution est compliquée par les usages multiples et successifs de l'eau. Également par l'importance des pollutions d'origine agricole et la rareté croissante d'une ressource vitale.

La nouvelle «révolution verte», préconisée dans les pays les plus démunis, envisage le développement des cultures hydroponiques où l'eau, préalablement enrichie et parcimonieusement distribuée, remplace le sol. On peut imaginer que cette technologie se substitue à quelques pratiques intensives ou qu'elle y soit introduite en complément, dans le maraîchage notamment, où elle a déjà pénétré. Mais c'est de technologies plus rudimentaires qu'il convient en Europe de se préoccuper d'abord pour faire face aux déficits hydriques provoqués par l'agriculture moderne et sa mise en compétition avec d'autres utilisations. Le blé, ce «mangeur d'eau» assèche les nappes phréatiques de l'Île de France, déjà sollicitées excessivement par les ponctions de l'agglomération parisienne. Celle-ci doit puiser, de plus en plus loin, dans les réserves de territoires ruraux qui voient s'écouler sans profit pour eux leur ressource hydraulique. De la manière dont sera assurée la maîtrise de l'eau, dépend l'avenir d'un grand nombre de pays ou régions et la résolution de dangereux conflits d'intérêts: entre la Turquie et ses voisins du Proche-Orient, entre la Hongrie et la Slovaquie, entre régions d'un même Etat. Entre l'amont et l'aval. Ainsi en Espagne, où les besoins de l'agriculture irriguée de l'Extrémadure et de Murcie les opposent aux régions du Centre et du Nord qui veulent conserver leur eau pour leur propre usage. En Catalogne, c'est celle du Rhône qu'on attend. Mais, pour y parvenir, elle devra couler entre les cultures des paysans du Languedoc-Roussillon qui refusent de la laisser aller fructifier les terres de leurs concurrents d'outre-Pyrénées. Peut-être, empruntant le canal creusé au dix-septième siècle pour relier la Méditerranée à l'Atlantique, la dirigera-t-on finalement vers les plaines françaises de la Garonne, à l'eau tarie par l'ogre-maïs. Il faudra maîtriser demain, partout, les techniques ancestrales de captage d'acheminement et d'utilisation de l'eau. Une innovation agricole majeure, imposée par la culture de végétaux de plus en plus exigeants en eau et sélectionnés au terme de recherches de plus en plus sophistiquées, est le retour à l'immémoriale pratique des aqueducs! Cela ne suffira pas.

1 Cité par *Le Monde* du 29 août 1998.

La recherche doit continuer de s'orienter vers la sélection de variétés meilleures transformatrices des éléments nutritifs et encore plus économes. Ce faisant, l'agriculture va tendre à réduire davantage la richesse phylogénétique de la planète. L'appauvrissement de celle-ci a pourtant déjà nécessité l'adoption d'un plan mondial de sa conservation (Leipzig, 1996). L'agriculture de demain, plus resserrée dans ses choix, sera aussi, de ce fait, plus exposée aux attaques parasitaires auxquelles, en dépit des progrès réalisés, elle restera sujette. Le territoire de grands espaces de productions uniques, qui remplace les terroirs, supprime la diversité qui protégeait les récoltes de ceux-ci. Le progrès des échanges et des techniques rend les productions agricoles plus sensibles, à la fois à la nature et aux marchés, en même temps que par ailleurs il tend à en libérer...

Le progrès a pour effet aussi d'accroître la dépendance à l'égard de fournisseurs de plus en plus lointains et puissants. Une nouvelle étape vient d'être franchie par l'expérimentation du clonage animal et l'introduction des cultures génétiques. Dolly la brebis écossaise et Marguerite la vache limousine, préfigurent peut-être un nouveau mode de sélection qui, après la diminution de la diversité des races élevées, provoquerait celle des individus. Demain, peut-être connaîtra-t-on des troupeaux aux individus uniformes. Sur les foirails, les représentants de commerce des laboratoires côtoieraient les maquignons.

Aux États-Unis, 320 000 km² équivalant à la superficie agricole utile totale de la France, sont déjà consacrés à la culture de plantes transgéniques. L'Union européenne à son tour est pénétrée, alors que ni le débat scientifique ni l'économique ne sont clos. Le maïs, le colza, et la betterave constituent les premiers domaines d'application d'une technologie qui concerne aussi la tomate, la pomme de terre, le coton et qui devrait se généraliser. Elle accentue la logique de concentration de la propriété du patrimoine génétique ouverte par les savoir-faire de sélection. Mais il est vrai qu'aucun agriculteur n'aurait pu obtenir, ni dans les traditions qui lui ont été léguées ni dans le savoir développé par lui, les progrès de production que les plantes transgènes permettent. La satisfaction des besoins du monde paraît devoir obligatoirement passer par elles. Le représentant de Monsanto a raison quand il rappelle que: «Si nous voulons satisfaire les besoins alimentaires de demain, deux cas de figure se présentent à nous. Soit nous utilisons les innovations et le progrès, soit nous multiplions les superficies arables par deux»¹. L'argument est-il assez fort néanmoins, pour que l'homme prenne le risque d'une fuite incontrôlée de gènes qui se répercuterait sur la flore et à travers elle, pourquoi pas, sur tout le monde vivant ? «Nul ne peut aujourd'hui prévoir les toxicités, les envahissements compétitifs ou tout autre effet imprévu des plantes transgéniques»². Un rapprochement s'impose avec ce que disait Lew Kowarski de l'énergie nucléaire, qu'il qualifiait de «mal nécessaire». Peut être. Mais peut être aussi verra-t-on les consommateurs, s'ils sont informés des traitements et ont les moyens, se détourner des produits transgéniques comme ils le font des aliments irradiés quand ils ont connaissance des techniques utilisées.

Dans l'incertitude, la sagesse paysanne, qui demeure, commande de porter une attention encore plus grande aux avantages, déjà signalés, d'une identification territoriale des productions pour lesquelles le retard d'innovation pourrait bien signifier un avantage commercial. Comme l'est déjà pour les fruits le refus de traitements conservateurs pourtant autorisés. Les agricultures les plus difficiles et les plus fragiles ont plus que d'autres intérêt à cette orientation qualitative. La géographie de leurs territoires les rend inaptes à l'affrontement de la concurrence des plus productifs. Une prise de distance, par rapport à certaines innovations peut être le moyen de faire recouvrer à certaines zones rurales européennes de meilleures perspectives économiques. La dynamique territoriale des

1 Revue politique et parlementaire. «La question agricole, atouts et contraintes» n° 992 janvier-février 1998.

2 Jean Marie Pelt – Président de l'Institut européen d'écologie cité par *Le Monde* du 30 mai 1996).

innovations agricoles est une dialectique. Elle oppose une antithèse à la thèse du tout-innovation. La synthèse paraît être d'autant plus impérieuse que le péril écologique donne bonne conscience à ceux qui imaginent l'avenir des territoires ruraux dans une conversion maximum à la forêt, piège à CO₂, premier gaz à effet de serre.

Les territoires d'herbages, qui voient dans l'élevage extensif identifié au développement durable un moyen de ne pas devenir seulement des «poumons verts», échapperont-ils à un autre danger qui les menace, celui de la réduction de leurs troupeaux bovins et ovins pour des raisons écologiques ? La question peut paraître absurde à qui symbolise le développement durable par la représentation de paisibles animaux sur l'herbe verte. Elle prend son sens pour qui a connaissance des crimes qu'on leur impute. Les ruminants consomment encore bien plus d'eau que le blé, et mauvais transformateurs de matière première, ils occupent des espaces enlevés à une céréaliculture qui serait plus utile aux hommes. En même temps, ils participent au détournement de la production céréalière dont 20 pour cent va à l'alimentation animale. De cette accusation les troupeaux montagnards peuvent se défendre mieux que d'autres, mais tous, d'élevages hors sol ou d'alpages, tombent sous l'accusation la plus grave: leur contribution massive à l'effet de serre. Par leurs rots, flatulences et déjections, les vaches et autres ruminants du monde rejettent dans l'atmosphère 60 millions de tonnes de méthane par an. Seuls les marécages (115 millions de tonnes) et les rizières (70) en produisent davantage, mais les premiers, indispensables à l'équilibre écologique global, ne peuvent plus guère être asséchés et on ne voit pas comment on pourrait priver les masses asiatiques de leur nourriture de base. En Europe, le méthane des élevages est responsable de 45 pour cent des rejets anthropiques (30 pour cent du fait de la digestion, 15 pour cent du fait du fumier). Il vient loin devant les décharges (30 pour cent) et les activités charbonnières (11 pour cent). Le méthane n'est pas le plus important en volume des gaz présents dans l'atmosphère, il ne provoque que 18 pour cent de l'effet de serre contre 66 pour cent pour le dioxyde de carbone, mais il est le plus nocif par son potentiel de réchauffement global, soixante-deux fois plus élevé que celui du CO₂. C'est donc son accroissement qu'il est le plus urgent de combattre. Comme il est aussi caractérisé par un séjour plus bref dans l'atmosphère (12 à 17 ans, contre 50 à 200 ans), c'est logiquement sur lui que doit porter l'effort nécessaire de réduction de l'effet de serre. Des propositions sont avancées: le magazine *Time* a consacré deux pages au développement des thèses de l'écologiste américain, Jérémy Rifkin, parti en croisade de boycottage de la consommation de viande bovine¹. D'autres abordent la question de manière moins passionnelle, mais la posent quand même. La réponse que lui donne Sylvie Brunel, directrice d'une association de lutte contre la faim est économique, pas écologique: «la consommation de viande ne fonctionne pas sur le principe des vases communicants (moins je prends, plus je te laisse), mais selon une adaptation étroite et permanente de l'offre à la demande solvable»². Mais c'est cela justement que le monde a à modifier pour se nourrir et combattre l'effet de serre.

L'homme, au risque de sa vie, a appris aux herbivores à consommer des aliments carnés. Il ne sait pas comment les faire digérer mieux. Les options présentées par la Commission de l'Union européenne dans son programme de «Stratégie de diminution des émissions de méthane»³, illustrent les insuffisances d'une recherche indispensable. La principale option proposée est le recours systématique à des technologies simples, mais d'autant plus aisées à mettre en œuvre que les élevages sont intensifs: récupération du fumier dans des bâtiments clos, installation de digesteurs, préparation d'aliments concentrés substitués à l'herbe. Peut-être un jour, plutôt que dans les

1 J M Nash: «*The Beef against... Do cows cause global warning and human hunger*» – «Les vaches sont-elles cause du réchauffement planétaire et de la faim dans le monde ?». *Time* 20 avril 1992.

2 «Manger moins de viande, une solution pour nourrir l'humanité ?»; Article paru dans *Les cahiers français*, octobre-décembre 1996).

3 Com (96) 557 final.

champs, les élevages se pratiqueront-ils dans de vastes étables spécialement aménagées aux portes des villes pour pouvoir à la fois en traiter les rejets et limiter pour des raisons économiques et écologiques les frais de transport du lait et de la viande. Le modèle condamné aujourd'hui du fait de ses conséquences sur l'environnement local, pourrait s'imposer demain pour protéger l'environnement global. A moins que d'ici là les recherches bio-génétiques en cours aient réussi à substituer, comme déjà on l'appelle, la «vache turbo» à la folle.

Par le cas extrême qu'il envisage, cet exemple doit faire réfléchir sur les interactions inattendues qui naissent des contradictions ou les progrès de l'humanité l'ont conduite et les risques qui découlent de l'insuffisance de leur maîtrise. Avec les autres exemples, il plaide pour un effort résolu de prospective, dont un des volets principaux devrait porter sur la traduction territoriale des avancées scientifiques. Les nouvelles technologies, qui pourraient dans les prochaines décennies compléter celles qui existent et auront à être maintenues, voire renforcées, sont déjà pour la plupart dans les laboratoires. Elles sont à répertorier pour que leurs effets prévisibles puissent être étudiés, et aussi ceux de leur manque. A l'émergence d'une époque où les hommes n'ont plus seulement à produire davantage, mais aussi à produire autrement, ils ont à se préoccuper d'une catégorie nouvelle d'innovations: les innovations d'adaptation aux contraintes écologiques. Elles seront à conjuguer aux innovations de progrès quantitatif. Par l'une et par l'autre, l'avenir de l'agriculture et de ses territoires réside dans les laboratoires.

4. Le désordre des aménagements

La mondialité projetée sur les zones rurales d'Europe sa problématique générale induite par l'insuffisante maîtrise du progrès des sciences et des techniques qui l'a permise:

- la rupture de l'unité fondamentale des territoires;
- l'enfermement des politiques dans un triangle d'impossibilités.

L'organisation primitive des sociétés sédentaires se caractérisait par la superposition sur un même territoire de l'espace d'existence, de celui de l'économie et de l'espace de régulation de la vie sociale. Elle s'était perpétuée dans son principe jusqu'aux Etats-Nations. Aujourd'hui, l'espace économique se mondialise, celui de la régulation éclate entre les Etats qui tentent de conserver des pouvoirs que des organisations supranationales, de grandes entreprises, des banques, des spéculateurs leur disputent. Seul demeure en sa dimension restreinte l'espace de vie, espace identitaire rebelle aux échanges. Les unités se brisent, aucune autre n'organise le monde qui va à des impasses derrière lesquelles se devinent des gouffres. Des milliards d'hommes aspirent aux conditions d'existence des plus favorisés qui ne peuvent y répondre que partiellement et en le devenant eux-mêmes moins, car «le mode de développement du Nord étendu à l'ensemble de la planète tuerait la terre»¹. La revendication du droit à la nourriture et la difficulté d'y satisfaire en constituent un flagrant exemple. La capacité de régulation manquante et qui seule permettrait de concilier les impératifs de la planète, les demandes des plus pauvres, les intérêts des plus riches, peut-elle être laissée à la main invisible du marché ? Ceux qui en défendent la thèse réduisent à l'économie un débat aux dimensions infiniment plus vastes. L'ozone de l'atmosphère ne se fixe pas dans les colonnes des bilans comptables. On ne peut tirer linéairement de l'échec du communisme soviétique l'excellence du modèle opposé et sa capacité à répondre aux défis à venir. Si les héritiers

1 B Cassen – *Le Monde diplomatique* – juin 1992.

de Staline l'avaient emporté, la mondialisation existerait quand même. Elle ne relève pas essentiellement du registre des systèmes politiques et économiques. Elle exige un regard autre. Il fait voir l'enjeu agricole parmi les toutes premières priorités du monde et la position particulière de l'Europe, divisée sur les orientations à adopter.

On a connu sur le continent la difficulté d'intégrer dans une planification centralisée des agricultures aux niveaux de développement différents. On y découvre les obstacles à leur restructuration et les risques de leur ouverture au marché. L'unification en cours dans l'Union européenne et les associations entre elle et ses partenaires proches présentent, à son échelle, le tableau préoccupant de ce qui pourrait résulter de la confrontation inorganisée des agricultures du monde. En cinq ans, le choc d'agricultures inégalement développées et structurées y a inversé les courants d'échanges. D'excédentaires les pays d'Europe centrale et orientale sont devenus déficitaires. L'établissement d'un système autorisant l'ouverture des frontières est-il possible ? La double inertie de l'économie agricole et de l'organisation des territoires s'oppose de tout son poids à cette exigence. Carlos Westendorp lorsqu'il présidait le groupe de réflexion préparatoire à la Conférence intergouvernementale du Traité d'Amsterdam constatait: «L'Europe de demain ne sera pas homogène sur le plan agricole, régional, de la sécurité, etc.». Mais sans homogénéité, en Europe comme plus largement dans le monde, il ne peut exister de fonctionnement équitable du marché.

A la conférence paneuropéenne d'aménagement du territoire, organisée en 1997 à Poznan par le Conseil de l'Europe, un intervenant polonais tirait une conclusion désabusée: «Les pays de l'est de l'Europe centrale ont le choix entre des politiques traditionnelles et relativement inefficaces tendant à aplanir les différences entre les régions et des politiques tournées vers l'efficacité et pouvant engendrer une croissance économique vive, une restructuration économique en profondeur et des progrès technologiques rapides au prix d'une polarisation régionale». S'il devait en aller ainsi, comme on peut le craindre, les zones rurales à l'agriculture la moins compétitive et aux capacités de développement et restructuration les plus limitées, constitueraient un formidable foyer d'explosion. La déflagration serait double. Dans les Etats d'abord, qui seraient blessés par une dualisation opposant quelques territoires adaptés au monde et pour la plupart urbain, à des territoires ruraux au retard de modernisation irrattrapable. Au niveau de l'Europe ensuite, dont la diversité de niveau des agricultures apparaît déjà comme un obstacle majeur à l'adhésion à l'Union de la plupart des pays candidats.

Les dix pays d'Europe centrale et orientale porteront la population de l'Union de 370 à 500 millions d'habitants. A cet accroissement de 30 pour cent correspondra une augmentation de 34 pour cent de la superficie, mais de 9 pour cent seulement du PIB. La superficie agricole croîtra de plus de moitié, passant de 120 à 200 millions d'hectares, mais en raison de l'intensité du travail humain, le taux de population active agricole augmentera encore plus fortement. A eux seuls, les pays candidats comptent plus d'agriculteurs que l'ensemble des quinze, respectivement 9,5 millions et 8,2 millions de personnes. Ils y représentent 22,5 pour cent de la main d'œuvre pour 5,3 pour cent seulement. Dans l'Union un actif cultive 21 hectares quand son collègue des PECO n'en cultive que 9. L'écart technologique est le principal responsable de ces différences. On le lit à revers dans les taux de population active agricole: de moins de 8 pour cent en Slovaquie, Hongrie et République tchèque (à la situation comparable à celle de l'Union), à 27 pour cent en Pologne et 34 pour cent en Roumanie. La participation au marché unique exigera pour plusieurs de ces Etats un important effort de productivité, de restructuration et de création d'activités non agricoles. Sinon, effectivement, la

polarisation annoncée et déjà constatée sera inéluctable. Plus à l'est, se posent les mêmes problèmes; le taux de population active agricole de la Russie est de 13 pour cent, celui de l'Ukraine et de la Biélorussie de 19 pour cent. En Moldavie et en République yougoslave il atteint 35 pour cent. Il est de 13 pour cent en Croatie, de 22 pour cent en Arménie, de 30 pour cent en Macédoine, de 45 pour cent en Turquie, de 55 pour cent en Albanie. Ces taux élevés ne reflètent qu'exceptionnellement des vocations agricoles particulières, comme en Moldavie. Ils sont en règle générale d'inquiétants indicateurs de la situation d'agricultures insuffisamment productives. Ils placent l'Europe devant une nécessité d'adaptation de ses territoires ruraux dont on n'a peut être pas suffisamment pris la mesure du fait d'une insuffisante réflexion sur leur diversité et pour avoir considéré l'économie d'une manière trop abstraite. Qu'on prenne garde à ne pas commettre la même erreur pour le progrès scientifique.

Les zones rurales sont en fait placées devant quatre possibilités d'évolution de leurs agricultures, plus ou moins conciliables entre elles:

- Innover pour produire dans les meilleures conditions commerciales de compétitivité, ce qui suppose une production maximum. Mais si celle-ci est de l'intérêt des agriculteurs il n'est pas assuré qu'elle le soit pour d'autres ni qu'elle soit adaptée à la fois aux contraintes locales ou générales d'environnement et au fonctionnement de l'économie agricole. Qu'on songe pour l'environnement à la Bretagne. Elle a réussi une extraordinaire révolution agricole, mais au prix d'atteintes sévères à son environnement: les algues vertes des plages dues au nitrate des élevages ne sont certes pas un argument touristique. Pour l'économie, il suffit de se référer aux débats budgétaires sur la PAC, à laquelle demain de nouveaux producteurs pourraient apporter de nouveaux excédents.
- Refuser l'innovation ou la limiter volontairement. Seul un territoire favorisé peut s'engager dans cette voie. Mais même les terroirs riches sont soumis aux crises économiques.
- Compenser les difficultés de l'agriculture par le développement d'autres activités productives du sol: sylviculture, cultures industrielles ou énergétiques. La première s'inscrit dans le long terme et consacre souvent le déclin agricole. Les autres requièrent des innovations qui ne relèvent pas directement de l'agriculture au sens traditionnel. Elles sont à considérer comme des innovations non agricoles dont le sol devient le support. Curieusement on revient par là à d'anciennes utilisations, encore en vigueur en certains lieux du monde, Europe comprise, où le sol fournit du bois de chauffage ou des matières premières. Mais le mouvement inverse s'effectue aussi, l'industrie permettant de se passer du support naturel comme cela se pratique avec les parfums de synthèse qui ont ruiné les producteurs de plantes spécialisées et précipité le déclin de zones rurales consacrées à ces cultures.
- Utiliser non plus le sol mais le paysage qu'il porte, notamment pour le tourisme et les loisirs. La captation du CO₂ peut alors s'inscrire dans un cadre productif et ne pas être le fait d'une campagne transformée en réserve.

A défaut d'un système fondé sur ces quatre orientations il ne reste de possible que la conversion sur place à des activités non agricoles, ce qui peut s'avérer une heureuse solution au regard de la dernière possibilité: l'abandon des sols, l'exode des populations.

Les montagnes sont, dans ce cadre, à considérer avec une particulière attention, en raison tout à la fois de leurs problèmes propres, des superficies qu'elles occuperont dans l'Union élargie et des risques de concurrence avec des zones fragiles de quelques Etats des quinze. Elles constituent un énorme réservoir de population. Il ne s'est pas encore déversé comme à l'ouest du fait même des retards technologiques et d'adaptation de l'agriculture. Mais on doute que demain Varsovie, Bratislava, Sofia, Istanbul aient la capacité d'accueillir tous les migrants. On doute également que, pour justifiée qu'elle soit, la priorité que l'Union veut donner au développement rural y obtienne le niveau de résultats requis dans la création d'activités non agricoles. Les territoires montagnards représentent actuellement de l'ordre du tiers de la superficie de l'Union. Ils pourraient, au terme des élargissements successifs, porter le taux à près de 50 pour cent. L'Europe ne pourra se désintéresser du devenir économique et écologique de la moitié de son territoire ni des populations qui y vivront ou chercheront à les quitter après avoir en vain cherché une activité de remplacement de celle perdue par la modernisation de l'agriculture... ou en raison de son impossibilité quand les conditions naturelles n'autorisent que des progrès limités.

Le titre même du colloque de Ljubljana, «Vers une stratégie de développement territorial pour le continent», marque une progression de la prise de conscience du danger de continuer à conduire de grandes politiques sans se préoccuper de leurs impacts territoriaux. A travers notamment le Schéma Européen d'Aménagement du Territoire et sa Charte européenne d'aménagement du territoire, le Conseil de l'Europe a œuvré en ce sens. On objectera que ce sont des documents peu contraignants, mais paradoxalement, c'est cela même qui fait leur importance. Ils ne régissent pas les modalités d'occupation des sols ni ne fixent la localisation des infrastructures à une échelle où ce n'est pas possible, ils érigent des principes que les signataires s'engagent à respecter. Plutôt qu'un utopique aménagement du territoire ils réclament une approche commune, celle de la «cohésion territoriale» pour éviter son contraire: la déstructuration des territoires. L'innovation en agriculture est un des domaines où cette préoccupation doit s'affirmer avec le plus de vigueur pour combattre les effets inégalitaires qu'elle engendre. Il est souhaitable que sous l'égide du Conseil de l'Europe de nouveaux progrès en ce sens soient accomplis et qu'au sein de l'Union se poursuive l'effort de territorialisation des politiques comme cela a été entrepris dans le cinquième programme de recherche.

Le rapport du Polonais Kieres et du Français Robert Savy sur «les Nouvelles Perspectives de l'Aménagement du Territoire de la Grande Europe» adopté par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, a posé en principe «la nécessité de concilier le libre marché et la planification territoriale». Aucun territoire, même dans les économies libérales, ne peut être affranchi d'un minimum d'organisations existantes. A fortiori lorsqu'il faut coexister famines et excédents et qu'en Europe il se dresse en obstacle à l'unification et en facteur de déstructuration territoriale.

Chaque acteur agit selon ses intérêts et moyens. L'amélioration de la compétitivité est cherchée par tous les agriculteurs. La diminution des dépenses publiques et celle des prix les y inciteront encore plus. La bataille commerciale s'accroîtra, exigeant de nouveaux progrès. Les plus riches et les plus favorisés par leurs sols y parviendront le mieux au prix du risque d'excédents nouveaux. Parce que des obstacles insurmontables s'y opposent, ils ne conduiront pas l'Europe et le monde à la situation folle, mais théoriquement possible, qu'ont évoquée les experts du groupe de Bruges, ils l'engagent cependant en cette voie: «Il n'est pas exagéré de dire que 70 à 80 pour cent de la production agricole européenne en volume pourrait, à l'horizon 2010, se concentrer sur le littoral de

la Manche, de Rouen à Rotterdam, en se prolongeant vers la Bretagne à l'ouest et le Danemark»¹. Dans les sillons des agricultures se tracent les lignes d'un futur inquiétant. Les difficultés que rencontrent les agricultures seront aussi lourdes de conséquences que celles que connaissent les autres activités, peut-être plus, car ici ce ne sont pas des délocalisations restreintes à un site industriel qui s'effectuent, mais celles de productions étendues sur un territoire qui en dépérit. On délocalise un atelier, pas un sol et le monde entier est un enjeu.

Le progrès qui a mené à la mondialisation réaménage la terre entière. Les enjeux exigent des actions résolues. Certains experts en ont déjà imaginé le principe, dont on peut espérer qu'il s'imposera avant l'accentuation irrésistible des désordres: organiser le passage progressif entre des économies inégales. Ce n'est attenter ni au désir d'union ni au marché, dont le principe est aujourd'hui universellement admis, c'est au contraire le favoriser que de mettre en œuvre les transitions nécessaires.

5. Conclusions

Au terme de millénaires d'histoire l'humanité s'organise en un seul ensemble et en dépit d'une croissance sans précédent de sa population, elle paraît pouvoir parvenir, pour la première fois, à se nourrir. Mais le progrès qu'elle a su accomplir et qui l'a menée là lui échappe. Elle ne contrôle ni ses effets sur l'organisation des sociétés ni ceux qu'il exerce sur l'équilibre écologique de la planète elle-même. Tous les dangers sont possibles.

Faute d'une organisation politique et économique satisfaisante on devrait voir se poursuivre, avec des résultats forts inégaux, les efforts de la plupart des agricultures pour produire plus, soit par nécessité vitale, soit pour compenser les baisses de prix dues à des productions déjà surabondantes. Sous l'effet de la généralisation des progrès accomplis et d'innovations supplémentaires, les paradoxes, les oppositions et les dangers du monde vont s'accroître.

L'Europe, déjà confrontée à la nouvelle géographie mondiale des industries, a aussi à réorganiser un territoire agricole qui couvre la majeure partie de sa superficie. En raison même de ses dissemblances elle ne peut appréhender les problèmes dans une vision uniforme. En revanche cette diversité, conjuguée à sa diversité politique, la rend plus apte que les autres grands ensembles territoriaux à saisir la nécessité de coopérations internationales: c'est-à-dire l'ébauche d'un ordre économique mondial, ce qui signifie aussi une meilleure maîtrise du progrès car innovation scientifique et mondialisation sont deux aspects d'un même processus.

Pour elle même d'abord, pour le monde ensuite, l'Europe a à promouvoir la notion de rapprochement progressif des agricultures de niveaux différents, à imaginer un système efficace de protection des plus faibles incapables à s'élever à un niveau suffisant, à aider d'autres à l'atteindre par des innovations adaptées, à permettre que sans détruire l'environnement les plus fortes fournissent les aliments qui manquent ailleurs en quantité, à veiller à ce que le système économique permette sans détourner quelques bonnes terres vers des productions gustatives, à réaliser les conversions nécessaires tant vers d'autres usages du sol que vers des activités industrielles ou de services détachées de lui. Immense programme à réaliser sous l'impérieuse contrainte écologique et celle de

¹ *Agriculture, un tournant nécessaire*. L'Aube poche. Paris, 1996; préface d'Edgar Pisani, ancien commissaire européen à l'agriculture et ancien ministre français de l'agriculture, ainsi que de Bertrand Hervien, conseiller de l'actuel ministre; tous deux animateurs du groupe de Bruges qui réunit des experts agricoles européens de diverses nationalités.

sociétés menacées d'exploser. Le maintien de droits tarifaires et commerciaux, aménageant comme des sas entre économies inégales, est la seule stratégie qui permette d'espérer atteindre ces résultats. On peut soutenir que le libre échange industriel aboutit à un optimum, on ne le peut en agriculture où en préalable on doit envisager la désorganisation générale des territoires. Organiser et innover sont les deux faces de la politique à inventer.

L'Organisation mondiale du commerce ne parviendra pas à résoudre le problème de la faim. L'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) serait plus indiquée, mais elle ne dispose pas des pouvoirs que possèdent ensemble les Etats européens et leurs institutions. A l'échelle des innovations désordres et bienfaits potentiels du progrès ils sont face à leurs responsabilités: au regard de leurs citoyens et de leurs territoires, au regard du monde.

L'ESPACE RURAL DANS LA NOUVELLE SOCIÉTÉ POST-INDUSTRIELLE

Intégration des objectifs de la diversité biologique et paysagère dans le secteur agricole en Europe

M. Lech RYSZKOWSKI
Centre de recherche pour l'environnement
agricole et forestier
Académie des Sciences
Poznań, Pologne

1. Introduction

Jusqu'à récemment, l'activité agricole avait pour but d'approvisionner les collectivités humaines en denrées alimentaires et en fibres. Les politiques de développement des différents pays ne prenaient pas toutes en compte la possibilité pour les agriculteurs de jouer un rôle en matière de protection de la nature, d'exercer un contrôle sur les dangers écologiques qui menacent l'espace rural, d'avoir une influence sur la disponibilité des ressources hydrologiques de leur région et de mener de nombreuses autres activités utiles au développement durable des zones rurales. La multiplication des problèmes d'environnement dans diverses parties du monde montre que le mépris des aspects écologiques et sociologiques du développement économique donne lieu à des conflits qui mettent en péril non seulement le système économique mais aussi le niveau de vie. On reconnaît de plus en plus que l'agriculture et la sylviculture ne sont pas moins importantes que d'autres activités sectorielles pour façonner le développement du pays. La prise de conscience de dangers croissants pour l'environnement tels que la pollution des eaux souterraines, l'érosion hydrique et éolienne, la désertification et l'appauvrissement de la biodiversité, a contraint l'administration de l'Union européenne (UE) à modifier son 5^e programme d'action en matière d'environnement (5PAE) afin de s'attaquer aux problèmes de plus en plus graves que pose la dégradation de l'espace rural. Les questions d'environnement sont également intégrées dans la nouvelle politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne.

D'après les dernières découvertes en matière d'écologie paysagère, il semble que le contrôle de nombreuses menaces qui pèsent sur le milieu rural pourrait passer par le maintien de la diversité du paysage agricole. Ainsi, l'intégration de l'agriculture à la protection de la diversité paysagère permettrait non seulement de prévenir avec plus d'efficacité les risques pour l'environnement mais aussi de mieux protéger la biodiversité. Avant de faire la démonstration de cette thèse dans le présent rapport, je m'attacherai à exposer les raisons d'intégrer les questions d'environnement dans les politiques agricoles de l'Union européenne et des pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

2. Les menaces que l'agriculture fait peser sur l'environnement dans l'Union européenne

Le principal objectif de la PAC était de garantir l'autonomie agricole des pays ayant souffert de disettes au cours de la seconde guerre mondiale. A cette fin, la PAC a été proposée à la fin des années 50 et a commencé à être opérationnelle à la fin des années 60. Elle se caractérisait surtout par des prix garantis très élevés fixés chaque année pour certaines denrées telles que les céréales, la viande de bœuf et les produits laitiers. Ultérieurement, on limita ces avantages en imposant des quotas et en abaissant les prix garantis. La PAC comprenait aussi d'autres mécanismes tels que des aides au remembrement, la protection douanière des produits agricoles, des prêts à l'investissement à faible taux d'intérêt, le développement planifié des services de recherche, etc. Ainsi, la politique protectionniste a encouragé le recours à des techniques agricoles intensives qui ont entraîné une augmentation considérable de la production. A titre d'exemple, les rendements moyens de blé dans l'ensemble des pays de l'Union européenne sont passés entre 1975 et 1991 de 3,2 t/ha à 4,9 t/ha, soit une augmentation de 53 pour cent. Au cours de la même période, l'augmentation de la production de blé dans les PECO a été de 18 pour cent (Stanners et Bourdeau 1993), bien qu'on ait pu relever, comme en Occident, de grandes différences entre les pays. La production moyenne de blé en Pologne n'a été inférieure que de 23 pour cent à la moyenne de l'ensemble de l'Union européenne, mais cet écart se creuse si on compare les rendements à l'hectare avec ceux des premiers producteurs de l'Union européenne comme les Pays-Bas (7,0 t/ha), la France, la Belgique, le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande où la production moyenne de blé a été d'environ 6,0 t/ha (Stanners et Bourdeau 1995).

Le succès de la PAC a engendré deux types de problèmes: économiques et écologiques. Les avancées en matière de technologie agricole ont entraîné une surproduction et le stockage d'excédents qui sont devenus un fardeau pour l'économie de l'Union européenne. Le taux annuel d'augmentation de la production agricole était de 2-3 pour cent au milieu des années 80 pour un taux d'augmentation de la consommation d'environ 0,5 pour cent (Laude 1996). Pour faire face à cette situation, on a pris des mesures favorables à une agriculture plus extensive, telles que les quotas de production, des programmes de retrait des terres, une diminution des protections douanières, etc. Citons d'autres difficultés économiques: la baisse des revenus agricoles de 1988 à 1991, le problème posé par les prix garantis élevés des céréales qui ont bénéficié aux producteurs aux dépens des consommateurs (par exemple, les éleveurs ont commencé à rechercher des aliments pour bétail bon marché comme les substituts céréaliers importés de pays non européens). Les barrières douanières pour les produits agricoles ont entraîné la mise en place d'aides communautaires à l'exportation des excédents, dont la charge a pesé sur les contribuables (Laude 1996). Par ailleurs, le problème des aides à l'agriculture a déclenché le désaccord survenu à l'Uruguay Round de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Gatt), remplacé depuis par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Ces difficultés et d'autres problèmes économiques ont imposé la réforme de la PAC en 1992. Les mécanismes de soutien des prix ont été allégés et on a préféré dissocier de la production le soutien aux agriculteurs en rapprochant leurs profits de niveaux plus conformes à la demande du marché. Les préoccupations en matière d'environnement sont, dans une certaine mesure, prises en compte par la nouvelle PAC. Elle n'est pas loin de reconnaître qu'une meilleure performance écologique pourrait déboucher sur une agriculture plus économique. Nul n'ignore désormais les effets écologiques négatifs de la PAC.

L'intensification de l'agriculture a accru les menaces pour l'environnement sur le territoire de l'Union européenne. Le soutien de la PAC à l'agrandissement des exploitations visait une exploitation plus efficace des heures de travail et de l'équipement ainsi que la diminution des coûts grâce à la culture de vastes champs non morcelés par des brise-vent, des fossés de drainage ouverts, etc. Cette tendance a aggravé les problèmes d'environnement. Par exemple, en France, la taille moyenne des exploitations est passée de 19 ha à 28 ha entre 1970 et 1990. Pendant la même période, elle est passée de 50 ha à 68 ha au Royaume-Uni, de 13 ha à 18 ha en Allemagne de l'ouest et de 8 à 15 ha en Belgique (Stanners et Bourdeau 1995). L'augmentation de la taille des exploitations et la mécanisation des cultures ont fait disparaître 22 pour cent des haies au Royaume-Uni au milieu des années 80 (Mannion 1995). Le taux de disparition des terres humides dans l'Union européenne, Portugal exclu, a été de 0,5 pour cent par an depuis 1973 (Baldock 1990). Au Danemark, sur une période de trente ans (1954-1984), 27 pour cent des petites retenues d'eau ont été éliminées (Bülow-Olsen 1988). Dans tous les pays de l'Union européenne, on a commencé à voir apparaître une pollution diffuse des eaux souterraines dans des régions d'agriculture intensive (OCDE 1986). En Allemagne, par exemple, plus de 50 pour cent des réseaux de distribution d'eau privés et 8 pour cent des réseaux publics ont fourni en 1985 une eau dont la teneur en $\text{NH}_4 \text{NO}_3$ était supérieure aux normes de l'Organisation mondiale de la santé (Kaunpi 1990). Des concentrations élevées de nitrate dépassant 50 mg par litre de solution de sol ont été relevées en Allemagne, dans le nord de la France, dans le centre-ouest de l'Angleterre, dans le nord-ouest de l'Espagne, en Italie septentrionale et en Autriche. Des concentrations très élevées de nitrate ont été observées au Danemark, aux Pays-Bas et en Belgique (Stanners et Bourdeau 1995). Ainsi, à la fin des années 80, il est apparu que les méthodes agricoles intensives modernes s'accompagnaient de menaces sur le plan écologique et que l'on devait modifier la PAC de l'Union européenne en introduisant des technologies plus respectueuses de l'environnement. La démonstration concrète a été faite qu'on ne peut envisager l'agriculture uniquement sous l'angle de la production végétale ou animale et de l'économie mais qu'on doit aussi prendre en compte les aspects écologiques de ces activités. Il faudrait mettre à profit cette leçon capitale dans les programmes de développement agricole des pays d'Europe centrale et orientale.

Prenant conscience des risques précités, l'administration de l'Union européenne s'est vue contrainte, en 1996, de modifier son 5^e plan d'action en matière d'environnement (5PAE) afin de faire face aux problèmes croissants de dégradation du milieu naturel, parmi lesquels la pollution et la surexploitation des eaux souterraines. Dans sa nouvelle politique agricole commune (Pac), l'Union européenne a proposé de recourir à certains moyens économiques afin de mieux combattre les menaces que l'agriculture fait peser sur l'environnement. Certaines mesures visant à promouvoir des méthodes de production extensive, le retrait des terres, des codes de bonne pratique agricole, etc. ont été proposées. Mais la prise en compte de l'écologie dans les pratiques agricoles se heurte encore à de nombreux obstacles.

3. Principales menaces écologiques pesant sur le développement rural des PECO

Le milieu rural est exposé à des dangers qui résultent de facteurs tant externes (par exemple, des contaminants industriels) qu'internes (effets secondaires des cultures et de l'élevage). L'importance donnée à l'industrie lourde et, partant, à l'urbanisation en négligeant la protection de l'environnement a entraîné une dégradation de l'espace rural dont le degré varie néanmoins largement d'une région à l'autre. Dans la République tchèque, les régions qui ont le plus souffert sont le nord de la Bohême et de vastes zones des environs de Prague, entre autres, représentant au total environ 40 000 km² de terres polluées (Livre bleu 1990).

3.1. *Pollution atmosphérique*

Sans ajouter à ces cas de pollution bien connus les exemples d'autres pays, il convient de souligner que des efforts déployés pour diminuer la pollution atmosphérique pendant la période de transition ont débouché sur une diminution des poussières et gaz polluants dans certains des PECO. Ainsi, les poussières polluantes sont passées en Pologne de 2 225 000 à 432 000 tonnes, soit une diminution de 81 pour cent, et la pollution par les gaz a baissé de 9 pour cent entre 1975 et 1995 (GUS 1996). La crise économique, qui a entraîné la diminution de la production industrielle, a eu dans de nombreux pays un effet analogue à celui du contrôle actif de la pollution. Les émissions industrielles d'oxyde de soufre et d'azote ont causé une acidification progressive des sols qui a touché la production agricole. L'acidification des sols résulte généralement d'un certain nombre de processus naturels mais elle est considérablement accrue par les pluies acides contenant des anions d'azote et de soufre. Lorsqu'elle devient excessive, elle n'affecte pas seulement la productivité agricole mais aussi l'équilibre ionique des sols en favorisant la migration des agents toxiques comme les ions d'aluminium et de manganèse dans la solution du sol. Ce processus augmente la pollution diffuse ou non ponctuelle dans les zones rurales.

3.2. *Pollution de l'eau*

A l'instar de la situation observée dans l'Union européenne, une application intensive d'engrais, de pesticides et de grandes quantités de lisier liquide entraîne une pollution diffuse qui dégrade les eaux souterraine et de surface. Cette pollution diffuse des eaux souterraines dans les sites agricoles n'a pas encore fait l'objet d'une enquête dans les PECO. Dans certains cas, l'inspection sanitaire de l'eau dans les puits des exploitations y a fait apparaître des niveaux élevés de nitrate et d'autres polluants. Par exemple, en Pologne, l'eau de 54 pour cent des puits des exploitations et 40 pour cent des puits publics des zones rurales a été déclarée, en 1995, non conforme aux normes sanitaires. En outre, les études de Bartoszewicz (1994) Misztal et autres (1990) et de Zerbe et autres (1994) font état d'une augmentation de la pollution diffuse. Lorsqu'il y a culture intensive de terres sablonneuses, on peut prévoir une pollution des eaux souterraines par les nitrates, comme on l'a repéré sur de nombreux sites de la République tchèque, de la République slovaque, de Hongrie, d'Ukraine et du Bélarus (Stanners et Bourdeau, 1995). Ainsi, bien qu'il n'y ait pas de système de contrôle chimique des eaux souterraines dans les PECO, on peut supposer que la pollution diffuse des nappes aquifères y devient un problème grave pour le développement durable de l'espace rural.

3.3. *Érosion des sols*

L'érosion des sols dans les zones rurales constitue un autre problème écologique à grande échelle, bien que son acuité varie considérablement d'un PECO à l'autre. L'érosion est importante lorsque les champs ne sont pas couverts de végétation et qu'ils se situent sur des pentes. La rotation des cultures influence donc beaucoup le taux d'érosion. En Ukraine, pour obtenir des taux de production élevés, on a labouré de nombreuses surfaces et utilisé de grandes quantités d'engrais ainsi qu'un équipement lourd comme des tracteurs, moissonneuses, et autres. On a constitué de grands champs uniformes où n'était cultivée qu'une seule variété végétale. On a simplifié la rotation des cultures en croyant que la chimie et la mécanisation pouvaient conserver la fertilité du sol et assurer une production élevée. Les terres arables sont labourées en profondeur avec, pour corollaire, l'augmentation de l'érosion. Le régime hydrique est faible et les régions centrales et méridionales du pays souffrent de pénuries d'eau (Voločine et autres 1992). Dans ces conditions, environ 500 millions de tonnes métriques de terres sont lessivées chaque année par l'érosion. Avec la terre, disparaissent un million de tonnes d'azote et 24 millions de tonnes d'humus. Le sol d'environ 33 pour cent du territoire ukrainien perd sa fertilité à cause des processus d'érosion (Medvedev et Bouligine 1996).

Des taux d'érosion très élevés ont été relevés dans des régions des Républiques tchèque et slovaque, en Roumanie occidentale et dans de nombreuses parties de la Bulgarie (Lynden Van 1994). En Pologne, l'érosion n'est pas un problème d'environnement très grave. Cependant, la très grande variabilité des conditions météorologiques est parfois une cause d'érosion, notamment dans les zones montagneuses et les plateaux (Ryszkowski 1993).

3.4. Pénurie d'eau

Les PECO sont confrontés à une autre grave menace écologique, celle de la pénurie croissante d'eau dans les zones rurales. La Pologne constitue avec la partie orientale de l'Allemagne (province du Brandebourg) et la Hongrie, la zone la plus pauvre en eau d'Europe centrale et orientale (Ryszkowski 1994). Les précipitations annuelles moyennes dans l'ensemble du pays sont d'environ 600 mm. On constate très nettement des symptômes de pénurie d'eau dans les plaines du centre, où le ruissellement minimal est en moyenne inférieur à 2 litres s-1 km². La zone touchée par les pénuries d'eau couvre 120 000 km², à savoir 38 pour cent de la surface totale du pays (Kleczkowski et Mikulski 1995). Ces pénuries croissantes ont des effets négatifs non seulement sur le développement de l'agriculture mais aussi sur la protection des ressources biologiques. Il s'agit de problèmes moins spectaculaires que les conséquences de la pollution atmosphérique, et ils ne sont pas bien pris en compte dans les programmes polonais de protection de l'environnement. Pourtant, lors des années de sécheresse, le manque d'eau affecte de nombreuses exploitations situées dans la plaine centrale dont la partie occidentale est le grenier à blé de la Pologne.

3.5. Salinisation du sol

Un dernier exemple de problèmes écologiques est celui de la salinisation du sol. En Hongrie, elle concerne près de 1,1 million d'hectares dont environ 460 000 sont déjà atteints. Les sols salinisés se sont développés dans des conditions semi-arides le long de la vallée du Danube, au nord de la Tisza et le long du Koros et du Berettyo, pour les raisons suivantes: interaction des processus naturels et des activités humaines (irrigation, déforestation et surpâturage). On retrouve les mêmes problèmes en Roumanie le long des plaines danubiennes, sur la rive de la Mer noire, dans les plaines moldaves et en Ukraine (Baazy et Ryszkowski 1996).

3.6. Densité de la population

Les dégradations de l'environnement sont liées à la densité de la population, aux technologies utilisées pour la production, à l'éducation, au niveau de vie et à d'autres facteurs encore. Les pays pauvres en voie de développement ne disposent pas des fonds nécessaires à une protection efficace de l'environnement, tout comme le pauvre paysan est trop préoccupé par sa quête de moyens de subsistance pour se soucier de la qualité du milieu naturel. C'est pourquoi on peut penser que, dans les pays ayant un faible produit intérieur brut (PIB) par habitant, les problèmes d'environnement seront moins pris en compte que dans les pays ayant atteint un certain niveau de prospérité. S'agissant de certains polluants atmosphériques, on observe un rapport positif entre l'augmentation du PIB par habitant et la pollution jusqu'à un certain niveau de revenu national (environ 5 000 dollars US par habitant, Rabinowicz 1997). Ce rapport s'inverse lorsque le revenu atteint des niveaux plus élevés (Anderson et autres 1995). Ainsi, parmi les PECO, la République tchèque et la Slovénie ont un PIB par habitant supérieur à 8 000 dollars des Etats-Unis alors qu'en Hongrie, en Estonie, en Pologne, en Slovaquie et en Lettonie, il varie entre 5 000 et 8 000 dollars des États-Unis. On peut en déduire que la lutte contre la dégradation de l'environnement est moins efficace dans les PECO ayant un faible revenu par habitant que dans les sept pays dont le PIB par habitant est supérieur à 5 000 dollars des États-Unis. Il faut garder à l'esprit que la crise économique liée au passage à l'économie de marché a des effets secondaires temporaires tels que la diminution du recours aux engrais ou aux pesticides (en 1996, selon l'enquête nationale sur l'agriculture, environ

8 pour cent des petites exploitations polonaises n'ont pas utilisé d'engrais à cause de leurs prix trop élevés) ou l'abandon de terres cultivées, ce qui pourrait fausser le rapport entre revenu et problèmes de pollution diffuse. Le rapport entre le PIB et le contrôle de la dégradation de l'environnement est aussi modifié par le mode d'exploitation de la terre, la densité de la population et la configuration du terrain. Si l'on excepte la partie européenne de la Russie où la densité moyenne est de 28 h/km², le pays le moins peuplé est l'Estonie (35 h/km²) alors qu'on enregistre les plus fortes densités dans la République tchèque (131 h/km²) et en Moldova (130 h/km²). L'Albanie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Serbie-Monténégro ont des densités de population qui vont de 42 à 100 h/km². Dans la majorité des pays en question, les effectifs de la population ne devraient pas augmenter prochainement car l'évolution démographique annuelle fait apparaître une diminution ou une stabilisation. On relève une légère augmentation en Slovaquie (0,1 pour cent), en Pologne (0,2 pour cent) et en Serbie-Monténégro (0,3 pour cent) (Brown 1996).

4. L'intégration de l'agriculture à la protection de la nature

Les forêts et les prairies jouent un rôle protecteur de premier plan dans les sites ruraux. Ils contiennent l'érosion et la pollution diffuse, modifient les conditions microclimatiques, influencent la répartition locale des précipitations, préviennent les inondations et influent sur d'autres facteurs. Nous ne donnerons ici qu'un seul exemple des modifications dues à la structure de la couverture végétale d'un site. Récemment, on a démontré que les brise-vent (rangées d'arbres ou petits boisements à mi-champs), la végétation des rives, et des prairies à mi-champs font baisser la pollution des eaux souterraines (Peterjohn et Correll 1984, Ryszkowski et Bartoszewicz 1989, Bartoszewicz et Ryszkowski 1996, Haycock et autres 1997). Ryszkowski et Bartoszewicz (1989) ont montré que les boisements à mi-champs contrôlent de manière très efficace la migration des nitrates dans les eaux souterraines et font diminuer les concentrations de phosphate, de calcium et de magnésium lorsque les eaux souterraines passent dans le sol près du milieu d'enracinement des arbres. Des effets analogues ont été observés lorsque l'eau passe sous une prairie riveraine (Ryszkowski et Bartoszewicz 1989). Toutes ces études indiquent que dans un site agricole doté d'un réseau dense de forêts et de prairies, la pollution diffuse des eaux souterraines peut être sensiblement contrôlée (Ryszkowski 1992). Ainsi, dans les paysages dont la couverture végétale est structurée en mosaïque, on peut appliquer de plus grandes quantités d'engrais que dans les paysages homogènes composés uniquement de champs arables. Cette observation a d'importantes conséquences pour les programmes de développement durable de l'espace rural, comme l'a reconnu la Recommandation n° R (94) 6 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe pour «un développement et une utilisation durables du monde rural accordant une attention particulière à la sauvegarde de la vie sauvage et des paysages». Parmi les actions proposées par la recommandation en faveur de la protection de l'environnement dans les zones rurales, il est préconisé de structurer le paysage par des brise-vent, des haies, des prairies, des mares et d'autres éléments contrôlant les sources diffuses de pollution. C'est là un bon exemple d'intégration des conclusions des études écologiques récentes dans une politique de protection de l'espace rural.

L'agriculture est souvent considérée comme une des causes de l'appauvrissement de la biodiversité. Toutefois, on a constaté qu'un paysage en mosaïque composé de petits champs cultivés, de brise-vent, de prairies, de petites mares et d'autres éléments semi-naturels du paysage produit plus de richesses et possède des communautés végétales et animales plus diverses qu'un paysage uniforme composé de grands champs et débarrassé presque totalement des éléments non productifs du paysage (Ryszkowski 1994, Karg et Ryszkowski 1996). Ainsi, au moins en ce qui concerne certaines communautés végétales et animales, on pourrait freiner l'appauvrissement du biote dû à l'agriculture intensive en modifiant la structure du paysage par l'introduction d'un réseau de brise-vent, de prairies, de petites mares et d'autres lieux de refuge pour de nombreuses espèces. Ces

résultats sont pour la protection de la biodiversité dans l'espace rural un enjeu très important qui devrait être au centre de la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère. Dans un paysage en mosaïque, il est possible de concilier, dans une certaine mesure, la protection de la biodiversité et le développement de l'agriculture. Les habitats semi-naturels qui servent de refuge au biote dans les sites agricoles améliorent la survie de nombreuses espèces et s'opposent donc à leur disparition.

Pour élaborer une politique agricole intégrant la production, l'environnement et la protection de la biodiversité, il faudrait mettre l'accent sur le rôle multifonctionnel que peut jouer l'agriculteur: producteur, administrateur du paysage et gestionnaire des ressources naturelles. La mise en place d'une politique agricole intégrée sera un défi majeur pour le secteur agricole dans les années à venir. Cette option d'évolution de la PAC sera conforme aux modifications introduites dans le 5^e programme d'action en matière d'environnement adopté par la Commission européenne en janvier 1996. L'intégration de facteurs écologiques dans tous les secteurs de l'économie devrait être un objectif primordial de la politique de l'Union européenne en matière d'environnement si on veut arriver à un développement durable (Stern 1996). Les découvertes récentes dans le domaine de l'écologie nous donnent des informations utiles pour définir une stratégie d'intégration de l'agriculture à la protection de l'environnement.

Soucieux d'augmenter la production, les agriculteurs mobilisent leurs énergies afin de simplifier la structure de la couverture végétale tant dans les champs cultivés (sélection de cultures uniformes sur le plan génétique et désherbage) que dans le paysage agricole (élimination des haies, des prairies et des terres humides, des petites mares à mi-champs). On assiste également à l'appauvrissement des communautés animales dans les champs cultivés (Ryszkowski 1994, Karg et Ryszkowski 1996). Les agriculteurs agissent directement sur le cycle de la matière dans les agro-écosystèmes en apportant des engrais, des pesticides, etc. ou, indirectement, en modifiant le cycle hydrologique et en réduisant la capacité des sols à retenir les éléments chimiques. En outre, l'activité agricole entraîne souvent la diminution des taux d'humus. La puissance croissante des équipements utilisés a non seulement des conséquences plus importantes sur le sol mais entraîne aussi un nivellement de sa surface, une modification des systèmes de drainage, etc. qui transforment les caractéristiques géomorphologiques du terrain. Les activités agricoles nuisent ainsi à la complexité du faisceau d'interdépendance entre les composantes des agro-écosystèmes. Cette simplification modifie les relations entre les composantes des agro-écosystèmes et distend les liens entre les cycles locaux de la matière. On doit donc prévoir une augmentation de la lixiviation, de l'envol, de la volatilisation et du déversement de divers éléments chimiques et matériaux des agro-écosystèmes (Ryszkowski 1992, 1994a).

L'intensification de l'agriculture a des effets considérables sur l'environnement car elle appauvrit ou simplifie la structure des agro-écosystèmes. Il n'en reste pas moins que, pour atteindre des rendements élevés, les agriculteurs doivent désherber, contrôler les parasites et les agents pathogènes, faire en sorte que les nutriments ne soient facilement accessibles qu'aux plantes cultivées pendant leur croissance, accroître le rendement de la mécanisation, etc. C'est pourquoi l'activité agricole, qui vise des rendements de plus en plus élevés, entraîne inévitablement la simplification de la structure des agro-écosystèmes, ce qui finit par causer d'autres dégradations de l'environnement. Cette analyse écologique aboutit à une conclusion très importante pour le développement durable de l'espace rural. En appliquant des moyens intensifs de production, les agriculteurs ne peuvent éviter certaines menaces pour la campagne telles que la lixiviation, l'envol et la volatilisation des divers éléments chimiques, qui entraînent une augmentation de la pollution diffuse des eaux de surface et souterraine, l'évolution des gaz à effet de serre (N_2O , CO_2) et l'érosion hydrique ou éolienne. Il faut dire sans ambages que si les agriculteurs peuvent atténuer l'intensité de ces processus en procédant à une sélection adéquate des cultures et des techniques de labour, ils ne sont pas en mesure de les éliminer totalement. On pourrait prévenir plus efficacement

les risques écologiques induits par l'agriculture en structurant le paysage agricole par des éléments non productifs tels que haies, brise-vent, prairies, végétation des rives, petites mares, etc. C'est pourquoi toute activité visant à maintenir ou accroître la diversité paysagère est primordiale, non seulement pour des raisons esthétiques et de loisirs, mais surtout pour la protection de l'environnement et des ressources biologiques des zones rurales.

Les observations ci-dessus conduisent à penser qu'il faudrait mener des activités visant l'optimisation de la production et de l'environnement agricole ainsi que la protection de la biodiversité, dans deux domaines différents mais interdépendants. Le premier concerne les mesures à prendre dans les zones cultivées. Leur objectif est de maintenir à un niveau élevé les capacités d'emménagement du sol et de préserver ou d'améliorer ses propriétés physiques, chimiques et biologiques. Parmi ces mesures, citons les agrotechnologies qui accroissent les ressources en humus ou empêchent le tassement du sol et se fondent sur des rotations de cultures différenciées. L'augmentation des ressources en humus aurait pour premières conséquences l'amélioration de la capacité de retenue des eaux, une intensification des processus de sorption des ions, etc. Des méthodes intégrées de contrôle des parasites et des agents pathogènes et une quantité appropriée d'engrais minéraux adaptées aux exigences des cultures et aux propriétés chimiques du sol permettent de diminuer dans une certaine mesure la pollution non ponctuelle. L'efficacité de ces mesures qu'on pourrait qualifier de méthodes d'agriculture intégrée, dépend de bonnes connaissances agronomiques.

Le deuxième volet du programme d'intégration de la production agricole et de la protection de la nature est la gestion de la diversité paysagère. Elle consiste en une différenciation du paysage rural propre à créer les types de barrières biogéochimiques pouvant limiter la dispersion des éléments chimiques dans le site, modifier le cycle hydrologique, améliorer les conditions microclimatiques et garantir des refuges pour les organismes vivants. Dans les paysages dotés d'une structure en mosaïque, on peut appliquer des quantités plus élevées d'engrais que dans les paysages homogènes qui ne sont composés que de champs arables. Cette considération est capitale pour le programme de développement durable des campagnes. La mise en œuvre de tels principes écologiques dans la politique agricole intégrée aidera à développer de nouvelles agrotechnologies respectueuses de l'environnement et permettant une production intensive contrebalancée par la capacité des systèmes naturels à absorber les effets secondaires de l'agriculture sans en être altérés. En préservant le capital naturel des capacités de résistance de l'environnement, les agriculteurs accroîtront la compétitivité des exploitations, tout comme Jacques Delors (président de la Commission européenne) a démontré dans le Livre blanc en date de 1993 que l'amélioration des performances écologiques d'une industrie peut accroître sa compétitivité sur le marché mondial. L'adoption de principes écologiques en vue d'un développement durable aidera aussi à épargner à l'agriculture des PECO les erreurs de la PAC qui ont été la cause de graves problèmes écologiques au sein de l'Union européenne.

En conclusion, on peut dire que la taille du pays, sa population, la structure des formes d'exploitation, la prospérité économique et les technologies de production utilisées sont des facteurs importants pour comprendre les options de développement de l'espace rural dans les PECO et dans l'Union européenne. Une analyse de système relative à tous les processus agissant en matière d'utilisation de l'espace rural serait nécessaire afin d'élaborer l'écopolitique du développement de l'agriculture. Il est impératif de concevoir une nouvelle politique agricole qui prenne en compte les aspects écologiques, démographiques, économiques, sociaux et culturels des zones rurales. Une telle politique exige de redéfinir les notions actuelles. Au lieu de mettre l'accent sur l'augmentation de la production et de sa protection économique en négligeant presque totalement l'interdépendance des processus et des intérêts, on aurait besoin d'une approche plus globale intégrant l'aspect écologique. Le dilemme au niveau national tient au fait que l'économie ne réussit pas à élaborer des modes efficaces d'intégration des coûts de la protection de l'environnement aux propositions de développement de l'espace rural.

La diversification des activités dans les zones rurales, à l'intérieur ou à l'extérieur des exploitations, sera un facteur clé de l'exercice du rôle multifonctionnel que l'agriculteur devrait jouer pour mettre en œuvre une nouvelle politique intégrée de l'agriculture. La réalisation de cet objectif exigera que l'on atteigne des niveaux de vie plus élevés dans les PECO, et que des changements soient introduits en matière d'éducation et de vulgarisation dans les PECO comme dans l'Union européenne. C'est pourquoi, en Europe centrale et orientale, l'augmentation des profits des agriculteurs est d'une importance primordiale pour le développement durable de l'espace rural.

Bibliographie

Anderson T., Folke C., Nystrom S.(1995). *Trading with the environment*. Earthscan Publications, Londres 40 pp.

Baldock D. (1990). *Agriculture and habitat loss in Europe*. The Institute for European Environmental Policy, Londres 60 pp.

Bałazy S. et Ryszkowski L. (1996). Protection of biological and landscape diversity in agricultural landscapes of central and eastern Europe. Manuscrit du rapport présenté au Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Bartoszewicz A. (1994). «The chemical agricultural catchments». *Roczniki Akademii Rolniczej. Poznań*. **250**, 5-68.

Bartoszewicz A. and Ryszkowski L. (1996). «Influence of shelterbelts and meadows on the chemistry of ground water». Dans: *Dynamics of an agricultural landscape* (éds. L. Ryszkowski, N. French, A. Kędziora). Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne, Poznań pp.98-109.

Blue Book (1990). *Environment of the Czech Republic*. Ministère de l'Environnement de la République tchèque et l'Académie des sciences tchécoslovaque. (Traduction anglaise du Livre Bleu du Ministère de l'Environnement de la République tchèque) Publié par Publ. House Academie en 1990). Partie I: pp.1-112, Partie II: pp.113-307.

Brown L.R. (1996). «The acceleration of history». Dans: *State of the world 1996* (éd. L.R. Brown). Norton Co. Inc. New York, pp.3-20.

Bulow-Olsen A. (1988). «Disappearance of ponds and lakes in southern Jutland, Denmark 1954-1984». *Ecological Bulletins* **39**: 180-82. (Copenhague).

GUS (Statistical Year Book) (1996). *Environment Protection*. Bureau de statistique principale. Varsovie, 514 pp.

Haycock N.E., Burt T.P., Goulding K.W.T., Pinay G (éds) (1997). *Buffer zones*. Quest Environmental. Harpenden, Royaume-Uni, 326 pp.

Karg J. et Ryszkowski L. (1996). «Animals in arable land». Dans: *Dynamics of an agricultural landscape* (éds. L. Ryszkowski, N. French, A. Kędziora). Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne, Poznań, pp.138-72.

Kauppi L. (1990). «Hydrology: water quality changes». Dans: *Toward ecological sustainability in Europe* (éds. A. M. Solomon, L. Kauppi). Institut international pour l'analyse de systèmes appliqués, Laxenburg (Autriche), pp.43-66.

Kleczkowski A.S. et Mikulski Z. (1995). «Water management forecast. State of resources» (en polonais). Dans: *Prognoza ostrzegawcza zmian środowiskowych warunków życia człowieka w Polsce na początku XXI wieku* (éd. S. Kozłowski). Instytut Ekologii PAN. Oficyna Wydawnicza, Dziekanów Leśny, pp. 35-46.

Laude Y. (1996). *The enlargement of the Common Agricultural Policy to the ten central and eastern European Countries*. Club de Bruxelles, Bruxelles. 95 pp et Annexes.

Lynden van GWJ. (1994). *The European soil resource*. Council of Europe. CDPE (94)2. Strasbourg, 71 pp.

Mannion A.M. (1995). «Agriculture, environment and biotechnology». *Agriculture, Ecosystems and Environment*, **53**, 31-45.

Madvedev V.W. et Bulygin S.J. (1996). «The experience of agricultural land conservation in the Ukraine». Dans: *Landscape diversity: a chance for the rural community to achieve a sustainable future* (éds. L. Ryszkowski, G. Pearson, S. Bałazy). Centre de recherche sur l'agriculture et la sylviculture. Poznań, pp.176-79.

Misztal M., Smal H., Górniak A. (1990). «Changes in the chemical composition of shallow underground waters of the areas utilised in different ways». *Pol. J. Soil Sci.* **23**, 37-44.

OCDE (1986). *Water pollution by fertilisers and pesticides*. OCDE, Paris, 144 pp.

Peterjohn W.T. et Correll D.L. (1984). «Nutrient dynamics in agricultural watershed: observations on the role of a riparian forest». *Ecology* **65**, 1466-75.

Rabinovicz E. (1997). «Agriculture in the Baltic Region: international perspective». *Ambio* **26**, 432-33.

Ryszkowski L. (1985). «Impoverishment of soil humus due to agriculture». *Intecol Bulletin* **12**, 7-17.

Ryszkowski L. (1992). «Agriculture and non-point of source pollution» (en polonais). *Postępy Nauk Rolniczych* **4**, 3-14.

Ryszkowski L. (1993). «Soil erosion conservation in Poland». Dans: *World soil erosion and conservation* (éd. D. Pimentel). Cambridge University Press, Cambridge, pp. 217-32.

Ryszkowski L. (1994a). «Strategy for increasing countryside resistance to environment threats». Dans: *Functional appraisal of agricultural landscape in Europe* (éds. L. Ryszkowski, S. Bałazy). Centre de recherche sur l'agriculture et la sylviculture. Poznań, pp. 9-18.

Ryszkowski L. (1994). «The integrated development and eastern European countries». *Nature and environment* **70**. Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 38 pp.

Ryszkowski L., Bartoszewicz A. (1989). «Impact of agricultural landscape structure on cycling of inorganic nutrients». Dans: *Ecology of arable land* (éds. M. Clarholm, L. Bergstrom). Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp.241-46.

Stanners D. and Bourdeau P. (1995). *Europe's environment*. Agence européenne pour l'environnement. Copenhagen, 676 pp.

Stern A. (1996). *Environment. The mid-term review of the European Union's. Fifth Action Programme*. Club de Bruxelles, Bruxelles. 125 pp.

Voloshyn V., Shushchenko O., Mel'Hytchuk Yu., Tkatch I. (1992). «Some aspects of agriculture intensification in the conditions of anthropogenic transformation of the Ukrainian landscapes». Dans: *Comparisons of landscape pattern dynamics in European rural areas* (éds. J. Baudry, F. Burel, V. Hawrylenko). INRA, Rennes pp.34-39.

Zerbe J., Kabaciński M., Siepak J. (1994). «Chemical composition of ground waters in the Poznań province». *Przegląd Geologiczny* **42**, 360-64.

L'ESPACE RURAL DANS LA NOUVELLE SOCIÉTÉ POST-INDUSTRIELLE

Perspectives d'évolution des zones rurales en Europe

M. Richard LLOYD
Responsable de l'unité des exploitations
agricoles et des forêts
Commission du milieu rural
Angleterre

1. Introduction

En guise d'introduction, il me faut expliquer les travaux menés au Royaume-Uni par la Commission du milieu rural et les organisations connexes.

La Commission du milieu rural est un organisme financé par le Gouvernement et chargé de promouvoir la conservation du paysage en Angleterre et son intérêt pour le public, ainsi que d'émettre des recommandations dans ce domaine. Il existe en Angleterre un autre organisme gouvernemental – *English Nature* – qui travaille dans le domaine de la biodiversité, et, au Pays de Galles et en Ecosse, des organismes gouvernementaux – *the Countryside Council for Wales* et *Scottish Natural Heritage* – qui traitent à la fois les questions de paysage et de biodiversité.

L'intégration des objectifs de diversité biologique et de diversité des paysages dans le secteur agricole en Europe est essentielle si nous voulons défendre l'ensemble de nos intérêts, et les quatre organismes précités travaillent en commun pour tenter d'agir sur l'évolution de la politique européenne dans ce domaine. Ces organismes partagent pour l'essentiel l'opinion que j'exprime ici.

2. Agriculture, paysage et biodiversité

Les paysages européens sont riches, extrêmement variés, et marqués par une forte biodiversité. Dans les zones rurales, l'agriculture est le mode prédominant d'utilisation des sols. Elle a exercé une influence considérable dans la création et le maintien des paysages actuels et de la grande variété des habitats et des espèces que l'on peut y trouver. Il en est ainsi car une grande partie des ressources du paysage et des habitats sont la conséquence des activités de gestion des sols. Les pratiques agricoles durables et peu intensives nous ont donné nombre de nos plus beaux paysages et de nos secteurs les plus riches en terme de biodiversité. Ces pratiques agricoles durables présentent de nombreux avantages – denrées alimentaires et fibres, environnement de bonne qualité et emplois locaux.

La nécessité, apparue après-guerre, de produire plus de denrées alimentaires a porté un lourd préjudice à nos paysages et à la biodiversité. Le maître mot était alors l'intensification de la production, encouragée au sein de l'Union européenne par des mesures instaurées par la Politique Agricole Commune: les régimes d'aide à l'élevage et le soutien des prix pour les cultures arables. Cette situation a directement conduit à la fragmentation des paysages et à un amoindrissement de la diversité.

Au Royaume-Uni, la végétation de landes et de bruyères caractéristique des hautes terres a considérablement souffert de l'excès de cheptel ovin, tandis que dans les basses terres, les riches pâturages ont presque tous disparu, sauf dans les réserves naturelles. Partout, l'intensification de la culture des terres a entraîné la raréfaction des oiseaux et de plantes autrefois très répandues.

Toute l'Europe est marquée par les mêmes tendances, associées, dans certains secteurs, à de nouveaux problèmes d'abandon des terres. Ces tendances ont toutefois pris des proportions moindres hors de l'Union européenne et de la zone d'influence de la PAC.

L'apparition de surplus alimentaires dans les années 1980 et la nécessité d'une intervention coûteuse ont débouché sur la mise en route d'une réforme de la PAC. Les réformes de 1992, également connues sous le nom de réformes MacSharry, du nom du Commissaire à l'Agriculture de l'époque, ont constitué une avancée considérable vers la reconnaissance spécifique de la nécessité de soutenir les ressources environnementales parallèlement à l'agriculture.

Les mesures agri-environnementales mises en œuvre en application du règlement 2078/92 étaient contraignantes. Elles ont reçu un bon accueil général mais leur impact est resté marginal, puisqu'elles doivent rivaliser avec les principales aides à l'agriculture qui favorisent encore les pratiques agricoles intensives.

En outre, le financement de ces mesures demeure limité, puisqu'il ne représente que 3,6 pour cent du total des dépenses de la PAC, et les mesures ont été appliquées de façons très variables dans les différents Etats membres. Dans certains Etats, elles couvrent l'ensemble du territoire tandis que dans d'autres, elles ne visent que certaines régions. Les impératifs de gestion sont également variables: certains programmes dépassent à peine le simple niveau de la bonne pratique agricole, alors que d'autres imposent une gestion plus rigoureuse de l'environnement.

Le tableau présente une estimation des dépenses agri-environnementales effectuées dans chaque Etat membre en 1997, et le pourcentage des terres agricoles concernées par les accords en question.

Programme agri-environnemental: dépenses et taux d'utilisation en 1997

Etat membre	Dépenses (en millions d'ECU)	Pourcentage des terres agricoles utilisées
Belgique	3	1
Danemark	17	3
Allemagne	428	37
Grèce	13	-
Espagne	72	2
France	287	19
Irlande	134	18
Italie	560	6
Luxembourg	9	76
Pays-Bas	23	2
Autriche	509	72
Portugal	77	15
Finlande	285	77
Suède	166	45
Royaume-Uni	77	8
Total	2 652	17

A l'avenir, la santé de nos paysages et de nos ressources biologiques continuera à dépendre fortement des modèles et des pratiques en vigueur dans le secteur agricole et de la façon dont ils évolueront dans les années qui viennent. Nous avons la conviction que l'intégration complète et judicieuse, dans le secteur agricole, des objectifs de diversité biologique et de diversité des paysages est vitale en chaque endroit, et non pas uniquement dans des zones spécifiques telles que les parcs nationaux et autres paysages protégés.

3. Réforme de la Politique agricole commune

L'Union européenne évolue dans cette direction, bien que timidement, par la voie de ses propositions actuelles de réforme de la Politique agricole commune sous la bannière d'Agenda 2000.

3.1. Agenda 2000

Dans un exposé des motifs intitulé Agenda 2000: quel avenir pour l'agriculture européenne ?, la Commission se déclare résolue à confier à la politique agricole de nouvelles missions pour lui permettre de mieux répondre aux attentes de la société.

Le document se poursuit ainsi:

«L'action en faveur de l'environnement est substantiellement renforcée. Les ressources consacrées aux mesures agri-environnementales sont accrues et les aides aux zones défavorisées seront transformées en un instrument permettant de stabiliser, voire promouvoir les méthodes de culture à faible consommation intermédiaire. Un effort important est fait en faveur de la production de viande bovine réellement extensive, grâce à un quasi triplement de la prime accordée à cet élevage. Enfin, les Etats membres devront prendre des mesures précises pour que les règles environnementales soient respectées, y compris en réduisant ou supprimant les aides directes.

Le nouveau règlement relatif au développement rural jette, pour la première fois, les bases d'une politique de développement rural globale, cohérente, dont la mission sera de compléter la politique de marché en assurant que la dépense agricole participera mieux qu'auparavant à l'aménagement de l'espace et à la protection de la nature.

Le développement rural devient ainsi le second pilier de la PAC. Cette évolution majeure est consacrée par le financement communautaire de mesures de développement rural dans toutes les zones rurales».

Le projet de règlement a été publié en mars de cette année. L'adoption définitive de l'ensemble des mesures devrait avoir lieu au printemps 1999.

4. Principes d'une politique rurale

Jusqu'à présent, la politique agricole commune constituait une sorte de contrat entre les agriculteurs et les citoyens européens, par lequel l'agriculture assurait un approvisionnement en denrées alimentaires et une activité économique dans les zones rurales en échange d'une aide financée par le contribuable. Mais le rôle de l'agriculture évolue au fur et à mesure de la reconnaissance croissante de son importance pour l'environnement et de la diminution de son poids au sein de l'économie rurale globale.

Nous œuvrons pour l'intégration des objectifs de diversité biologique et de diversité des paysages dans le secteur agricole, mais nous pensons également qu'il est indispensable de procéder à l'intégration de la formulation des politiques.

Nous souhaitons que soit adoptée, pour les zones rurales, une série de mesures qui favorisera une gestion durable et polyvalente des terres, et dont le public pourra tirer de nombreux avantages:

- des paysages riches d'une forte identité locale;
- le maintien de la biodiversité européenne grâce à la protection et à la mise en valeur des habitats et des espèces sauvages; mais également
- un riche patrimoine historique et archéologique dont nous pourrions continuer à tirer des enseignements sur la relation séculaire entre les hommes et la terre;
- la possibilité, pour le public, de se distraire et d'éprouver un plaisir visuel;
- la gestion durable des ressources de base que constituent la terre, l'eau et l'air, indispensables à notre survie;
- l'existence de communautés rurales viables, capables de rivaliser avec la concurrence sur des marchés d'une dimension de plus en plus internationale grâce à l'utilisation durable de leurs ressources naturelles et culturelles; et
- des denrées alimentaires, des fibres et d'autres matières premières de bonne qualité, dont la production répond aux normes fondamentales de bien-être des animaux et de protection de l'environnement.

Ces objectifs ne seront atteints que par la mise en œuvre de politiques non sectorielles, ayant un champ d'application étendu et susceptibles d'être adaptées à la grande diversité des besoins et des possibilités de l'Europe rurale, diversité qui règne à la fois entre les Etats membres et en leur sein.

Nous avons soutenu les principes exposés par le Commissaire Fischler dans sa Déclaration de Cork de 1996 «un milieu rural vivant», qui soulignait la nécessité d'un changement de politique dans cette direction, et présentait les grands principes sur lesquels devrait reposer un nouveau dispositif.

Dans la logique de cette réflexion, nous avons favorablement accueilli la proposition d'un nouveau règlement relatif au développement rural, ainsi que l'objectif de l'Union européenne consistant à en faire un «second pilier de la PAC» axé sur un développement rural durable sur le plan environnemental, économique et social.

Le règlement combine en un même texte l'aide agri-environnementale, les aides aux zones défavorisées, le soutien de la sylviculture et du développement rural, et d'autres mesures. Il s'agit à nos yeux d'une étape inventive de la transition vers une politique rurale plus intégrée, répondant aux nécessités environnementales, économiques et sociales de l'Europe rurale.

Nous sommes toutefois profondément préoccupés par l'incapacité des propositions actuelles de réforme de la PAC à concrétiser cette rhétorique encourageante par un véritable transfert des ressources de la PAC d'une aide pour les produits de base à une protection durable du développement rural et de l'environnement.

Les propositions actuelles portent sur une augmentation du budget de la PAC de l'ordre de 16 pour cent entre 2 000 et 2 006, alors qu'après une hausse modeste en l'an 2 000, le budget alloué au développement rural et aux mesures de protection de l'environnement sera pratiquement gelé.

Nous demandons instamment un transfert substantiel de ressources, et suggérons que d'ici l'an 2006, au moins 25 pour cent du futur budget de la PAC soient alloués à la mise en œuvre du règlement relatif au développement rural.

Nous sommes conscients que d'autres Etats membres ont une opinion totalement opposée à la nôtre. Estimant que les propositions vont trop loin en réduisant le soutien des prix pour les produits de base, ils tenteront de freiner les timides avancées actuellement proposées dans cette direction. Nous ne pouvons donc pas être certains que l'accord définitif débouchera ne serait-ce que sur le modeste transfert de ressources envisagé.

Faute de ce transfert, le déclin environnemental de l'Europe se poursuivra dans de nombreuses régions, et les agriculteurs continueront à subir des pressions les incitant à intensifier leur gestion ou à en maintenir le niveau.

Dès lors, nous soutenons qu'il est crucial, aujourd'hui encore, de prendre des mesures afin d'améliorer l'impact sur l'environnement des autres pans de la Politique agricole commune. Nous soutenons par conséquent toutes les mesures prises dans le cadre des régimes d'aide pour les produits de base qui sont susceptibles d'offrir des perspectives pour l'environnement.

Il s'agit notamment:

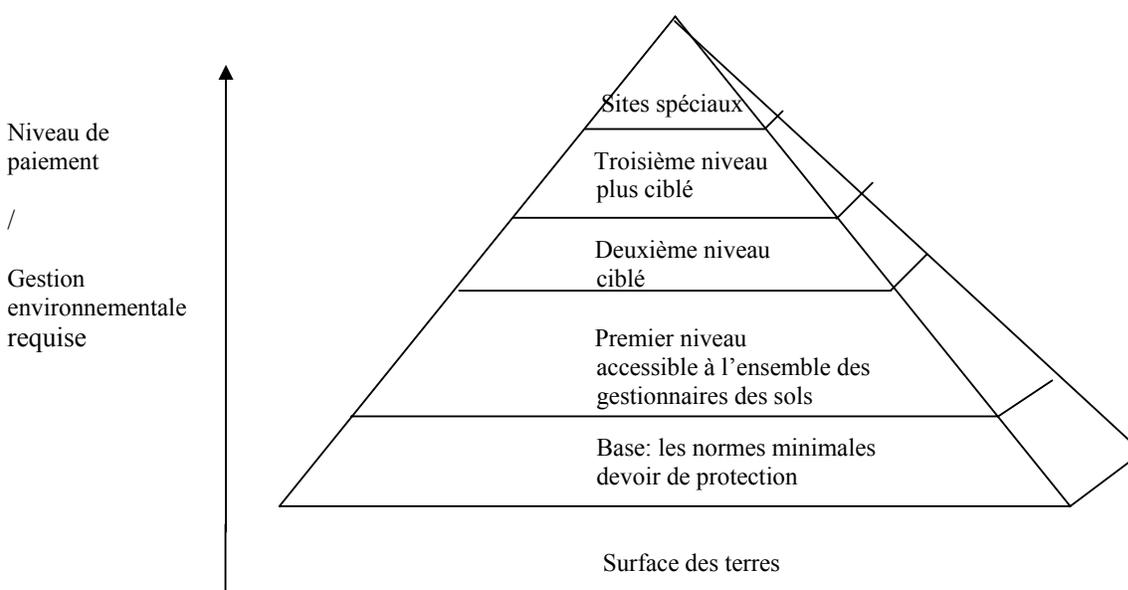
- de l'éco-conditionnalité: l'obligation d'assortir les régimes d'aide pour les produits de base de mesures environnementales appropriées, afin d'empêcher que ceux-ci ne fassent obstacle aux objectifs et aux obligations environnementaux;
- de la perspective d'une «enveloppe nationale» d'aides compensatoires dans certains secteurs, avec la possibilité, pour les Etats membres qui le souhaitent, de concentrer ces aides sur des activités favorables à l'environnement;
- d'une orientation vers un découplage plus poussé entre les aides et la production, ce qui pourrait dissuader les agriculteurs de maximiser à tout prix la production;
- de la possibilité de limiter les aides compensatoires, mais uniquement à condition que cette mesure puisse libérer davantage de ressources pour des mesures de conservation de l'environnement et de développement rural.

5. A plus long terme

A notre sens, il convient de mettre en place un modèle plus durable de politique, fondé sur une nouvelle forme de contrat entre les gestionnaires des sols, les autres activités rurales et la société, qui refléterait la gamme étendue des bénéfices que le public peut en tirer (bénéfices déjà cités).

Du point de vue conceptuel, nous voyons ce modèle comme une pyramide à plusieurs niveaux combinant un élément de réglementation, afin d'éviter de nouvelles dégradations, plus graves et irréversibles, de l'environnement rural, et une série d'incitations récompensant une gestion prudente et durable de l'environnement rural, qui ne peut être garantie par la seule réglementation, et qui ne peut aller au-delà des capacités financières du marché. Le conseil et l'information seraient un troisième élément essentiel à la mise en place de cette politique.

La pyramide se présenterait sous cette forme:



La base de la pyramide comporterait des normes agricoles minimales – un niveau commun de réglementation reposant sur des normes minimales de gestion responsable, qui assurerait la protection des ressources environnementales fondamentales. Ce niveau de base constituerait un «devoir de protection» que tous les gestionnaires des sols et les responsables d'activités rurales devraient respecter, et qui devrait être adapté à la situation environnementale propre à chaque Etat membre. Cela supposerait le respect des lois en vigueur, notamment sur la pollution, et de codes de bonne pratique.

Au-dessus du niveau de base, on trouverait un premier niveau – un contrat proposé à chaque gestionnaire des sols européen, permettant de gérer la richesse essentielle du milieu rural, de préserver les précieuses spécificités du paysage, de sauvegarder la biodiversité et de répondre aux besoins du public. Les aides contribueraient à une bonne gestion de l'environnement, qui viendrait compléter une bonne pratique agricole.

Au-dessus du premier niveau se trouveraient des niveaux supérieurs, plus ciblés, qui attireraient des aides plus importantes. Ces aides seraient mises en place pour assurer la gestion active de secteurs à forte valeur en termes d'environnement ou d'agrément, aider des zones menacées par les incitations actuelles du marché, et créer, dans les secteurs dégradés, des paysages et des habitats nouveaux. Il conviendrait également de consacrer des ressources à l'encouragement de la diversification rurale dans l'intérêt de l'environnement, ainsi qu'à la stimulation du développement durable.

Au sommet de la pyramide, on trouverait les aides spéciales pour la gestion des secteurs biologiques et des paysages les plus importants d'Europe. Les niveaux d'aide refléteraient le coût induit par la gestion relativement complexe souvent nécessaire à la conservation des spécificités environnementales.

Un tel régime d'aide supposerait bien entendu l'instauration d'un système de contrôle rigoureux qui assurerait le respect des exigences fondamentales et l'utilisation rationnelle, au niveau des cibles environnementales déterminées, de l'argent public consacré à ces aides, et garantirait que les buts environnementaux ont réellement été atteints à partir des normes fixées en matière de gestion.

6. Conclusion

Tout en reconnaissant qu'Agenda 2000 constitue une avancée importante dans la bonne direction, nous estimons qu'il ne pousse pas assez loin le découplage entre les aides à la communauté agricole et la production des produits de base, en conséquence de quoi l'Europe reste très exposée aux pressions qui s'exerceront en faveur de la réduction des prix du marché lorsque le prochain «round» de négociations de l'OMC débutera, probablement l'an prochain. Il en découle qu'une autre série de réformes de la PAC, plus radicales, devra inévitablement être engagée dans un avenir relativement proche.

Les propositions que j'ai formulées concernant une nouvelle forme de contrat avec les gestionnaires des sols s'inscriraient dans une nouvelle logique d'aides de l'Union européenne à la communauté agricole, logique que l'OMC devrait juger acceptable. L'objectif serait de permettre aux agriculteurs de continuer à faire profiter la société du plus de bienfaits possible, au-delà de ceux que le marché peut stimuler. Atteindre les objectifs de diversité biologique et de diversité des paysages constituerait le but fondamental et prioritaire de la politique mise en place.

Les organismes britanniques consacrés au milieu rural estiment que le modèle conceptuel pyramidal d'aides est un modèle prometteur; c'est un concept que nous développerons dans les mois qui viennent.

THEME 2**DIVERSITES ET SPECIFICITES DES ZONES RURALES EN EUROPE**

PRESIDENT DE SEANCE: Professeur Dusan OGRIN
 Architecte et agronome
 Département d'architecture
 Faculté biotechnique
 Université de Ljubljana
 Ljubljana, Slovénie

RAPPORTS PRESENTES PAR:

M ^{me} Deniz DEMIRCIOLU Ministère des Travaux publics et des établissements humains Ankara, Turquie	63
M. Ferenc SZAKAL Professeur d'économie agricole à l'Université des Sciences Agronomiques Gödöllő, Hongrie	73
M. Francisco AVILLENZ Professeur Université technique Lisbonne, Portugal	85
M. M KOTAR, M ^{me} K. VADNAL Professeurs à la Faculté de biotechnologie Université de Ljubljana, Slovénie.....	95
M ^{me} Narciza NICA Institut <i>National Urban Project</i> Bucarest, Roumanie	107
M. Michael DOWER Professeur – Secrétaire général – ECOVAST Cheltenham, Royaume-Uni.....	123

DIVERSITES ET SPECIFICITES DES ZONES RURALES EN EUROPE

Diversité des zones rurales en Europe (régions montagneuses, méditerranéennes, zones rurales d'Europe orientale)

M^{me} Deniz DEMIRCIOGLU
Ministère des Travaux publics et des
Établissements humains
Ankara, Turquie

1. Introduction

En Europe, les zones rurales constituent plus de 80 pour cent du continent et le cadre de vie de plus d'un quart de la population globale. Aujourd'hui, l'espace rural et les communautés qui y sont liées sont de plus en plus menacés par des phénomènes susceptibles de compromettre un équilibre déjà très fragile. Ces dangers sont dus principalement à un certain sous-développement et un certain retard des zones en question, ainsi qu'à l'accentuation de l'urbanisation.

On assiste d'ailleurs à un débat sur la notion même de «zone rurale». Pour la définir, des Etats tels que la France, l'Espagne, l'Italie, l'Irlande et l'Allemagne utilisent un «seuil de population» – qui diffère selon les pays. Le Bénélux, le Danemark et le Royaume-Uni ont adopté une approche fondée sur la planification. L'OCDE définit la «zone rurale» comme un secteur où la densité de population est inférieure à 150 habitants par km². Enfin, EUROSTAT a pour référence le chiffre de 100 habitants par km². L'environnement rural et les ressources agraires sont les fondations de toute politique de développement durable. Pour qu'une telle politique ait toute l'efficacité voulue, il convient de gérer correctement l'environnement rural au niveau des exploitations et à l'échelon des pouvoirs publics. Les activités rurales se répartissent entre l'agriculture, la sylviculture, l'aquaculture et les pêches – sans oublier l'activité économique et culturelle des populations locales, les loisirs extra-urbains, le logement, ou encore un certain type d'industrie locale. Par conséquent, il nous semble impossible d'utiliser une définition unique de l'espace rural, du fait même de la diversité des activités. Il faut plutôt procéder à une classification de ces éléments multiples, conduisant à une approche plus «gestionnaire» du contenu et de la mise en œuvre des politiques de développement durable.

2. Classification de la diversité des zones rurales: l'exemple européen

Dans bon nombre de zones rurales, l'agriculture continue de jouer un rôle important dans l'économie et reste le secteur majeur d'activité et d'exploitation des sols: nous voulons parler d'une agriculture à haut rendement et compétitive sur les marchés mondiaux – les secteurs agricoles non compétitifs devant absolument faire l'objet de plans de reconversion. Dans tous les cas, la notion clé en matière de stratégie territoriale est la «diversification» – non seulement des cultures mais aussi de l'économie dans son ensemble.

C'est en définissant, par catégories, la diversité des zones rurales d'Europe qu'on pourra en avoir une meilleure approche.

2.1. Structures géographiques et environnementales

En Europe, montagnes, vallées, forêts et régions côtières (notamment riveraines de la Méditerranée et de la mer Égée) ont en commun un patrimoine environnemental et culturel, mais connaissent aussi les mêmes contraintes en matière de développement.

Les zones rurales des régions côtières sont confrontées aux problèmes liés aux résidences secondaires et à un investissement touristique massif. Les régions côtières espagnoles, portugaises, grecques, françaises et turques sont également victimes des effets d'un développement touristique qui a atteint un seuil critique. Les côtes méditerranéennes ont connu une intense activité de promotion immobilière, qui a en partie détruit le patrimoine historique, social, agricole et aquaculturel de ces régions. Les ressources halieutiques et les forêts ont été progressivement réduites, à un rythme supérieur à celui de leur régénération. Ces zones côtières ont deux atouts considérables: d'une part, leur grande accessibilité, et, de l'autre, un développement économique certain – qu'il soit de nature durable ou non. Par ailleurs, les régions montagneuses d'Europe, qui couvrent une superficie très importante de ce continent (Highlands d'Ecosse, étages supérieurs des Alpes et des Pyrénées, montagnes de Grèce, d'Italie, d'Espagne, du Portugal et de Turquie), ont toutes le même type de problèmes: accessibilité insuffisante et sous-développement relatif des infrastructures et des services publics. Ces zones montagneuses se caractérisent souvent par les faibles revenus de leurs populations, la pénurie d'emplois et le phénomène de l'exode vers les régions urbaines (voir le projet de Charte européenne des régions de montagne en annexe de la Recommandation 14 du CPLRE– Conseil de l'Europe). Le départ des jeunes pose à ces régions un problème particulier, dans la mesure où les localités sont abandonnées à la catégorie la plus âgée et la moins dynamique de la population. Cependant, d'une manière générale, les zones de montagne revêtent une importance considérable en matière de détente et de loisirs, de patrimoine culturel, voire en tant que lieux de passage sur l'ensemble du continent européen. On y trouve également les réserves d'eau potable les plus importantes – élément particulièrement sensible aux pressions environnementales.

Les pâturages et les forêts européens encourent pratiquement les mêmes dangers que les régions montagneuses – notamment le risque de dégradation de l'environnement.

Montagnes, forêts et pâturages peuvent également subir les effets de ce qu'on pourrait appeler le «nouveau mode de vie rural». C'est pourquoi il importe de plus en plus de mettre en balance les avantages et les inconvénients de la «contre-urbanisation».

Les vallées, telles que celles d'Europe occidentale et d'Europe centrale – qui ont une production agricole et animale importante – ont l'avantage d'être très accessibles, de ne connaître qu'un faible taux de chômage et de pouvoir offrir à leurs habitants des sources de revenus intéressantes, liées à l'activité urbaine. La plupart de ces zones de vallées ont atteint ce niveau de développement élevé grâce à l'utilisation de la haute technologie, à une mécanisation importante, à l'usage des engrais, à l'élevage de races traitées génétiquement, etc. (voir «La situation agricole de l'Union européenne», 1996).

Cette diversité des structures géographiques et environnementales du continent européen fait que certaines zones rurales subissent excessivement l'influence des métropoles voisines, que d'autres sont, au contraire, à l'origine de la création de nouvelles entreprises, et que d'autres encore optent pour des cultures plus ou moins intensives ou extensives.

2.2. *Qualité, superficie et régime de propriété des sols*

Dans les pays en transition, ainsi que dans certains pays d'Europe occidentale et septentrionale, les grandes exploitations agricoles ou la propriété collective des sols sont dominants, en raison des politiques agricoles et régionales appliquées par le passé. Certaines de ces politiques ont accéléré le déclin économique – ou accentué le retard – d'une partie des régions concernées (voir Filiz Doğanay, 1993).

La grande exploitation a effacé le paysage traditionnel. Les haies, les bandes forestières et les fermes ont disparu. Les versants en terrasse ont été complètement aplanis. L'élevage à grande échelle a sérieusement pollué les sols. Ce type d'élevage et de production agricole, ainsi que l'utilisation d'outils technologiques et biologiques très avancés, ont provoqué ou accéléré l'exode rural et, par conséquent, le recul de la main-d'œuvre dans ces régions.

En revanche, les autres pays européens – ceux ayant échappé à ce type de politique – ont été dotés de structures diversifiées. Il est à noter, à cet égard, que les petites et moyennes exploitations ont beaucoup de mal à rivaliser, sur le plan économique et commercial, avec les exploitations de très grande taille.

A l'avenir, les petites et moyennes exploitations agricoles seront incontournables en Europe, en raison du régime de «propriété privée» qui y prédomine (voir M. Liam Hyland, 1996). En conséquence, la rentabilité de la production agricole passera forcément par une bonne gestion des sols.

2.3. *Les climats*

On peut parler d'un climat commun à l'ensemble des régions côtières européennes, d'une part, et des zones montagneuses, de l'autre. Dans le cas des zones côtières, il s'agit d'un climat humide ou sub-humide, tandis que les régions montagneuses d'Europe connaissent un climat aride ou semi-aride. Hormis la Turquie, les autres pays européens ne possèdent pas de régions menacées par la désertification. Le sud-est de la Turquie est un bon exemple à cet égard: grâce au lancement de projets d'irrigation à grande échelle, cette région attirera soit l'agriculture, soit l'industrie.

2.4. *L'accessibilité*

Comme nous le mentionnions plus haut, l'accessibilité constitue un facteur majeur en matière de diversification des zones rurales. En effet, le fait qu'une région soit peu accessible limite son potentiel de diversification économique. Chaque type d'activité économique exige une forme d'accessibilité particulière. Les nouvelles technologies permettent la mondialisation de l'information – celle-ci devenant un facteur clé de la production «intangibles». Aussi les difficultés d'accès en termes de transports peuvent-elles être compensées, aujourd'hui, par les facilités de communication et l'accès à l'information. En outre, contrairement aux moyens de transport, les instruments de communication ne nuisent pas à l'environnement.

Pour accélérer le développement économique des zones rurales – qu'il s'agisse strictement de l'activité agricole ou d'activités complémentaires –, il faut envisager un investissement dans le capital humain, permettant une meilleure accessibilité des régions en question grâce aux nouvelles technologies de la communication. Cette évolution offrira en outre de nouvelles possibilités d'emploi – ce qui revêt une importance majeure pour les populations rurales, qu'elles soient frappées par le chômage ou sous-employées.

L'accessibilité peut aussi contribuer au développement de la «campagne profonde», caractérisée par de faibles densités de population, un éloignement important des centres urbains et le vieillissement de la population – entre autres éléments (voir Liam Hyland, 1993).

On considère généralement que le développement et la diversification économique des zones rurales passent par un effort de décentralisation de l'activité économique. Ce type de stratégie consiste principalement à encourager les centres urbains de taille moyenne, susceptibles de stimuler le tissu économique de la région et porteurs de nouvelles activités économiques. C'est seulement par la multiplication d'investissements respectueux de l'environnement et destinés à améliorer l'accessibilité des zones rurales, ainsi que par la mise en œuvre de programmes de transports et d'infrastructures également soucieux de l'environnement, que l'on parviendra à atteindre les objectifs économiques locaux.

2.5. *Les structures socioculturelles et démographiques*

En matière de modèle de développement rural européen – quel qu'il soit –, la configuration socioculturelle des traditions populaires ne devrait pas être négligée.

La sauvegarde des valeurs familiales et des arts collectifs est une condition sine qua non de la survie de la culture paysanne et de l'équilibre de la société rurale dans son ensemble. Toute activité nouvelle greffée sur la vie rurale (notamment le tourisme) ne doit pas contrarier le patrimoine culturel, si l'on souhaite un développement durable de ces collectivités.

D'autre part, tout comme la dimension socioculturelle, les structures démographiques influent sur le niveau de développement local. L'exode rural des jeunes est l'un des principaux phénomènes ayant un effet négatif sur le développement rural.

Le patrimoine culturel et les modes de vie des zones rurales peuvent être mis en valeur par des moyens permettant, par exemple, de préserver l'existence de systèmes de transmission du savoir par les populations locales.

2.6. *Structures politiques et politiques rurales*

Les différentes structures politiques existant en Europe (pays en transition, ex-dictatures, régimes capitalistes, etc.) ont influé sur le niveau de développement des zones rurales de notre continent. Il s'est ainsi créé une sorte de paysage divers et multiple. Le regroupement des terres cultivables, le développement d'une agriculture et d'un élevage à grande échelle, les coopératives agricoles, les industries et communautés agraires ont toujours caractérisé les régimes socialistes (voir Filiz Doğanay, 1993). Paradoxalement, certaines nations capitalistes d'Europe occidentale ont mené des politiques régionales similaires. Mais la grande différence, c'est qu'ici on encourageait ces politiques par des mesures incitatives, tandis que là-bas, les mesures étaient imposées, avec sanctions à l'appui.

Après la fin de la seconde guerre mondiale, même les démocraties ont appliqué ce type de politique (et certains pays démocratiques le font encore), dans le but d'assurer un développement économique rapide: c'est le cas de la PAC (la politique agricole commune de l'Union européenne). Dans les pays à économie libérale, la libre circulation des personnes, la mobilité de l'activité économique et le droit de propriété ont rarement été limités. Aussi les zones rurales de ces pays sont-elles très diverses, sur tous les plans – économique, social, culturel, et même environnemental.

Dans ce type de pays, on ne trouve que de petites et moyennes exploitations agricoles indépendantes. En vérité, la structure démographique de toute société est affectée par la politique rurale de l'Etat. En effet, les familles possédant de grandes exploitations sont aussi des familles nombreuses; les régions agricoles peu productives ou peu développées sont victimes de l'exode des jeunes vers les centres urbains; les zones rurales qui, récemment, ont résolument opté pour le développement local – par opposition à une politique urbaine – ne sont pas très peuplées, et les familles n'y comptent pas beaucoup d'enfants. Par ailleurs, dans les régions côtières, où l'activité touristique et les résidences secondaires sont des caractéristiques courantes, l'écart de population entre l'été et l'hiver est à l'origine de problèmes d'offre de services. En un mot, les politiques économique et de logement ont, dans chaque pays, des effets importants sur la situation des zones rurales vulnérables.

A l'heure actuelle, l'utilisation rationnelle des ressources, une plus grande compétitivité et le maintien ou le développement des parts de marché sont des éléments indispensables pour toute nation souhaitant préserver ou renforcer son statut économique et ses acquis sociaux à court terme – et, a fortiori, si l'on envisage le moyen terme ou le long terme. Par conséquent, la mondialisation de l'économie incite chaque pays à encourager la cohésion économique et sociale des régions; il s'agit aussi d'obtenir la plus large participation possible à Copertino, par une répartition équitable des bienfaits de la rationalisation.

La tendance récente à la décentralisation résulte en partie de la diversité des besoins locaux. Toute décentralisation politique et administrative conduit au maximum d'autonomie possible pour les régions rurales. Et il s'agit là d'un pas important dans le sens du développement, au niveau local, du potentiel de ces régions. Dans ce domaine, il importe également de faire participer les organisations de solidarité et non gouvernementales aux processus de développement et de décision.

2.7. *La relation entre zones urbaines et régions rurales*

Les régions rurales proches ou immédiatement voisines de zones urbaines subissent les conséquences des excroissances urbaines. Ainsi, on observe une interdépendance croissante des espaces ruraux et des zones urbaines. Mais ce type de rapport n'est pas le même dans les régions à forte densité de population et dans les zones faiblement peuplées. Dans les zones fortement peuplées, le développement constant des agglomérations urbaines absorbe une plus grande partie de l'espace rural et des sols cultivables. L'environnement subit des dégâts importants. L'urbanisation et la construction d'infrastructures (notamment dans le secteur des transports) conduisent à une fragmentation des grands espaces et à la disparition irréversible du caractère rural. Ce danger de parcellisation et la nécessité de maintenir de grands espaces non cloisonnés constituent deux problèmes importants qui se posent dans les zones rurales à forte densité de population: à cet égard, l'aménagement territorial a un rôle important à jouer pour préserver l'équilibre entre l'urbanisation, d'une part, et la sauvegarde des grands espaces naturels, de l'autre. Cependant, si la ville soumet l'arrière-pays rural à toutes sortes de pressions, force est de reconnaître, aussi, que les collectivités rurales bénéficient de la grande accessibilité des services économiques et sociaux urbains. Et, de leur côté, les villes profitent de l'attrait de la proche campagne.

Les zones rurales à population beaucoup plus clairsemée ont l'avantage de pouvoir préserver leur «caractère rural». Mais ce type d'habitat souffre de la difficulté d'accéder aux services commerciaux ou éducatifs – entre autres. En revanche, l'atout de ces régions est d'offrir un patrimoine naturel et culturel fort bien préservé, pouvant attirer un nouveau type d'activité touristique – que l'on pourrait baptiser «tourisme rural» ou «tourisme vert».

Mais ces zones peu fertiles ou peu exploitées, éloignées des centres urbains, ne présentent aucun intérêt – ni pour les entreprises, ni pour les touristes. Par conséquent, ces régions doivent faire l'objet d'une attention particulière et de politiques de développement, afin de pouvoir attirer l'activité économique – quelle qu'elle soit. Le GAP (ou Projet relatif au sud-est de l'Anatolie) est un bon exemple de ce type de politique de développement; nous l'examinerons plus loin dans le détail.

3. Pour quelles raisons faut-il préserver la diversité des zones rurales ?

Notre classement des zones rurales par catégories bien distinctes visait à alimenter le débat sur la nécessité de sauvegarder la diversité des zones rurales.

D'aucuns diront que la mise en œuvre d'une politique unique d'augmentation du rendement agricole et de création de logements et de services satisfaisants suffit à assurer le développement rural. Mais ce type d'approche tend à gommer la spécificité de chaque région et à instaurer un mode de vie rural uniforme, sans pour autant garantir un développement sain et durable.

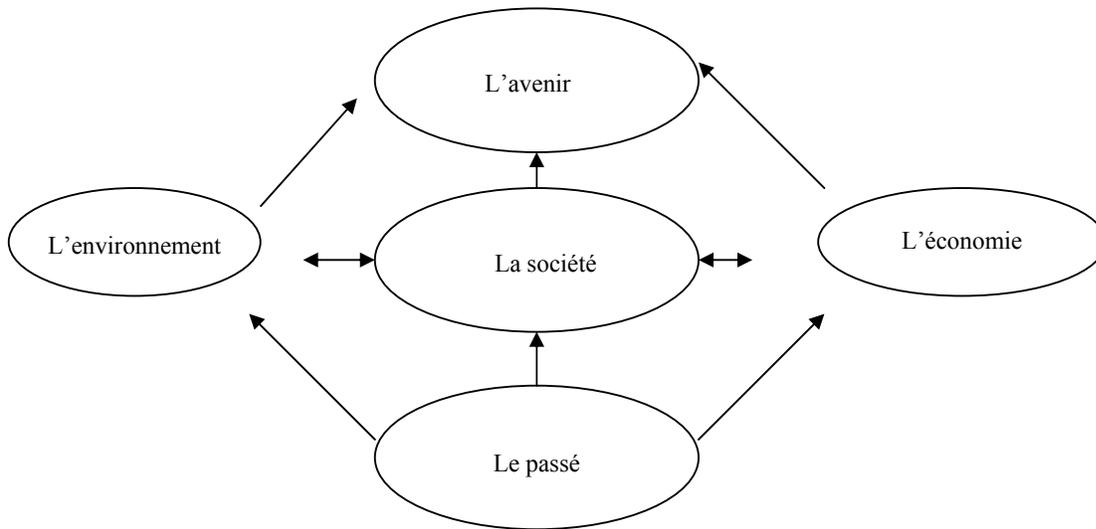
L'Union européenne n'a eu de cesse d'encourager l'agriculture intensive pratiquée sur de grandes exploitations, (voir Commission européenne, 1991), et le processus qu'on pourrait appeler «grandir ou mourir» s'est ainsi accéléré. En outre, cette tendance a de plus en plus contribué au mauvais traitement de l'environnement, ainsi qu'à une érosion sociale, structurelle et culturelle des régions rurales. Il s'est créé, dans les régions les plus «favorisées», pratiquant une agriculture à grande échelle (plus ou moins intensive), une sorte de «réserve agricole» orientée vers le marché mondial. En revanche, dans les régions à faible rendement, l'agriculture est progressivement abandonnée ou tout juste maintenue grâce à d'importantes subventions. L'absorption croissante des sols au profit de «zones de croissance» et de la circulation est l'un des principaux dangers qui menacent les infrastructures rurales, l'agriculture et le paysage – qu'il soit artificiel ou naturel (voir Bernhard Burdick, 1998).

Par conséquent, il conviendrait d'élaborer de nouvelles politiques de sauvegarde et/ou de promotion de la diversification des zones rurales d'Europe, afin d'y garantir un niveau de vie correct, sans perdre de vue les principes du développement durable.

4. Vers un modèle de gestion durable

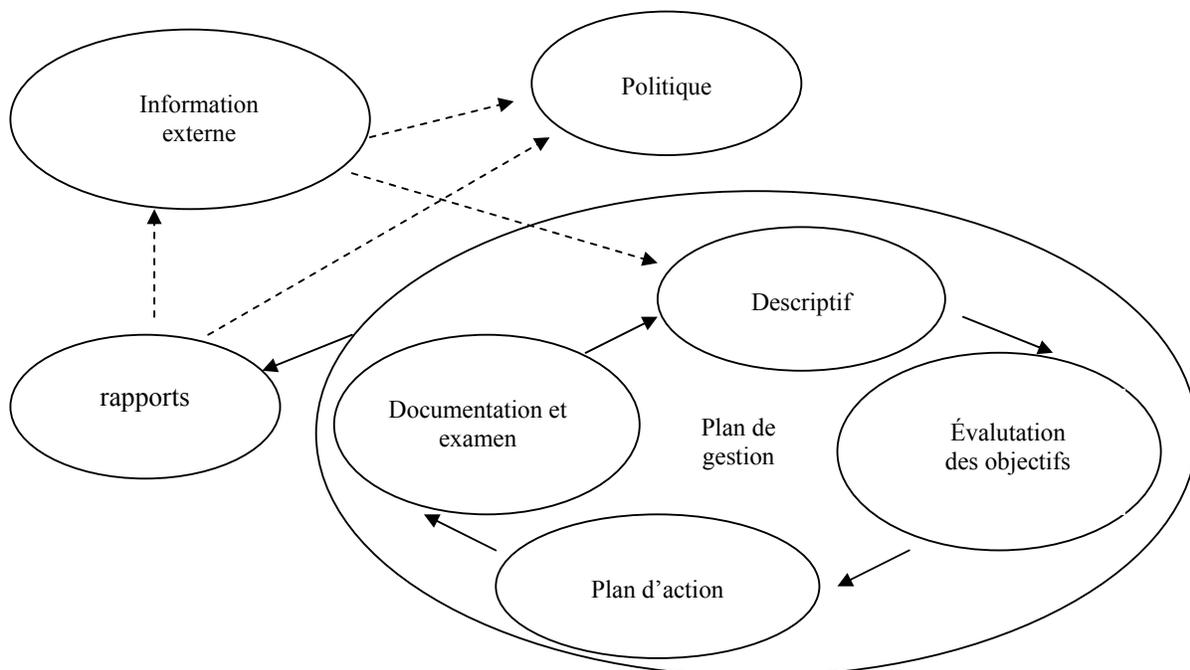
Le concept de développement durable, défini avec précision à la Conférence de Rio, a trois dimensions essentielles – sociale, économique et écologique. Le développement durable, c'est aussi la projection dans l'avenir, et c'est la coopération envisagée dans un esprit de partenariat; en d'autres termes, c'est toute la société qui est au cœur de cette notion (voir Conférence des Nations unies à Rio).

Schéma 1



La diversité des zones rurales et la nécessité de la préserver tout en poursuivant les objectifs du développement durable nous conduisent obligatoirement à l'élaboration d'un «modèle de gestion». Le graphique ci-dessous présente le modèle proposé par l'organisme Ramsar et le *Countryside Council for Wales* (Conseil rural du pays de Galles). On peut aussi le considérer comme un modèle cohérent de gestion rurale.

Schéma 2



Comme on peut le constater, ce système de gestion est circulaire, et néanmoins ouvert aux influences extérieures. Les objectifs du modèle s'expliquent ainsi:

Descriptif: Fondamentalement, il s'agit d'un exercice statistique – collecte d'un ensemble de données pertinentes sur la diversité des régions.

Evaluation: Cette phase débute par un communiqué relatif au statut agréé de la région concernée, et se poursuit par un processus structuré d'évaluation, de confirmation et/ou d'identification des éléments majeurs du lieu. Les différentes étapes de l'évaluation doivent être les suivantes:

- les caractéristiques du lieu doivent être énumérées et classées par ordre d'importance;
- un objectif précis doit être fixé en relation avec chaque caractéristique reconnue comme importante;
- les contradictions éventuelles entre différents objectifs doivent être envisagées;
- dans le cadre de la définition des objectifs, la marge de modification possible doit être limitée;
- le (ou les) processus de contrôle du respect de cette limite doivent être définis;
- toute activité susceptible d'influencer notre capacité à promouvoir la réalisation des objectifs doit être prise en compte.

Plan d'action: Cette section du modèle expose l'ensemble des activités requises pour la réalisation de chaque objectif.

Documentation et examen: Il s'agit d'une phase de recueil d'informations sur les projets; autrement dit, une collecte de données en vue de l'examen de la planification. Il est, en effet, essentiel de réexaminer le plan de gestion à intervalles prédéterminés.

Pour une mise en œuvre efficace des plans de gestion rurale, chaque collectivité doit avoir accès aux rapports élaborés localement au sujet du «plan d'action», ainsi qu'à des informations extérieures. L'autonomie de décision à l'échelon local est un important facteur de réussite. En effet, les plans de gestion relativement peu satisfaisants sur le plan technique et professionnel peuvent tout de même réussir grâce à la volonté et à l'engagement des populations locales. Grâce à une meilleure information des collectivités et à un meilleur accès de ces dernières à l'information, la qualité des décisions locales s'améliorera dans le sens de l'intérêt général et au profit des générations futures.

5. Étude de cas concernant la Turquie: le «GAP»

Le principe d'un développement rural durable est largement appliqué – implicitement ou explicitement – dans le cadre du projet «GAP» d'aménagement du territoire. Il s'agit d'un projet en cours de réalisation dans le sud-est de la Turquie.

Schéma 3

Le projet relatif au sud-est de l'Anatolie

South-eastern anatolian project



Régions concernées par le projet anatolien

Source: Atlas de la Planification turque, 1994. Ministère des Travaux publics et des Établissements humains.

Il faut noter, cependant, qu'il ne s'agit pas là d'un modèle de gestion locale; c'est, au contraire, un système décisionnel hyper-centralisé. Face à un taux de chômage très élevé, ce projet entend contribuer de manière substantielle à l'amélioration du niveau de vie de la population de la région, améliorer également l'état des sols improductifs et faire en sorte que cette partie de la Turquie ne se caractérise plus par le sous-développement. Le Gouvernement turc a donc décidé d'entreprendre un projet multidirectionnel, mais principalement fondé sur des travaux d'irrigation. L'objectif global est de relancer l'ensemble de l'activité économique de la région, avec, en priorité, la création de systèmes viables et d'un secteur de services. Dans ce but, le schéma directeur prévoyait également le développement des infrastructures des zones d'implantation humaine, ou encore du système de transports, à l'échelon de toute la région. Les résultats des travaux d'étude et de planification réalisés par l'administration du GAP – conformément au schéma directeur – confortent les grandes orientations du schéma. L'un des éléments essentiels a été la mise en place d'un système de gestion de l'environnement assurant la protection, voire l'amélioration, du milieu naturel, tout en garantissant un développement durable sur le plan économique. Aussi les responsables du projet s'efforcent-ils d'instaurer une coopération étroite entre le ministère de l'Environnement et l'administration du GAP, afin de concilier développement économique et souci de l'environnement.

Les plans d'utilisation des sols de la région GAP tiennent compte (pour toutes les zones de peuplement, quelle que soit leur taille) du principe du développement socio-économique durable. Comme nous l'avons déjà souligné, les problèmes d'irrigation, d'agriculture, d'environnement et de développement social et territorial sont tous abordés dans la perspective d'un développement durable; et les plans, programmes et projets du GAP en cours (ou à venir) sont également considérés sous cet angle.

Le schéma directeur du GAP définit ainsi les problèmes de développement de la région: mouvements de population à l'intérieur de la région, pression démographique excessive sur les centres urbains, caractère dispersé des exploitations et de l'habitat. Le schéma considère également que l'objectif fondamental du développement territorial est «l'amélioration de la capacité des

grandes villes de la région à absorber de nouveaux habitants». Dans cette perspective, les plans de développement des villes en question (Gaziantep, Diyarbakir, Sanhurfa, Adiyaman, Batman, Mardin, Kilis, Viransehir et Nizip) concernent notamment l'occupation des sols, les transports, les zones de développement sous forme de sites industriels structurés, ou encore les lotissements résidentiels.

Parallèlement à l'aménagement du territoire, des projets de soutien à l'intégration rurale/urbaine et des programmes de développement des collectivités ont également été entrepris. Et, à l'échelon des acteurs locaux, l'approche est, de manière croissante, celle de la participation.

Cependant, le processus décisionnel du GAP est fondamentalement centralisé – même si la réussite du projet dépend largement de l'engagement des populations locales. D'une certaine manière, la centralisation s'imposait, en raison de la dimension du projet. Cette partie du pays a longtemps souffert d'un grave sous-développement et avait besoin de cette relance économique. Les plans d'action conçus aux différents échelons locaux sont néanmoins mis en œuvre dans le cadre du projet global du GAP, qui peut affecter la politique d'ensemble, en raison de la circularité du modèle de gestion durable.

6. Conclusion

Une politique rurale ne peut plus se limiter à un objectif d'accroissement de la production dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, etc. En dehors des questions strictement agricoles, la politique rurale doit avoir une dimension sociale et régionale, et comporter des aspects concernant les transports, l'énergie et l'environnement – dans une action concertée de tous ces secteurs; elle implique également la participation active de toutes les populations concernées par l'élaboration des nouvelles politiques. Le principe de subsidiarité, qui appelle des politiques régionales à grande échelle, doit être conciliable avec les politiques de développement rural à un niveau plus local, dans le souci de combler les écarts entre les régions, mais aussi de respecter leur diversité et de poursuivre un objectif de développement durable pour chacune d'entre elles.

Bibliographie

Alexander M. (1993) *The Structure of a Management Plan for Protected Sites*. The Countryside Council for Wales.

Beyan B. (1998) *Sustainable Development and Spatial Planning in GAP*. GAP Rapport annuel.

Burdick B. (1998) *Sustainable Rural Development*, Rapport annuel, p.57

Burger D. (1998) *Sustainable Rural Development*., Rapport annuel p.48

Doganay F. (1993)

DPT (1993) *The Organisation of Rural Industry*. Symposium, Ankara

Hyland L. (1996) Rapport sur la politique rurale européenne et la création d'une charte rurale européenne. Document du Parlement européen.

DIVERSITES ET SPECIFICITES DES ZONES RURALES EN EUROPE

Changements structurels des zones rurales d'Europe centrale et orientale durant la période de transition

M. Ferenc SZAKAL
Professeur d'économie agricole
Université des Sciences agronomiques
Gödöllő, Hongrie

1. Introduction

Les zones rurales connaissent des problèmes fort semblables dans tous les pays européens et même dans d'autres pays membres de l'OCDE. Comme on peut le voir dans un grand nombre d'études, les campagnes font l'objet des observations suivantes: économies en déclin, dépeuplement, taux élevé de chômage, faibles dépenses d'équipement, rares possibilités d'emploi, faibles revenus, insuffisance des services et de l'infrastructure, difficultés et progression trop lente de l'ajustement structurel dans les économies rurales, etc.

Il existe en même temps des différences marquées entre les zones rurales des différents pays et même entre les zones rurales de petits pays comme, par exemple, la Hongrie. Le processus de transition dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) avance à des rythmes différents et donne des résultats différents selon chaque pays. Les modifications structurelles subies par les campagnes diffèrent aussi par leur orientation, leur profondeur et les nouveaux problèmes qu'elles posent. Pour toutes ces raisons, il est très difficile de donner une vue d'ensemble ou une justification de ces transformations dans les zones rurales des PECO.

L'on ne peut saisir exactement les sérieux problèmes qui sont susceptibles de se poser au cours de la transition dans l'ensemble des PECO, sans analyser les politiques précédemment appliquées par les régimes communistes. Je ne veux pas ici entrer dans les détails, mais simplement attirer sur cette question difficile l'attention des «experts occidentaux» qui donnent des avis sans comprendre parfaitement la situation réelle. En fait, dans les PECO les scientifiques et planificateurs eux-mêmes n'ont pu entreprendre une analyse véritable des «processus de développement» caractérisant les périodes précédentes, ni aborder la situation actuelle sans préjugés politiques.

2. **Bref aperçu historique et vue d'ensemble des changements structurels et de la situation actuelle**

2.1. *Différences entre les problèmes des zones rurales des pays de l'Europe de l'ouest et ceux des pays d'Europe centrale et orientale*

Bien que les problèmes fondamentaux dans les zones rurales se ressemblent beaucoup en Europe de l'ouest et dans l'Europe centrale et orientale, il existe une différence essentielle à signaler. Dans les pays de l'Europe de l'ouest les problèmes ruraux sont le résultat de processus de développement économique régis par les forces du marché, les zones rurales ne pouvant rester compétitives malgré d'importantes subventions versées par l'Etat au profit de l'agriculture. Les gouvernements n'ont pas réussi à trouver des politiques et des programmes efficaces pouvant équilibrer le développement des zones urbaines et rurales. Ce mode de développement peut toutefois être considéré comme un processus continu et en quelque sorte «organique» même lorsqu'il aboutit au déclin des zones rurales. Dans les PECO, au contraire, lorsque les communistes sont arrivés au pouvoir, les processus de développement des zones tant urbaines que rurales ont été disloqués par les forces arbitraires et destructrices de la prétendue «planification scientifique socialiste centralisée». Ce mode de «développement à planification centrale» est un exemple typique de la façon dont les intrusions exogènes dans le processus de développement peuvent aboutir à des structures largement déformées et ultérieurement à une crise profonde et une situation sans issue.

Dans les pays d'Europe de l'ouest les processus économiques et l'industrialisation de l'agriculture ont entraîné un déclin des zones rurales, bien qu'il soit communément reconnu que les zones urbaines et l'ensemble de l'économie ont trouvé un équilibre satisfaisant. Par ailleurs, dans les PECO, l'industrialisation et l'urbanisation forcées ont été préjudiciables à toute l'économie et ont également perturbé le processus de développement normal ou organique des villes.

La collectivisation forcée de l'agriculture et l'adoption de techniques fortement mécanisées ont modifié toute la structure des économies et des sociétés rurales: l'agriculture offrait de moins en moins d'emplois et n'avait besoin que de travailleurs qualifiés; des centaines de milliers de gens ont émigré vers les centres industriels et les conurbations; dans certains cas, le développement extensif des centres industriels a obligé à recruter une main-d'œuvre de plus en plus nombreuse. Les villes ne pouvaient pas toutefois absorber tous les travailleurs qui y étaient demandés ou qui avaient simplement quitté des zones rurales. Les programmes de logement de l'Etat ne pouvaient satisfaire la demande chez la population arrivant dans les villes; certains ont résolu eux-mêmes leur problème de logement en saturant les banlieues. Un tour rapide dans les PECO permet de voir des lotissements immenses érigés en toute hâte autour des anciens centres villes, formant une jungle d'immeubles d'habitation mal construits. Les villes n'avaient pas les moyens d'intégrer ces arrivées massives à leurs structures communautaires traditionnelles et leur infrastructure ne pouvait en aucun cas suivre la croissance de la population. Même les programmes de logements publics et les efforts déployés par la population elle-même ne suffisaient pas pour absorber tout le monde dans les villes et les zones avoisinantes.

Les postes de travail étaient trop fortement concentrés dans les villes, alors qu'un grand nombre de travailleurs devaient vivre dans des villages. En Hongrie, par exemple, des centaines de milliers de personnes devaient se déplacer ou être acheminés tous les jours depuis leur village jusqu'à leur lieu de travail urbain, effectuant parfois de très longs parcours. Ces gens flottaient en quelque sorte entre les villages et les villes. Ils ne pouvaient s'intégrer à leur milieu urbain, tout en perdant leurs racines du côté rural. La crise économique profonde qui a suivi l'effondrement des régimes communistes a créé des problèmes presque insolubles à la fois pour ceux qui se sont établis dans les grandes villes et ceux qui sont restés dans les villages. Pour des milliers de gens les villages n'étaient que des «dortoirs», non de véritables foyers.

Des changements structurels analogues ont été observés dans les pays de l'Europe de l'ouest, en ce sens que, pendant les dernières décennies, l'urbanisation a été très rapide et l'exode rural considérable; de nombreuses personnes vivent donc désormais dans des villages mais travaillent ailleurs. Mais la principale différence à l'ouest est que toutes ces transformations structurelles ont été provoquées et justifiées par le développement de l'économie, tandis que dans les PECO elles étaient dues à l'action des autorités centrales, mais sans nécessité réelle et sans fondement économique véritable.

2.2. *Problèmes de l'acceptation sociale des politiques de développement rural*

Les grandes lignes du processus de développement esquissées ci-dessus ont profondément influé sur l'élaboration et l'application de la politique relative aux zones rurales. Les changements structurels opérés de force au cours de la période antérieure ont créé de nombreux problèmes de transition:

- dans des conditions de crise économique générale les gouvernements ne pouvaient consacrer assez d'attention aux problèmes du développement rural parce qu'ils étaient préoccupés par les problèmes macro-économiques ;
- certains grands centres industriels et miniers traversent une crise encore plus sérieuse que les campagnes. Les personnes actuellement sans emploi habitant les grandes zones résidentielles urbaines artificiellement développées, et qui n'ont pas de quoi régler la facture de leurs services publics essentiels, ne comprendraient pas pourquoi des montants croissants devraient être consacrés au développement rural;
- il manque aux politiciens, aux fonctionnaires ou même aux universitaires des notions précises quant à la nécessité et à la valeur économique et sociale du développement rural;
- les idées qu'entretiennent les personnes concernées ne sont nullement homogènes. En raison d'interventions radicales des autorités centrales avant la période de transition, les milieux à la fois urbains et villageois ne sont plus en mesure d'assurer leur développement endogène et s'attendent à ce que les autorités publiques s'occupent de tous leurs problèmes. Par ailleurs, ils sont très méfiants vis-à-vis de toute initiative venant d'en haut ou de l'extérieur parce que l'expérience du passé a été si malheureuse et qu'ils ont beaucoup souffert des changements fréquents de politique.

Dans l'agriculture hongroise, par exemple, certains nouveaux propriétaires terriens ou forestiers sont très désireux d'exploiter leurs nouveaux biens mais ne veulent pas faire l'effort ou entreprendre les investissements nécessaires pour créer une entreprise agricole. Le regroupement des terres et les propositions faites pour la création de nouvelles coopératives de production, de coopératives de matériel agricole, de mutuelles, etc. sont rejetés énergiquement par la population qui ne fait plus confiance à personne et craint d'être trompée une fois de plus. Même après l'effondrement du système communiste les politiques agricoles et rurales ont continué à évoluer du fait des changements de gouvernement dans les PECO. Les partis socialistes ou sociaux-démocrates, qui sont généralement les successeurs des anciens partis au pouvoir, ont tendance à vouloir conserver et restaurer les grandes exploitations, généralement des coopératives de producteurs, tandis que les partis de droite ou conservateurs donnent la préférence à la création d'exploitations familiales. Les populations rurales ne sont donc toujours pas sûres de ce qui les attend dans l'avenir;

- pour la plupart des nouveaux propriétaires terriens, pour les directeurs de grandes exploitations et d'autres parties prenantes, politique rurale est encore synonyme de politique agricole. Pour cette raison, une tâche urgente à entreprendre est de préciser le rôle futur de l'agriculture dans l'ensemble du système socio-économique et dans le développement des zones rurales. A cet égard, les PECO ne sont pas non plus suffisamment conseillés par l'Union européenne parce que les discussions sur la réforme de la PAC ne sont pas encore arrivées à leur terme. Les

conseillers de l'Union européenne ou de l'OCDE proposent de ne pas relever l'aide à la production agricole mais d'adopter une «politique de développement rural intégré». Cette politique n'est pas encore clairement définie toutefois et rien jusqu'à présent n'indique comment il faudrait l'appliquer dans les conditions actuelles de crise économique au sein des PECO. Par ailleurs, l'Union européenne subventionne encore fortement la production agricole et inonde de ses produits les marchés de l'Europe centrale et orientale.

Cette façon de faire déroute les populations rurales, qui deviennent très méfiantes lorsqu'on leur parle d'une politique de développement agricole. Au cours des dernières années, j'ai assisté à un grand nombre de réunions et de forums dans les campagnes. Beaucoup de gens m'ont dit que ce n'était peut-être qu'une astuce de plus pour justifier une nouvelle compression des aides à la production agricole, qui réduirait encore leurs possibilités de revenu. Cette crainte est même renforcée par leur propre expérience, puisqu'ils savent que les fonds débloqués pour le développement régional et rural sont limités, que les individus n'y ont pratiquement pas accès, que les différentes caisses ne sont pas coordonnées et servent à des projets sans rapport direct avec les activités économiques des populations rurales ni avec leurs conditions de vie quotidiennes.

En somme, les principaux obstacles au développement rural sont: le fait qu'on n'en comprend pas complètement la signification réelle; que les populations rurales connaissent mal les nouvelles possibilités offertes; et qu'en général les nouvelles orientations décidées ne sont guère acceptées par l'ensemble de la société.

2.3. *Modifications structurelles pendant la transition et situation actuelle*

- l'effondrement des anciens systèmes communistes dans les PECO est dû à une industrialisation forcée et générale, qui a donné naissance à de grandes entreprises inefficaces, rigides et très coûteuses en énergie. Par ailleurs, un nombre considérable d'usines ne faisaient que satisfaire les immenses besoins en armements de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie. Ce type de développement devait inévitablement aboutir à une crise générale de l'économie tout entière, qui à son tour se répercuterait sérieusement sur les personnes habitant les villes des zones industrielles. Dans la plupart des PECO toutefois le fardeau des crises économiques nationales est tombé sur les populations rurales. En Hongrie, en raison de certaines particularités de l'ancienne structure, les ruraux ont été les premiers à perdre leur emploi et le taux de chômage dans certaines campagnes a fortement augmenté dès le début du processus de transition. En un premier temps, les personnes qui habitaient les villages ont perdu les emplois qu'elles avaient dans les villes parce qu'elles «coûtaient trop cher». Ensuite, les usines des grandes sociétés situées dans de petites villes ou des villages ont fermé. Puis, ce fut le tour des activités industrielles et de services des grandes exploitations qui, autrefois, obtenaient des commandes auprès d'importantes sociétés industrielles. Enfin, de nombreuses personnes ont perdu leur emploi dans les grandes coopératives ou les fermes d'Etat parce que l'agriculture était elle-même en crise;
- au cours de la transition, le rôle et les perspectives de développement de différentes régions d'un même pays ont beaucoup changé. Certaines zones qui progressaient auparavant à un rythme rapide ont perdu leur importance tandis que d'autres ont trouvé de nouvelles possibilités de développement. Pour cette raison, la répartition géographique de la population et des autres ressources a connu un nouveau déséquilibre. Les différences régionales dans certains cas se sont fortement accentuées;
- les politiques régionales erronées datant de l'époque communiste ont entraîné le déclin des villages, notamment les plus petits. En Hongrie, par exemple, le Plan national d'aménagement du territoire, adopté en 1971, classait les établissements ruraux en trois catégories: les zones centrales à développer, les villages pouvant être préservés mais non développés et les

- «établissements sans avenir». En Roumanie, le programme du régime Ceaușescu destiné à éliminer les petits villages est un exemple bien connu de la «planification régionale scientifique». Du fait de cette politique, les petites localités ont souffert encore plus même dans les régions déjà en déclin. Selon un rapport, le nombre de villages de moins de 500 habitants en Hongrie a augmenté de près de 10 pour cent et le taux de chômage dans certains atteint 60 à 70 pour cent. Le rapport mentionne même un petit village où 100 pour cent des adultes sont au chômage et vivent d'allocations sans le moindre espoir de trouver un emploi;
- la diminution de la population dans les zones rurales a pris fin et l'on observe même une légère augmentation dans certaines régions. C'est dû en partie au fait que certaines personnes qui avaient perdu leur emploi dans les villes sont retournées dans les campagnes et en partie au fait que le taux de natalité est plus élevé chez les Rom (les Rom constituent des minorités considérables dans la plupart des PECO);
 - en raison de la forte augmentation des frais de voyage il est devenu plus difficile pour les populations rurales de se rendre dans les villes même si elles peuvent y trouver un travail; l'isolement de certains villages ou microrégions a donc augmenté;
 - le niveau relatif des revenus des populations rurales a fortement diminué. En Hongrie, le niveau de revenu moyen par habitant dans les ménages ruraux est inférieur de 42 pour cent à celui des ménages de Budapest.

2.4. Modifications structurelles dans l'agriculture

Diverses organisations nationales et internationales (Union européenne, OCDE) ont réalisé de très nombreuses études sur les modifications structurelles du secteur agricole dans les PECO. La commission de l'agriculture et du développement rural de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a aussi rédigé plusieurs rapports sur les différents aspects du processus de transition de l'agriculture dans les PECO. Cette transition avance à une cadence différente et obtient des résultats différents selon les pays. Il est donc très difficile d'en donner une vue d'ensemble. Le processus de transition dans l'agriculture est extrêmement complexe et il est parfois difficile de voir clairement ce qui s'y passe faute de renseignements fiables. Ici, je m'efforce de n'en signaler que les aspects qui semblent influencer le plus sur le développement rural.

2.4.1. Production agricole

Le volume de la production agricole a fortement diminué dès la mise en route du processus de transition. Le recul de l'élevage a généralement été bien plus marqué que celui des cultures. Bon nombre des grandes unités d'élevage ont été fermées mais les nouveaux propriétaires n'ont pu en créer de nouvelles surtout en raison du manque d'équipements. Dans plusieurs pays, l'agriculture est devenue en quelque sorte plus extensive, ce qui, à son tour, a entraîné une forte diminution des possibilités d'emploi dans l'agriculture.

2.4.2. Privatisation des terres

En ce qui concerne la privatisation des terres, différents pays ont adopté différentes solutions. Dans certains PECO il en est résulté un morcellement excessif des domaines, tandis que dans d'autres la privatisation n'est pas encore arrivée à son terme. En Hongrie, 85 pour cent environ des terres agricoles sont actuellement aux mains de particuliers et 15 pour cent encore aux mains de l'Etat. Des zones étendues sont la propriété de gens qui vivent dans les villes et n'ont pas de rapports avec les sites ruraux où se trouvent leurs terres. La plupart des nouveaux propriétaires terriens n'ont pas assez de terres et de moyens de production pour fonder une entreprise agricole viable. Ils louent leurs terres aux coopératives existantes, aux fermes d'Etat ou à d'autres exploitants privés. Un grand nombre de personnes dans les campagnes essayent de pratiquer sur leurs petites terres une agriculture à temps partiel ou de produire quelques récoltes destinées à leur propre ménage.

Récemment, l'exploitation privée des terres a fortement progressé dans certains pays. En Hongrie, par exemple, la part des grandes coopératives de production dans l'utilisation des terres est tombée de 53 à 28 pour cent depuis 1992 et quelque 55 pour cent des terres agricoles sont actuellement exploitées par des producteurs individuels. La séparation de la propriété et de l'utilisation des terres se situent toutes deux à un haut niveau.

On peut conclure brièvement qu'en général la privatisation des terres dans les PECO n'a pas profité aux populations rurales et, dans certains cas, a été tout le contraire d'une politique rurale intégrée. Cela semble être particulièrement vrai si l'on considère le caractère multifonctionnel des terres, qui constituent la ressource naturelle de base des zones rurales.

2.4.3 Part de l'agriculture dans l'emploi total et le PIB

La part moyenne de l'agriculture dans l'emploi total et le PIB des PECO est beaucoup plus élevée que celle observée dans les pays de l'Union européenne. Depuis que la transition a commencé, toutefois, la restructuration de l'agriculture dans les PECO et les résultats obtenus par le développement de l'ensemble de l'économie ont modifié la part de l'agriculture dans l'emploi et dans le PIB. A cet égard, une étude de l'OCDE¹ distingue quatre groupes de PECO et de PNI.

Dans le premier groupe, la part de l'agriculture, à la fois dans l'emploi total et le PIB, a diminué depuis 1989 (République tchèque, Estonie, Hongrie et Slovaquie). L'étude range la Pologne et la Slovénie dans le même groupe mais en notant que ces deux pays ont conservé pendant toute l'époque communiste leur système agricole fondé sur un ensemble de petites exploitations familiales.

Le deuxième groupe comprend la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie où la part de l'agriculture dans le PIB a diminué ou s'est stabilisée (Bulgarie), mais avec une augmentation de sa part dans l'emploi total.

Dans les PNI, qui constituent le troisième groupe, la part de l'agriculture dans l'emploi est restée stable ou a augmenté, mais a diminué en proportion du PIB.

L'Albanie et la Roumanie sont dans le quatrième groupe. Dans ces pays la part de l'agriculture, à la fois dans le PIB et l'emploi, a augmenté et la population rurale en pourcentage de la population totale est la plus élevée parmi les PECO et les PNI.

Du point de vue du développement rural, il importe de signaler que la part de la population rurale dans tous les pays en transition (sauf l'Albanie) est nettement plus élevée que la part de l'agriculture dans l'emploi total. Cela prouve que l'agriculture n'est pas en mesure de fournir des revenus à toute la population des zones rurales, mais aussi qu'il y a une main-d'œuvre excédentaire dans le domaine des activités non agricoles.

2.4.4 Modifications dans l'organisation du secteur agricole

Dans les PECO, les modifications structurelles du secteur agricole ont suivi des tendances très différentes. Dans les pays où prédominaient autrefois les grandes fermes collectives et d'Etat, l'on observe la fragmentation de la propriété des terres et le fait que des milliers de personnes dans les campagnes ont commencé à se consacrer à une production agricole sous une forme ou une autre, tout simplement parce qu'elles n'avaient pas d'autres moyens de se procurer un revenu. Il y a toutefois

¹ *Politiques agricoles dans les économies en transition, Suivi et évaluation*, 1997 (Publications de l'OCDE, Paris, 1997).

aussi une tendance à conserver les anciennes fermes collectives ou d'Etat ou à les réinstaurer après une restructuration de pure forme. La réforme du statut juridique des grandes exploitations est généralement annoncée comme une «privatisation» par les gouvernements et certains groupes de pression agricoles. En réalité, cette sorte de privatisation signifie uniquement que les grandes fermes renoncent à toutes les fonctions sociales qu'elles devaient remplir sous le régime précédent. Elles constituent plutôt des sociétés quasi commerciales et desservent les intérêts d'un groupe de personnes plus restreint. Dans un processus de ce genre, elles rationalisent leur production et structures de gestion, tout en réduisant de manière radicale le nombre de travailleurs qu'elles emploient. Par ailleurs, dans les conditions économiques actuelles très défavorables, seul un très petit nombre de nouveaux propriétaires terriens ou de nouveaux chefs d'entreprise ont la possibilité de créer une exploitation agricole viable ou une véritable exploitation familiale. Les mécanismes antérieurs de coordination des marchés par l'Etat et les systèmes d'intégration verticale ont été démantelés, cédant la place à une structure atomisée du secteur agricole sans régulation effective des marchés. Les producteurs agricoles individuels sont donc dans une position très défavorable au moment où ils négocient avec les sociétés de transformation et de distribution. Une grande partie des ressources sont mal réparties et la production varie énormément à la fois en quantité et en qualité.

La situation ainsi décrite est typique même de pays tels que la Hongrie, qui est pourtant souvent citée comme un des plus avancés en matière de privatisation et de restructuration. Ni les gouvernements de centre droite de 1990-1994, ni le gouvernement socialiste libéral de 1996-1998 n'ont pu définir précisément quelle était la meilleure orientation qu'il convenait de donner à l'agriculture. Même le programme appelé «Programme national pour l'agriculture» établi par le gouvernement socialiste en 1997 laisse les futures structures agricoles ouvertes à la concurrence entre les exploitants et déclare que le gouvernement reste neutre en la matière, ce qui, en réalité, donne implicitement la préférence aux grandes exploitations.

En bref, le processus de restructuration dans les PECO est encore loin de pouvoir définir un modèle agricole répondant aux multiples besoins du développement rural.

2.5. *Situation actuelle des politiques de développement rural dans les PECO*

Je voudrais revenir sur l'étude précitée de l'OCDE qui classe les différentes politiques de développement rural selon deux critères: la création d'institutions et le champ d'application des politiques. La combinaison de ses deux critères donne seize façons possibles d'aborder la politique de développement rural. L'étude classe ensuite les PECO et les PNI en trois groupes:

- les pays ayant des institutions centrales chargées de coordonner la politique de développement rural, et appliquant aux régions une stratégie sectorielle. Ces pays sont l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque;
- les pays ayant un système partiellement décentralisé, conjugué à une politique sectorielle. Ce groupe comprend l'Albanie, la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie et la Roumanie;
- les pays ayant une structure administrative plus lourde au sommet qu'à la base et pratiquant une politique sectorielle. Ce groupe comprend les PNI tels que le Bélarus, le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine.

Il semblerait, selon cette étude, que l'idéal serait d'appliquer une politique souple de création ou de renforcement d'institutions, avec des liens verticaux et horizontaux de partenariat entre les diverses institutions chargées des politiques de développement rural; un processus de développement partant de la base, conjugué à des politiques globales à base territoriale, avec prise en considération des aspects économiques, sociaux et écologiques du développement rural et adoption de stratégies diversifiées en fonction des circonstances locales. L'étude conclut que jusqu'à présent aucun des pays en transition n'a pu mettre en œuvre un tel programme. Je me risquerai à dire qu'aucun des pays

membres de l'Union européenne ou de l'OCDE n'a appliqué non plus cette stratégie idéale. Le troisième volet des politiques de développement rural est «la manière dont sont compris les problèmes socio-économiques, environnementaux et politiques du monde rural». A cet égard, comme je l'ai déjà dit, les PECO sont vraiment très en retard.

En Hongrie, en 1997, le parlement a voté une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire. Ce texte ne porte que sur les aspects institutionnels de cette politique et prévoit à différents niveaux des «conseils d'aménagement du territoire». Il passe toutefois sous silence les mesures économiques, sociales et financières que prendront les organisations d'Etat ou les autorités régionales et locales. Un des principaux experts responsables du développement des villages et de la coopération régionale transfrontière critique fortement le système existant de développement régional¹. Parmi ses affirmations, l'on notera les suivantes:

- les unités territoriales sont encore constituées de subdivisions politiques et administratives et non de régions socio-économiques ou écologiques;
- les institutions créées par la «loi sur l'aménagement du territoire» tendent à devenir des organismes purement administratifs n'ayant que des rapports distants avec les communautés locales;
- les mécanismes verticaux allant de haut en bas sont encore la règle, les institutions centrales déterminant le volume et la répartition des «fonds» sans tenir compte des besoins effectifs des régions;
- les différents «organismes de développement» s'intéressent plus à leur propre développement et à leur propre survie qu'à leurs tâches réelles;
- le manque d'informations et le manque de transparence entraînent une mauvaise répartition des fonds limités qui sont disponibles, et sont même une cause de corruption;
- les communautés locales sont trop faibles et la société civile n'est pas assez organisée pour avoir un pouvoir de négociation suffisant;
- la seule stratégie appliquée est sectorielle et les décisions sont prises en fonction du pouvoir de négociation des divers secteurs.

Cela montre clairement combien il est difficile de démanteler un système centralisé et bureaucratique même dans un pays où presque tous se déclarent partisans d'une société démocratique et autonome. Comme le dit l'étude précitée de l'OCDE: «Nombre de communautés locales semblent encore profondément marquées par une impuissance acquise par l'habitude d'attendre des solutions venues d'ailleurs.» Pour cette raison, tout appui au développement rural doit viser d'abord la revitalisation des communautés et le renforcement de leurs activités et de leur créativité. En d'autres termes, cette aide doit en premier lieu contribuer à créer des conditions favorables à leur développement endogène. Il faudrait aussi que la situation soit étudiée de plus près par les fonctionnaires de l'Union européenne, puisqu'il pourrait advenir que les aides de l'union soient mal utilisées ou simplement «avalées» par des structures institutionnelles bureaucratiques sans profiter, ou très peu, aux populations rurales.

En Hongrie, dans le cadre du «Programme national pour l'agriculture», un des départements du ministère de l'Agriculture a élaboré un «document d'orientation pour la politique de développement rural», qui reprend en réalité la plupart des directives du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et de l'Union européenne sur les politiques de développement rural, mais n'a pas encore été étudié avec beaucoup d'attention même au sein du ministère. Le principal obstacle à la mise en œuvre d'un tel programme est l'absence d'une stratégie globale.

¹ Köles Sándor: *A magyar régiók jövője* (L'avenir des régions hongroises), Nemzeti Strategi 2020-ig, Budapest, 1997.

La responsabilité de la politique agricole elle-même est répartie entre quatre ministères. Le dernier événement en date est que le nouveau gouvernement formé après les élections législatives tenues cette année s'efforce de fusionner la politique agricole et la politique rurale, avec la création d'un ministère de l'Agriculture et du Développement rural.

3. Nécessité d'une meilleure politique rurale: quelques problèmes et suggestions

Depuis 1990, différents organismes internationaux et nationaux ont lancé des programmes intensifs visant à résoudre les problèmes des zones rurales. L'OCDE a commencé à s'occuper du développement de ces zones en 1981 mais a aussi intensifié son activité au cours des années 90; elle a publié plusieurs études précieuses sur les politiques rurales. Depuis quelque temps, l'Union européenne prête aussi plus d'attention à ce domaine. L'acte final d'une conférence de l'Union sur le développement rural tenue à Cork en Irlande en 1996 (la Déclaration de Cork) est devenu un document de référence fondamental pour ceux qui s'intéressent au développement rural. Un grand nombre de mesures ont aussi été prises et de documents rédigés au niveau national.

De son côté, la commission de l'agriculture de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a mis en œuvre en 1991 un programme, également intensif, axé sur les problèmes des zones rurales et a organisé une série de manifestations faisant du développement rural leur thème central. Le résultat final des travaux de la commission est un document appelé la Charte européenne de l'espace rural. Parallèlement à ces travaux, le Congrès des pouvoirs locaux et régionales de l'Europe a préparé un autre document majeur, la Charte européenne des régions montagneuses. L'Assemblée parlementaire a transmis ces trois documents au Comité des Ministres en lui recommandant de charger un comité d'experts d'établir un instrument juridique sur le développement rural (et sur les régions montagneuses). Sur demande du Comité des Ministres un groupe de travail comprenant des experts de quatorze Etats membres a été créé pour établir ce texte. En tant que représentant de l'Assemblée parlementaire j'ai participé à toutes les séances de ce groupe de travail. L'expérience a été quelque peu décevante. Il est apparu que les experts ont des façons nombreuses et très différentes de saisir les problèmes, de définir les notions, d'élaborer les solutions possibles, etc. L'on a aussi constaté qu'il est presque impossible d'établir un document juridiquement obligatoire (c'est-à-dire une convention) sur les politiques de développement rural. D'après mon expérience personnelle au sein de ce groupe de travail et en qualité de membre de la commission de l'agriculture et du développement rural, j'estime qu'il faudra encore beaucoup d'efforts et de discussions pour pouvoir trouver des définitions et des notions généralement acceptables et des solutions applicables. Je me permettrai de mentionner ici quelques-uns des problèmes qui se posent:

- il n'existe pas de définition généralement acceptée de la notion de «zone rurale». Dans certains pays seules la densité de population et la dimension des localités sont prises en compte, tandis que dans d'autres plusieurs indicateurs sont utilisés. Le programme de la politique rurale hongroise définit une région comme étant rurale s'il ne s'y trouve que des villages et des villes de moins de 10 000 habitants. Selon la définition de la Charte européenne de l'espace rural, la plus grande partie de la zone doit être destinée à l'agriculture et les parties agricoles et non agricoles de la zone doivent former un tout. Cette définition n'a toutefois pas été acceptée par le groupe d'experts précité. L'on voit ainsi qu'une des principales questions qui se pose lorsqu'il s'agit de distinguer les zones rurales et urbaines est le rôle de l'agriculture, qui sera étudié plus à fond ultérieurement. A mon avis, si l'on ne tient pas compte de la nature particulière de l'utilisation des ressources, toute définition du terme «zone rurale» est sans objet parce qu'alors il n'y a pas de différence entre le terme «région» et le terme «zone rurale»;

- le but et la valeur sociale du développement rural ne sont pas non plus clairement définis. Habituellement, l'on ne trouve que des déclarations générales du genre: «l'amélioration des conditions de vie et de travail dans les zones rurales contribuera au progrès social et économique». Un autre argument fréquent est que la population rurale doit être maintenue là où elle est parce que, autrement, les villes seraient surpeuplées. Si nous voulons une politique rurale acceptée par l'ensemble de la société, la valeur réelle des zones rurales doit être démontrée de manière plus précise.

Le système de valeurs de la société doit être modifié, à commencer par le point de vue généralement accepté selon lequel l'urbanisation entraîne d'elle-même le développement et qu'une forte proportion de ruraux dans la population totale signifie sous-développement. Par ailleurs, dans les méthodes suggérées pour calculer un «indice de bien-être social durable», qui révèle mieux les résultats de l'économie que le PIB, le coût des effets négatifs de l'urbanisation et de la concentration des activités économiques et de la population est un élément qu'il faut déduire du PIB. L'entretien et la mise en valeur des campagnes dans ces nouvelles politiques sont une condition préalable essentielle du développement durable. Le groupe d'experts travaillant à la Charte européenne de l'espace rural a toutefois rejeté l'exigence énoncée dans la charte selon laquelle les régions urbaines doivent s'occuper elles-mêmes de leurs déchets et ne pas les déverser dans les campagnes.

Le message de la Charte européenne de l'espace rural est donc qu'il n'y a pas de hiérarchie entre les zones urbaines et rurales ni entre la vie urbaine et rurale. Il y aurait même certains avantages particuliers attachés à la vie rurale si l'on considère la complexité du développement de la personnalité humaine. La rentabilité ou les intérêts matériels de certaines industries ne doivent pas l'emporter sur les autres valeurs humaines ou sociales.

Le système de valeurs erroné selon lequel le développement urbain est supérieur au développement rural est une des raisons de l'urbanisation forcée des PECO entreprise sous les anciens régimes communistes. Ce sont les établissements urbains qui recevaient la plus grande partie des crédits. En Hongrie, par exemple, les programmes de logements publics n'existaient que dans les villes et augmentaient avec l'importance de l'agglomération tandis que les populations dans les villages devaient résoudre leurs problèmes de logement par leurs propres moyens. Pour cette raison, les grands villages s'efforçaient d'obtenir le statut de villes. Sur les 3 126 agglomérations en Hongrie, il existe 200 villes mais 75 d'entre elles ont moins de 10 000 habitants, dont la plupart sont en réalité de gros villages.

3.1. Relation entre les zones agricoles et rurales

Les opinions différentes sont nombreuses sur la relation entre l'agriculture et les zones rurales. Certains mettent en garde contre le danger «de situer sur le même plan ou de confondre» ces deux domaines. Il est vrai que dans la plupart des PECO il y a tendance à considérer les zones rurales comme synonymes d'agriculture et que la plupart des crédits au développement rural sont affectés dans le cadre de mesures de soutien agricole. L'OCDE critique la pratique de fusionner sous l'autorité d'un seul ministère l'agriculture et le développement rural. Il y a d'autres exemples également. Dans mon pays, après la mise en route de la transition le «développement régional» a été attribué au même ministère que l'environnement. Au cours des dernières années, les crédits du budget national allant au développement régional étaient à peu près le double de ceux affectés au soutien direct à l'agriculture. Des fonds considérables ont été consacrés, par exemple, à la mise en place de systèmes de distribution de gaz tandis que les nouveaux propriétaires terriens manquaient même des moyens élémentaires de cultiver leurs terres et que les revenus agricoles tombaient à près de zéro. Il en est résulté que le gaz ne sert pas parce que les gens n'ont pas de quoi le payer. Personne n'a considéré qu'il aurait peut-être mieux valu soutenir la production d'énergie par l'agriculture au lieu de contribuer à la mise en place

de réseaux utilisant du gaz naturel importé. Les ressources locales et les capacités des populations locales n'ont donc pas été entièrement utilisées alors que le déficit de la balance des paiements augmentait. Cet exemple montre que même les politiques de distribution d'énergie dans les campagnes ne peuvent être séparées de la politique agricole. Une politique de développement rural véritablement globale doit être fondée sur la politique agricole et être prise en compte par toutes les autres politiques. L'agriculture ne peut toutefois jouer un rôle essentiel dans la mise en valeur des zones rurales que si nous la considérons sous un angle intégré et multifonctionnel.

Il est intéressant de noter que tous les documents de la commission de l'agriculture et du développement rural de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe emploient l'expression: «agricole (y compris l'aquaculture, la pêche et la sylviculture)». La raison en est que le mot «agriculture» a pris un sens trop restreint par suite de la désintégration de ce secteur consécutive au mode de développement dont il a fait l'objet au cours des époques précédentes.

Dans les temps très reculés, le milieu naturel contrôlait la vie des gens et l'agriculture ne constituait pas un domaine séparé. En un premier temps, l'agriculture et le milieu ambiant se sont dissociés. Ensuite, la désintégration s'est accélérée au sein même du domaine agricole. On en constate le processus dans la dissociation des domaines agricoles: récoltes, horticulture, viticulture, sylviculture, chasse, pêche, aquaculture, élevage, etc.

A un autre niveau du système agricole, la protection de l'environnement et les nouveaux procédés de transformation des produits, ainsi que leur distribution, se sont dissociés de la production proprement dite. La désintégration même au sein de la production de récoltes et de l'élevage est allée encore plus loin et l'assolement, les régimes de production diversifiés ou la polyculture ont été remplacés par la monoculture. Dans mon pays les formes les plus simples de traitement primaire des produits agricoles sont considérées comme des activités industrielles.

Les machines agricoles et les facteurs de production industriels continuent à remplacer les ressources humaines et naturelles ou les facteurs de production d'origine agricole. En outre, ce processus de désintégration s'est étendu à la main-d'œuvre et aux sciences liées à l'agriculture. Dans de nombreux endroits, les connaissances complexes, globales, des agriculteurs ont été remplacées par diverses branches des «sciences agronomiques» et les travailleurs qualifiés ont été formés pour n'exercer qu'un seul métier. Dans certains pays de l'ancien bloc de l'est même la formation agronomique supérieure était séparée des «universités» et confiée à des institutions spécialisées chargées des sous-systèmes de l'agriculture. Le domaine de l'agriculture s'est ainsi rétréci pour ne produire que des produits frais et des matières premières pour les industries alimentaires.

Récemment, plusieurs initiatives ont été prises pour réintégrer l'agriculture au tissu national. Cet effort s'est traduit par des mesures telles que l'application de systèmes agricoles, durables, intégrés, organiques ou écologiques dans lesquels les facteurs de production n'occupent qu'une petite place. Cette tendance est marquée par des phénomènes tels que la polyculture, les cultures alternées, l'agriculture multifonctionnelle, etc. Le niveau le plus complet d'intégration est la notion d'agriculture permanente ou, en bref, la permaculture.

L'intégration de l'agriculture doit s'effectuer selon les modalités suivantes:

- réintégration de l'agriculture aux zones rurales. L'agriculture industrielle est isolée des zones rurales en ce sens qu'elle n'est fondée que sur le principe de sa propre rentabilité. Les activités agricoles doivent être intégrées aux plans d'occupation des sols et à la planification de l'espace rural;

- réintégration au milieu naturel ambiant. Cela suppose que les structures de production et les techniques agricoles soient synchronisées avec les exigences de l'environnement et de la mise en valeur de la nature, mais aussi que la protection, la gestion durable et la valorisation des ressources naturelles fassent partie des fonctions de l'agriculture;
- réintégration de la terre elle-même, qui est la ressource naturelle multifonctionnelle la plus précieuse. Dans le débat en Hongrie sur la propriété de la terre l'on ne considère que la fonction de production. Les pratiques de l'utilisation des sols et la planification devraient tenir compte de toutes les fonctions de la terre, comme cela est dit, par exemple, dans la Recommandation (1989) 15 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe;
- réintégration des sous-systèmes séparés ou des processus partiels de l'agriculture (récoltes, élevage, horticulture, sylviculture, pêche, chasse, transformation primaire des produits, etc.). Au niveau des exploitations cela suppose que l'on délaisse les structures spécialisées en faveur de modes de production plus diversifiées. La transformation et la distribution des produits agricoles doivent se rapprocher de la production et les différentes phases des processus verticaux doivent être mieux synchronisées;
- réintégration, enfin, de l'agriculture aux communautés rurales. Le patrimoine et le genre de vie en milieu rural sont étroitement liés à l'agriculture. Étant donné que l'espace rural, qui est l'environnement naturel des communautés locales, est fortement influencé par l'agriculture, tous les membres de ces communautés doivent se sentir concernés par l'agriculture quelle que soit leur profession.

Je pense qu'il faut rendre son sens primitif au terme agriculture, qui vient du latin «ager», signifiant champ, et «cultura». En ce sens, agriculture veut dire culture de la terre ou de zones rurales, ce qui va bien plus loin que la simple notion d'investissement visant un but lucratif. Si nous définissons l'agriculture intégrée et multifonctionnelle comme la première branche de l'économie nationale responsable de l'exploitation, au bénéfice de la société tout entière, des ressources naturelles et humaines dont sont dotées les zones rurales, alors la politique agricole pourra vraiment être la base, l'élément déterminant d'une politique intégrée de développement rural. Cela exige toutefois une réforme plus radicale à la fois de la PAC de l'Union européenne et des politiques agricoles pratiquées dans les PECO eux-mêmes.

DIVERSITES ET SPECIFICITES DES ZONES RURALES EN EUROPE

Intégration de la politique agricole de l'Union européenne avec celle des autres pays européens

M. Francisco AVILLENZ
Professeur
Université technique
Lisbonne, Portugal

1. Introduction

L'intégration de la politique agricole de l'Union européenne avec les politiques agricoles d'autres pays ne sera pas chose facile du fait des caractéristiques de la Politique agricole commune (PAC) et des réformes proposées dans le cadre d'Agenda 2000.

En effet, la prééminence de mesures de soutien indissociables et la très forte concentration des transferts de revenu générés par cette politique dans un nombre relativement restreint de sous secteurs de la production agricole ne facilitent pas leur distribution.

La distribution fort inégale des transferts de revenu PAC entre les secteurs agricoles des Etats membres méditerranéens et les secteurs agricoles des autres Etats membres de l'Union européenne est un bon exemple de ce genre de problème.

L'objet de ce rapport est d'analyser les effets de la PAC sur la distribution des soutiens au revenu dans les Etats membres agricoles de l'Union et d'examiner d'autres options de longue durée, susceptibles d'avoir un effet positif sur la future distribution des transferts de revenu et sur leur contribution à une meilleure intégration des politiques agricoles européennes.

2. La PAC et ses conséquences pour l'agriculture européenne

A l'heure actuelle les principales caractéristiques de la PAC sont les suivantes:

- niveau de soutien communautaire très élevé aux exploitants agricoles;
- prééminence des mesures de soutien des prix.
- forte concentration dans un petit nombre de sous secteurs agricoles de transferts de revenu générés soit par des marchés agricoles réglementés, soit par la Communauté et/ou des transferts de budget nationaux.

Selon nos calculs effectués sur la base des statistiques disponibles, en 1995, plus de la moitié (55 pour cent) du revenu agricole total de l'Europe des Quinze provenait de transferts générés par les politiques agricoles. Cela correspond à une valeur de 77 billions ECU de valeur ajoutée brute au coût des facteurs (VABcf) tournant autour de 141 billions ECU. Le niveau élevé de soutien accordé en 1995 aux exploitants agricoles des Quinze ne diffère pas sensiblement de celui accordé aux exploitants de l'Europe des Douze avant la réforme de la PAC, en 1992. En 1990, le soutien de la PAC représentait au total 52 pour cent de la VABcf correspondante (Tableau 1).

Toujours en 1990, les transferts de revenu générés par les mécanismes communautaires de soutien aux prix du marché représentaient 46 pour cent du revenu agricole total. Les 6 pour cent restant résultaient de transferts budgétaires liés à des versements directs ou indirects à la production agricole (Tableau 1).

Malgré la réforme de la PAC, en 1992, la prééminence des transferts de revenu engendrés par la distorsion des prix du marché fut maintenue de 1990 à 1995. Cependant, ce type de transfert a diminué, car il est passé de 46 pour cent à 34 pour cent du revenu agricole communautaire. Par ailleurs, les transferts budgétaires communautaires et nationaux augmentaient, passant de 6 pour cent à 21 pour cent du revenu agricole communautaire (Tableau 1).

Selon les statistiques de l'OCDE, en 1995, 84 pour cent de tous les transferts de revenu générés par la PAC n'ont soutenu que trois sous secteurs agricoles: le secteur laitier (29 pour cent), celui de l'élevage des bovins (26 pour cent) et celui des cultures sur labours (29 pour cent).

En ce qui concerne le secteur laitier, les transferts furent générés presque exclusivement par un soutien des prix communautaires bien supérieur aux prix mondiaux correspondants. Il fut financé par des mesures protectionnistes aux frontières, des interventions et des restitutions à l'exportation. En 1995, les transferts de revenu aux producteurs laitiers représentaient quelque 41 pour cent du total des transferts communautaires effectués à travers les mécanismes du marché. Pour ce qui est de l'élevage des bovins, l'aide communautaire passa essentiellement par les marchés (32 pour cent du total des transferts de marché) et, dans une moindre mesure, par des transferts budgétaires aux éleveurs (14 pour cent du total des transferts budgétaires). Quant aux cultures sur labours (céréales, graines oléagineuses, et légumineuses à gosses), les transferts budgétaires de 1995 à la production totalisèrent 68 pour cent des transferts budgétaires des Quinze, alors que les transferts de marché représentaient 11 pour cent des transferts de revenu communautaires à travers les mécanismes du marché (Tableau 2).

D'après les statistiques disponibles (Tableau 2), en 1995, un groupe de produits végétaux et animaux représentant 40 pour cent de la production agricole finale de l'Europe des Quinze bénéficièrent de 84 pour cent des transferts de revenu PAC. En revanche, les produits méditerranéens typiques (fruits, légumes, vin et huile d'olive) représentant 20 pour cent de la production agricole finale de cette même Europe ne reçurent, en 1995, que 6 pour cent des transferts de revenu générés par la PAC.

Les effets de la PAC sur les systèmes agricoles méditerranéens sont de deux types. Elle a introduit un système d'incitations apportant un soutien considérable aux produits typiques des pays d'Europe du Nord et d'Europe centrale: céréales, bovins et lait; quant aux produits méditerranéens susmentionnés, ils sont loin de bénéficier d'un tel avantage. Mais les transferts de revenu entre les zones agricoles et les exploitants des Etats membres de l'Union européenne défavorisent l'agriculture méditerranéenne.

Du fait des distorsions induites par la politique agricole, les produits des Quinze présentaient, en 1995, des coefficients de soutien nominaux (CSN) très différents, avec des valeurs proches de 2 ou plus pour les produits agricoles d'Europe septentrionale ou centrale et des valeurs inférieures à 1,5 pour les produits typiques de la Méditerranée.

On peut avancer que les produits types d'Europe septentrionale et centrale représentent aussi une part importante de la production agricole des Etats méditerranéens membres de l'Union européenne. Mais cette production provient de ceux de ces pays disposant de superficies agricoles échappant au climat méditerranéen. Elle est aussi le résultat du soutien traditionnel accordé par les politiques agricoles des Etats membres méditerranéens.

Selon nous, les distorsions induites par la PAC ne sont pas souhaitables parce qu'elles encouragent des systèmes et des activités agricoles inefficaces par rapport aux systèmes et activités similaires en milieu méditerranéen.

L'incidence mineure des produits de base bénéficiant du maximum de soutien sur la production agricole finale des Etats membres méditerranéens est la principale raison de l'inégalité de la distribution des transferts PAC entre eux et les autres Etats membres (Tableau 4). En effet, dans les pays où l'agriculture méditerranéenne est prépondérante (Espagne, Grèce, Italie et Portugal), les transferts au titre de la PAC représentaient, en 1995, 37 pour cent du revenu agricole total. En revanche, ce pourcentage était de 66 pour cent dans les autres Etats membres des Quinze (Tableau 5). Il est intéressant de noter qu'en 1995, quatre Etats membres méditerranéens contribuaient davantage à la création effective de richesse agricole que les autres 11 membres, alors que, du fait des distorsions induites par la PAC, ils ne représentaient que 38 pour cent du revenu du secteur agricole des Quinze. Les Etats membres méditerranéens n'ont bénéficié des transferts de marché PAC qu'à la hauteur de 22 pour cent et de 32 pour cent pour ce qui était des transferts budgétaires communautaires et nationaux (Tableau 6).

Le Portugal et l'Irlande sont un bon exemple de ce que nous venons d'affirmer. La part des produits de base PAC les plus aidés de la production agricole finale est respectivement l'une des plus petite (26 pour cent pour le Portugal) et l'une des plus grande (75 pour cent pour l'Irlande) des Quinze. C'est pourquoi, en 1995, l'agriculture portugaise a bénéficié de transferts ne représentant que 38 pour cent de la valeur de sa production agricole finale. La proportion était de 90 pour cent pour le secteur agricole irlandais, de 55 pour cent pour l'ensemble des Quinze, et de 61 pour cent, 72 pour cent, 71 pour cent et 56 pour cent respectivement pour la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Danemark, pays ayant tous des économies agricoles plus fortes que le Portugal (Tableau 7).

Au Portugal, 62 pour cent de la richesse générée par l'agriculture n'a pas la PAC pour origine. Ce pourcentage est supérieur à la moyenne des autres pays de l'Union européenne (45 pour cent), ainsi que de la majorité d'autres Etats membres. C'est le cas notamment de l'Irlande (10 pour cent), de l'Allemagne (28 pour cent), du Royaume-Uni (29 pour cent), de la Belgique (37 pour cent), de la France (39 pour cent), du Danemark (44 pour cent) et de l'Espagne (54 pour cent). Il est presque le même que celui des Pays-Bas (61 pour cent) et est inférieur à celui de la Grèce (62 pour cent) et de l'Italie (69 pour cent).

La comparaison du revenu agricole dans les Etats membres permet de tirer des conclusions d'une importance cruciale concernant l'incidence de la PAC sur le revenu des exploitants (Tableau 8). Premièrement, sans la PAC, le revenu agricole dans les quatre Etats membres méditerranéens serait

presque deux fois et demie plus élevé que dans les autres Etats membres d'Europe septentrionale et centrale. Avec la PAC, il est de moitié inférieur. Pour mesurer le revenu agricole on utilise la valeur ajoutée nette au coût des facteurs par unité de travail annuel (VANcf/UTA).

Deuxièmement, L'agriculture méditerranéenne est en moyenne plus efficiente que celle des autres Etats membres. Elle fait un meilleur usage des intrants agricoles intermédiaires malgré des contraintes structurelles plus rigoureuses que dans les autres Etats membres.

Le cas du Portugal est remarquable. Avec la PAC, le pays est celui des Quinze dont le revenu agricole est le plus bas. Les exploitants portugais sont aussi ceux qui bénéficient le moins du soutien de la PAC. Le Tableau 9 nous permet de tirer des conclusions importantes.

Premièrement, sans la PAC, le revenu agricole du Portugal représenterait 75 pour cent de la moyenne dans l'Union européenne. Les transferts au titre de la PAC font que le revenu agricole du pays est le plus bas de tous les pays de l'Union, soit inférieur de 33 pour cent à la moyenne.

Deuxièmement, alors qu'avec la PAC (VANcf/UTA), le revenu agricole portugais représente moins de la moitié de celui de l'Irlande et moins du tiers de celui de l'Allemagne, il serait nettement supérieur sans la PAC, mesuré par la valeur ajoutée nette à parité de prix par unité de travail annuelle (VANpp/UTA).

Troisièmement, en 1995, le revenu agricole portugais représentait moins du quart de celui du Royaume-Uni. Mais, en éliminant les transferts PAC, le revenu agricole des deux pays aurait été très similaire.

Quatrièmement, en 1995, sans la PAC, le revenu agricole portugais (VANpp/UTA) était inférieur à celui de la Belgique, de l'Espagne, de la France et du Danemark. Mais cela, en raison de contraintes structurelles et non du fait d'une efficacité moindre dans l'utilisation des intrants intermédiaires ou de la terre, comme on le laisse très souvent entendre.

Cinquièmement, la Grèce, l'Italie et les Pays-Bas sont les seuls Etats membres dont la différence de revenu agricole d'avec le Portugal résulte de différences d'efficacité dans l'utilisation des intrants intermédiaires. Il ne faut pas oublier cependant que, en 1995, les transferts de revenu par UTA étaient environ de neuf fois inférieurs pour le Portugal (ECU $1,8 \times 10^3$) à ceux des Pays-Bas (ECU $15,7 \times 10^3$).

Sixièmement, en 1995, les transferts de revenu par UTA pour le Portugal (ECU $1,8 \times 10^3$) étaient approximativement de 5,9 fois inférieurs à ceux des Quinze (ECU $10,6 \times 10^3$), de 9,7 inférieurs à ceux du Royaume-Uni et à ceux de l'Allemagne (ECU 20×10^3), de 12,6 inférieurs à ceux de la Belgique (ECU $22,6 \times 10^3$), et presque de 15 fois inférieurs à ceux du Danemark (ECU $26,4 \times 10^3$).

3. L'avenir de la PAC et son impact sur l'agriculture méditerranéenne

La proposition d'Agenda 2000 ne modifie pas les principes du transfert PAC.

Premièrement, la réduction du soutien aux prix au titre de la PAC par la réglementation des marchés, due à l'approche adoptée par l'Union européenne en matière de prix mondiaux, est compensée, au moins partiellement, par des transferts budgétaires liés aux niveaux historiques de la production agricole. Par conséquent, il n'y a aucune raison de croire que les transferts de revenu dans les Etats membres seront modifiés.

Deuxièmement, les transferts de revenu conçus pour soutenir le milieu rural et encourager une agriculture respectueuse de l'environnement ne sont pas assez importants pour modifier la distribution.

Troisièmement, les mesures horizontales proposées dans le cadre de la réforme et l'enveloppe financière nationale destinées aux organisations du marché commun concernant l'élevage et le lait permettront probablement d'obtenir une distribution plus équitable des transferts de revenu dans les Etats membres.

Par conséquent, la demande du gouvernement portugais de procéder à une réforme, allant dans ce sens, des sous secteurs agricoles de l'Union européenne, des Etats membres, des régions et des exploitations est pleinement justifiée. Sont exposés ci-après deux scénarios de réorientation progressive des principes de la PAC et un modèle de distribution plus équitable des transferts de revenu dans les Etats membres.

Le premier scénario serait de maintenir l'orientation actuelle consistant à abandonner le soutien de la PAC au marché en faveur du soutien budgétaire, mais d'étendre cette aide à d'autres sous secteurs agricoles, régions et types d'exploitation au sein de l'Union européenne. Pour sa réalisation, on propose d'ajuster les aides nationales aux dépenses des organisations du marché commun. Les pays membres bénéficiant de l'essentiel de l'aide de la PAC dans une organisation donnée du marché commun devront payer une plus grande partie des dépenses. Le grand avantage de ce scénario est qu'il évite de pénaliser les sous secteurs agricoles, les régions et les exploitations qui, pour l'instant, sont les principaux bénéficiaires de l'aide. Par ailleurs il étend son soutien à d'autres sous secteur agricoles, régions et exploitations. La nécessité d'efforts budgétaires supplémentaires, pour leur majeure partie à la charge des Etats membres, risque de poser des problèmes de mise en œuvre. Les restrictions budgétaires imposées par la création de l'Euro pourraient compromettre définitivement la faisabilité de ce scénario.

Le renforcement du soutien de la PAC par le biais des transferts budgétaires liés à des niveaux de production historiques présente un autre inconvénient parce que cette procédure créera des problèmes lors de la prochaine série de négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et qu'elle n'encourage pas la productivité.

Le second scénario concerne l'élimination graduelle du soutien de la PAC à travers les marchés et/ou les transferts budgétaires liés à des niveaux historiques de production agricole et l'élaboration d'une nouvelle PAC. Celle-ci devrait promouvoir des changements techniques et un ajustement structurel permettant d'atteindre l'efficacité économique; elle devrait aussi soutenir la petite agriculture paysanne lorsque celle-ci remplit une fonction sociale, ainsi que les systèmes de production ne portant pas atteinte à l'environnement, au paysage rural et aux modes de production qui contribuent à la diversification économique et à la sauvegarde du patrimoine rural des pays de l'Union européenne.

Ici, le principal obstacle est que les exploitants, les régions et les pays membres qui, jusqu'ici, sont les principaux bénéficiaires de la PAC, seraient pénalisés. Du point de vue budgétaire, le scénario envisagé prête moins à la controverse puisqu'il n'implique aucune augmentation des transferts nationaux destinés à soutenir les sous secteurs et les régions. Mais il n'est pas neutre au plan des budgets nationaux si l'on souhaite que la réallocation des fonds produise une réduction des transferts budgétaires pour certains Etats membres et donc un accroissement de leurs contributions

nettes au budget de l'Union européenne. Il est attractif parce qu'il est compatible avec un processus de libéralisation multilatérale et qu'il est incitatif pour les systèmes agricoles compétitifs sur le marché mondial, tout en soutenant par ailleurs les modes de production protecteurs de l'environnement et du monde rural.

Nous avons le sentiment que ce second scénario est celui qui sert le mieux les intérêts à moyen et à long terme des Etats membres méditerranéens en général, et ceux du Portugal en particulier. Cependant, son application n'irait pas sans difficulté, car il exige un changement complet du système actuel d'aide agricole de l'Union européenne et met en cause les Etats membres, les régions et les exploitations agricoles jouissant d'une puissance économique et politique majeure.

Cela dit, ce scénario est, selon nous, le seul susceptible de créer les conditions d'une intégration progressive de la PAC avec les autres politiques agricoles européennes, intégration facilitant d'autant un processus d'élargissement de l'Union européenne dans le contexte de la libéralisation multilatérale à venir.

Tableau 1: Revenu agricole et transferts de revenu PAC dans l'Union européenne (1990 et 1995)

	1990		1995	
	B Écu	Pourcentage	B Écu	Pourcentage
Revenu agricole sans transferts ^a	59	48	63	45
Transferts de revenu induits par la politique				
– par le marché ^b	57	46	48	34
– par le budget ^c	8	6	29	21
– total	65	52	77	55
Revenu agricole ^d	124	100	141	100

Sources: OCDE, Comptes économiques pour l'agriculture et les équivalents subvention à la production.

- a. Valeur ajoutée brute à parité des prix (VAB pp). c. Valeur ajoutée brute aux coûts des facteurs (VAB cf) moins VAB pm.
 b. Valeur ajoutée brute aux prix du marché (VAB pm) moins VAB pp. d. VAB cf.

Note: VAB pp = VAB pm moins la valeur totale des mesures de soutien des prix du marché (MSP).

Tableau 2: Transferts de revenu au titre de la PAC par catégorie de produits (1995)

Produits	Soutien aux prix du marché ^a	Paiements directs	Total	Pourcentage Production agricole finale
Blé, orge et avoine	7	51	21	7,1
Maïs et riz	4	5	4	2,1
Graines oléagineuses	-	12	4	1,2
Sucre	6	-	4	2,5
Fruits	1	-	1	4,3
Légumes	3	-	2	8,7
Vin	0	2	1	5,8
Huile d'olive	1	4	2	1,2
Tabac	0	5	1	0,3
Produits laitiers	41	0	29	18,5
bovins	32	14	26	11,1
Ovins et caprins	2	8	4	1,7
volaille et œufs	3	-	2	6,5
Total	100	100	100	100
(B Écu)	48	21	69	207

Source: OCDE, Comptes économiques pour l'agriculture et les équivalents subvention à la production et estimations des auteurs.

- a. Soutien aux prix du marché corrigé de l'ajustement du coût de l'alimentation animale.

Tableau 3: Coefficients de soutien nominaux par catégorie de produits dans l'Union européenne (1995)

Produits	Coefficients de soutien nominaux ¹
Blé, orge et avoine	2,00
Maïs et riz	1,89
Graines oléagineuses	1,99
Sucre	2,19
Fruits	1,16
Légumes	1,29
Vin	1,12
Huile d'olive	1,53
Tabac	2,33
Produits laitiers	2,20
Bovins	2,08
Ovins et caprins	2,22

Sources: OCDE, Comptes économiques pour l'agriculture et les équivalents subvention à la production et estimations pour le vin, l'huile d'olive et le tabac.

a. Rapport de la valeur de la production aux prix du marché corrigé par le paiement direct et la valeur de la production à parité des prix.

Tableau 4: Indicateurs agricoles des Etats membres méditerranéens et autres Etats membres

	EM méditerranéens*	Autres EM UE	UE - 15
Indicateurs structurels:			
– SAU/Exploitation (ha)	10,1	31,7	17,5
– UTA/Exploitation (n)	0,8	1,2	0,9
– SAU/UTA (ha)	12,8	26,5	18,8
Indicateurs de productivité:			
– PAF/IU	2,4	1,4	1,7
– VAB/SAU (1,000 Écu)	0,6	0,4	0,5
Indicateurs de transferts publics de revenu:			
– SPM/UTA (1,000 Écu)	2,6	11,9	6,6
– PD/UTA (1,000 Écu)	2,3	6,3	4,0
Indicateurs du revenu agricole:			
– VAN pp/UTA (1,000 Écu)	5,7	2,7	4,4
– VAN pm/UTA (1,000 Écu)	8,3	14,5	11,0
– VAN cf/UTA (1,000 Écu)	10,6	20,9	15,1

Sources: OCDE, Comptes économiques pour l'agriculture et les équivalents subvention à la production; EUROSTAT: Revenu agricole, estimations de l'auteur.

* Espagne, Grèce Italie et Portugal.

Note: SAU: surface agricole utile;
 UTA: unité de travail annuelle;
 PAF: production agricole finale;
 CI: consommation intermédiaire;
 SPM: soutien aux prix du marché;
 PD: paiement direct;
 VAN pp, VAN pm et VAN cf: valeur ajoutée nette à parité de prix, aux prix du marché et aux coûts des facteurs.

Tableau 5: Importance relative des produits plus ou moins subventionnés dans la production finale de l'agriculture de l'Union européenne (1995)

Pays	Portugal	Espagne	Grèce	Italie	Irlande	Belgique	Danemark	Pays-Bas	Allemagne	France	Royaume-Uni	Pourcentage UE-15
Produits plus fortement subventionnés ^a	26	21	23	28	75	33	46	32	50	47	53	41
Produits moins fortement subventionnés	74	79	77	72	25	67	54	68	50	53	47	59
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Sources: OCDE, Comptes économiques pour l'agriculture.

a. Cultures de labours, viande de bœuf et produits laitiers.

Tableau 6: Revenu agricole et transferts de revenu au titre de la PAC par catégories d'Etats membres (EM) de l'Europe des 15 (1995)

	EM Méditerranéens*		Autres EM de l'UE		UE – 15	
	B Ecu	Pourcentage	B Ecu	Pourcentage	B Ecu	Pourcentage
Revenu agricole hors transferts ^a	34	63	30	34	63	45
Transferts de revenu agricole induits par la politique:						
– à travers le marché ^b	11	20	37	43	48	34
– à travers le budget ^c	9	18	20	23	29	21
– total	20	37	57	66	77	55
Revenu agricole ^d	53	100	87	100	141	100

Sources: OCDE, Comptes économiques pour l'agriculture et les équivalents subvention à la production.

a. Valeur ajoutée brute à parité de prix (VAB pp).

b. Valeur ajoutée brute aux prix du marché (VAB pm) moins VAB pp.

c. Valeur ajoutée aux coûts des facteurs (VAB cf) moins VAB pm.

d. VAB cf.

* Espagne, Grèce, Italie et Portugal.

Tableau 7: Contribution des Etats membres méditerranéens et autres Etats membres au revenu agricole et aux transferts de revenu au titre de la PAC (1995)

	EM méditerranéens*		Autres EM de l'UE		UE-15	
	B Ecu	Pourcentage	B Ecu	Pourcentage	B Ecu	Pourcentage
Revenu agricole hors transferts ^a	34	53	30	47	63	100
Transferts de revenu agricole induits par la politique:						
– à travers le marché ^b	11	22	37	78	48	100
– à travers le budget ^c	9	32	20	68	29	100
– total	20	26	57	74	77	100
Revenu agricole ^d	53	38	87	62	141	100

Sources: OCDE, Comptes économiques pour l'agriculture et les équivalents subvention à la production.

a. Valeur ajoutée brute à parité de prix (VAB pp).

b. Valeur ajoutée brute aux prix du marché (VAB pm) moins VAB pp.

c. Valeur ajoutée aux coûts des facteurs (VAB cf) moins VAB pm.

d. VAB cf.

* Espagne, Grèce, Italie et Portugal.

Tableau 8: Revenu agricole et transferts de revenu au titre de la PAC dans quelques Etats membres de l'Union européenne (1995)

Pays	Portugal	Espagne	Grèce	Italie	Irlande	Belgique	Danemark	Pays-Bas	Allemagne	France	R-Uni	Pourcentage UE-15
Revenu agricole hors transferts ^a	62	54	63	69	10	37	44	62	28	39	29	45
Transferts de revenu au titre de la politique:												
– à travers le marché	21	22	16	19	63	53	39	40	47	39	47	34
– à travers le budget	17	25	21	12	27	10	16	-2	26	22	24	21
– total	38	46	37	31	90	63	56	38	72	61	71	55
Revenu agricole	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Sources: OCDE, Comptes économiques pour l'agriculture et les équivalents subvention à la production.

a. Valeur ajoutée brute à parité de prix (VAB pp).

Tableau 9: Indicateurs agricoles de divers Etats membres (1995)

Pays	Portugal	Espagne	Grèce	Italie	Irlande	Belgique	Danemark	Pays-Bas	Allemagne	France	R-Uni	Pourcentage UE-15
Indicateurs structurels:												
– SAU/Exploitation (ha)	8,9	18,1	7,0	7,0	27,9	18,0	36,7	16,5	28,6	37,8	65,0	17,5
– UTA/Exploitation (n)	1,3	0,7	0,8	0,7	1,5	1,1	1,1	1,8	1,2	1,3	1,7	0,9
– SAU/UTA (ha)	6,8	24,5	8,6	9,6	19,0	16,8	31,9	8,9	24,6	29	39,3	18,8
Indicateurs de productivité:												
– PAF/IU	1,8	1,9	3,3	3,0	1,2	1,3	1,5	1,6	1,3	1,5	1,3	1,7
– VAB/SAU (1 000 Ecu)	0,5	0,4	0,9	1,0	0,1	0,8	0,7	2,7	0,3	0,4	0,2	0,5
Indicateurs de transferts publics de revenu:												
– SPM/UTA (1 000 Ecu)	1,0	3,6	2,0	2,7	8,6	19,0	18,7	15,7	12,8	11,2	13,2	6,6
– PD/UTA (1 000 Ecu)	0,8	4,1	2,6	1,7	3,7	3,6	7,7	-0,8	7,0	6,3	6,7	4,0
Indicateurs du revenu agricole:												
– VAN pp/UTA (1 000 Ecu)	3	7	7	5	-1	5	10	14	-2	6	3	4
– VAN pm/UTA (1 000 Ecu)	4	10	9	8	8	24	29	29	11	18	16	11
– VAN cf/UTA (1 000 Ecu)	5	15	12	10	12	28	37	29	18	24	22	15

Sources: OCDE, Comptes économiques pour l'agriculture et les équivalents subvention à la production.

Note: SAU: surface agricole utile;
 UTA: unité de travail annuelle;
 PAF: production agricole finale;
 CI: consommation intermédiaire;
 SPM: soutien aux prix du marché;
 PD: paiement direct;
 VAN pp, VAN pm et VAN cf: valeur ajoutée nette à parité de prix, aux prix du marché et aux coûts des facteurs.

DIVERSITES ET SPECIFICITES DES ZONES RURALES EN EUROPE

Quelle agriculture et quelle sylviculture pour le prochain siècle ?

M. KOTAR

Professeur, Faculté de Biotechnologie, département de Sylviculture

M^{me} VADNAL

Professeur, Faculté de Biotechnologie, département d'Agronomie

Université de Ljubljana

Ljubljana, Slovénie

1. Introduction

Le paysage de la Slovénie s'est modifié très rapidement au cours des cent dernières années; en l'espace de 115 ans, soit de 1875 à 1990, la couverture forestière est passée de 36,4 pour cent du territoire à 53,2 pour cent. Avec l'avancée de la forêt, la superficie des terres agricoles a diminué. Au cours des cinquante dernières années, cette diminution a atteint en moyenne 3 500 ha par an. La couverture forestière devrait continuer à augmenter, mais à un rythme plus faible. Par contre, l'évolution des terres agricoles est plus difficile à prédire car elle est influencée par des facteurs économiques et sociaux plus complexes. On peut raisonnablement supposer que l'activité agricole professionnelle se concentrera dans les plaines où les sols sont de bonne qualité. Les exploitations situées dans les zones marginales abandonneront l'agriculture pour assumer des fonctions non marchandes.

L'agriculture et la sylviculture représentent à elles deux environ 4 pour cent de la valeur ajoutée créée par l'économie slovène. Cependant, ces deux secteurs remplissent plusieurs fonctions dont le bénéfice ne se mesure pas en termes de valeur marchande mais qui en font des facteurs très importants pour le développement futur et le bien-être de la société slovène.

2. L'agriculture

2.1. L'agriculture dans l'économie slovène

La Slovénie a suivi un schéma de développement axé sur les services, le transport et les industries de transformation.

Tableau 1: L'importance de l'agriculture dans l'économie slovène, en 1991 et 1996

Part de l'agriculture (en pourcentage)	1991	1996
Population active	8,4	6,3
PNB ^a	5,1	3,8
Investissements	4,7	1,4 ^b
Importations	3,1	3,2
Exportations	1,8	0,7

Source: Annuaire statistique de la République de Slovénie, 1992, 1997.

a. Agriculture, chasse, sylviculture.

b. 1995.

En 1991, l'agriculture représentait la principale source de revenus pour 145 000 personnes, soit 8 pour cent de la population, répartis sur 785 000 ha de terres agricoles, soit 39 pour cent de la superficie totale du pays.

Tableau 2: Indices de la production agricole, Slovénie, 1990-1996

Année précédente = 100

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Production agricole totale	104	99	94	99	108	104	102
Production agricole finale	103	100	90	99	123	102	102
Cultures de plein champ	107	102	79	100	152	102	98
Fruits	142	76	123	112	150	92	100
Viticulture	122	96	113	103	101	79	140
Production animale totale	98	103	93	97	101	106	101
Bétail et production laitière	97	104	98	95	103	109	100

Source: Annuaire statistique de la République de Slovénie, 1996, 1997.

On assiste actuellement à une reprise de l'activité dans le secteur agricole, après une phase de dépression liée à la transition.

2.2. *Mode de développement technique dans l'agriculture slovène*

La Slovénie a commencé à appliquer des schémas directeurs en matière agricole au début des années 70, lorsque l'autosuffisance est devenue l'objectif primordial du développement agricole. Dans l'optique des anciens responsables de la planification en Slovénie, cet objectif ne pouvait être atteint que par l'exploitation intensive de seulement deux facteurs de production: la superficie cultivable et le cheptel. L'agriculture slovène était expliquée et régulée par une fonction de production très particulière:

$Q = f(SC, CH) + I$, où Q = quantité produite

SC = superficie cultivable

CH = cheptel

I = intensité

Cette équation revenait à réduire un système agricole dual très complexe à des fonds agricoles primaires. Tous les autres facteurs de l'agriculture contemporaine étaient représentés par «l'intensité», dont aucune définition n'était donnée. L'intensité et/ou l'intensification devint une sorte de baguette magique avec laquelle on gérait la production agricole. L'action gouvernementale en était simplifiée. La nature de l'intensification n'étant pas définie, les pratiques agricoles traditionnelles et conventionnelles conservaient une marge de manœuvre suffisante.

Dans l'agriculture slovène, les facteurs de croissance l'emportaient en nombre sur les facteurs de développement. Le travail et le capital étaient les principaux facteurs de croissance du PNB. L'impact du progrès technique était insignifiant. Étant donné le faible niveau de développement, cette situation était moins dommageable pour l'environnement (Vajnberger, 1990; Gartner/Urek, 1991; Maèek, 1992) que dans l'Union européenne. Une comparaison de la productivité entre la Slovénie et l'Union européenne montre que la quantité de travail fournie à l'hectare est de 515 heures/ha contre 174 heures/ha (Gliha/Rednak, 1989).

Tableau 3: Fonctions de production de l'agriculture slovène

	Type de fonction de production
Agriculture, total ^a	$Q_{CD2} = 0,446 C^{0,355} L^{-0,030} e^{0,06}$
Production végétale ^b	$Q_{CD1} = 5,6.10^{-4} C^{1,075} L^{0,800}$
Production animale ^b	$Q_{CD2} = 1,1997 C^{0,781} L^{0,90}$

a. 1965-1988.

b. 1973-1988.

L'agriculture dans son ensemble se caractérise par une fonction de production au rendement décroissant, alors que les productions végétale et animale correspondent à des fonctions de production à résultats croissants. C'est pourquoi la production agricole peut encore être basée sur des techniques traditionnelles à des coûts raisonnables. La Slovénie doit affronter le problème du développement et de l'extension de techniques respectueuses de l'environnement, qui permettent d'augmenter la productivité à moindre coût (Vadnal, 1993).

2.3. Structure de la production agricole

Une économie ignorant les lois du marché et un modèle de transformation agricole radical privilégiant la fonction de production agricole ont abouti à une sous-estimation des problèmes de répartition et à de graves faiblesses structurelles dans ce secteur économique.

La structure de la production agricole par produit a évolué sous l'influence de facteurs simples ou traditionnels de comparaison des avantages relatifs. Sur les 785 000 hectares de terres agricoles, environ 30 pour cent sont des terres arables alors que 70 pour cent sont constitués de zones montagneuses et de collines, les deux tiers étant utilisés en permanence comme pâturages. C'est pourquoi l'élevage, et surtout l'élevage bovin, est la principale activité agricole.

Tableau 4: Structure de la production agricole par activités, Slovénie, 1995

Pourcentage (total = 100)

	Production agricole brute	Production agricole nette
Production animale	46,9	62,2
Cultures de plein champ	43,7	25,5
Production de fruits	4,9	6,4
Viticulture	4,5	5,9

La production agricole slovène repose sur des facteurs d'avantages compétitifs hérités du passé qui menacent la viabilité économique du secteur et aggravent le problème des ressources marginales. Pour améliorer ses performances, l'agriculture slovène devrait ignorer ces facteurs hérités du passé. Elle doit désormais s'orienter sur des avantages compétitifs évolués et spécifiques, qui sont rares.

Tableau 5: Taux d'autosuffisance effectif (1991) et objectifs de la production agricole, Slovénie, en pourcentage

	Production finale ^a sur consommation finale ^c		Production finale nette ^b sur consommation finale nette	
	1991	Objectif	1991	Objectif
Agriculture	93,29	104,6	78,00	99,21
Cultures de plein champ	55,15	45,55	55,15	75,55
Céréales	57,14	100,0	12,73	100,0
Cultures industrielles	12,73	49,64	99,38	49,64
Légumes et pommes de terre	99,38	83,87	100,53	83,87
Cultures permanentes	100,53	134,02	1 170,00	134,02
Houblon	1 170,00	1 285,71	98,86	1 285,71
Fruits	98,86	118,90	77,93	118,90

Source: *Strategy of Slovenian agriculture*, 1992, p. 40, 74.

a. Production alimentaire.

b. Valeur de la production animale moins valeur des fourrages importés.

c. Consommation alimentaire.

Tableau 6: Structure des fermes familiales et des entreprises agricoles en fonction de la surface exploitée, Slovénie, 1997

	Surface totale	Fermes familiales pourcentage		Entreprises agricoles pourcentage	
	ha	Nombre	Surface ha	Nombre	Surface ha
Total	466 589	100,0	100,0	100,0	100,0
Moins de 1 ha	521	9,3	1,2	0,5	0,0
De 1 à 3 ha	61 224	34,3	14,2	2,7	0,0
De 3 à 5 ha	79 185	22,2	18,4	0,9	0,0
De 5 à 10 ha	159 828	24,8	3,7	1,4	0,1
De 10 à 20 ha	99 596	8,4	23,1	4,6	0,4
De 20 à 30 ha	17 222	0,8	3,9	4,1	0,6
De 30 à 50 ha	6 538	0,2	1,4	4,1	1,0
De 50 à 100 ha	3 040	0,0	0,5	5,5	2,5
De 100 à 200 ha	2 466	0,0	0,0	7,3	6,5
De 200 à 300 ha	3 106	0,0	0,1	5,5	8,0
De 300 à 500 ha	3 972	0,0	0,0	4,6	11,0
De 500 à 1 000 ha	3 492	0,0	0,0	2,7	9,7
Plus de 1 000 ha	21 677	0,0	0,0	5,5	60,2

Source: Office statistique de la République de Slovénie, Étude par sondage de la structure des entreprises agricoles, 1997.

La structure des exploitations agricoles slovènes est hétérogène. Les exploitations de petite taille dominent. L'insuffisance des économies d'échelle menace l'efficacité et accentue encore le problème des ressources marginales. Outre cette faiblesse structurelle, d'autres facteurs expliquent les problèmes d'efficacité:

- les fournisseurs n'ont pas un comportement axé sur la recherche du profit maximal; leur comportement sur le marché est donc difficile à prévoir;
- la production étant dispersée, il est très difficile d'assurer une offre quantitativement régulière couvrant les besoins du marché à un coût raisonnable, ce qui aggrave encore les problèmes de gestion des coûts, des prix et de la qualité qui se posent aux fournisseurs;
- étant donné le grand nombre de producteurs et leur inorganisation, l'offre et le marché ne sont pas transparents, ce qui accroît les risques économiques de la production agricole.

Tableau 7: Nombre de fermes familiales et d'entreprises agricoles par type de production, Slovénie, 1997

	Fermes familiales	Entreprises agricoles
Terres arables, total	77 907	82
Céréales, total	61 649	54
Cultures industrielles	12 355	28
Pommes de terre	54 914	5
Plantes fourragères, ensemble	47 680	34
Légumes et autres cultures ^a	7 445	26
Vergers intensifs	3 185	28
Vergers extensifs	30 657	0
Jachères	2 247	8

Source: Office statistique de la République de Slovénie: Étude par sondage de la structure des exploitations agricoles, 1997.

a. Fraises, fleurs, plantes ornementales, cultures en pépinières, graines, etc.

2.4. Conceptualisation du développement agricole futur

Au début de la période de transition, l'agriculture, de structure duale et économiquement faible, a été confrontée à une politique économique acquise au libéralisme. Après deux ans d'une telle politique, la question s'est posée de savoir quel rôle revenait à l'agriculture au sein d'une économie slovène en pleine phase de transition et quel serait le modèle de développement le mieux adapté à l'agriculture. Le parlement a donné son feu vert à un document relatif à la stratégie de l'agriculture slovène afin de permettre l'apparition d'un nouveau concept de développement agricole.

Tableau 8: Mode de développement agricole futur en Slovénie, 1993

Objectifs	Mesures suggérées	Effets prévisibles
Mise en culture de toutes les terres disponibles	Prix subventionnés dans les zones défavorisées	Occupation appropriée du territoire
Augmentation de la production et répartition adaptée de l'élevage	Aide financière aux agriculteurs. Soutien des prix à la production et achats d'intervention. Politique volontariste au niveau du commerce extérieur par le biais de barrières tarifaires	Autosuffisance alimentaire avec léger excédent. Prix des produits alimentaires élevés. Politique agricole coûteuse
Diminution de la part du fourrage dans la rotation des cultures. Augmentation des cultures «alternatives» (oléagineux, légumineuses); augmentation de la production de bovins dans l'élevage	Intensité modérée des cultures	Niveau de production stable à long terme

Source: *Strategy of Slovenian agriculture*, 1992, p. 69.

Bien qu'il ait été considéré comme la base de la stratégie de développement socio-économique, ce document s'inspire davantage de concepts et de modèles de développement déjà identifiés et connus que des défis posés par la sécurité et la stabilité alimentaires (Vadnal, 1990).

L'idée centrale de cette stratégie est que les grands objectifs sociaux doivent avoir la priorité sur les objectifs purement agricoles. La répartition équilibrée de la population, l'entretien du paysage grâce aux cultures et une production écologiquement défendable constituent des objectifs de portée générale. La production minimale d'excédents au plus faible coût budgétaire est considérée pour sa part comme un objectif purement agricole. C'est pourquoi l'agriculture est censée en premier lieu remplir des fonctions bénéfiques au niveau social, comme l'occupation équilibrée du territoire et un paysage cultivé, tandis que le revenu des producteurs et les structures de production existantes feraient l'objet d'une politique agricole très protectionniste. Si l'on dépouille cette politique des labels «verts» qui l'habillent, on se retrouve en fait en présence d'une politique agricole bien connue, caractérisée par des externalités très négatives.

Une transformation radicale de la pensée stratégique en matière d'agriculture est nécessaire en Slovénie afin de pouvoir relever les trois défis majeurs de l'agriculture contemporaine:

- la sécurité alimentaire;
- l'efficacité de la production agricole et alimentaire;
- la stabilité à long terme de l'ensemble du secteur agricole.

Le passage à de nouvelles méthodes ne sera pas simple, que la Slovénie fasse partie de l'Union européenne ou pas. Il s'effectuera plus facilement lorsque la politique agricole parviendra à s'adapter aux performances effectives de l'agriculture, à l'état de l'économie nationale ainsi qu'à l'environnement international.

3. Sylviculture

3.1. *La sylviculture en Slovénie – état des lieux*

La superficie totale de la Slovénie est de 20 254,69 km², dont 10 764,74 km² de forêt, soit une couverture forestière de 53,2 pour cent en 1990. L'exploitation de la forêt slovène répond à plusieurs utilisations et se fonde sur une sylviculture proche de la nature. En conséquence, la production de bois n'est qu'une des nombreuses fonctions remplies par la forêt. Les forêts devraient être exploitées de façon régulière dans le temps et l'espace, un équilibre devant être respecté entre l'exploitation et les autres fonctions de la forêt (Košir, 1994). Environ 23 pour cent de la forêt remplit des fonctions d'une portée générale. La majeure partie de cette superficie est classée en forêts protégées en permanence et en forêts ne pouvant être exploitées que partiellement pour la production de bois.

3.1.1. Température, précipitations, relief et géologie

La Slovénie présente une variété unique de conditions écologiques. Le climat y est de semi-aride à humide. Les températures vont de – 1,8 °C à 2 514 mètres d'altitude à 13 °C sur la côte adriatique. Les précipitations moyennes sont de 769 mm au nord-est et atteignent jusqu'à 3 400 mm dans les zones montagneuses du nord-ouest. Le sommet le plus élevé culmine à 2 864 mètres d'altitude. La période de végétation dure un mois sur les sommets et sept à huit mois dans la région subméditerranéenne. La ligne supérieure de la forêt s'établit entre 1 400 et 1 700 mètres d'altitude. A cette altitude, la température moyenne est de 2,9°C (Krvavec 1740 m). Plus des deux tiers des zones boisées sont constitués de collines et de montagnes aux pentes escarpées. Le tableau 9 indique la répartition des forêts en fonction de l'altitude et de la pente.

Tableau 9: Répartition des forêts slovènes en fonction de l'altitude et de la pente

Altitude en mètres	Part en pourcentage	Pente en pourcentage	Part en pourcentage
0-299	13	0-10	8
300-499	26	10-20	20
500-799	34	20-35	36
800-1399	25	35-70	29
> 1400	2	> 70	7

La plupart des forêts protégées en permanence sont situées à une altitude supérieure à 1000 m. La composition dominante des sols est la suivante: moraine (36 pour cent), calcaire (29 pour cent), dolomite (5 pour cent), grès (6 pour cent), flysch éocène (4 pour cent), silex kératophyre (un pour cent), ardoise (4 pour cent), tonalite (un pour cent), marne (un pour cent), gravier glaciaire (4 pour cent), alluvions (un pour cent), argile (3 pour cent), et autres roches (3 pour cent).

3.1.2. Classes de sites et végétation forestière

Un grand nombre de communautés végétales naturelles, dites classes de sites, se sont formées en fonction des diverses fonctions climatiques, pédologiques et géologiques. Beaucoup de ces communautés végétales ont été remplacées par des communautés secondaires du fait de la gestion des forêts et de la plantation d'autres essences. Près de l'Adriatique, la vaste région connue sous le nom de Karst, a été presque entièrement détruite il y a cent cinquante ans suite à un pacage excessif. Les forêts se sont transformées en pâturage et en zones stériles. Actuellement, quelques peuplements de pins noirs et d'autres arbres et arbustes indigènes commencent à y pousser. Dans les régions de montagne, les forêts d'épicéas, de mélèzes, de sapins pectinés, de hêtres et de pins des montagnes constituent la végétation dominante. Dans le nord-est, on trouve des peuplements d'aulnes noirs, de frênes, de chênes pédonculés et de charmes. Dans le sud-ouest, on trouve principalement des peuplements de sapins pectinés et de hêtres avec, en plus, quelques érables, des ormes de montagne et des tilleuls. Des peuplements composés de chênes rouvres et de hêtres occupent les pentes chaudes en compagnie d'alisiers sauvages et d'érables champêtres.

Tableau 10: Les classes de sites en Slovénie (classées par types d'essences naturelles) et leur surface relative

Colonie végétale	Superficie km ²	Part en pourcentage
Forêts de saules et d'aulnes noirs	75,08	1
Forêt mixte de chênes pédonculés et de charmes	873,73	8
Forêt de chênes	337,69	3
Forêts de feuillus thermophiles	579,36	5
Forêt de pins	393,94	4
Forêt mixte de hêtres et de chênes (rouvres)	1 151,66	11
Forêt de hêtres sur sol calcaire	2 860,74	27
Forêt de hêtres acidophiles	1 794,51	17
Forêt de sapins pectinés	492,28	4
Forêt de sapins pectinés et de hêtres sur le Karst dinarique	1 635,80	15
Forêt d'épicéas	154,71	1
Forêt de haute montagne	415,25	4
Total	10 764,75	100

Le tableau 10 recense les classes de sites caractérisées par des communautés végétales naturelles. Ces classes ont été établies en fonction des similitudes présentées par les sites au niveau de la végétation et d'autres conditions; ainsi, la végétation (naturelle) potentielle des sites de la classe «forêts mixtes de sapins pectinés et de hêtres» est constituée de peuplements de sapins pectinés et de hêtres, bien qu'on y trouve maintenant aussi des épicéas. Ce tableau illustre également le fait que la Slovénie compte majoritairement des forêts dans lesquelles les hêtres jouent un rôle dominant. Par le passé, la gestion des forêts a particulièrement favorisé la plantation d'épicéas, ce qui fait que la variété actuelle d'essences présentes sur le terrain diffère de la variété naturelle. On entend par «variété naturelle» les combinaisons d'essences qui composeraient une communauté végétale naturelle. Le tableau 11 présente les variétés d'essences actuelles et naturelles.

Tableau 11: Essences présentes dans les forêts slovènes, en pourcentage (Programme de développement forestier, Slovénie 1995)

	Hêtres	Epicéas	Sapins pectinés	Chênes	Autres feuillus	Autres conifères
Composition actuelle	29	35	11	8	10	7
Composition naturelle	58	8	10	8	14	2

La proportion d'épicéas est beaucoup plus élevée qu'elle ne le serait si la composition de la forêt correspondait à l'état naturel. Du fait de cette forte proportion d'épicéas, la forêt a subi d'importants dommages causés par la neige, le vent et les insectes nuisibles, car l'épicéa occupant des lieux qui sont le territoire naturel du hêtre. La proportion élevée d'autres conifères est la conséquence des plantations de pins noirs entreprises pour le boisement de la région du Karst, qui est restée pratiquement désertique pendant cent cinquante ans.

3.2. *Extension de la couverture forestière et évolution de la structure des forêts au cours du siècle écoulé*

3.2.1. *La surface boisée*

L'extension de la forêt en Slovénie au cours du siècle écoulé est manifeste. La forêt s'est étendue et continue de grignoter des pâturages, des vignobles et des vergers laissés à l'abandon. A la fin du siècle dernier, beaucoup d'habitants ont quitté la Slovénie pour émigrer aux États-Unis. Ce flux migratoire s'est traduit par une importante baisse de la population à une époque où certaines régions étaient surpeuplées. L'une des conséquences de ce phénomène a été l'augmentation de la couverture forestière, qui est passée de 36,4 pour cent du territoire en 1875 à 43,2 pour cent en 1947. Après la seconde guerre mondiale, un autre phénomène remarquable, qui s'est poursuivi jusqu'en 1990, a fait passer la couverture forestière à 53,2 pour cent. De nombreux habitants des régions agricoles ont abandonné leurs propriétés pour s'installer dans les villes et les banlieues. A cette époque, les conditions de vie et les possibilités d'emploi étaient bien meilleures dans les villes, du fait de l'industrialisation rapide. Le tableau 12 illustre l'augmentation de la couverture forestière sur la période 1875-1990.

Tableau 12: Extension de la forêt au cours de la période 1875-1990

Année	1875	1947	1961	1970	1980	1990
Surface boisée en km ²	7 370,0	8 790,0	9 610,0	10 260,0	10 450,0	10 770,0
Couverture forestière en pourcentage	36,4	43,2	47,5	50,7	51,6	53,2

La surface boisée a augmenté de 46 km² par an en moyenne au cours de la période 1947-1990, ce qui représente un taux de croissance annuelle de 0,47 pour cent. Ce processus est appelé à se poursuivre mais à un rythme plus faible.

3.2.2. Evolution du volume sur pied, de l'accroissement en volume et des coupes sur la période 1947-1990

Nous ne disposons de données concernant le volume sur pied, l'accroissement en volume et la coupe qu'à partir de l'année 1947, car l'établissement de plans d'aménagement forestiers n'était auparavant requis que pour les grands domaines. Les données de l'année 1947 ont été obtenues à partir d'évaluations visuelles. Après 1952, l'élaboration d'un plan d'aménagement forestier détaillé a été imposée pour toutes les forêts slovènes. La durée des plans d'exploitation était de dix ans et l'état des forêts slovènes était calculé tous les dix ans sur la base des plans d'aménagement et des unités de gestion forestière. Les données des années 1961 et 1970 sont pour l'essentiel basées sur un inventaire intégral. Les données de 1980 et 1990 sont basées sur des études par sondage (échantillons représentatifs et permanents). Le tableau 13 donne les principaux indicateurs de la structure des forêts sur la période 1947-1990.

Tableau 13: Volume sur pied, accroissement annuel courant (AAC) et coupe annuelle sur la période 1947-1990

Année décennie	Volume sur pied en m ³ /ha			AAC en m ³ /ha			Coupe annuelle en m ³ /ha		
	Conifères	Feuillus	Σ	Conifères	Feuillus	Σ	Conifères	Feuillus	Σ
1947	68 (54 %)	58 (46 %)	126	1,71	1,38	3,09	1,84	1,42	3,26
1961	91 (58 %)	65 (42 %)	156	2,05	1,46	3,51	1,78	1,23	3,01
1970	96 (56 %)	76 (44 %)	172	2,31	1,76	4,07	1,84	1,22	3,06
1980	100 (54 %)	85 (46 %)	185	2,45	2,26	4,71	1,96	1,21	3,17
1990	100 (52 %)	92 (48 %)	192	2,43	2,49	4,92	1,61*	1,19*	2,80*

* Possibilité de coupe annuelle imposée pour la période 1991-1999.

Le volume sur pied et l'accroissement en volume ont évolué très rapidement entre 1947 et 1990, les taux de croissance correspondant s'établissant respectivement à 60 et 58,7 pour cent. La part des conifères dans le volume sur pied est passée de 58 à 52 pour cent. Cette diminution est la conséquence du dépérissement des sapins pectinés et de la poursuite d'une exploitation forestière proche de la nature. Les données du tableau 13 représentent les valeurs moyennes de l'ensemble des forêts slovènes. Dans les forêts aménagées, ces valeurs sont plus élevées, le volume sur pied étant de 207 m³/ha et l'accroissement annuel courant de 5,3 m³/ha.

La productivité des sites est estimée en moyenne à 8 m³/ha/an, ce qui signifie que cette productivité n'est exploitée qu'à 62 pour cent (Košir, 1976; Kotar, 1983, 1983b). Cette différence importante entre la productivité des sites et l'accroissement en volume est due aux faibles valeurs du volume sur pied et à la grande proportion de jeunes peuplements nouvellement implantés sur des terres agricoles à l'abandon. La corrélation entre l'accroissement annuel et le volume sur pied est élevée ($r = 0,96$). Une augmentation de l'accroissement en volume de 1 m³/ha/an suppose une augmentation du volume sur pied de 40 m³/ha dans les zones où le volume sur pied est compris entre 126 m³/ha et 207 m³/ha.

3.3. Structure des forêts en fonction de la qualité

Une caractéristique importante des forêts, dont dépend leur avenir, est la qualité actuelle des peuplements forestiers homogènes. Dans le tableau 14, les forêts sont classées en quatre catégories en fonction de la qualité du bois produit. Les peuplements entrant dans la première catégorie – excellente qualité – sont composés de tiges bien formées, de qualité jugée suffisante pour servir de bois de placage. La 2e catégorie comprend les bois de bonne qualité alors que les peuplements classés en 3e catégorie sont de qualité insuffisante. La 4e catégorie est constituée par les arbres de mauvaise qualité. Le tableau 14 indique la composition de la forêt en fonction de la qualité et du stade de développement de la forêt.

Tableau 14 : Composition des forêts en fonction de la qualité et du stade de développement

Stade de développement	Niveau de qualité				
	Proportion à ce stade	1ère catégorie excellente qualité	2 ^e catégorie bonne qualité	3 ^e catégorie qualité insuffisante	4 ^e catégorie mauvaise qualité
Peuplements de pousse récente, fourrés et perchis, DHH<30 cm	13 %	38 %	48 %	12 %	2 %
Forêts au stade de perchis, 30 cm>DHH10	52 %	15 %	55 %	25 %	5 %
Phase de maturité et peuplements régénérés DHH>35 cm	35 %	22 %	59 %	17 %	2 %

Le tableau 14 montre qu'environ 75 pour cent des forêts sont de qualité excellente ou bonne. La forêt slovène remplit donc toutes les conditions pour fournir du bois de grande qualité (placage, etc.).

3.4. *Les facteurs influençant la croissance*

Au cours du siècle dernier, les terres cultivées dominaient le paysage slovène. L'émigration vers les États-Unis à la fin du siècle dernier et au début de celui-ci a entraîné une expansion des zones boisées. Ce processus s'est poursuivi après la seconde guerre mondiale, les populations délaissant les zones rurales au profit des villes, où les conditions de vie et de travail étaient meilleures. En 1990, la couverture forestière représentait 53,2 pour cent du territoire, donnant de nouveau à la Slovénie un paysage à dominante forestière. La croissance des forêts slovènes présente les caractéristiques suivantes:

- la couverture forestière est passée de 36,4 pour cent en 1875 à 53,2 pour cent en 1990;
- alors que le volume sur pied n'était que de 126 m³/ha en 1947, il atteignait en moyenne 192 m³/ha en 1990. Dans les forêts aménagées, le volume sur pied atteint 207 m³/ha;
- la biomasse forestière – qui est un facteur très important pour la production de bois ainsi que d'autres fonctions globalement bénéfiques – a presque doublé au cours des 43 dernières années en Slovénie. Cette évolution s'explique entre autres par l'expansion des forêts et l'augmentation du volume sur pied à l'hectare;
- l'accroissement annuel courant en volume est passé de 3,09 m³/ha à 4,92 m³/ha (et à 5,3 m³/ha dans les forêts aménagées);
- l'abattage annuel s'établissait entre 3,01 m³/ha/an à 3,26 m³ au cours de la période 1947-1990. Depuis 1990, le volume de coupe autorisé a été ramené à 2,80 m³/ha/an;
- l'accroissement en volume était et reste inférieur à la productivité des sites de peuplement. Cette productivité n'était exploitée qu'à 62 pour cent en 1990;
- la forêt slovène offre donc un potentiel d'extension d'accroissement en volume et de croissance;
- les dommages causés par les herbivores sauvages, la pollution atmosphérique, la neige et le vent freinent la croissance de la forêt;
- de la même manière, le dépérissement des sapins pectinés et des chênes influe sur la croissance;
- la croissance de la forêt continue de profiter de la productivité des sites de peuplement, qui a augmenté au cours des dernières décennies;
- de nombreux indices permettent d'affirmer que la forêt continuera de croître.

3.4.1. Facteurs ralentissant la croissance de la forêt

Malgré l'accroissement en volume au cours des dernières décennies, de nombreux facteurs freinent actuellement la croissance du volume sur pied et l'extension des forêts. Les principaux sont les suivants:

- les dommages causés par les herbivores (qui broutent les pousses et l'écorce). Il en résulte un ralentissement de la croissance, une régénération naturelle des forêts rendue encore plus difficile et une baisse de qualité du bois produit. Environ 382 000 ha de forêt sont menacés de ce fait;
- les dommages causés par la pollution atmosphérique. Ce type de dommage peut être observé dans les forêts environnant les centrales électriques. Dans ces forêts, l'accroissement en volume est plus faible et la biodiversité est réduite du fait de la perturbation de l'écosystème forestier;
- le dépérissement des sapins, constaté sur une surface de 213 000 ha. Ce phénomène se traduit par une baisse de l'accroissement en volume et, souvent, par une régénération précoce de peuplements qui ne sont pas encore parvenus à maturité. Le sapin doit être remplacé par d'autres essences, d'où un risque beaucoup plus élevé dans ces forêts;
- le dépérissement des chênes. La situation est semblable à celle décrite précédemment.

Outre les facteurs mentionnés ci-dessus, les dommages causés par le vent, la neige et les insectes nuisibles sont souvent évidents dans les forêts. Ils peuvent être observés sur certains peuplements après une période d'humidité, et sur d'autres peuplements, suite à une période de sécheresse. Environ 150 000 ha sont menacés par ces phénomènes, notamment des peuplements d'épicéas sur des sites où cette essence a été introduite artificiellement.

3.4.2. Facteurs favorisant la croissance

L'accroissement en volume dépend du volume sur pied, des essences composant la forêt et de la productivité des sites. Les peuplements constitués d'essences présentes naturellement résistent mieux aux aléas climatiques et permettront un aménagement forestier durable ainsi qu'une exploitation intégrale de la productivité du site. Un plan d'aménagement assure la croissance du volume sur pied, qui se traduit normalement par un accroissement en volume plus élevé et donc une croissance de la forêt. Il en résulte en fin de compte une augmentation de la productivité du site. L'intérêt de ce modèle a été confirmé par une étude réalisée sur des peuplements de hêtres répartis sur dix-huit sites différents (Kotar, 1994). Les résultats de cette étude permettent de tirer les conclusions suivantes:

- l'accroissement annuel courant en volume dans les peuplements étudiés est plus élevé que les accroissements répertoriés pour ce type de peuplements dans les tables de production. L'âge moyen des peuplements étudiés s'échelonnait de 94 à 196 ans;
- l'accroissement en hauteur des arbres constituant la hauteur dominante est beaucoup plus élevé que les valeurs indiquées par les tables de production;
- la comparaison des hauteurs dominantes de peuplements régénérés à différents moments sur des sites identiques (même station) montre qu'à âge égal, la hauteur dominante des peuplements les plus récents est plus grande;
- l'accroissement radial des arbres du dôme montre un renforcement de la tendance à la croissance, même dans les peuplements non éclaircis;
- sur la base de ces éléments, on peut conclure que le profil de croissance caractérisé par l'accroissement annuel en volume, la hauteur dominante et le diamètre reflète une hausse de la productivité des sites. Nous ne pouvons que spéculer sur les causes principales de cette productivité accrue: peut-être est-elle due au niveau élevé de la pollution aux oxydes d'azote, au NH_3 , à une concentration plus élevée en dioxyde de carbone, ou au réchauffement du climat. Il n'est pour l'heure actuelle pas possible de répondre à cette question.

Bibliographie

Gartner A. et Urek G. (1991). «Ostanki kloriranih ogljikovodikov v tleh z intenzivno obdelanih zemljiših s trajnimi nasadi in vrtninami». (Residues of chlorinated hydrocarbons in soils from intensive areas of permanent plantation and vegetables). *Zbornik Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani* **57**, pp. 121-125. Ljubljana.

Gliha S. et Rednak M. (1989). Razvojne monosti in usmeritve slovenskega kmetijstva. *Zbornik Kmetijstvo v trnem gospodarstvu*, pp.79-92. Ljubljana.

Košir B. et Krè J. (1994). "Razmerja med funkcijami gozdov z vidika omejitev pri opravljanju gozdnih del". (Rapport entre les fonctions de la forêt à cause de la limitation de la sylviculture). *Zbornik gozdarstva in lesarstva*, **45**, pp. 115-89. Ljubljana

Košir Ž. (1975). Zasnova uporabe prostora. Gozdarstvo. Zavod SR Slovenije za drubeno planiranje, Ljubljana

Kotar M. (1983). Kakovostna proizvodnja lesa – nujna usmeritev slovenskega gozdarstva (Production de bois de grande qualité. – L'orientation de la sylviculture en Slovénie.) Les t. 9,10; pp. 222-27. Ljubljana

Kotar M. (1983). Stopnja izkorišèenosti gozdnih rastiših glede na proizvodnjo lesa. Les t. 3,4; str. 79-81. Ljubljana

Kotar, M. (1994). "Proizvoda sposobnost gozdnih rastiših, ki jih porašèajo smrekovi in bukovi gozdovi" (Productivité des sites de spruce et d'èpicéa et l'accroissement annuel courant du volume sur pied pendant la phase optimale). *Zbornik gozdarstva in lesarstva*, **44**, pp.125-48. Ljubljana

Maèek J. (1992). "Kontaminacija tal in rastlinskih pridelkov z ostanki fitofarmaceutskih sredstev v Sloveniji v obdobju 1973-1991" (Die Kontamination des Bodens und der Pflanzenprodukte mit Rückständen der Pflanzenschutzmittel in R. Slovenia im Zeitraum von 1973-1991). *Zbornik Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani* **59**, pp. 229-40. Ljubljana.

Ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo (1992) Strategija razvoja slovenskega kmetijstva (La stratégie de l'agriculture slovène). Ljubljana.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (1995). Program razvoja gozdov v Sloveniji, (Plan d'aménagement forestier, Slovénie) Ljubljana.

Vadnal K. (1993) Considérations écologiques dans l'élaboration de la politique agricole: étude de cas de l'agriculture slovène. Septième Congrès de l'EAAE sur la transition vers une économie agricole intégrée. Collaboration aux documents du groupe G: L'agriculture et l'environnement, pp. 54-64. Stresa, Italie.

Vadnal K. (1990) Comparaison critique entre deux approches politiques de la politique de l'aménagement de l'agriculture en République socialiste de Slovénie, Yougoslavie. Sixième congrès de l'EAAE: «L'agriculture européenne à la recherche de nouvelles stratégies». Theme 3, pp. 51-64. La Haye, Pays-Bas.

Vajnberger A. (1990). "Ali rudninska gnojila onesnaujejo okolje". *Sodobno kmetijstvo* **23**(5), pp. 207-10. Ljubljana.

DIVERSITES ET SPECIFICITES DES ZONES RURALES EN EUROPE

Nécessité d'organiser et de moderniser le secteur agricole dans les pays d'Europe centrale et orientale

M^{me} Narciza NICA
Institut *National Urban Project*
Bucarest, Roumanie

Introduction

«Agriculture» et «modernisation» sont les deux mots clés de l'avenir des zones rurales des pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

Le présent document a pour objet d'aborder l'une des plus importantes actions qui devraient être menées en Europe orientale dans le cadre de réformes économiques et démocratiques, la modernisation de l'agriculture.

L'agriculture joue un rôle crucial dans les économies des PECO (emploi, part du PIB contribution à l'aménagement équilibré du territoire). Quant au Conseil de l'Europe, il attribue à l'agriculture un rôle fondamental dans la stratégie des PECO, préparatoire à leur rentrée dans l'Union européenne.

L'amélioration de la performance économique de ces pays dépend, dans une large mesure, de celle du secteur agricole. L'agriculture, en effet, est la base même de la vie socio-économique d'un tiers au moins de la population des PECO. Les problèmes de l'agriculture et des exploitations agricoles devraient être traités en priorité afin d'assurer un niveau de vie décent à la population. Ce sont là quelques-unes des raisons qui placent l'agriculture au cœur des préoccupations des PECO. Certes, d'autres pays européens se préoccupent également de leur agriculture même si celle-ci ne pèse pas autant dans leur société.

Toutefois, la modernisation de l'agriculture n'est pas une fin en soi; il faut plutôt l'examiner dans le contexte des liens complexes qui se sont noués autour de ce secteur, à savoir:

- la situation qui rend nécessaire d'organiser et de moderniser ce secteur économique si important;
- l'impact que cette modernisation aura sur l'économie rurale et le milieu rural;
- Enfin, il faut souligner le rôle que joueront l'organisation et la modernisation de ce secteur dans les stratégies économiques sectorielles des PECO et dans leur stratégie d'aménagement du territoire.

2. Modernisation et réforme en Europe

«Modernisation» et «réforme» sont devenus des mots à la mode dans l'Europe rurale de la dernière décennie, tant à l'ouest qu'à l'est. Le besoin de modernisation ressenti d'un côté et de l'autre ne repose pas sur les mêmes réalités et n'a pas les mêmes causes. Pourtant, les PECO et l'Europe occidentale ne s'ignorent pas et s'adaptent, plus ou moins explicitement, les uns aux autres.

En Europe occidentale, en vertu de la Politique agricole commune (PAC), la réforme est, pour l'essentiel, uniforme pour tous les pays membres de l'Union européenne. L'accent est mis sur la qualité.

En Europe orientale, on ne peut pas parler d'une «réforme» – bien qu'il y ait des éléments communs – mais plutôt de «réformes», car la spécificité de chaque pays est prédominante. Dans cette partie de l'Europe l'accent est mis sur la quantité, afin de réduire les décalages dans l'organisation et les résultats. En règle générale, les plus graves problèmes que l'organisation du milieu rural pose aux PECO tournent tous autour d'une chose: la possibilité d'atteindre certains niveaux européens minimums en matière de rendements, de rentabilité, etc.

La référence à une norme commune, à l'aune de laquelle sont mesurées les réalités de chaque pays, à savoir les résultats obtenus par l'Union européenne, a un effet d'accélération sur les réformes dans les PECO.

Dans l'optique de l'entrée des PECO dans l'Union européenne, ces performances seront l'élément guide de la réforme au sein de chaque pays et l'élément d'ajustement et d'homogénéisation des politiques agricoles entre chacun des PECO et entre ceux-ci et les pays de l'Union européenne. Si bien que la politique agricole contribue à sa manière à la matérialisation de l'idée d'unité européenne.

Face aux réalités européennes, il est possible d'identifier deux dynamiques contraignant les PECO à réformer leur secteur agricole, à savoir:

- les conditions prévalant généralement en Europe – ajustement et désir d'intégration dans le contexte économique et social de l'Union européenne, non seulement différent mais lui-même en évolution – exigent la connaissance et l'adoption des nouvelles dimensions de la politique agricole et rurale de l'Union européenne;
- les conditions régionales, spécifiques à l'Europe orientale en général et à chaque pays en particulier, rendent absolument nécessaire de dépasser la précarité d'une situation instable et incohérente, imputable à un passé très difficile et à un présent encore incertain.

2.1. *Le contexte général européen*

Depuis plus de trente ans, la politique de la Communauté européenne s'efforce d'harmoniser les intérêts de l'agriculture et des exploitants avec ceux du reste de la société. Cet objectif a été atteint grâce à des mesures permettant à tous les consommateurs de la Communauté d'acheter les produits alimentaires de la vie quotidienne en quantité suffisante et à des prix abordables. Par ailleurs, elles garantissent aux agriculteurs des revenus et un niveau de vie comparables à ceux des autres secteurs économiques (Article 39 du Traité de Rome, 1962).

Cet objectif faisait également partie, officiellement, de la politique des anciens pays communistes. Mais les politiques agricoles n'ont été favorables ni aux zones rurales ni aux agriculteurs. L'agriculture était en effet considérée comme un «secteur tampon» bon pour redresser les déficits, pallier les besoins de main-d'œuvre et ajuster les revenus du secteur industriel, ce dernier étant considéré comme le seul secteur capable de faire progresser la société.

L'un des grands axes de la politique agricole des PECO devra tenir compte de ces deux objectifs: changer la situation des agriculteurs et modifier le système agro-alimentaire, c'est-à-dire amélioration de la qualité des produits et amélioration structurelle du marché agro-alimentaire.

Lors de la dernière décennie, on a observé dans les pays de l'Union européenne une évolution du statut de l'agriculture dans les zones rurales ainsi que de celui des zones rurales par rapport aux zones urbaines. Le statut et la fonction des zones rurales par rapport aux zones urbaines ont fait l'objet d'une réévaluation. Cette nouvelle vision des choses permet de situer l'agriculture et son fonctionnement dans le cadre d'un système complexe. La perspective économique de ce dernier comprend d'autres activités liées à l'agriculture ou qui lui sont complémentaires; si bien que l'agriculture peut entrer en compétition avec les autres activités économiques. Il a aussi une perspective sociale ouverte sur d'autres domaines qui rendent la vie des agriculteurs ou des ruraux plus attractive, sans altération de la qualité de l'environnement. De telles perspectives jettent les bases d'un développement rural, intégré et durable. Les PECO doivent se préparer à adopter ce nouveau type d'agriculture, doté d'un nouveau statut en milieu rural.

Les moyens d'action de la PAC ont fait l'objet d'une réforme au cours de la présente décennie, sans modification de ses principes initiaux. Les effets de cette réforme sont visibles non seulement dans l'agriculture, mais aussi dans l'ensemble des zones rurales.

Les nouvelles réglementations démontrent la pertinence des objectifs poursuivis, à savoir assurer de bonnes conditions de vie aux agriculteurs, et traiter les problèmes agricoles en respectant les lignes directrices concernant les zones rurales. Ce point de vue devrait s'imposer à toutes les stratégies de développement agricole et rural des PECO. Il présente le grand avantage de «brûler» certaines étapes qui n'engendrent que des erreurs engendrées par une pensée unilatérale.

La nouvelle stratégie de développement rural de l'Union européenne met l'accent sur les aspects sociaux et écologiques et se fonde essentiellement sur la nouvelle politique agricole. La réforme de la PAC est avant tout une stratégie commerciale: le marché est le lien avec les économies des PECO. La PAC réformée devient le principal élément de référence de la réorganisation et de la modernisation de l'agriculture des PECO.

Mais la réorganisation de l'agriculture, conforme aux principes de l'économie de marché et de l'efficacité, exprime avant toute chose les intérêts nationaux de chaque PECO. Il s'agit là d'une nécessité interne.

Une relation adéquate et l'adaptation de la politique agricole des PECO à celle de l'Union européenne devront faciliter le dialogue entre ces deux fractions du marché européen et le rendre plus efficace. Elles devront également améliorer la libre circulation des produits agricoles, objectif ultime de la politique agricole.

Le message que la réforme de la PAC lance aux partenaires de l'Union européenne, et aux PECO, est l'avènement du marché comme grand régulateur du secteur agricole et libéralisation plus prononcée du commerce.

Dans leur acte de candidature à l'adhésion à l'Union européenne, les PECO acceptent sans réserve:

- les objectifs fondamentaux de l'Union européenne;
- ses stratégies et ses instruments.

Pour que soient respectées toutes les conditions d'adhésion, il faut que les PECO acceptent l'idée que des réformes fondamentales sont nécessaires pour l'économie en général et pour l'agriculture en particulier. A cet égard, l'action réformatrice implique de réunir les conditions suivantes:

- mise en place d'une économie de marché moderne, fonctionnelle et compétitive, dans laquelle les libres forces du marché maintiennent l'équilibre de l'offre et de la demande;
- un développement agricole qui devra être l'une des composantes du développement rural.

2.2. Dans les PECO

Même si tous les PECO ont connu un régime communiste, les modalités en ont été différentes dans chaque pays. L'agriculture est le secteur où les différences ont été le plus manifeste à cause d'approches dissemblables en matière de droit foncier. L'agriculture privée persista intégralement dans plusieurs pays; dans d'autres, le droit de propriété ne fut maintenu que dans les zones où le remembrement des parcelles était malaisé, les régions montagneuses, par exemple, tandis qu'ailleurs il fut aboli. D'où différents types d'organisation et de niveaux de développement. Mais cette ambiance de collectivisation et de planification centralisée, au sein de laquelle devait fonctionner l'agriculture, engendra des processus destructifs semblables qui entravèrent la performance économique.

Dans le nouveau contexte politique suscité par le passage d'une économie centralement planifiée à une économie de marché, il a fallu, dans tous les pays, procéder à une restructuration et à une réforme de l'économie et notamment du secteur agricole. L'essence de ce processus est la réorientation des grands axes du système politique et économique vers un régime démocratique décentralisé, reposant sur l'autonomie des acteurs économiques.

Les huit ans qui se sont écoulés depuis la mise en œuvre des nouvelles relations économiques ont démontré que la réforme du secteur agricole est loin d'être simple et rapide et que son évolution n'est ni linéaire ni nécessairement croissante.

Il a fallu non seulement construire, mais aussi détruire et éliminer. Il a été parfois difficile de distinguer ce qu'il faut ajouter de ce qu'il faut écarter pour faire avancer la mise en œuvre.

Les réformes ont dû éliminer un certain nombre d'empreintes négatives laissées par les mécanismes économiques et politiques sur l'agriculture et les agriculteurs:

- Certains aspects de l'agriculture dépendent de la structure des exploitations (proportion élevée de grandes exploitations industrielles), de la dotation en moyens techniques (machines et équipement agricoles insuffisants), des résultats économiques, de l'état des sols (érosion, salinisation, pollution), des relations fonctionnelles trop lâches avec les organismes chargés de la fourniture des facteurs de production agricoles, des aléas de la gestion.
- En ce qui concerne les agriculteurs, perte du sentiment de la propriété, absence de motivation, connaissance incertaine de l'agriculture moderne (seuls étaient qualifiés les cadres des grandes exploitations), affaiblissement du sentiment communautaire.

2.2.1. Réformes agricoles générales dans les PECO

L'élimination de ce dysfonctionnement général était indispensable pour que le nouveau type d'agriculture puisse s'insérer dans un cadre opérationnel élargi au niveau international, sans barrières idéologiques, permettant aux PECO d'améliorer leurs résultats.

A partir de 1989, une série de réformes du secteur agricole devint nécessaire. Elles visaient toutes certains aspects de la vie sociale et économique. Il s'agissait de:

- réformes juridiques, surtout du retour au droit foncier privé et autres moyens de production;
- réformes économiques visant à augmenter les rendements et à faire comprendre que le profit est le but essentiel de toute activité économique;
- réformes techniques pour accroître le parc de machines et d'équipements agricoles;
- réformes technologiques: adoption de technologies agricoles modernes non polluantes ne portant pas atteinte à l'environnement;
- réformes de la gestion pour permettre à n'importe quel exploitant privé de pratiquer ce type d'agriculture;
- réformes sociales pour assurer aux agriculteurs un niveau de revenu comparable à celui des autres secteurs et pour assurer un système de retraite agricole devant permettre de compléter le revenu des agriculteurs âgés.

Ces réformes n'ont pas toutes pu être mises en chantier dès le début de la nouvelle période et elles n'ont pas toutes bénéficié de conditions favorables qui leur auraient permis de progresser d'un même pas. Elles n'en sont pas au même point dans un même pays, ni entre les différents pays.

2.2.2. La privatisation des terres dans les PECO

La privatisation des terres est l'une des majeures réformes engagées: elle a été lancée dans tous les pays, car c'est l'un des éléments de réparation de la plus grande injustice commise sous le régime communiste. La suppression ou la limitation du droit de propriété fut la plus grande souffrance que le communisme infligea aux exploitants.

Il fallut procéder, à partir de 1989, à une authentique réforme agraire, surtout pour redistribuer les terres. Des lois spéciales furent promulguées à cet effet. Mais du fait de la diversité des situations foncières sous le communisme, le processus fut loin d'être uniforme. Dans certains pays, la collectivisation des terres avait enlevé au propriétaire le droit de décider de l'utilisation de ses terres et des récoltes. Alors que dans d'autres, l'exploitation familiale avait survécu.

Dans le premier cas, les coopératives de production ou les fermes d'Etat ont dû affronter le problème de la restitution des terres agricoles à leurs anciens propriétaires.

Comme la structure de la population agricole et celle de la terre étaient fort éloignées de la structure foncière préexistant à son organisation en vastes unités collectives, on chercha des solutions susceptibles de tenir compte des deux structures. Diverses solutions furent adoptées et quelquefois des formes mixtes:

- restitution des terres aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers;
- attribution de terres à d'autres personnes qui, par leur travail, avaient contribué à la formation du capital;
- attribution de certaines zones à des personnes désireuses d'exploiter la terre bien qu'elles n'en possédât pas.

En Bulgarie, en République tchèque, en Estonie, et en Slovaquie les droits des anciens propriétaires furent reconnus soit par la restitution effective de leur domaine ou, le cas échéant, consacrés par la distribution de bons de privatisation. En Albanie, en Lituanie, et en Roumanie, on procéda à des privatisations massives, notamment en tenant compte des droits des anciens propriétaires et de leurs héritiers. Là où il y avait des réserves de terres, des superficies de dimension plus restreinte furent concédées aux salariés des anciennes fermes d'Etat ou des coopératives agricoles. Dans d'autres pays, comme la Hongrie, la Pologne et la Slovénie, où le régime communiste avait maintenu, en partie ou dans son intégralité, la propriété privée de la terre, le seul problème était celui de la restitution des terres exploitées par les fermes d'Etat. Dans les anciennes Républiques soviétiques – Ukraine, Belarus, Moldova – la privatisation en cours avance beaucoup plus lentement.

Au début, on croyait que la privatisation de l'agriculture et le passage à l'économie de marché serait un processus simple et rapide. Comme l'opération était censée prendre fin à brefs délais, on émit des certificats de droit de propriété. Mais la réalité se révéla tout autre.

En règle générale, dans les PECO, la restitution des terres, tant désirée par les anciens propriétaires, débuta alors que la base juridique, le cadre législatif, n'était pas encore au point. Privée de tout soutien cohérent, l'opération prit une mauvaise tournure pour les propriétaires, car elle donna lieu à beaucoup d'abus de la part des responsables. En fait, la privatisation fut un échec.

Des obstacles de toutes sortes surgirent: techniques, dus à l'imprécision du cadastre; juridiques du fait de l'application ou de l'interprétation erronées des dispositions de la loi; économiques, en raison d'investissements qui ne virent jamais le retour escompté; politiques, à cause de groupes

opposés aux orientations de la réforme et favorables aux anciennes structures. Dans des conditions d'application aussi faussées, le processus de privatisation dévia à son tour et créa des situations différentes dans chaque pays ou dans des portions de territoire d'un même pays.

Où la superficie était répartie entre un trop grand nombre de propriétaires, entraînant un morcellement excessif de la terre et la création d'exploitations minuscules ou, au contraire, les superficies remembrées donnaient naissance à de très vastes exploitations. Aucun de ces extrêmes ne réalise, semble-t-il, un type d'exploitation agricole satisfaisant pour ces pays et, si l'on en croit l'expérience des autres pays, ces exemples ne sont pas viables.

2.2.3. *Des obstacles à la réforme dans les PECO*

Dans les débuts de cette nouvelle période de développement de l'agriculture des PECO, on espérait que le sentiment retrouvé de la propriété de la terre régénérerait miraculeusement l'agriculture. Au bout d'un certain temps, on déchantait; il fallut bien constater d'après les résultats obtenus par les agriculteurs que la propriété de la terre ne suffisait pas; elle a aussi besoin d'un accompagnement de moyens techniques et matériels, eux-mêmes assortis d'une technologie de bon niveau, d'un système financier, d'un système d'information et de formation et finalement, d'une organisation moderne.

Il existe quatre catégories de problèmes fondamentaux qui gênent la modernisation de l'agriculture dans les PECO:

- structures agricoles ne permettant pas l'instauration d'un système efficient;
- absence d'un système intégré d'économie rurale;
- manque de capitaux;
- non-fonctionnement du marché.

Une stratégie complexe de modernisation du secteur agricole devrait résoudre ces problèmes. Mais il doit être tout à fait clair que par modernisation de l'agriculture on entend le développement et la modernisation des secteurs liés à l'agriculture: industries et services, systèmes financier et bancaire, éducation et formation professionnelle. L'agriculture ne peut être conçue comme une activité isolée, indépendante du développement rural et de l'ensemble de la société.

3. Eléments d'une stratégie de modernisation du secteur agricole – le cas de la Roumanie

Au-delà des grandes lignes de la modernisation de l'agriculture dans les PECO, il faut que chaque pays élabore sa propre stratégie en tenant compte des conditions du pays. Il faudra examiner la situation initiale, les caractéristiques des ressources disponibles, les actions ayant les meilleures chances de réussir.

Nous exposerons ici le cas de la Roumanie dont les résultats agricoles sont souvent qualifiés de «non performants». La stratégie de modernisation du secteur devra:

- tenir compte de l'importance du secteur agricole dans ce pays;
- identifier les points faibles du système agro-alimentaire;
- mettre l'accent sur les points forts et les ressources de ce secteur.

3.1. Importance du secteur agricole en Roumanie

L'agriculture tient une place très importante dans l'économie roumaine, c'est la deuxième activité après l'industrie en nombre d'actifs (35 pour cent) et la troisième, après l'industrie et les services, pour sa contribution à la formation du PIB (20 pour cent). Depuis quelques années, sa part du PIB a progressé de 16 pour cent du fait du déclin des autres secteurs, notamment de l'industrie.

L'agriculture est encore plus importante pour l'économie rurale, puisqu'elle emploie presque la moitié des villageois. Mais l'agriculture n'est pas une activité exclusivement rurale. Il y a des bourgades qui possèdent dans leur circonscription des terres agricoles exploitées par des agriculteurs. A ces derniers, viennent s'ajouter les nouveaux propriétaires fonciers qui se sont vu attribuer des terres après 1989; ils vivent en ville et leurs revenus sont plus ou moins liés à l'activité agricole.

La superficie agricole représente près des deux tiers du territoire du pays, soit au total 14, 8 millions d'hectares. Les forêts couvrent 28 pour cent du territoire, soit 6,7 millions ha. Les périmètres irrigués représentent 3,1 millions ha, c'est-à-dire plus d'un cinquième de la superficie agricole. A l'heure actuelle, le système d'irrigation ne fonctionne que sur un quart de la superficie agricole parce qu'il n'a pas été utilisé depuis 1989 pour diverses raisons, bien que les conditions météorologiques de ces dernières années aient prouvé que l'irrigation est vitale pour le secteur.

Dans le contexte européen, le décalage de l'agriculture roumaine entre son potentiel et ses résultats est évident. Par rapport aux vingt et un pays qui constitueraient l'Europe élargie (15 + 6), la position de la Roumanie serait la suivante:

- en ce qui concerne les indicateurs de son potentiel agricole, la Roumanie a des positions de pointe: au 2^e et au 8^e rang pour l'emploi, la superficie et la production agricole; au 5^e et au 11^e rang pour le cheptel; au 2^e rang pour les périmètres irrigués;
- en ce qui concerne les indicateurs de productivité, exprimée en rendement/ha et par tête de bétail, la place de la Roumanie est moins brillante: 12^e rang pour le maïs, 16^e pour le blé, 19^e pour le lait de vache, 20^e pour les pommes de terre;
- les indicateurs de dotation technique expliquent ces résultats: 16^e rang pour les tracteurs et les combinés, 15^e et 19^e rangs pour la consommation d'engrais.

3.2. Faiblesse du secteur agro-alimentaire

3.2.1. La propriété des terres

La réforme agraire conduite en Roumanie a fait des propriétaires de plus d'un quart des Roumains. Des six millions de personnes qui ont reçu de la terre, les trois cinquièmes seulement vivent en zone rurale où il y a la terre agricole. Les autres deux cinquièmes habitent la ville; ce sont les héritiers des anciens propriétaires. C'est là la première dysfonction à signaler: éloignement physique et distance sociale entre les propriétaires et la terre à cultiver.

3.2.2. *Superficie et exploitations agricoles*

En vertu de l'entrée en vigueur de la loi agraire, des 14,8 millions ha de terre agricole plus de 10 millions ha (72 pour cent) ont été donnés en propriété privée, les 28 pour cent demeurent dans le domaine public et privé de l'Etat. Seules les coopératives agricole antérieures à 1989 ont été privatisées. Les terres exploitées par les fermes d'Etat n'ont été restituées que virtuellement, sous forme de parts.

A la suite du processus de privatisation, quelque 8,1 millions ha de terres agricoles sont cultivés par 3,9 millions de ménages agricoles (la superficie restante étant cultivée collectivement). La taille moyenne d'une exploitation est de 2,2 ha. La plupart des fermes sont donc très petites – de un à trois ha (71 pour cent de la superficie totale); 11 pour cent seulement des exploitations comptent plus de cinq ha. On observe donc encore une autre dysfonction: fragmentation excessive des terres privées donnant lieu à des exploitations parcellaires et maintien de la dépersonnalisation de la propriété dans le cas des terres laissées aux fermes d'Etat. L'inadéquation structurelle des exploitations freine la compétitivité.

3.2.3. *Législation*

La principale action de la réforme – la restitution des terres – ne s'est pas accompagnée des mesures juridiques complémentaires qui auraient permis à un marché foncier (ventes, locations, etc.) d'émerger, à des marchés agro-alimentaires, de fonctionner, de contrôler la qualité du matériel de reproduction et des produits agricoles et de mettre en place des mesure d'aides efficaces pour les agriculteurs. Cependant des progrès ont été accomplis récemment en matière législative dans le secteur vétérinaire, la lutte phytosanitaire, la reproduction des semences et des plants, cela pour s'aligner sur la législation de l'Union européenne. Les conséquences de la lenteur de la mise à jour de la loi se font sentir; la propriété est ébranlée et des exploitations vont jusqu'à se fragmenter, il est difficile de consolider les exploitations commerciales, les rendements sont faibles et on observe une décapitalisation des ménages.

3.2.4. *Marché et prix*

La part du secteur privé dans la production agricole primaire (cultures et bétail) représentait, en 1996, 85 pour cent de la production brute, bien que ce secteur possédât 72 pour cent des terres agricoles. Mais, s'il s'agit du commerce des produits agricoles, cette part est bien moindre pour deux raisons: les fermes d'Etat dominent le commerce agricole, alors que l'économie de subsistance prévaut dans le secteur privé où les échanges sont limités et inorganisés. Les marchés agricoles sont donc fortement handicapés du fait qu'il n'y a aucune corrélation entre l'offre et la demande. Les dysfonctions de l'offre ainsi que l'absence d'organisation de la demande ont naturellement des répercussions sur le marché.

La plus grosse part de l'offre émane de la ferme familiale du secteur privé et, à cause de la structure des exploitations et de leur manque de moyens, cette offre est «pulvérisée», de qualité inégale, et n'a que des débouchés locaux et isolés. La demande émane essentiellement d'un petit nombre d'unités de transformation qui sont des entreprises d'Etat et qui détiennent le monopole du marché intérieur. Leur système de collecte n'atteint pas tous les producteurs privés et, par ailleurs, elles n'ont pas la capacité financière d'absorber la totalité de l'offre. Par conséquent l'offre seule est compétitive, à l'exclusion de la demande. Les producteurs privés se trouvent donc à un désavantage et voient leur capacité de capitalisation se dégrader. Le processus d'ajustement de la production à la demande est très lent et ralentit à son tour l'ajustement structurel. La stagnation de la concurrence, qui affecte gravement les revenus agricoles, peut également être considérée comme une dysfonction.

La restitution des terres ne s'étant pas accompagnée d'une formation de capital ou de l'achat de techniques modernes, la production privée ne dépend pas du marché, mais de la disponibilité de la main-d'œuvre, des équipements ou des capitaux. La production est destinée à l'auto-consommation. On ne cultive que les produits peu exigeants en main-d'œuvre. Le manque d'argent a un effet paradoxal: n'est produit que ce qui ne rapporte rien. Enfin signalons encore une autre dysfonction: l'absence de liens avec le marché et de fonction régulatrice du marché en matière de production.

3.2.5. *Capitaux, finance, investissements*

En général, la médiocrité de la situation financière des personnes, agriculteurs ou non, qui récupérèrent des terres, ne leur a pas permis de mettre sur pied de grandes exploitations. L'agriculture privée souffre très généralement du manque de capitaux et, depuis quelques années, les activités ont régressé plus encore que la capacité de capitalisation.

Le plan de financement de l'agriculture a été très déséquilibré jusqu'en 1996, parce que tous les crédits étaient absorbés par les fermes d'Etat. L'agriculture privée ne recevait que 20 pour cent du total des financements. Elle pratiquait l'auto-financement, les prêts bancaires n'étant pas une pratique courante (en ce qui concerne les ménages agricoles, les trois quarts des fonds provenaient de leur épargne). En effet, ces ménages n'avaient rien à proposer en guise de garantie, ils ne savaient pas comment approcher une banque, et les intérêts auraient été très élevés. Pourtant quelques investissements ont été faits; mais ils trahissent généralement une mentalité peu au fait de la modernité, la méconnaissance de l'organisation d'une exploitation moderne et un retour aux modalités d'exploitation de la ferme familiale traditionnelle. Ici, la principale dysfonction est due aux lacunes de la politique de crédit et au manque d'investissements efficaces permettant de soutenir les revenus agricoles.

3.2.6. *Le système agro-alimentaire*

Dans n'importe quel pays, la transformation alimentaire à l'échelle industrielle absorbe une part importante de la production agricole. En Roumanie, elle représente de 10 à 25 pour cent des activités industrielles et nombre d'entreprises de transformation ferment leurs portes à cause de l'inefficacité ou de l'absence de matières premières. Les unités de production étant en général très vastes et dotées d'une technologie obsolète ne sont pas du tout adaptées à la structure actuelle de la propriété. Le tiers d'entre elles seulement ont été privatisées et des PME sont apparues. Ici, la dysfonction naît de l'absence de consolidation d'un secteur complémentaire de l'activité agricole.

3.2.7. *Moyens techniques*

La mécanisation agricole a connu un certain essor au cours de la présente décennie, mais elle est demeurée trop modeste pour couvrir les périodes de pointe: on manque de certaines machines (tracteurs, combinés, charrues, semoirs) et d'autres sont obsolètes. Depuis quelques années les agriculteurs du secteur privé ont acheté davantage d'équipements. En fait, la plupart des équipements appartiennent à des privés. Les exploitants n'apprécient pas toujours les travaux mécaniquement exécutés par les fermes d'Etat ou estiment qu'ils sont trop coûteux. Dans ce domaine, les lacunes ont des effets très graves sur les performances agricoles. Les progrès techniques ont surtout bénéficié à l'agriculture des pays de l'Union européenne.

3.2.8. *Consommation d'intrants*

La production de ces dernières années a souffert de l'insuffisance de la consommation d'intrants agricoles. Les nouveaux exploitants ne se sont pas préoccupés de la qualité des semences. Cette situation est le résultat des lacunes de la loi et de l'absence de services ruraux suffisamment proches et bon marché pour être accessibles à tous. L'utilisation de matériels biologiques non certifiés et de mauvaise qualité (produits généralement par les agriculteurs eux-mêmes) a donné de mauvais rendements et entraîné la diminution progressive de l'activité des fermes semencières. On a observé un fléchissement de la consommation d'engrais et autres produits agrochimiques. La crise des intrants est imputable à l'absence d'un marché fonctionnel des intrants, qui devrait être adapté aux nouvelles structures de la propriété, au décalage entre les prix des produits industriels et ceux des produits agricoles, au manque d'argent des agriculteurs et à l'inefficacité du système d'aide à la production agricole.

3.2.9. *Les associations*

Les associations agricoles sont presque exclusivement des associations de production. Elles ne sont pas authentiques et leur motivation est, la plupart du temps, négative. N'étant généralement pas de nature économique, le motif est tout autre: propriétaires âgés, manque de moyens techniques ou de capital de fonctionnement, résidence du propriétaire dans une autre zone, absence d'un cadre juridique pour régler le marché foncier. Les associations se distinguent par la diversité des formes, par leur nombre et par les superficies qu'elles exploitent. L'association familiale est la forme la plus fréquente mais elle est souvent de très petite taille; les associations légales sont plus rares, mais sont quatre fois plus vastes en moyenne. Les exploitations où le capital d'Etat est majoritaire, les anciennes fermes d'Etat, sont très vastes ce qui les rend difficiles à gérer et tout à fait inefficaces. Le pire ici est l'absence d'un véritable système associatif en amont et en aval de la production agricole.

3.3. *Points forts et ressources du secteur agro-alimentaire*

Malgré les dysfonctions susmentionnées, la Roumanie a aussi des points forts, des éléments positifs capable d'être un apport à l'agriculture moderne.

3.3.1. *Ressources en terre*

La superficie agricole de la Roumanie s'élève à 14,8 millions d'hectares et à 6,7 millions d'hectares de forêts. La terre arable représente 30 pour cent de la superficie totale du pays. La qualité du sol est parmi les meilleures et des sols de grande qualité s'étendant sur de vastes surfaces. La dégradation des sols et la pollution ne frappent que des superficies restreintes. La structure diversifiée des terres, selon les catégories d'occupation des sols, contribue à la grande diversité des cultures.

La diversité régionale des terroirs mène à une spécialisation relative des sols; ceux-ci sont aptes, pas exemple, à la viticulture à Dobrogea, Vrancea, en Moldova centrale, à Tfrnave, etc., à la culture de la pomme de terre à Bra-ov, à Covasna, à la culture du blé dans la plaine de BÇrÇgan, etc. Tout cela est prometteur pour obtenir des produits de marque de très bonne qualité.

3.3.2 *Ressources humaines*

Selon le recensement de 1992, l'effectif de la population agricole s'élevait à 2,2 millions. Des enquêtes ultérieures ont indiqué 3,5 millions, en 1997.

Une interprétation plausible serait, qu'après 1992, lorsque l'industrie fit l'objet d'une restructuration, une partie des anciens actifs agricoles, qui avaient été embauchés dans l'industrie retournèrent au village, travailler la terre. Mais cette hypothèse n'est qu'à moitié vraie. Le chiffre de 3,5 millions d'actifs agricoles est dû en grande partie au fait que certaines personnes à qui des terres avaient été restituées (leurs terres ou celles de leur famille) travaillent à temps partiel dans l'agriculture. Certaines de ces personnes continuent à vivre en ville. La véritable modernisation agricole se fera avec le concours des ruraux. Le nouveau plan de développement des zones rurales doit être élaboré spécialement à leur intention. Il y a 10,1 millions de personnes vivant dans des circonscriptions rurales. Ce chiffre représente moins de la moitié de la population du pays, soit 45,5 pour cent en 1998. La baisse des effectifs de la population rurale se poursuit, à un rythme moins rapide, à cause de l'équilibre naturel négatif de la population, imputable à un taux de mortalité très élevé.

La population rurale vieillit, les personnes âgées de plus de 60 ans représentent plus de 22 pour cent de la population; l'âge moyen des ruraux est de 36,6 ans, moyenne d'âge beaucoup plus élevée que celle de la population urbaine.

Les structures démographiques et les perspectives de certaines zones rurales présentent de grandes différences; pour le comprendre, il suffit de connaître l'histoire de l'émigration lors de ces dernières décennies, générée par la collectivisation des terres et des moyens de production. Cela explique un développement régional paradoxal: les zones où la population est la plus âgée et la structure démographique la plus déséquilibrée, au point de menacer la capacité de reproduction de la population, sont les zones de plaines et de plateaux, celles-là mêmes qui possèdent de précieuses ressources en sol. Ce sont les zones de collectivisation qui furent abandonnées par un grand nombre de ruraux.

Les zones qui ont maintenu leur équilibre démographique, là où la vitalité de la population a prévalu et où le vieillissement a été moins rapide, sont les zones montagneuses, où le citoyen ne fut pas dépossédé de sa terre.

Malgré les indicateurs du vieillissement de la population rurale, attribué à la baisse constante de l'effectif de la population au cours des dernières décennies, la Roumanie jouit d'une situation avantageuse. La classe d'âge 15-29 ans est très nombreuse en chiffre absolu et beaucoup plus importante en pourcentage que la classe d'âge qui la précède et qu'elle remplacera sur le marché du travail (30-44 ans). C'est la classe d'âge des jeunes qui, en 1990, vivaient encore en zone rurale et qui n'a pas émigré autant que les jeunes de la période communiste. C'est là le groupe qui soutiendra le futur développement rural en Roumanie; c'est un véritable atout pour le milieu rural, notamment pour l'agriculture, car c'est une catégorie de la population dynamique et réceptive à l'innovation. C'est le groupe cible sur lequel le développement rural devra s'appuyer. Prendre de toute urgence des mesures d'intervention à son égard s'impose donc. Les programmes d'aide et de protection des jeunes devront jouer un rôle important dans le développement rural et la stratégie de modernisation de l'agriculture.

Il convient d'adapter les objectifs et les moyens de les atteindre en fonction de la situation de chaque zone rurale.

3.3.3. *Situation et potentiel de l'emploi*

L'agriculture occupe 47 pour cent des villageois, les 53 pour cent restants ont des emplois non agricoles. Cela ne signifie pas pour autant que l'économie villageoise est duelle: économie agricole et non agricole. Si les villages ont moins d'activités non agricoles, c'est parce que nombre d'habitants travaillent en ville. Beaucoup d'actifs non agricoles sont employés dans l'exploitation du sol et du sous-sol: les forêts et les mines. Mentionnons également la présence de personnes sans qualifications agricoles (ce qui sous-entend une scolarisation et une formation professionnelle plus poussées et un esprit d'entreprise plus développé) susceptibles de constituer une base professionnelle au niveau du village. La proportion d'actifs non agricoles varie fortement selon les zones rurales. Dans certaines d'entre elles la population non agricole représente de 20 à 25 pour cent du total de la population, alors que dans d'autres zones, la proportion est beaucoup plus élevée (plus de 60-70 pour cent).

Nombreuses sont les zones où une forte proportion d'actifs non agricoles est corrélée avec la proportion des jeunes; cela augure bien de l'avenir de la zone. Lorsque les actifs agricoles dominent (plus de 75 pour cent), ils sont, pour la plupart, très âgés. C'est le cas des plaines des régions les moins développées du pays; elles poseront les problèmes de développement les plus ardues, car il faudra modifier un modèle de développement hérité.

Une population qualifiée est l'un des meilleurs atouts du développement. Les zones rurales situées non loin des villes ainsi que la zone accidentée des contreforts des Carpates présentent les meilleures chances de diversification de l'économie rurale, fondée sur une agriculture polyvalente.

3.3.4. *Qualité de l'environnement*

L'arriération de la technologie agricole a été l'instrument du maintien de la qualité de l'environnement dans la plus grande partie du pays. Les contreforts accidentés des Carpates et particulièrement la zone montagneuse possèdent des conditions écologiques permettant d'obtenir des cultures et des produits d'élevage sains; les conditions y sont exceptionnelles pour le développement de l'agro-tourisme. La pollution générée par l'industrie ou l'élevage et l'aménagement des terres (irrigation, drainage) est généralement locale, restreinte et frappe surtout la plaine.

3.4. *Principes et objectifs stratégiques*

De l'analyse des points forts et faibles de l'agriculture roumaine, il ressort que la dotation en terres et en ressources humaines est très favorable au développement agricole. Ce sont les aspects modernes et organisationnels qui laissent à désirer; ils sont pourtant indispensables au bon fonctionnement des deux principaux facteurs de production, tant au plan de la qualité que de la compétitivité.

L'amélioration du système agro-alimentaire passe par l'élimination de tous les obstacles susmentionnés. Les actions engagées en ce sens devront appliquer les principes fondamentaux et satisfaire à deux conditions:

- alignement sur les normes européennes;
- tenir compte des besoins locaux spécifiques.

Les principes clés de la modernisation agricole sont les suivantes:

- considérer la politique agricole comme une partie importante de la politique de développement rural; ce qui signifie que l'agriculture doit être imbriquée dans la trame des activités de l'économie rurale et être soutenue en aval et en amont par un système de services agricoles;
- situer la modernisation des activités dans un contexte de développement durable, lequel mise sur la sauvegarde des ressources naturelles et de la qualité de l'environnement;
- placer les intérêts des agriculteurs et des populations rurales au coeur des programmes de développement;
- action prioritaire de l'action de l'Etat en matière de politique agricole et rurale;
- nécessité de l'intervention de l'Etat pour résoudre les problèmes de fond (technologie, éducation, santé), vu l'état des finances des collectivités rurales;
- préservation des spécificités de chaque zone dans la pluralité des activités;
- lutte contre les disparités régionales.

Devant la multiplicité des aspects négatifs précédemment mentionnés, les actions à envisager en vue d'organiser et de moderniser l'agriculture roumaine devront englober presque tous les domaines: la technologie, l'environnement, les institutions, le cadre juridique, l'éducation générale et la formation professionnelle, le niveau de vie et les conditions de travail.

Voici quelques-uns des objectifs stratégiques de la modernisation en question:

- consolidation accélérée des petites et moyennes exploitations familiales considérées comme des structures optimales de l'agriculture roumaine. Cette analyse est confirmée en milieu rural par l'intérêt manifesté par les agriculteurs, les initiatives locales et la conviction que le travail est la base de la réussite dans la vie;
- incitation à diverses formes de coopération et d'associations concernant les activités se situant en amont et en aval de la production et abandon des grandes unités de production collectives (mises en place dans certaines zones au début des années 90). L'association doit avoir pour fonction première de conseiller les agriculteurs et de mettre à leur disposition les équipements nécessaires au démarrage des cultures. Les associations chargées d'écouler les produits devront moduler leurs activités en fonction des conditions dans lesquelles se trouvent les infrastructures locales, des nécessités de l'emploi et des traditions en matière de commercialisation;
- incitation aux investissements dans le secteur de la production et de la transformation, lequel contribue à la diversification des débouchés de la production agricole;
- achèvement du cadre juridique et fonctionnel afin de pouvoir affronter la pression concurrentielle exercée par les marchés mondiaux et les marchés de l'Union européenne;
- création d'un cadre adéquat de formation professionnelle et de gestion pour les jeunes ruraux désireux de mettre sur pied des exploitations modernes; création d'un cadre strict d'assistance à la formation constitué d'exploitants occidentaux (à l'expérience desquels il est fait souvent appel de manière ponctuelle).

L'impact le plus important de la modernisation de l'agriculture est celui que l'on pourra constater localement et régionalement (indépendamment de la stabilisation de l'économie).

Le démarrage d'une agriculture dynamique repose sur:

- l'amélioration des infrastructures;
- le développement de secteurs complémentaires de l'agriculture en milieu urbain et rural;
- intensification de la diversification de l'emploi;
- des revenus corrects pour les ruraux
- la sauvegarde de la qualité de l'environnement
- des zones rurales plus attrayantes.

Comme les zones rurales dépendent beaucoup de l'agriculture, le sous-développement du secteur agricole reflète celui des zones rurales en général.

Celles-ci sont largement sous-équipées, qu'il s'agisse des matériels, des infrastructures, des services et de l'habitat.

Au cours de ces trois dernières décennies, l'effectif de la population rurale, considéré sous le seul angle de l'accroissement démographique naturel, a diminué de 20 pour cent durant presque toute la période. Le niveau moyen de développement est inférieur à la moyenne nationale et est fort éloigné du niveau moyen des zones homologues en Europe occidentale.

Le déclin économique et démographique de certaines zones rurales est significatif. Ces dernières sont essentiellement agricoles et l'activité économique n'y est pas diversifiée. La population travaille dans l'agriculture à hauteur de 70 pour cent, 30 à 35 pour cent des agriculteurs sont âgés et l'âge moyen est supérieur à 40-45 ans.

Pourtant, il n'y a pas de définition officielle du sous développement rural et les zones qui en pâtissent n'ont pas encore été incluses dans la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire.

Mais depuis plusieurs années déjà, la recherche, et plus particulièrement la recherche en matière d'aménagement du territoire, se préoccupe d'identifier, de circonscrire et d'explorer les problèmes et le potentiel de ce sous-développement. Mentionnons aussi quelques initiatives gouvernementales pour la mise au point des programmes spéciaux prévoyant des mesures d'aide en faveur de ces zones.

A présent, les problèmes des villages roumains sont au centre des préoccupations des pouvoirs publics. Le ministère des travaux publics et de l'aménagement du territoire s'intéresse particulièrement à la situation des villages et dirige un programme d'amélioration des routes et des transports routiers ainsi que de l'approvisionnement en eau. Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation se préoccupe également du développement rural, et spécialement des zones défavorisées. Le ministère de l'industrie et du commerce traite les problème de reconversion de certaines régions minières qui ont rationalisé leurs activités, beaucoup d'entre elles sont des zones rurales ou des zones exerçant une influence sur le monde rural.

Partout, en milieu rural, l'agriculture joue un rôle important. Sa diversification devrait permettre de compenser les pertes d'emplois qui ont eu lieu dans d'autres secteurs et d'occuper le personnel sans qualifications autres qu'agricoles dans des activités liées à l'agriculture, entre autres les activités forestières et l'agro-tourisme. Toute action en faveur du secteur agricole dans ces zones contribuera à diminuer les décalages dans l'aménagement du territoire.

DIVERSITES ET SPECIFICITES DES ZONES RURALES EN EUROPE

L'avenir des zones rurales en Europe centrale et suites de l'Agenda 2000

M. Michael DOWER
Professeur – Secrétaire général du Conseil européen
pour le village et la petite ville (ECOVAST)
Cheltenham, Royaume-Uni

1. Introduction: le rôle d'ECOVAST

Je vous remercie de me donner la chance de parler au nom du Conseil européen pour le village et la petite ville. ECOVAST est une organisation non gouvernementale paneuropéenne créée en 1984 afin de promouvoir le bien-être des communautés rurales et de conserver le patrimoine rural dans toute l'Europe. Elle compte plus de 500 membres dans vingt-huit pays d'Europe orientale et occidentale. Son recrutement est très diversifié, puisqu'elle comprend à la fois des membres individuels et des organes gouvernementaux et non gouvernementaux, locaux ou internationaux.

ECOVAST joue essentiellement le rôle d'un réseau qui aide ses membres à mener à bien leurs activités dans les zones rurales. Nous avons des sections nationales en Croatie, en Estonie, en Allemagne, en Hongrie, en Italie, en Pologne, en Roumanie, en Russie, en Slovaquie, en Suède et au Royaume-Uni et nous prévoyons d'en créer dans d'autres pays. Chaque section constitue un centre d'échanges et d'activité dans le pays concerné. Nous avons des groupes de travail sur l'architecture rurale, l'aménagement rural et le tourisme rural. Nous jouissons d'un statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne. Nous organisons des conférences, des séminaires et d'autres manifestations et envoyons des missions techniques chargées de fournir des conseils en matière d'aménagement rural et de protection du patrimoine. Nous participons à la réalisation de grands projets, comme l'instauration ici en Slovénie des routes du patrimoine, qui est une grande réussite.

La «Stratégie pour une Europe rurale» publiée par ECOVAST en 1994 résume nos orientations. Elle souligne notre volonté de s'intéresser en même temps à la population et au patrimoine de l'Europe rurale et le soutien réciproque que peuvent et doivent s'apporter ces deux centres d'intérêt.

M. Bassi a déclaré au début de ce séminaire qu'il s'agissait de rechercher des principes pour l'évolution des espaces ruraux en Europe. J'en propose cinq sans prétendre être exhaustif.

1. Le passage à une politique rurale globale

Nous devons admettre tout d'abord que dans toute l'Europe, nous vivons un bouleversement majeur avec le passage d'une politique purement agricole à une politique rurale globale. Ce processus a démarré il y a une dizaine d'années et je pense qu'il faudra encore dix ans pour qu'il se réalise pleinement.

M. Franz Fischler, Commissaire européen à l'agriculture et à l'aménagement rural, comprend cette évolution. Dans son exposé devant le séminaire, il a parlé de la nécessité de créer des espaces ruraux durables, viables et attrayants. A la Conférence de Cork, en novembre 1987, un appel a été lancé en faveur d'une politique européenne du monde rural destinée à compléter (et éventuellement à englober) la Politique agricole commune. Il faut reconnaître qu'il y a des enjeux politiques beaucoup trop forts autour de l'agriculture pour que ce bouleversement radical soit acceptable maintenant. Mais les mentalités évoluent et nous nous félicitons de l'annonce faite par Franz Fischler que la commission considère les programmes d'aménagement rural comme le «second pilier» de la PAC, modifiée par l'Agenda 2000.

Souligner la nécessité d'une politique rurale globale ne revient pas à éliminer ou à diminuer le rôle essentiel et permanent de l'agriculture. L'agriculture est nécessaire pour produire des denrées alimentaires, des fibres et de l'énergie, en tant que secteur clé de l'économie et de l'emploi, comme source de matières premières pour les entreprises de transformation, et enfin, comme gardienne du paysage et de l'environnement. Ces rôles essentiels sont pleinement reconnus dans le rapport «Assurer l'avenir de l'agriculture et de la sylviculture en Europe» publié par ECOVAST en 1997. Le défi proposé par ce rapport consiste à trouver une base vraiment durable pour ces grands secteurs industriels dans le contexte des changements politiques et économiques décrits dans l'«Agenda 2000». Une action continue de grande ampleur en faveur de l'agriculture et de la sylviculture s'impose sur tout le territoire européen. En Europe centrale, cette action doit chercher à résoudre les graves problèmes de la réforme foncière, du financement et de la modernisation de l'agriculture.

Toutefois, parallèlement à la poursuite des efforts en matière d'agriculture, nous avons besoin de politiques rurales globales, englobant d'autres secteurs de l'économie comme l'industrie, l'artisanat, les services et le tourisme, ainsi que d'autres aspects de la vie rurale, tels que le logement et les services locaux. L'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques doivent impliquer tous les habitants des zones rurales, sans perdre de vue le fait que dans la majeure partie de l'Europe rurale, les agriculteurs sont maintenant minoritaires parmi la population.

Dans l'Union européenne, on est maintenant en train d'élaborer rapidement des politiques et programmes de ce type, dans le cadre du programme Leader et d'autres initiatives, mais il reste encore un long chemin à parcourir. Dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, la mise au point de politiques rurales globales commence tout juste après une longue période d'économie dirigée où les gouvernements n'attendaient des zones rurales que des denrées alimentaires et du bois, transformés essentiellement dans les villes et où aucune autre activité économique n'était encouragée dans les campagnes.

3. La portée et le financement des programmes d'aménagement rural

Deuxièmement, les nouveaux programmes d'aménagement rural doivent être véritablement globaux et correctement financés. Il est bon d'entendre M. Franz Fischler parler d'une politique intégrée pour les espaces ruraux, comprenant un soutien aux investissements dans l'agriculture, au rôle des agriculteurs pour la défense de l'environnement, à la diversification de l'économie rurale, au renouveau des villages, etc. Pourtant, le libellé des propositions de l'Agenda 2000 laisse entendre

que les nouveaux programmes d'aménagement rural au sein de l'Union européenne seront directement financés par les fonds du Feoga, que leur portée sera limitée aux activités directement liées à l'agriculture, et que le financement d'activités «non agricoles» sera très limité.

Le problème essentiel semble être que la Commission européenne et les Etats membres de l'union voient encore les économies et les populations des zones rurales comme étant basées sur l'agriculture ou constituant un prolongement de celle-ci. Par conséquent, ils proposent de trouver l'essentiel des financements de l'aménagement rural par l'Union européenne en récupérant une partie des fonds agricoles, plutôt qu'en se servant plus largement dans les fonds structurels. En réaction, les intérêts agricoles, confrontés à de graves bouleversements de leur régime financier, ont naturellement tendance à s'opposer à un transfert des fonds de l'agriculture vers des objectifs ruraux plus larges.

Selon nous, cela n'a pas de raison d'être. Dans l'Union européenne, la majeure partie de la population rurale et l'essentiel de l'économie rurale n'ont plus de lien avec l'agriculture. Ils ont leurs propres besoins et justifications de financement, fondés sur les problèmes des espaces ruraux proprement dits et sur l'idée essentielle que les problèmes qui ne sont pas résolus dans les zones rurales entraîneront des problèmes plus graves dans les villes si la population est forcée de quitter les campagnes pour les villes. La solution ne consiste pas à prélever des fonds du budget de l'agriculture, mais à consacrer des fonds structurels spécifiquement aux zones rurales.

Pour ce qui des pays d'Europe centrale, ECOVAST se félicite grandement du programme Sapard proposé dans le cadre de l'Agenda 2000. S'il est approuvé, ce sera le premier programme de financement de l'Union européenne lié spécialement à l'aménagement rural dans les Etats candidats à l'adhésion. Nous espérons que les gouvernements de ces Etats mettront à profit ce coup de pouce pour établir des programmes d'aménagement ruraux véritablement globaux. Mais là encore, il faut se demander si le financement sera adéquat. L'Union européenne offre en fait une moyenne de 50 millions d'ECU par pays candidat à l'adhésion par an. Ce peut être un début, mais cela n'ira pas très loin. Nous prions donc instamment les gouvernements de préparer leurs programmes d'aménagement rural de manière à leur permettre de tirer des fonds non seulement du programme Sapard, mais aussi de Phare, de la Berd, de la Banque mondiale ou d'autres donateurs multilatéraux ou bilatéraux.

4. La fierté locale comme contrepoids à la mondialisation

Les précédents orateurs ont souligné la force du processus de mondialisation dans les domaines de la culture, des entreprises multinationales et de la biotechnologie, par exemple. Tous les Européens peuvent profiter de ce processus, qui leur permet, par exemple, d'acheter des voitures de très grande qualité à des prix raisonnables.

Mais je crois qu'il se produit une réaction croissante contre les excès de la mondialisation. Elle se reflète dans l'intérêt public croissant pour tout ce qui est local ou spécifique ou diversifié, qu'il s'agisse de produits, de paysages, de musiques, d'arts, ou d'autres domaines. Dans certaines régions d'Europe occidentale, de très nombreux citoyens quittent les villes pour aller s'installer dans des petites villes, des villages ou à la campagne, à la recherche de racines locales, d'un style de vie différent et des contacts sociaux que l'on peut trouver dans les petites collectivités.

Les principes du développement durable plaident également en faveur d'une plus grande place de l'environnement local dans l'activité humaine. J'ai été très choqué, récemment, de voir en Estonie de gros camions transportant des troncs d'arbre entiers des forêts estoniennes vers le port de Tallin, pour être exportés et transformés dans les scieries et les papeteries suédoises. Non seulement, c'est

une perte d'énergie et une source de pollution en raison du transport à longue distance, mais en outre cette exportation prive les Estoniens de la valeur ajoutée qu'ils auraient pu produire en transformant eux-mêmes leur bois, et elle leur ôte le matériau avec lequel ils auraient pu poursuivre la tradition des constructions en bois sous une forme moderne.

ECOVAST pense que les programmes d'aménagement rural doivent être conçus de manière à exploiter cet intérêt croissant pour la vie locale et la notion de développement durable. L'aménagement rural doit évidemment exploiter et développer un sentiment de fierté locale. Cette fierté peut se traduire par la promotion des produits locaux, la défense de la spécificité et la qualité de ces produits par l'utilisation des appellations contrôlées et des denominazioni de origine controllata (par exemple), et par la recherche d'une valeur ajoutée aux denrées alimentaires, à la laine, au bois d'œuvre et à d'autres produits du terroir. Il peut se refléter également dans la protection et la célébration de la culture locale et la mise en valeur de celle-ci dans les projets de tourisme vert, dans l'élaboration de mesures appliquant sous une forme moderne les traditions de la construction, et dans des mesures visant à préserver des modes de vie qui ont créé nos paysages culturels, dont la diversité constitue une partie extrêmement riche du patrimoine européen.

5. Le paysage est un atout essentiel de l'Europe rurale

Des orateurs précédents, et notamment M. Ogrin, ont évoqué la richesse et la diversité remarquables des paysages culturels dont nous avons hérité en Europe. Une stratégie d'aménagement de l'espace doit tenir compte de ces patrimoines remarquables, sans chercher à geler le paysage, mais plutôt d'accompagner son évolution de manière à répondre aux besoins modernes tout en protégeant la qualité et la diversité du paysage. C'est une partie de la responsabilité à laquelle est confrontée la CEMAT lorsqu'elle prépare une stratégie d'aménagement de l'espace pour ce continent.

Pourtant, je tiens à dire à la CEMAT que l'aménagement de l'espace ou du territoire ne suffit pas à assurer la qualité et la diversité du paysage. Les paysages nécessitent une gestion quotidienne. Ils sont affectés par des politiques prises dans toutes sortes de domaines, dont l'agriculture, la sylviculture, le tourisme, l'approvisionnement en eau, les télécommunications, les transports, etc. Ils dépendent des décisions et des actions des propriétaires fonciers, des propriétaires de logements, des organismes bénévoles et des intérêts privés ainsi que des pouvoirs publics.

C'est pourquoi, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a imaginé le projet de convention européenne du paysage, sur lequel j'ai eu le privilège de travailler en qualité de conseiller. Ce projet a été transmis par le Comité des Ministres au Comité du patrimoine culturel (CC-PAT) et à la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère.

J'ai cru comprendre que la CEMAT a examiné ces propositions et que certains de ses membres s'inquiètent de l'augmentation du nombre de conventions existantes ou projetées. Permettez-moi, par conséquent, de rappeler simplement qu'aucune autre convention existante ou projetée ne concerne les paysages de l'ensemble du continent européen. La Convention de Berne s'intéresse aux sites présentant une valeur spéciale pour la conservation de la nature, celle de Grenade aux sites présentant un intérêt historique ou architectural, la future charte ou convention pour les espaces ruraux ne s'intéresse pas aux villes et ne privilégie essentiellement les problèmes d'environnement. Aucun de ces instruments ne s'occupe de la totalité des paysages européens – urbains, péri-urbains et ruraux – qui sont le cadre de la vie quotidienne des Européens.

En outre, s'il est adopté, le projet de convention ne représentera pas un énorme fardeau supplémentaire pour les Etats membres. Les engagements de la convention poursuivront ce que beaucoup de gouvernements ou de pouvoirs locaux et régionaux font déjà. Lors de la conférence intergouvernementale sur le projet organisée à Florence en avril de cette année, les représentants de quelque trente gouvernements ont exprimé leur soutien pour les principes contenus dans le projet. C'est pourquoi je crois que ce projet mérite un examen attentif.

6. L'aménagement rural concerne les gens

Enfin, l'aménagement rural concerne avant tout les gens. C'est un processus qui doit naître des énergies et des aspirations de la population.

M. Franz Fischler a qualifié l'aménagement rural de mécanisme issu de la base. Le programme Leader montre comment les projets d'aménagement rural peuvent servir à libérer l'énergie cachée de la population afin qu'elle prenne en charge la définition de ses besoins sociaux et la réponse à ses besoins ainsi que le renforcement de l'économie locale. Ce n'est certainement pas un processus facile, même au sein des démocraties de l'Union européenne. Le défi peut être encore plus grand en Europe centrale, où les régimes d'économie dirigée ne donnaient pas la parole à la population et décourageait toute initiative locale.

Pour l'Europe centrale et orientale, il s'agit de mettre en place une «société civile» pour compléter l'action des pouvoirs publics et stimuler les initiatives locales. A ECOVAST, nous nous efforçons avec nos sections nationales des pays d'Europe centrale et orientale et de l'Union européenne de mettre au point un programme de mobilisation et de renforcement des capacités locales en Europe centrale. Mis en œuvre en collaboration avec la Carpathian Foundation, ce programme débutera dans l'Eurorégion des Carpathes, qui englobe une partie de la Hongrie, de la Pologne, de la Roumanie, de la Slovaquie et de l'Ukraine.

Nous invitons instamment les gouvernements des Etats candidats à l'adhésion à inclure dans leurs projets Sapard un programme visant à renforcer la société civile et à mobiliser l'intérêt et l'énergie des populations rurales. ECOVAST, organisation non gouvernementale qui compte une section nationale ou des membres dans tous ces pays, sera heureuse d'appuyer cette action. Nous resterons en contact avec ces gouvernements pour leur proposer notre assistance.

THEME 3**UNE DEMARCHE GLOBALE ET COHERENTE POUR TOUTES LES ZONES RURALES DES PAYS EUROPEENS**

PRESIDENT DE SEANCE: M. Welf SELKE
Président du Comité de hauts fonctionnaires de la CEMAT

RAPPORTS PRESENTES PAR:

M. Gérard PELTRE Président de l'Association internationale «Ruralité, Environnement, Développement» Attert, Belgique.....	131
M ^{me} Pascale LAUTCAZE Chargée de mission, DATAR Paris, France.....	137
M. Thomas DAX Bundesanstalt für Bergbauernfragen Vienne, Autriche.....	145
M. François BETHE Centre DLO-STARING Wageningen, Pays-Bas.....	159
M ^{me} Karina PALLAGST Ingénieur, Coordinatrice du Réseau des instituts de recherche en aménagement du territoire en Europe centrale et orientale Institut de développement écologique et régional Dresde, Allemagne.....	167
M. Christian HUILLET Consultant Maisons-Laffitte, France.....	171
M. Rudi BUCHER Président de la commission Jeunesse rurale de la Conférence européenne de l'Agriculture Gurbrü, Suisse.....	183

Définition et contrôle d'un équilibre entre zones urbaines et zones rurales

M. Gérard PELTRE
Président de l'Association internationale
«Ruralité – Environnement – Développement»
Atttert, Belgique

LES ESPACES RURAUX:

1. Des espaces d'avenir incontournables pour accompagner les mutations et réussir les challenges du vingt-et-unième siècle

La croissance économique continue et exponentielle s'est arrêtée dans tous les pays développés et ne parvient pas, à quelques exceptions près, à émerger ou s'installer de manière stable et durable dans les pays en voie de développement.

Cette situation est accompagnée des désordres monétaires (notamment en Asie, Russie...) que l'on connaît, d'un chômage élevé, de la crise des villes (sur fond de violence et de pauvreté) et des métiers de vocation ou encore des perturbations et mutations agricoles. Avec les difficiles accords commerciaux mondiaux..., elle caractérise la crise structurelle de longue durée que nous subissons actuellement et qui annonce les mutations profondes qui émailleront le vingt-et-unième siècle.

Ces réalités économiques et sociales difficilement maîtrisables sont accompagnées de phénomènes socioculturels et économiques. Certains sont déjà anciens. Ils se traduisent par un vocabulaire révélateur: le recours à de nouvelles théories d'économie sociale de développement local, de production alternative, de recherche de participation des citoyens, d'identité territoriale ou de promotion des pays.

Ces mouvements d'idées qui ont bien souvent éclos dans les villes, en s'y exprimant de manière revendicative, ont quelques difficultés à s'y installer de manière significative. Ils y ont trop vite été rejoints par la violence, parfois sauvage, les extrémismes et intégrismes, la drogue, la démobilisation citoyenne, les mouvements sectaires... qui poussent sur les creusets du chômage et de la pauvreté. L'absence de perspectives d'avenir claires et de manque de repères familiaux et territoriaux des individus leur servent d'amplificateurs. Les jeunes sont particulièrement touchés par cette réalité. Bon nombre d'entre eux n'ont connu que le chômage de leurs parents voire grands-parents.

Dans les espaces ruraux, ils se mesurent de manière très positive et participent activement au renouveau des campagnes que nous constatons actuellement dans la plupart des pays de l'Union européenne.

Dans ces conditions, alors que la tendance forte aux concentrations urbaines ne semble pas remise en cause et que les mouvements sociaux continueront à s'y développer, les espaces ruraux devraient être recherchés et compris comme autant d'espaces porteurs d'avenir et être appelés à participer au devenir des régions.

2. Vers une nouvelle donne: les espaces ruraux partenaires attendus du développement des régions

La conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (Vienne 1978) faisait déjà état de cette nouvelle donne: «Dans un système économique qui ne garantit plus la croissance continue, le milieu rural garde une réelle capacité de s'adapter aux changements indispensables ainsi qu'aux nouvelles formes de vie sociale qui apparaîtront dans l'avenir»...

En Europe du nord (particulièrement en France), bon nombre de territoires ruraux dévitalisés à force de perdre leurs actifs les plus formés, ont démontré dès le début des années soixante-dix, au travers de projets de développement, qu'il ne s'agissait pas là d'une remarque gratuite mais qu'ils étaient au contraire capables de la dépasser en relançant le développement dans des secteurs que l'on considérait jusque là morts. Et pourtant, les politiques publiques des États membres de la CEE et même (depuis) celles de l'Union européenne ont continué à ne voir dans les espaces ruraux que des espaces agricoles. Ils ont ainsi mis massivement l'accent sur le développement urbain en y concentrant les activités économiques, les équipements et les offres en services.

Les territoires ruraux, occupés qu'ils étaient par leur propre devenir, n'ont pas alors su faire valoir qu'ils pouvaient être fort utiles au développement de pôles urbains et des Régions.

Lors de son ouverture à l'Espagne et au Portugal, l'Union européenne (alors que les désordres sociaux dans les villes se faisaient déjà fortement sentir) a manqué le rendez-vous d'un développement et aménagement équilibrés du territoire. Ce qui aurait évité que les espaces ruraux de ces pays n'aient le même destin que ceux des états membres.

L'élargissement de l'Union aux pays de l'est constitue une nouvelle occasion à ne pas manquer.

Gageons que la CEMAT de Hanovre en 2000 saura exprimer clairement la place des États dans le devenir des espaces ruraux et la place qu'ils devront occuper dans les stratégies d'aménagement et de développement des régions de l'Union européenne.

Pour participer pleinement, voire stimuler l'émergence de cette nouvelle donne, les espaces ruraux doivent eux-mêmes considérer qu'ils ont un avenir et une place à occuper. Il leur appartient de l'imaginer, de la définir puis de prendre l'initiative de la négocier avec les espaces urbains et les décideurs régionaux et nationaux.

Si on admet et recherche cette nouvelle problématique dans les relations espaces ruraux/pôles urbains, animée en terme de complémentarité ou synergie d'intérêt et non plus d'assujettissement, il faut prendre en considération le fait qu'aujourd'hui les populations rurales et urbaines ont les mêmes aspirations et attentes et qu'il convient ainsi de placer les territoires ruraux en situation concurrentielle par rapport aux espaces urbains (habitat, cadre de vie, environnement, aide aux familles, à l'enfance et petite enfance, éducation, offre culturel, etc.).

Les relations entre espaces ruraux et urbains doivent ainsi s'établir sur la base de projets de développement négociés sur un pied d'égalité dans le cadre de politiques régionales d'aménagement du territoire.

L'ingénierie est alors un facteur déterminant pour accompagner les territoires ruraux dans la construction et l'animation de cette nouvelle donne.

Il s'agit là, compte tenu des mutations qui s'annoncent et de la spécificité européenne dans le concert mondial (il serait profondément grave que notre monde perde le foisonnement et la richesse de ses diversités culturelles), d'un enjeu majeur qui s'impose de fait.

Pour l'heure, partout en Europe, sacre de la compétitivité oblige, les décideurs, semblant faire abstraction de ces réalités et de nécessaires politiques de l'espace, continuent à ne mettre en scène que les pôles urbains. Le potentiel de développement des régions est évalué en terme de masse critique, de densité de ville de plus de 100.000 habitants... Tous les critères, qu'il s'agisse de ressources humaines, de qualité de vie, de culture même, sont mesurés, pesés en termes quantitatifs. Il est alors bien difficile pour des espaces dévitalisés, appréciés en qualité de territoires agricoles se positionnant trop souvent encore en terme de droit à une qualité de vie en demande de compensations, de comprendre et faire valoir l'intérêt partenarial qu'ils représentent.

3. Les territoires ruraux: espaces d'avenir ou territoires dépassés ?

La bataille économique est mondiale et il est vrai que selon une idée couramment admise elle se joue d'abord entre métropoles. Mais les décideurs doivent se persuader, comme l'ont montré en France les rapports Jouve et du GERI, qu'investir dans un repositionnement des espaces ruraux dans les politiques régionales, nationales et européennes d'aménagement du territoire est une stratégie porteuse car:

- ils sont les grands espaces européens disponibles. Le coût de leur abandon et de la concentration urbaine s'ajoutent quand la population est stable;
- ils sont habitués à fonctionner de manière autonome (fort pourcentage de chefs d'entreprises, agriculteurs, artisans, etc.);
- le monde du travail y est sérieux et se sent très solidaire de l'avenir de l'entreprise qui conditionne souvent l'avenir du pays;
- le caractère plus convivial, voire solidaire des rapports sociaux, ajoute à leurs valeurs d'espaces résidentiels de loisirs et de santé;
- ils disposent d'atouts objectifs pour l'implantation d'entreprises (proximité de lieux de production pour l'agro-alimentaire et le bois, par exemple) pour peu que l'on veille à la bonne desserte technologique de ces espaces (télécommunication, infrastructures, etc.) et en voies de circulation.

Le développement rural attendu ne vante pas le retour au «paradis perdu» et l'identité rurale (spécifique à chaque région) n'y est pas seulement définie et développée par référence au passé mais avant tout dans la perspective d'une nouvelle organisation spatiale, économique, institutionnelle et culturelle.

Partout en Europe, les territoires ruraux qui se sont engagés dans cette voie ont compris (et mis en œuvre) qu'il convient, en particulier, d'allier dans un même programme la «tradition rurale» dans ce qu'elle a de permanent, avec ce qu'il y a de plus performant et de mieux adapté dans les sciences et techniques contemporaines.

En effet, on se trouve devant ce paradoxe qui veut que pour revitaliser des zones souffrant de graves carences, il faille appliquer ce qu'il y a de plus performant dans les techniques de gestion publique et privée en le combinant avec ce qu'il y a de plus fin et de plus adéquat comme outils de sciences humaines.

Tenant compte des caractéristiques propres au développement intégré en milieu rural et à ses exigences, on peut dire qu'il est à la fois: une théorie politique, une méthode d'aménagement du territoire, un système d'action et de gestion, un moteur de relations politiques et civiques nouvelles, un programme socio-économique et une technique budgétaire.

Sans projet d'avenir négocié, l'espace rural n'est défini qu'à partir des fonctions que les urbains lui concèdent (agriculture, nature, loisirs...) sans pour autant les prendre en compte financièrement, voire juridiquement. Rien d'étonnant alors que les mécanismes économiques et fiscaux actuels aient une tendance forte à faire retomber la richesse aux endroits où elle est déjà la plus importante, défavorisant ainsi encore plus les zones où il y a peu d'hommes et donc peu de ressources.

Il appartient alors aux espaces ruraux de valoriser leurs différences (espace, environnement, système de relations...) en les transformant en points d'excellence et de s'ouvrir aux nouvelles technologies de l'information et de la communication qui leur permettront d'avoir une attractivité économique concurrentielle et complémentaire avec celle qui se développe normalement dans les pôles urbains.

Dans cette logique, les filières économiques traditionnelles, renforcées par une stratégie micro-économique (par produit au lien social fort avec les consommateurs) de valorisation des ressources locales (en passant de l'agriculture au produit alimentaire, de la forêt au produit bois...), seront consolidées par une meilleure intégration à la socio-économie locale. L'accueil touristique sert alors de vecteur promotionnel sensible en reliant habitants-consommateurs des villes aux habitants-producteurs des pays ruraux.

En rapprochant les marchés et leurs opérateurs, ces nouvelles technologies offrent aux espaces ruraux des perspectives économiques et culturelles qu'ils peuvent imaginer sans rompre avec leurs spécificités spatiales et sociales ni attendre les délocalisations urbaines.

Pour réussir ce challenge, les espaces ruraux de l'Union européenne doivent pouvoir s'appuyer sur des apports en ingénierie et être accompagnés par des agences de développement tel qu'imaginé lors de Leader 1. Ceux qui ont pu ainsi s'engager dans des démarches intégrées de renouveau rural s'inscrivent dans la recherche et le développement de relations équilibrées avec les pôles urbains. Encore faut-il les accompagner durablement dans cette voie et leur faire la place attendue dans les politiques d'aménagement des territoires.

Avec Leader 1, même s'il n'était pas ouvert à tous les territoires ruraux qui en avaient le besoin, nous avons osé imaginer que l'Union européenne avait compris le message en favorisant l'accompagnement de stratégies de développement intégré et l'émergence d'agences de développement du type de l'IDC.

Avec Leader 2, sur fond de subsidiarité, le doute s'installe. Espérons que dans l'application des enjeux et modalités de l'agenda 2000, les états membres et l'Union européenne sauront mesurer par anticipation et corriger les effets délicats (agricoles et ruraux) qu'ils risquent d'introduire.

Au moment où les certitudes font place aux doutes face aux stratégies de développement à animer, à l'heure de la monnaie unique et de l'élargissement, alors qu'il existe et existera de plus en plus côte à côte dans l'Union européenne des pays dits développés où la croissance tarde à revenir de façon significative et des pays ou espaces en voie de développement voire de régression, il faut installer des politiques régionales d'aménagement du territoire qui sachent s'appuyer sur les zones rurales comme autant d'espaces qualifiant. Espaces ressource qui permettront de tester voire réorienter les stratégies de développement régional et ainsi de créer, par une véritable politique de l'espace, les conditions d'un développement équilibré et économe tant socialement qu'économiquement.

Les espaces ruraux sont, à côté du rôle de «tracteur» et de vitrine que veulent et doivent jouer les pôles urbains, des espaces vitaux pour le développement des régions des pays de l'Union européenne.

Principe d'ailleurs fondamental pour que les pôles jouent leur rôle et gagnent leur pari et qu'ainsi les régions sachent s'enrichir de la diversité et du foisonnement des territoires de proximité. Il leur appartient toutefois, comme c'est toujours le cas dans les relations «dominants-dominés», de s'affirmer en partenaires obligés des espaces urbains, de faire la preuve de l'intérêt de cette nouvelle donne, de leur capacité d'y participer et surtout d'améliorer l'image, le dynamisme et l'attractivité des pôles et des régions.

En proposant aux espaces ruraux un challenge et des mesures concrètes à la hauteur des attentes du vingt-et-unième siècle, ils répondraient positivement aux inquiétudes des ruraux et trouveraient en eux des partenaires actifs et imaginatifs.

Il m'apparaît alors essentiel que l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'est (alors que bon nombre ont une structure rurale encore très affirmée) soit enfin l'occasion d'avancer concrètement dans cette direction en permettant directement à ces territoires d'accéder, en même temps que les espaces urbains, aux infrastructures, équipements et technologies indispensables au développement.

Tels sont le sens et l'engagement du Mouvement européen de la ruralité qu'a initié la RED avec d'autres organismes européens et qu'elle coordonne.

UNE DEMARCHE GLOBALE ET COHERENTE POUR TOUTES LES ZONES RURALES DES PAYS EUROPEENS**Définition du rôle et des compétences des centres urbains et des autres zones d'habitation des zones rurales (institutions de compétences centrales, maintien de la population)**

M^{me} Pascale LAUTCAZE
Chargée de mission, DATAR
Paris, France

1. Nous sommes en France à une phase de renouvellement de la politique d'aménagement du territoire

La notion d'aménagement du territoire est née en 1947 après la publication du livre «Paris et le désert français» de J.-F. Gravier. Le centralisme parisien y est décrit comme facteur de déséquilibre démographique, économique et culturel et de frein au développement harmonieux du pays.

Jusqu'au début des années 70, l'aménagement du territoire est une politique de redistribution des effets de la croissance; c'est le partage du gâteau entre Paris et la province avec une action très volontariste de l'Etat qui influence les choix de localisation d'agents économiques clés.

Au début des années 70, la crise conduit à privilégier les territoires considérés en situation de crise; c'est le début de la politique de la montagne, de la politique rurale... la création du FIDAR... L'accent tente d'être mis sur les potentialités internes de développement du territoire et l'Etat mise plus sur une stratégie d'accompagnement des comportements micro-économiques mais en France ce retour de balancier de «l'exogène» vers «l'endogène» reste limité.

Au début des années 80, plusieurs éléments viennent brouiller le paysage:

- la mise en place de la décentralisation qui entrave temporairement l'action de l'Etat sans que le relais soit parfaitement pris par les collectivités locales ;
- l'influence grandissante de l'Europe dont la politique d'aide aux régions s'appuie sur des dispositifs financiers et techniques parfois plus puissants que ceux des Etats ce qui peut donner l'impression à l'Etat français d'être pris en étau entre l'Europe et les régions;

- la mondialisation, phénomène qui n'est pas nouveau mais qui s'accélère et qui déstabilise les positions acquises – il n'y a que des situations réunissant temporairement des avantages ou des désavantages plus ou moins précaires;
- une représentation du territoire de plus en plus complexe. On est dans une économie de réseaux, les pôles n'étant que des noeuds de croisement dans un immense système de flux; dans ce contexte le modèle centre-périphérie est de moins en moins pertinent (ainsi le développement de Toulouse dépend-il plus de l'évolution de l'économie de la région Midi-Pyrénées ou de ses relations avec Paris ?) Tout ceci favorise une structure spatiale et organisationnelle maillée où il faut une plus grande interdépendance entre les noyaux et une meilleure intégration des espaces interstitiels.

Dans ce contexte difficile, la politique d'aménagement du territoire évolue relativement lentement, mais la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (4 février 1995, complétée par le projet de loi de M^{me} Voynet clarifient maintenant bien les choses).

Le but poursuivi par la politique d'aménagement du territoire est simple: il s'agit d'équilibrer le développement dans l'espace et dans le temps (durabilité) tout simplement parce que la polarisation des activités et la consommation de ressources naturelles posent des problèmes pour l'avenir, pollution, renouvellement des ressources, marginalisation sociale...; l'action publique est justifiée par le constat que le marché ne permet pas d'atteindre ce but parce qu'il ne fonctionne pas (problème du financement de certaines externalités de l'agriculture) ou parce qu'il génère des effets pervers.

La politique d'aménagement du territoire c'est la recherche d'un équilibre entre les 3 objectifs de:

- la performance économique;
- la cohésion sociale;
- la qualité de l'environnement.

Ce qui est nouveau c'est:

- l'objectif de durabilité et la préoccupation d'équilibre du développement non plus seulement dans l'espace, mais aussi dans le temps;
- l'affirmation selon laquelle l'aménagement du territoire ce n'est plus seulement des infrastructures et du béton, mais principalement de l'organisation;
- l'affirmation que le territoire est un tout et qu'on ne peut soigner une partie sans soigner l'ensemble, ceci signifie qu'il faut prioritairement agir à la base des politiques sectorielles plutôt que par des politiques curatives (pour prendre un exemple agricole, on aidera plus la montagne en privilégiant l'élevage extensif dans les organisations de marchés que par des aides zonées) et que la politique de développement rural doit être une politique de recherche de complémentarité entre villes et campagne;
- l'aménagement du territoire est l'affaire de tous, pas seulement de l'Etat, ni de l'Europe, ni des collectivités territoriales d'où l'importance du développement de la démocratie participative locale.

2. Evolution de la définition du rural

«L'espace rural» ça n'existe pas, pas plus que le «français moyen», disait déjà le Commissariat Général au Plan dans un rapport sur les perspectives de développement des espaces ruraux de novembre 1998.

2.1. *Les deux approches de l'espace rural*

La notion d'espace rural peut être approchée de deux manières complémentaires: l'une statistique et l'autre sociologique.

Du point de vue sociologique, l'espace rural s'identifie, selon le géographe Bernard Kayser, «par un mode spécifique d'utilisation du sol et de vie sociale; il est caractérisé par une densité relativement faible des habitants et habitations faisant apparaître une prépondérance des paysages à couverture végétale, un usage économique à dominance agricole, pastorale et forestière, un mode de vie des habitants marqué par leur appartenance à des collectivités de taille limitée et par des rapports étroits à leur localité, et enfin une identité et une représentation spécifique fortement connotées par la culture paysanne».

Néanmoins si la spécificité rurale est très marquée en ce qui concerne l'usage et l'organisation de l'espace, elle l'est moins pour ce qui concerne l'organisation sociale; les sociétés locales sont en profonde mutation du fait d'une mobilité fortement généralisée et de différents réseaux qui se créent à l'échelle plus large que le village; on retrouve dans certains territoires ruraux un mode de fonctionnement social qui s'apparente à celui des villes.

En matière statistique, la définition du rural a aussi fortement évolué.

En 1954, des communes ont été regroupées par l'INSEE en unités urbaines, celles-ci étant définies comme les ensembles d'habitations séparées d'une distance maximale de 200 mètres et comprenant au moins 2 000 habitants. Cette définition morphologique reprenait un seuil de population utilisé depuis 1856. Etaient ainsi distingués l'urbain (la ville), avec son tissu serré d'habitations, et le reste, le rural (la campagne). Mais très vite, cette vision dichotomique entre urbain et rural ou ville et campagne s'est avérée trop simpliste. Une partie de la population quittait en effet la ville pour habiter la campagne, tout en continuant à y travailler. L'espace périurbain naissait avec des communes d'apparence rurale qui prenaient des airs d'urbanité au travers des modes de vie de leurs nouveaux habitants.

Pour prendre en compte ces évolutions, l'INSEE a défini dans les années 60 les zones de peuplement industriel ou urbain (ZPIU). Selon la proportion d'actifs quittant leur commune pour aller travailler et la part des ménages vivant de l'agriculture, étaient distinguées, parmi les communes rurales, celles que l'on considérait comme étant sous l'influence des villes (rural en ZPIU) de celles qui appartenaient au «rural profond» (rural hors ZPIU). Cette définition est restée la même pendant trente ans, la délimitation des différentes catégories de communes étant simplement réactualisée après chaque recensement de la population.

Mais avec le développement rapide des déplacements domicile-travail, rendu possible par la diffusion de l'automobile et l'amélioration des infrastructures routières, et la chute du nombre d'actifs vivant de l'agriculture, le nombre de communes appartenant à des unités urbaines ou situées en ZPIU est passé de 9 000 en 1962 à 28 500 en 1990, ces dernières regroupant à cette date 96 pour cent de la population totale de France. Si ce résultat met en lumière des évolutions économiques et sociales importantes, le découpage sur lequel il s'appuie ne permet plus de différencier de manière pertinente le territoire, sauf à considérer que l'influence de la ville est à la fois omniprésente et homogène.

Pour cette raison, l'INSEE a proposé en 1996 un nouveau découpage, le zonage en aires urbaines (ZAU), basé sur une approche plus restrictive de la ville et de l'espace périurbain. Les pôles urbains sont une sélection des unités urbaines les plus importantes: ils doivent offrir au moins 5 000 emplois, soit un minimum de 8 000 à 10 000 habitants. Les communes périurbaines, quant à elles sont définies par une proportion élevée d'actifs (au moins 40 pour cent) qui vont travailler dans les pôles urbains ou dans les autres communes périurbaines sous influence de ces pôles. Le territoire français se décompose ainsi en un espace à dominante urbaine (constitué des pôles urbains et des communes périurbaines) et un espace à dominante rurale. Le premier regroupe 13 300 communes et 76 pour cent de la population totale en 1990. Le second, son complément, rassemble 23 300 communes dans lesquelles vivent 13,4 millions d'habitants.

Pour ce qui concerne les espaces ruraux, un groupe de travail INRA-INSEE a proposé un découpage complémentaire, en quatre catégories.

Le rural sous faible influence urbaine forme une auréole supplémentaire autour des espaces à dominante urbaine. Il est constitué de communes dont au moins 20 pour cent des actifs vont travailler chaque jour dans les aires urbaines. La superficie de cette catégorie d'espace est comparable à celle des communes périurbaines, mais la population qui y vit est deux fois moins nombreuse.

Les pôles ruraux sont de petites unités urbaines offrant entre 2 000 et 5 000 emplois et qui comptent plus d'emplois que d'actifs résidents. Ils exercent donc une attraction et jouent un rôle structurant sur l'espace environnant.

La périphérie des pôles ruraux est constituée des communes dont au moins 20 pour cent des actifs vont travailler quotidiennement dans les pôles ruraux. Ces couronnes sont toutefois géographiquement peu étendues.

Enfin, le rural isolé, catégorie résiduelle, représente tout de même plus d'un tiers du territoire et 10 pour cent de la population française.

3. L'avenir du rural

3.1. *Assiste-t-on à une renaissance du rural ?*

Tableau 1: Taux de variation de la population

Catégorie d'espace	Taux de variation annuel de la population			Taux annuel des migrations nettes
	1968-75	1975-82	1982-90	1982-90
Espace à dominante urbaine	+ 1,21	+ 0,59	+ 0,64	
Espace à dominante rurale	- 0,32	+ 0,09	+ 0,11	
Rural sous faible influence urbaine	- 0,31	+ 0,45	+ 0,55	+ 1,06
Pôles ruraux	+ 0,85	+ 0,17	- 0,11	- 0,78
Périphérie des pôles ruraux	- 0,53	+ 0,48	+ 0,56	+ 1,34
Rural isolé	- 0,72	- 0,34	- 0,31	+ 0,08
France	+ 0,81	+ 0,47	0,52	0,00

Source: INSEE.

Depuis 1975, la population de l'espace à dominante rurale est en augmentation mais on ne peut néanmoins parler de renversement de tendance en raison du changement de nature dans la répartition de la population. On note sur la période 1982-90 une baisse de la population dans les pôles ruraux et dans le rural isolé.

Plutôt que de renaissance du rural on pourrait donc parler d'un étalement de la ville; dans les pôles ruraux ce sont clairement les centre-villes qui sont en crise. Néanmoins on voit émerger une demande sociale très forte sur les espaces ruraux: recherche d'espaces de loisirs, de ressourcement... espaces où s'exprime une grande qualité de vie.

3.2. *Les enjeux*

Le défi est double: il s'agit d'une part de renforcer la fonction résidentielle des espaces ruraux et d'autre part de s'appuyer sur cette fonction pour créer des emplois.

Le renforcement de l'attractivité des territoires viendra à la fois d'une plus grande facilité d'accès aux services; celui-ci ne pourra plus être réglé par la mobilité des personnes d'autant plus que l'on va assister à un vieillissement de la population et à une réduction de ses ressources – et de la possibilité de créer des emplois.

La création d'emplois sera fonction de deux éléments majeurs:

- la capacité des acteurs à s'organiser pour avoir accès ou pour faire émerger des marchés: des solutions innovantes;
- la valorisation des atouts des territoires et en particulier de son patrimoine naturel, culturel et bâti. La production d'aménités, c'est-à-dire d'éléments contribuant à l'attractivité du territoire, constitue un créneau porteur en termes de maintien ou de création d'emplois.

3.3. *Quels scénarios pour l'avenir de l'espace rural ?*

Il existe plusieurs catégories d'espaces ruraux et des scénarios différents sont à envisager sur chacun d'eux. Les espaces peuvent être classés en fonction de trois critères: leur attractivité par rapport à la ville, leur richesse en aménités et leur potentiel agronomique agricole. Parmi les principales variables qui vont jouer sur leur évolution, on peut citer:

- la capacité de la ville à maîtriser sa croissance et à conserver son attractivité;
- la capacité des ruraux à prendre en main leur développement en s'organisant entre eux en s'intégrant dans une économie de réseaux et en saisissant la demande urbaine d'aménités;
- le maintien d'une certaine «exception agricole» dans l'ouverture de l'économie au nom de la multifonctionnalité de l'agriculture et d'un attachement marqué de l'ensemble de la société en Europe à cette multifonctionnalité.

Parmi les scénarios possibles sur certains espaces on peut citer:

- la déconcentration urbaine: les espaces ruraux se restructurent sous l'influence urbaine en zones d'activité économiques, espaces résidentiels, aires de loisirs de proximité; il y a spécialisation de ces espaces proches de la ville;
- la patrimonialisation: l'espace rural, peu rentable est conçu comme un réservoir de nature, les politiques publiques renforcent la protection du patrimoine naturel;
- une production agricole de type «ranch» avec une faible quantité de travail à l'hectare; ceci s'accompagne d'une faible densité et d'une faible production d'aménités (zones céréalières, pastorales, etc.);
- la multifonctionnalité de l'espace rural qui participe à la fourniture de services divers et variés; ceci suppose une bonne organisation des acteurs et s'accompagne d'une nouvelle attractivité de l'espace;
- l'abandon possible de territoires avec peu d'aménités, des atouts agricoles limités et en dehors de l'attractivité d'une ville; ceci conduirait à des actions d'entretien ou à de la reforestation.

4. **Quelles sont les interactions ville-campagne ?**

4.1. *Relations traditionnelles raisonnées dans un contexte de territoire replié sur lui-même*

La ville a alors pour rôle de fournir un certain nombre de services et d'équipements pour les habitants des zones rurales environnantes. A l'inverse elle consomme un certain nombre de biens matériels fournis par les ruraux: denrées alimentaires, matériaux de construction...

4.2. *Les nouvelles relations*

- elles doivent se concevoir dans le cadre d'une économie plus ouverte: la ville constitue alors le lieu de connexion de l'ensemble du territoire avec d'autres territoires. Ce sont les économies de connexion qui priment sur les économies d'échelle et qui induisent l'accumulation, dans certaines villes, de population, d'emploi, de richesse, d'information. La richesse des villes est liée à leur capacité d'échanges avec l'extérieur. D'où l'idée de réseaux de villes spécialisées ou complémentaires;

- elles doivent se concevoir comme une complémentarité dans le cadre de problématiques plus larges: les petites villes et les campagnes qui les entourent contribuent autant les unes que les autres à l'attractivité d'un territoire; une campagne accueillante sans les services minimum au niveau du bourg-centre est en fait peu attractive, de même que des petites villes offrant un nombre important de services sont peu attractives si la campagne qui les entoure offre une faible qualité de vie;
- les échanges portent sur de nouveaux produits: ils portent de plus en plus sur de l'immatériel (échanges culturels, sociaux à caractère pédagogique... informations sur le marché du travail ou bien tel ou tel autre marché...) et portent aussi sur de nouveaux produits comme les déchets;
- les relations ville-campagne se rééquilibrent dans un sens plus favorable à la campagne: puisque la campagne fournit de plus en plus de services (prévention des risques, biodiversité, aménités diverses comme qualité de l'eau, des paysages, des zones de calme...) aux urbains et se situe de moins en moins comme un simple fournisseur de matière première.

Les possibilités de création d'emplois sont importantes en zone rurale à condition de faire émerger un certain nombre de marchés liés aux aménités.

5. Quelles formes de partenariats ville-campagne ?

- les chartes de pays: mise au point d'une stratégie de développement commune (en particulier sur le développement de la fonction d'accueil); recherche de complémentarités dans les investissements matériels et immatériels;
- représentations conjointes dans de nombreuses instances de décision, indépendamment des lieux où sont conduites les actions; par exemple les ruraux ont leur mot à dire dans la rénovation du centre-ville d'un pôle rural et les urbains ont leur mot à dire sur la gestion de l'espace rural;
- jumelages: il ne s'agit pas là de contractualisation mais de formes de coopération très souples.

6. L'expérimentation de la DATAR de redynamisation centre-ville de vingt et un petites villes

Cette expérimentation porte sur 21 petites villes ayant entre 10 000 et 50 000 habitants et animant un territoire rural de faible densité (situé en zone de revitalisation rurale ce qui correspond à peu près à une densité inférieure à 31 habitants par km²). Ces petites villes sont toutes confrontées à une perte de dynamisme de leur centre-ville qui se manifeste à la fois dans des fermetures de commerces et dans une part importante des logements qui sont vacants.

La fonction de centralité de ces villes apparaît plus ou moins marquée: dans certains cas elle peut être forte – c'est en particulier le cas de villes enclavées ou de villes importantes en taille – dans d'autres cas la ville se trouve en fait sous l'influence d'une ville plus importante du fait de la construction de voies rapides de circulation, dans d'autres cas enfin, la ville se trouve être seulement la plus importante d'un réseau de villes plus petites sur le territoire qu'elle irrigue.

La dégradation du centre-ville de ces villes peut être seulement un phénomène d'accroissement de la ville mal géré, c'est-à-dire que la fonction de centralité de l'agglomération n'est pas remise en cause, mais qu'au sein de l'agglomération les principales fonctions économiques se sont déplacées en périphérie pour des problèmes d'accès et de qualité des locaux, qu'il s'agisse de commerces ou de logements. Dans ce cas la réponse au problème se trouve dans une analyse au sein de l'agglomération; au-delà de la solidarité il convient de définir les fonctions des différents espaces de l'agglomération les uns par rapport aux autres; par exemple pour le commerce, quelle spécialisation au centre-ville ? Par exemple pour les logements, le centre comptera-t-il plus de logements de petite taille adaptés à une demande de jeunes ou de personnes âgées ? Quels services mettre en place derrière une telle spécialisation ?

Dans d'autres villes la dégradation du centre-ville est corrélée à une baisse de l'attractivité de l'ensemble de l'agglomération.

Dans ce cas, il est essentiel pour la ville de renforcer son attractivité en s'appuyant sur l'ensemble du territoire rural environnant; c'est la logique de pays, c'est ainsi que certaines villes développent des produits culturels (souvent dans leur centre-ville) destinés à être intégrés dans un produit culturel plus large prenant en compte le patrimoine rural. Mais une problématique identique pourrait être appliquée au logement et à certains équipements.

Souvent les deux problématiques (d'agglomération et de pays) sont liées et complémentaires pour la redynamisation du centre-ville de ces petites villes en zone rurale.

Maintien dans les zones rurales des activités complémentaires à l'agriculture et à la sylviculture

M. Thomas DAX
Bundesanstalt für Bergbauernfragen
Vienne, Autriche

1. Introduction

L'apparition de l'agriculture productiviste d'après-guerre a eu des conséquences d'une importance considérable, tant en ce qui concerne la nécessité d'un ajustement des pratiques agricoles que l'aménagement des espaces ruraux. Avec l'émergence des problèmes liés à cette approche productiviste, dans les années 1970, l'orientation axée sur la notion d'activité agricole à plein temps a été remise en question (OCDE 1978, Krašovec 1982). Depuis lors, le rôle des activités complémentaires des ménages d'exploitants agricoles a été de plus en plus discuté. Le débat devait redéfinir la portée de termes tels que l'activité agricole à temps partiel pour l'agriculture européenne (et les structures agricoles dans d'autres parties du monde), ainsi que la notion plus récente de pluriactivité, bien que ces formes de combinaison du travail agricole et du travail non agricole aient toujours existé et constitué un trait courant des zones rurales.

Dans les années 1970, les politiques agricoles étaient axées sur la production et s'adressaient surtout aux exploitants agricoles à plein temps, en visant à maximiser le rendement de la production et à améliorer le revenu des agriculteurs. Bien que la pluriactivité ait été un phénomène reconnu, elle était alors considérée comme un recours pour ceux qui abandonnaient l'agriculture, plutôt qu'un arrangement positif susceptible d'aider les familles d'agriculteurs à survivre (Bandarra et Bryden 1992, p. 11). Depuis lors, les associations de consommateurs et les mouvements écologistes ayant acquis plus de pouvoir sur le plan politique, l'on a assisté à une réforme constante des politiques agricoles et une réorientation des fonctions des exploitants agricoles. Toutefois, vu la forte opposition des groupes d'intérêt agricoles et les multiples difficultés auxquelles se heurtait la redéfinition du rôle des agriculteurs, il a fallu un certain temps avant que les politiques relatives aux structures agricoles accusent un changement significatif et passent d'une orientation productiviste à une action moins axée sur les exploitants à plein temps et encouragent la diversification. De plus, avant même qu'intervienne la réforme des fonds structurels, la dimension régionale des mesures agricoles et ses incidences en matière d'environnement commençaient déjà à apparaître comme des problèmes clés.

La recherche européenne ne s'est vraiment intéressée à la question qu'au cours de la dernière décennie et a concentré ses efforts sur les points suivants:

- approfondir la conception théorique de la pluriactivité et étudier les différents types de pluriactivité;
- fournir des données sur la fréquence de la pluriactivité;
- étudier les facteurs et les processus de diversification des activités des ménages d'agriculteurs;
- établir la relation entre les modèles de pluriactivité et le contexte régional.

Le débat sur le rôle de la pluriactivité dans les ménages d'agriculteurs en Europe (mais aussi dans le monde) a précédé la formulation de programmes de développement rural attachant une très grande importance à la diversification des activités des exploitations agricoles. Le maintien des activités complémentaires des ménages d'agriculteurs est devenu un objectif incontesté des politiques agricoles et rurales (régionales). Il est à noter qu'une bonne part des aménités rurales dépendent de ces structures agricoles. Vu le processus actuel de mondialisation, il apparaît comme essentiel de traiter la spécificité des aménités rurales comme un atout du développement rural et donc un moyen de fournir des options de diversification dans l'avenir (OCDE 1998a).

Le présent exposé résume pour commencer la recherche récente en matière de pluriactivité en insistant plus particulièrement sur l'évolution de la notion théorique sous-jacente, en passant en revue les principales activités complémentaires en agriculture et en sylviculture et en soulignant la nécessité d'intégrer ces activités dans les programmes de développement rural. Ces derniers sont alors examinés brièvement pour mettre en lumière leur souci de diversification dans les exploitations agricoles. Enfin, certaines considérations sont avancées quant à l'avenir des schémas et pratiques de développement rural européen et national, en insistant en particulier sur le grand intérêt que présentent ces activités complémentaires pour le développement rural.

2. De l'agriculture à temps partiel à la pluriactivité

L'idée classique qui a inspiré toute la politique agricole au 20^e siècle était que la famille d'agriculteurs doit développer son activité agricole pour tirer son revenu uniquement de son exploitation agricole. Jusqu'à la Deuxième guerre mondiale, la plupart des exploitations pratiquaient la diversification de leurs activités agricoles, notamment en combinant les travaux proprement agricoles et des activités non agricoles locales. Quand la spécialisation s'est instaurée à la ferme, notamment dans les années 1950-1980, le concept d'agriculture à plein temps est devenu le principal objectif des politiques agricoles et s'est fermement opposé à celui de culture à temps partiel.

La croissance des autres secteurs de l'économie a créé de puissants facteurs d'attraction, conduisant un grand nombre d'agriculteurs, tout d'abord des ouvriers agricoles, puis l'un ou l'autre membre des familles d'exploitants agricoles, à prendre des emplois dans d'autres secteurs. Ce qui s'est souvent traduit par une migration vers les centres urbains, où se trouvaient la plupart des emplois disponibles à l'époque. L'évolution des structures agricoles au cours des dernières décennies a non seulement remodelé le secteur de l'agriculture, mais aussi fortement influencé la répartition géographique de la population et de l'activité économique entre zones rurales et zones urbaines.

Quand sont apparus les surplus de la production agricole et la baisse des prix des produits agricoles, ces processus d'ajustement structurel se sont accentués. Comme les marchés du travail étaient devenus très tendus, du moins dans les années 1980, le débat sur l'ajustement structurel en est aussitôt revenu au vieux phénomène de la combinaison des activités agricoles et des activités non agricoles pratiquée par les ménages d'agriculteurs. Mais comme la politique agricole avait jusque là considéré que de telles exploitations n'étaient pas rentables, la recherche ne s'y était guère intéressée et n'offrait que peu de données sur ces ménages d'agriculteurs, lesquels étaient exclus (du moins en partie) de la plupart des mesures de soutien et ne faisaient pas partie des groupes ciblés par les services de vulgarisation. Malgré cela, un accroissement des revenus tirés d'activités non agricoles était signalé, notamment dans les pays à structures agricoles de petite échelle, telles qu'on en rencontre dans de nombreux pays du sud de l'Europe et dans les régions montagneuses. L'on constatait d'ailleurs que dans tous les pays les ménages d'agriculteurs étaient de plus en plus nombreux à exercer d'autres activités en plus de leurs travaux agricoles ordinaires. En prenant l'exploitation agricole comme point de départ de l'observation, l'on parla tout d'abord d'agriculture à temps partiel pour décrire une situation où l'exploitant agricole pratique la combinaison d'activités agricoles et non agricoles et où les activités ou le revenu non agricole l'emportent sur les activités/revenus agricoles. Faute d'analyses plus approfondies, on a sous-estimé l'importance réelle de ces processus. L'on pensait généralement que les activités hors-exploitation faisaient partie d'un processus de transition vers l'abandon des activités agricoles. L'expérience des différents modèles d'ajustement et la persistance de l'agriculture à petite échelle dans de nombreuses régions donnaient cependant à penser que certaines formes d'agriculture à temps partiel étaient stables et non pas transitoires.

On ne commença à reconnaître l'importance du phénomène que lorsque la plupart des agriculteurs se sont trouvés confrontés au problème dans leur propre exploitation. L'on s'étonna du peu de données dont on disposait sur la question et l'on commença à prendre en considération tous les membres de la famille d'agriculteurs pour analyser les stratégies du ménage d'agriculteurs. Il était par ailleurs essentiel d'identifier les différents types d'activités non agricoles combinées à l'agriculture. L'étude longitudinale de 24 zones d'Europe occidentale (Arkleton Trust 1992; CE 1993; Dax et al. 1995a) a permis de définir les types suivants d'activités non agricoles (autres activités rémunératrices – AAR):

Diversification à la ferme / activités para-agricoles:

- transformation des produits de l'agriculture;
- autres activités exercées à la ferme.

Activités hors exploitation:

- personne travaillant comme employé;
- activité entrepreneuriale.

Bien que l'on ait depuis longtemps reconnu que le travail hors-exploitation était le plus souvent régulier et était une tendance européenne, les politiques agricoles n'ont tenu aucun compte de ces activités para-agricoles ou même les ont condamnées. Mais ces activités, qui reposent souvent sur des traditions régionales, n'en ont pas moins persisté dans de nombreux cas et fournissent une précieuse référence pour les nouvelles initiatives de diversification qui ont été prises durant la dernière décennie.

L'évolution qui a consisté à voir dans ces activités à la ferme un des atouts des ménages agricoles et des régions en matière de développement rural a coïncidé avec l'intérêt croissant porté à l'intégration des ménages d'agriculteurs dans l'économie rurale. Il a été souligné que les «autres activités rémunératrices» en général, et les activités complémentaires à la ferme en particulier, étaient tributaires du contexte économique régional et de ses rapports avec l'économie plus large (Dax et al. 1995b).

En prenant maintenant en considération la multitude d'activités rémunératrices et la diversité des formes qu'elles peuvent prendre – activités occasionnelles, saisonnières ou régulières – le centre d'intérêt s'est déplacé de l'unité d'exploitation à l'ensemble des activités du ménage et l'on s'est efforcé de voir comment était organisée la combinaison des activités et par quels facteurs était influencé le comportement des différents membres du ménage agricole. De nombreuses études empiriques récentes ont montré que «la distinction classique entre exploitations à plein temps et exploitations à temps partiel n'était qu'une distinction purement formelle, donc arbitraire, puisque presque tous les ménages agricoles tirent un revenu non-agricole soit du capital, soit de transferts sociaux et/ou très souvent d'activités rémunératrices hors-exploitation... Cette observation est essentielle, car la distinction entre agriculture à temps partiel et agriculture à plein temps était trompeuse en donnant à entendre que seules les exploitations à temps partiel – et non les exploitations à temps plein – disposent d'un revenu hors-exploitation, une impression erronée mais renforcée par le fait que les statistiques de l'agriculture font cette différenciation entre les unités d'exploitation» (Schmitt et Burose 1996, p. 4 et ss. – traduit par l'auteur; Ahearn et al. 1993). Le terme de pluriactivité paraît donc plus approprié pour refléter les multiples formes de combinaison pratiquées par les ménages agricoles et va bien au-delà de la distinction statistique tranchée entre unités d'exploitation.

Les principales évolutions concernant les récents processus de diversification que l'on rencontre dans de nombreux ménages agricoles ont été résumées comme suit: «L'exploitation agricole doit devenir un centre d'activités entrepreneuriales mixte – tourisme, production artisanale, nouvelles initiatives de commercialisation des produits – et contribuer par un travail rémunéré à la conservation et à l'amélioration du paysage rural. D'une manière générale, l'économie rurale doit s'ouvrir aux nouvelles formes d'entreprise, telles que l'industrie de la haute technologie («propre» de préférence), le travail tertiaire à domicile – services, récréation, tourisme – qui pour certaines d'entre elles apporteront un soutien matériel aux familles d'agriculteurs qui ne peuvent plus vivre des seuls revenus de leur exploitation... La vision d'ensemble est celle d'une «campagne intégrée», au «développement dispersé», où les priorités ont changé et ne donnent plus à l'agriculture le rôle prédominant qu'elle avait par le passé. On s'attache aujourd'hui à cultiver des valeurs plus dynamiques et de nouvelles formes d'activité économique permettant une croissance de l'intérieur» (Dax et al. 1989, p. 241).

3. La fréquence de la pluriactivité: retrait de l'agriculture ou diversification ?

Il est déjà possible de se rendre compte de l'importance des activités non agricoles pour les ménages d'agriculteurs en analysant les statistiques officielles. Les chiffres d'EUROSTAT sur les structures agricoles montrent qu'environ un tiers des exploitants agricoles exerce eux-mêmes des activités non agricoles, soit de façon accessoire, soit en tant qu'activité principale. On retrouve ce taux d'activité rémunérée hors-exploitation dans toutes les moyennes nationales des pays de l'Union européenne (KEG 1997, p. T/125 et s.). La participation des épouses et des autres membres du ménage agricole à des activités hors-exploitation est naturellement encore plus grande.

Des études approfondies du phénomène de la pluriactivité et de ses composantes ont permis en analysant les résultats d'études de cas spécifiques de se faire une idée plus nette de l'intérêt croissant porté à la pluriactivité. Le projet de recherche «Le changement rural en Europe», qui couvre toute l'Europe occidentale, s'est attaché à étudier «Les structures de l'exploitation rurale et la pluriactivité» dans 24 régions différentes d'Europe. Les analyses régionales confirment que la pluriactivité se rencontre dans toutes les régions et est pratiquée dans des exploitations de toutes tailles (Brun et Fuller 1992). Néanmoins, il est évident que le contexte régional exerce une influence sur le niveau de pluriactivité et sur ses différentes formes, de même que sur son développement dans le temps.

Sur toute la série de zones de l'Union européenne étudiées, 62 pour cent des ménages agricoles pratiquent la pluriactivité. Mais on constate des différences considérables entre les régions: la proportion de pluriactivité, calculée en considérant qu'au moins un membre du ménage agricole exerce d'autres activités rémunératrices, varie suivant les zones étudiées entre 36 pour cent et 88 pour cent. Les zones d'Europe centrale étudiées, qui pour la plupart sont situées dans des zones montagneuses des Alpes, constituent l'aire géographique où la pluriactivité atteint son niveau maximal. L'on a aussi constaté des taux élevés de combinaison des activités agricoles et non agricoles dans les régions du sud de l'Europe (Arkleton Trust, 1992). Mais rien ne permet de conclure que la pluriactivité soit plus élevée (ou plus faible) dans les zones de structure plus rurale que dans les zones plus urbanisées (OCDE, 1998b, p. 41 et ss.).

Dans presque toutes les zones étudiées, la part du revenu des ménages d'agriculteurs tirée d'activités rémunératrices non agricoles était en augmentation (Dax, 1995). L'approche longitudinale de la recherche a permis de suivre les mêmes ménages d'agriculteurs (choisis comme représentatifs de la dimension régionale des exploitations dans les zones étudiées) et d'observer l'évolution des sources de revenu des ménages ou du niveau d'activité hors-exploitation. Bien que la part du revenu tiré d'activités hors-exploitation ait été déjà importante dans la plupart des zones étudiées, elle n'a fait que croître entre 1987 et 1991. Par contre, la proportion de ménages agricoles vivant presque exclusivement du revenu tiré de l'agriculture a considérablement diminué. Cette tendance s'est affirmée dans toute l'Europe occidentale, et actuellement moins du quart des ménages agricoles tire leur revenu exclusivement de l'agriculture (Dax et al. 1995a, p. 199 et s.), un résultat confirmé par la faible part de revenu tirée de l'agriculture dans les statistiques de la plupart des pays industrialisés (OCDE 1995, Fuller et Bolman 1992).

Le schéma général de diminution de la part du revenu agricole et d'augmentation respectivement du revenu tiré d'activités hors-exploitation et du revenu provenant des transferts sociaux a conduit à une situation où les régions d'Espagne, de France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni sont les seules où le revenu tiré d'activités agricoles l'emporte sur le revenu provenant d'autres sources dans le revenu global des ménages d'agriculteurs (plus de 50 pour cent). Dans toutes les autres régions, le revenu combiné provenant d'autres sources que des activités agricoles a atteint des chiffres supérieurs à ceux du revenu purement agricole. De même, dans les régions où la part du revenu purement agricole était déjà faible, une nouvelle diminution de cette part a été enregistrée. Ce qui signifie, entre autres, que dans les zones où la pluriactivité avait déjà atteint son niveau le plus élevé, telles que les zones alpines, le revenu agricole représente en général moins de 20 pour cent, tandis que le revenu tiré d'activités hors-exploitation atteint des proportions pouvant dépasser 50 pour cent (par exemple, dans la zone étudiée de Salzbourg, en Autriche; cf. Dax et al. 1995a, p. 201).

Le programme de recherche prévoyait également d'apporter des précisions sur le ou les membres de la famille exerçant ces autres activités rémunératrices. Grâce à ces données, la dynamique du ménage agricole et l'origine des changements intervenus dans le comportement des ménages d'agriculteurs ont pu être mieux analysés. Bien qu'on puisse aussi constater une tendance des ménages agricoles à la séparation des générations, il est encore possible d'indiquer que dans une très large mesure les activités hors-exploitation sont exercées par d'autres membres du ménage que le couple d'agriculteurs (schéma 1). Néanmoins, la pluriactivité est principalement le fait de l'exploitant agricole et de son conjoint.

De plus, outre les données sur les deux principales sources de revenu (activités agricoles et activités non agricoles), l'enquête a fourni d'intéressantes informations sur les autres sources de revenu. Outre les transferts sociaux, dont l'importance est particulièrement grande pour de nombreuses régions périphériques comptant encore de larges familles, avec une forte proportion de ménages à plusieurs générations, les tendances à la diversification – axée sur les activités à la ferme, mais ne se limitant plus aux seules préoccupations de la production agricole – suscitent un intérêt croissant. Les données relatives à ces activités démontrent leur grande fréquence, mais en même temps leur peu de rentabilité en termes macro-économiques. Mais comme nous trouvons là la plus grande dépendance du contexte régional, nous ne devons pas trop généraliser les résultats d'enquête. Comme ces activités para-agricoles sont dans bon nombre de régions considérablement développées et représentent parfois près du tiers du travail non agricole total, nous pouvons sans risque accorder à ces stratégies de diversification un important potentiel de développement. Les régions concernées par ces tendances se rencontrent en particulier en Italie, dans les Alpes, en Grèce, et dernièrement aussi au Royaume-Uni (Dax et al. 1995a, p. 198 et s.).

D'une manière générale, ces activités de diversification ne sont que partiellement reflétées dans les statistiques officielles, car ce sont pour la plupart des activités à temps partiel, exercées de façon saisonnière ou irrégulière (tableau 1).

Tableau 1: Types d'activités non agricoles rémunératrices (AAR), (pourcentage des ménages agricoles)

Type	Intensité	Total des exploitations	20 % des exploitations les plus petites	20 % des exploitations les plus grandes
Hors exploitation	(a)	32,7	47,2	26,5
	(b)	9,2	6,4	12,0
	TOTAL	47,9	53,6	38,5
A la ferme	(a)	1,6	2,5	1,4
	(b)	18,0	11,2	23,6
	TOTAL	19,6	13,7	25,0
Dans une autre exploitation	(a)	1,4	1,7	2,0
	(b)	9,2	7,3	9,9
	TOTAL	10,6	9,0	11,9

(a): Au moins une AAR à plein temps.

(b): Seulement des AAR à temps partiel.

Source: Brun et Fuller 1992, p. 55.

Il est intéressant de noter que la diversification à la ferme est tout aussi importante pour les grandes exploitations que pour les petites. En fait, les activités à temps partiel sont concentrées dans 20 pour cent des exploitations les plus grandes. Si l'on prend en compte tous les types AAR, on constate que la variété de combinaisons est très grande et que la participation globale à ce système des 20 pour cent d'exploitations les plus grandes est presque aussi importante que celle des 20 pour cent d'exploitations les plus petites. Bien entendu, les dimensions de ces activités peuvent différer, mais l'existence de ces AAR dans près de 60 pour cent des ménages agricoles laisse supposer que les considérations relatives à la diversification sont valables pour presque tous les ménages agricoles (tableau 2).

Tableau 2: Combinaisons d'AAR exercées par les membres de la famille d'agriculteurs (pourcentage des ménages agricoles)

Combinaisons d'AAR	AAR PT ou TP	20 % des exploitations les + petites	20 % des exploitations les + grandes
Hors-exploitation	34,5	42,2	25,3
hors-exploitation et à la ferme	8,0	6,5	8,7
Hors-exploitation et dans une autre ferme	4,3	4,6	3,3
Hors-exploitation, à la ferme et dans une autre ferme	1,1	0,3	1,2
A la ferme	9,1	6,2	12,5
A la ferme et dans une autre ferme	1,4	0,7	2,6
Dans une autre ferme	3,8	3,4	4,8
TOTAL	62,2	63,9	58,4

Source: Brun et Fuller 1992, p. 55.

La carte des différents types de pluriactivité (schéma 2) permet de voir quelles sont les régions où la pluriactivité à la ferme est particulièrement développée. Dans bon nombre de régions, mentionnées plus haut, nous pouvons nous rendre compte que les activités complémentaires à la ferme sont d'une importance cruciale.

4. Encourager les activités non agricoles des ménages d'exploitants agricoles

Cette situation et le développement potentiel qu'elle représente sont largement reflétés dans les récents Programmes de développement rural de l'Union européenne – fonds structurels. Bien que les activités sous-jacentes soient souvent mises au compte d'une stratégie de créneaux commerciaux, une bonne part des mesures qui ont été prises sont axées sur ce potentiel. Les domaines d'activité en question sont entre autres:

- la transformation des produits agricoles;
- la mise au point de produits de haute qualité et les labels des produits régionaux;
- la vente directe et la mise au point d'un nouveau schéma de distribution;
- la vulgarisation et la réévaluation des utilisations de la forêt;
- la conservation et l'utilisation des caractéristiques culturelles du paysage à des fins touristiques;
- les séjours et les activités touristiques à la ferme organisés à l'intention de groupes particuliers;
- le tourisme écologique et de santé;
- l'utilisation de l'infrastructure de l'exploitation pour d'autres activités non agricoles (artisanat, etc.);
- la fourniture de services adaptés aux besoins ruraux;
- l'utilisation à la ferme des nouvelles technologies d'information;
- la création de coopératives à tous les niveaux des filières de production.

Les activités que nous venons de citer à titre d'exemples et la forme qu'elles peuvent prendre dépendent dans une certaine mesure des traits régionaux, d'où les initiatives spécifiques aux différentes régions. Une série d'études se sont attachées à définir les facteurs déterminants de la réussite de ces initiatives (par exemple, Bazin et Roux 1995, Loibl 1997). Elles ont aussi montré la nécessité du soutien permanent des organismes régionaux de développement. Dans de nombreux cas, les initiatives de développement dépendent beaucoup des modalités de la demande extérieure à la région, qui reflètent le débat sur les problèmes clés de la société, tels que la performance environnementale, l'utilisation durable des ressources, l'organisation de notre monde du travail et de notre société de loisirs, la valeur accordée aux caractéristiques «rurales» et les relations entre les zones rurales et les zones et valeurs urbaines. La spécificité régionale fournit le potentiel crucial à utiliser suivant la position que l'on adopte par rapport à ces différents processus, qui ne sauraient être limités par les frontières des régions.

Pour ce qui est des pays de l'Europe centrale et orientale, les structures agricoles se sont développées de façon tout à fait différente et d'une manière générale ont conduit à donner la préférence aux grandes exploitations pour la production agricole. Le processus de réforme qui a marqué les années 90 et les politiques de privatisation mises en œuvre à des rythmes différents suivant les pays ont eu un impact décisif sur le comportement des ménages agricoles et laissé un certain champ pour les activités complémentaires. Toutefois, comme l'ont montré les études effectuées récemment dans les pays de l'OCDE, la diversification est restée jusqu'à présent d'une importance mineure. En particulier, les ménages agricoles manquent souvent de compétences pour se lancer dans ces entreprises et les infrastructures locales/régionales ne permettent pas d'amples processus de diversification.

Cela dit, les données qui nous ont été fournies sur le large éventail d'activités non agricoles possibles ne doivent pas dissimuler que, dans l'ensemble, la diversification des exploitations agricoles au moyen d'activités centrées sur la ferme est encore pour l'Europe occidentale elle-même un schéma d'ajustement agricole qui ne concerne qu'une minorité d'exploitations. Les agriculteurs

qui se sont diversifiés sont des gens relativement jeunes, qui n'en sont encore qu'au début de leur vie familiale et qui ont reçu une certaine éducation (Commins et Keane 1994, Dax et al. 1993). Bien que l'intérêt de ces activités complémentaires soit beaucoup mieux perçu aujourd'hui que par le passé, tant par les ménages d'agriculteurs que par les «consommateurs», il faut toutefois noter que le rythme du changement est lent. Néanmoins l'enthousiasme et l'expérience des pionniers a pu faire naître chez les acteurs locaux un intérêt plus vif pour l'élaboration de nouveaux projets et les initiatives ont commencé à se multiplier (Dax 1997). Il importe, cependant, de rester réalistes quant aux chances et aux difficultés de ces activités. En particulier, ces voies de développement demandent des stratégies à long terme et le soutien des initiatives par une aide substantielle qui permette aux intéressés d'acquérir les capacités qui devraient servir de base à la reformulation en cours des programmes et des activités.

5. La nécessité d'une base de connaissances et de l'innovation (sociale)

Un des principaux obstacles au développement rural par le réaménagement des structures agricoles et leur insertion dans l'économie rurale tient à l'insuffisance des éléments de la diversification. Le problème a été révélé par une étude comparative, effectuée par la FAO (1996), sur la situation socio-économique des femmes de la campagne dans les pays d'Europe centrale et orientale. Cette étude souligne que les femmes des ménages agricoles exercent rarement des activités complémentaires et la situation est aggravée par le faible niveau général de participation à ces activités et l'absence fondamentale d'«éducation et de formation en matière d'entreprise». En particulier, il n'y a aucun choix de modèles de rôles positifs ni aucune expérience des «intermédiaires sachant exploiter les incertitudes de la nouvelle arène réglementaire» (Marsden 1995, p. 293). Ces «agents de change» sont particulièrement nécessaires pour combiner la compréhension des nouvelles politiques et la conscience des possibilités locales de développement. Le rôle déterminant qu'ils sont susceptibles de jouer en faveur de l'innovation rurale en aidant à développer une large base de connaissances et d'initiatives rurales a également été étudié dans différents contextes régionaux (Loibl 1995, Bowler et al. 1995, Commins et Keane 1994).

Pour que le développement rural, et en particulier les activités complémentaires exercées à la ferme par des ménages agricoles aient un impact croissant, une grande sensibilité au contexte régional et aux relations entre les régions est nécessaire. Dans un monde qui se globalise, il importe de bien identifier les traits régionaux qui se distinguent par leur rareté et leur caractère unique. La gestion rationnelle des ressources naturelles et culturelles, que l'on qualifie souvent d'aménités rurales, est une question à laquelle on attache de plus en plus d'importance dans l'élaboration coordonnée des politiques. La sauvegarde et la mise en valeur des composantes des aménités rurales est fondamentale, non seulement pour la protection de l'environnement ou du patrimoine en tant que telle, mais aussi pour l'objectif général de la politique rurale visant à maintenir le cadre de vie de la population rurale.

Il convient donc, non seulement de faire un grand effort d'éducation, ce qui est aujourd'hui un lieu commun et l'élément central de nombreux programmes de développement (rural), mais aussi d'axer les services de formation, de conseil et de recherche sur les facteurs d'innovation dans les zones rurales. Il faut faire preuve d'imagination dans la mise en œuvre des programmes et initiatives et ne pas s'en tenir à copier les exemples positifs. Il faut animer le processus social dans la région en lui laissant assez de jeu pour permettre l'expérimentation et l'apprentissage. Ces approches participatives sont intrinsèquement à long terme et leur efficacité ne peut réellement être évaluée à court terme qu'à travers des critères de procédure centrés dans une large mesure sur les changements structurels. Ces processus sont loin d'être harmonieux et demandent une suprême habileté à traiter les conflits qui peuvent s'élever entre les divers groupes d'intérêt, les divers

acteurs (dans la région et aux différents niveaux géographiques) à propos de l'utilisation des différentes ressources du territoire et des différentes modalités de développement.

Ce type de développement est, outre la base de ressources naturelles, un des principaux atouts et éléments d'attraction des régions, et peut donc être le moteur d'une future performance économique régionale. Il est également essentiel de renouveler les activités complémentaires des ménages agricoles et de les réévaluer en tant que facteurs particulièrement intéressants de développement. L'apport de ces activités ne se limite pas à l'accroissement du revenu des ménages agricoles, mais concerne aussi d'autres aspects qui vont bien au-delà du simple revenu des ménages agricoles. Dans la mesure où elles font appel à la base de ressources naturelles et culturelles, ces activités ajoutent à la diversité des «produits» régionaux et améliorent l'image de marque de la région. De plus, en favorisant la coopération et en combinant différentes activités sectorielles, elles font bouger les cloisonnements sectoriels et conduisent à repenser les options de développement, l'innovation et l'apprentissage. En répondant à la demande, dont les schémas dépendent souvent de consommateurs «à distance», elles élargissent les processus d'apprentissage et donnent l'image d'économies interdépendantes et de nouvelles structures territoriales. En tant que telles, elles sont au coeur du développement rural, en mettant en valeur les éléments et activités qui distinguent ces zones des autres.

Bibliographie

Ahearn M. Perry, J. et El-Osta H. (1993). «The Economic Well-Being of Farm Operator Households, 1988-90», USDA. Dans: *Agric. Econ. Rev.* **666**, Washington D.C.

Arkleton Trust. (1992). *Farm Household Adjustment in Western Europe 1987-1991*, Final Report on the Research Programme on Farm Structures and Pluriactivity for the Commission of the European Communities, Oxford.

Bandarra N. et Bryden J.M. (1992). «Farm household pluriactivity on the agenda of the EEC». Dans: *Farm Family Pluriactivity in Western Europe* (éds. A. Brun and A.M.Fuller), Oxford.

Bazin G. et Roux B. (1995). «Resistance to marginalisation in Mediterranean rural regions». Dans: *Sociologia ruralis* **35** (3/4), pp. 335-347.

Bowler I., Clark G. et Ilbery B. (1995). «Sustaining farm businesses in the Less Favoured Areas of the European Union». Dans: *The regional dimension in agricultural economics and policies*. (éd. F. Sotte). Travaux du quarantième séminaire de l'EAAE, 26-28 juin. Ancona, pp. 109-120.

Brun A. et Fuller A.M. (1992) *Farm Family Pluriactivity in Western Europe/Pluriactivité des ménages d'agriculteurs en Europe de l'ouest*, Oxford.

Commins P. et Keane M.J. (1994) «Developing the Rural Economy; problems programmes and prospects». Dans: *New Approaches to Rural Development*, **97**. National Economic and Social Council (NESI), Dublin.

Dax T. (1995). «Strukturelle Veränderungen im ländlichen Raum Europas». Dans: *Strukturen in Landwirtschaft und Agribusiness*. (éds. W.Schneeberger and H.K.Wytrzens). Dokumentation der 4. ÖGA-Jahrestagung, 19. septembre 1994, Vienne, pp. 37-48.

Dax T. (1997). «Aufwertung des ländlichen Raumes» Dans: *Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik*. **25**. RAUM, Vienne, pp. 26-28.

- Dax T., Niessler R. et Vitzthum E. (1993). *Bäuerliche Welt im Umbruch, Entwicklung landwirtschaftlicher Haushalte in Österreich*. Forschungsbericht 32 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Vienne.
- Dax T., Loibl E., Oedl-Wieser T. (1995a) *Erwerbskombination und Agrarstruktur, Entwicklung landwirtschaftlicher Haushalte im internationalen Vergleich*, Forschungsbericht .No. 33 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Vienne.
- Dax T., Loibl E., Oedl-Wieser T. (éds.) (1995b). *Pluriactivity and Rural Development, Theoretical Framework*. Rapport de recherche No. 34 du Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Vienna.
- Day G., Rees G. et Murdoch J. (1989). «Social change, rural localities and the state». Dans: *Journal of Rural Studies*, **5**, pp.227-244.
- EC-COMMISSION (1993). *Farm household adjustment in Western Europe 1987-1991*, Rapport final du programme de recherche sur des structures agricoles et sur la pluriactivity, Bruxelles/Luxembourg. Tomes I et II.
- FAO (1996) *Overview of the socio-economic position of rural women in selected Central and Eastern European Countries*, Rome.
- Fuller A.M. et Bollman R.D. (1992). «Farm family linkages to the non-farm sector: the role of off-farm income of farm families» Dans: *Rural and Small Town Canada*, (éd. R.D. Bollman) Thompson Educational Publishing Co., Toronto.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften - KEG (1997). *Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1996*, Bruxelles/Luxembourg.
- Krašovec, S. (1982) *Part-time farmers and their adjustment to pluriactivity*. Travaux du séminaire, 20-24 juin 1981, Ljubljana.
- Loibl, E. (1997) *Der Weg entsteht im Gehen, Bäuerliche Initiativen im ländlichen Raum*. Rapport de recherche n° 39 du Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Vienne.
- Marsden, T. (1995) «Beyond Agriculture? Regulating the New Rural Spaces» Dans: *Journal of Rural Studies* **11** (3), pp.285-296.
- OCDE (1978) *Part-time Farming in OECD Countries: Rapport général*, Paris.
- OCDE (1995) *A Review of Farm Household Incomes in OECD Countries*, Paris.
- OCDE (1998a) *Rural amenity in Austria, A case study of cultural landscape*, Paris.
- OCDE (1998b) *Agricultural policy reform and the rural economy in OECD countries*, Paris.
- Schmitt G. et Burose,C. (1996) *Wie verhält es sich mit dem „Einkommensproblem“ der Landwirtschaft in entwickelten Volkswirtschaften?* Luxembourg.

Les formes d'utilisation des terres en milieu rural et leur incidence sur la nature en Europe

M. François H. BETHE
Centre DLO-STARING
Wageningen, Pays-Bas

1. Introduction

Les zones rurales européennes sont en constante évolution. Au cours de ces dernières décennies, les changements ont été plus radicaux du fait d'une optimisation croissante des systèmes de production, de l'ouverture des marchés ainsi que de l'élimination des mesures de protection et des subventions à la production agricole. L'augmentation de la pression urbaine, un relèvement des normes écologiques et un alourdissement de la fiscalité contribuent à cette transformation qui, considérée dans son ensemble, se présente de façon extrêmement nuancée: alors que l'on trouve, d'un côté, des systèmes de production agricole en voie d'intensification, avec pour avatar extrême une industrialisation agricole totalement indépendante des conditions du sol, d'un autre côté, des zones dans lesquelles, pour des raisons locales mais aussi extérieures, les nouvelles possibilités de développement se trouvent limitées présentent des modes de production agricole de plus en plus extensifs, voire marginaux. Les besoins en espaces urbains à des fins de logement, de loisirs, d'activité industrielle ou de création d'infrastructures ont toujours dominé le marché localement; à présent, du fait de la croissance démographique, d'une mobilité accrue et de contraintes d'espace, ces besoins se font de plus en plus sentir jusque dans les zones rurales. Depuis quelques temps, la protection de l'environnement et la gestion de la nature font l'objet d'une attention croissante, en partie stimulée par les préférences des consommateurs. Les citoyens réclament de plus en plus d'espaces naturels, et l'attention apportée à la conservation des types de paysages agricoles traditionnels ne cesse de se renforcer.

Afin d'étudier les perspectives de développement, l'Agence nationale d'aménagement du territoire des Pays-Bas a lancé en 1992 le projet «Les zones rurales et l'Europe» (le projet RA&E); celui-ci s'est achevé en 1997 par un rapport final. L'objectif des recherches présentées dans ce document (Bethe, 1997) était de rattacher les résultats du projet RA&E au Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Les processus évolutifs importants que connaissent actuellement les zones rurales d'Europe, tels qu'intensification, augmentation d'échelle, diversification et marginalisation, ainsi que les conséquences de ces transformations pour le patrimoine culturel, ont été analysés dans le cadre de cette étude.

2. Zones rurales en transition

Cette recherche a consisté dans un premier temps à mettre en évidence les divers processus évolutifs observés dans les régions européennes.

L'évolution actuelle du secteur de l'agriculture est dominée par une tendance à l'optimisation des intrants des moyens de production et à une réduction des coûts. L'analyse de cette intensification en fonction de plusieurs sous-processus nous permet de nous faire une idée de l'évolution actuelle et future de l'utilisation des sols du fait de l'intensification que connaît le secteur de l'agriculture. Par ailleurs, l'optimisation de la production, avec une utilisation minimale, par exemple, des terres comme moyen de production, aura pour conséquence, dans certaines régions d'Europe, que la production agricole tendra inévitablement à perdre de sa prépondérance. Dans un premier temps, ce processus sera défini comme une extensification, dans la mesure où le point de vue adopté consiste à considérer l'agriculture en termes de production par unité de surface et de contribution au produit régional brut.

En raison de la forte concurrence qui caractérise le marché foncier, l'intensification représente aujourd'hui une réponse courante dans le secteur de la production agricole. Dans un contexte urbain, la poursuite de la production agricole ne peut être considérée comme un choix réaliste que si la terre est utilisée de façon efficace. C'est la raison pour laquelle c'est le choix le plus extrême, celui de l'industrialisation, qui a été retenu. On assiste à une disjonction entre la terre et la production agricole, qui commence à se comporter davantage comme une forme de production industrielle. Cette tendance est plus particulièrement marquée dans des secteurs tels que l'horticulture sous serre et l'élevage intensif. En second lieu, certaines activités qui se déroulent plus loin des centres urbains, et sont par conséquent moins influencées par le marché foncier, présentent néanmoins une tendance similaire à l'intensification de l'utilisation des sols, dans la mesure où elles visent à une production élevée à l'hectare et, du fait de la nature même de la production, tendent à se concentrer. Tel est particulièrement le cas pour l'horticulture, les cultures maraîchères, la culture de bulbes, l'arboriculture, la viticulture et la culture de l'olivier. Ce processus est appelé concentration spatiale. Dans d'autres secteurs de l'agriculture, toutefois, où la nature de la production ne permet pas d'envisager des gains de productivité grâce aux méthodes actuellement utilisées dans l'horticulture, la tendance à une augmentation de la production à l'hectare est moins marquée; ainsi en va-t-il de l'élevage laitier et des cultures de labour, dont les marges bénéficiaires plus faibles excluent dans une large mesure des rendements supérieurs à l'hectare. La production est alors augmentée par une extension de la superficie exploitée: il y a augmentation d'échelle.

L'extensification est considérée comme le contraire de l'intensification. Par conséquent, les zones qui, en Europe, ne sont pas concernées par l'un des trois processus d'intensification identifiés plus haut peuvent être considérées comme dominées par l'extensification. Deux processus – la diversification des activités et les nouveaux vecteurs économiques (sylviculture, habitation, production d'eau, loisirs et tourisme) – vont à l'encontre de l'extensification. Ces nouvelles fonctions offrent un certain nombre de possibilités en termes d'utilisation des sols et revêtent une importance économique non négligeable dans diverses régions. Enfin, certaines zones sont en cours de marginalisation, ce qui signifie qu'elles connaissent des processus d'extensification de l'agriculture, sans toutefois disposer d'un potentiel particulier.

3. **Rendre les processus ruraux opérationnels**

Les trois processus d'intensification ont été analysés à partir d'un nombre d'indicateurs limité. Ont été étudiées des zones dans lesquelles de telles tendances peuvent déjà être observées aujourd'hui et qui, en raison de la structure du secteur agricole et/ou de leurs caractéristiques spatiales et démographiques (concentration de population, par exemple), sont susceptibles de connaître ce type de processus d'intensification. Concernant le premier d'entre eux, c'est-à-dire l'industrialisation, on a supposé qu'il existait un rapport avec l'infrastructure et l'urbanisation, en partant de l'hypothèse selon laquelle les endroits plus proches d'une infrastructure importante ou d'une agglomération possèdent des avantages comparatifs et sont par conséquent davantage susceptibles de connaître un tel processus à l'avenir. Les deux autres processus d'intensification sont davantage liés à la nature des sols et leur potentiel a par conséquent été évalué en fonction des aptitudes des sols.

Les processus d'industrialisation et de concentration spatiale de l'agriculture sont relativement indépendants des contraintes liées aux sols. En Europe, les entreprises s'engageant dans de tels processus ont à leur disposition de vastes espaces, ce qui permet de combiner les stratégies d'implantation avec une optimisation de la qualité spatiale, mais signifie également que l'on peut s'attendre à une concurrence internationale croissante pour ce type de capacité de production.

Les augmentations d'échelle présentent un intérêt particulier pour les zones de plaine en Europe et constituent un choix réaliste pour de futurs modes d'utilisation des terres agricoles. Si la tendance à l'intensification devait se poursuivre, par exemple dans l'élevage laitier, ce secteur pourrait être appelé à se concentrer dans un nombre limité de régions telles que le sud du Danemark, le nord-est des Pays-Bas, les Flandres, la Bretagne, les Landes, l'Île de France et le delta du Pô.

Pour les autres régions, c'est l'extensification de l'utilisation agricole des terres qui paraîtra préférable. Pour les régions en question, la carte de l'extensification a été étudiée selon divers points de vue. De nouveaux vecteurs économiques tels que le logement, la production d'eau et le tourisme font leur apparition. L'étude menée par le STARING Centre sous le titre *Retour dans le futur* (Back to the Future, van de Klundert et al., 1994) donne un aperçu des perspectives des diverses fonctions dans les zones concernées par l'extensification. Une autre possibilité réside dans la diversification au sein du secteur agricole lui-même, qui a également fait l'objet d'une représentation cartographique dans l'étude du STARING Centre évoquée ci-dessus.

L'incidence de l'extensification – phénomène opposé à celui d'intensification de l'agriculture – est essentiellement liée à trois facteurs: l'aptitude des sols, la pente et l'altitude. Sont susceptibles d'être dominées par un tel processus les régions d'altitude et, dans un contexte européen, les régions périphériques (Baldock et al., 1996). En particulier, la diversification constitue le meilleur choix pour certaines régions de la péninsule ibérique et du centre de la France. La grande majorité des zones susceptibles d'extensification offrent des possibilités variées, dont un grand nombre sont de faible échelle, de nature locale et ne représentent qu'une amélioration marginale pour le produit régional brut. Alors qu'elles peuvent, dans certaines localités, apporter une solution à la désertification des communautés rurales, elles présentent au plan régional une gamme de possibilités plus diffuse.

Enfin certaines des zones restantes sont en voie d'extensification, et n'offrent strictement aucune possibilité pour les nouveaux vecteurs économiques ou pour la diversification. L'impression qui s'en dégage est qu'aucune fonction économique présentant une dimension spatiale n'est adaptée à ces zones et que, par conséquent, en termes d'aménagement du territoire, celles-ci tendent à être de plus en plus négligées – c'est alors que se manifeste le processus de marginalisation.

L'impression positive initiale selon laquelle seules quelques zones risqueraient ainsi d'être marginalisées doit être dans une certaine mesure mitigée. En effet, nombre de zones présentant de bonnes perspectives pour de nouvelles fonctions économiques doivent encore faire la preuve qu'elles sont capables d'aller à contre-courant des tendances actuelles. En tout état de cause, ces zones se trouvent face à la nécessité de mettre en œuvre une politique de planification économique régionale fine et rigoureuse.

Lorsque des terres agricoles utilisées de façon intensive font l'objet d'un retrait de la production – lequel peut également être la conséquence d'une politique gouvernementale – les qualités de tampon du sol peuvent changer, entraînant la diffusion de substances toxiques ou polluantes. Si une région, en raison par exemple de son attrait ou de son éloignement, ne voit pas les contraintes topographiques, climatiques ou pédologiques parallèlement compensées par une augmentation du prix de la terre ou une aide de l'Etat, il faut s'attendre à ce que se manifestent les conséquences physiques et sociales de la marginalisation.

Une marginalisation de l'agriculture peut se produire à proximité des centres urbains si l'augmentation du prix des terrains fait que leur vente fournit des revenus suffisants, si les choix d'expansion de l'agriculture sont limités et si l'industrialisation de cette dernière apparaît trop difficile. Bien que des problèmes d'ordre esthétique risquent alors de se poser et de nécessiter la mise en œuvre de politiques appropriées, la dimension sociale de ce type de marginalisation «relative» est moins inquiétante (Bethe et Bolsius, 1995).

4. Evaluation de la typologie des processus

Dans l'ensemble, la typologie des processus évolutifs qui viennent d'être décrits fournit un aperçu intéressant et stimulant des possibilités et des menaces spécifiques aux diverses régions d'Europe et s'est révélée être un instrument utile pour évaluer leur évolution future. Elle permet en effet aux responsables de l'élaboration des politiques de se faire très tôt une idée des modifications qui risquent d'affecter plus tard la structure des zones rurales et, ainsi, d'anticiper ces modifications au niveau des politiques d'aménagement du territoire.

5. Réalisation d'une carte européenne de la nature

Malgré l'ampleur des modifications qui ont affecté son environnement, l'Europe dispose d'un cadre naturel et d'une vie sauvage à la fois riches et variés. De précieux écosystèmes se trouvent néanmoins partout confrontés à des pressions et dégradations.

Au plan national, une intense activité de désignation a conduit à la constitution d'environ 40 000 sites protégés en Europe (évaluation Dobris), dont la superficie totale n'est toutefois pas connue. Il arrive souvent qu'un même site soit protégé par différents types de mesures. Toutes ces initiatives prises aux plans national et international n'ont pas encore réussi à stabiliser les écosystèmes du continent européen et à interrompre la dégradation de sa flore et de sa faune. La connaissance de l'ensemble des surfaces protégées à des fins de conservation de la nature n'en est pas moins une question importante pour le développement d'activités humaines en zone rurale. Le manque de données ne permet pas de visualiser toutes les zones désignées; même après une décennie de coordination dans la collecte de données sur l'environnement (projet Corine par exemple), la localisation exacte des zones protégées n'est pas encore connue de façon précise.

On assiste toutefois à une évolution. Le développement de réseaux écologiques a bénéficié d'un consensus général dans le cadre des stratégies nationales et internationales concernant la nature.

La Convention sur la biodiversité, l'action «Parcs pour la vie» (*Parks for Life*) de l'UICN et la Stratégie paneuropéenne pour la diversité biologique et paysagère, mise en œuvre sous l'égide du Conseil de l'Europe et du PNUE, sont autant d'initiatives récentes dans ce domaine, qui tendent à une vision plus intégrée de la protection de la nature grâce au développement de réseaux écologiques et au caractère durable du développement rural en dehors des zones protégées, l'objectif commun étant la conservation et le développement de la biodiversité en Europe.

Les zones présentant un intérêt pour la conservation de la nature en Europe illustrent la stratégie EECONET, élaborée à partir de la Déclaration EECONET (Sofia, 1995). Les activités internationales menées dans le contexte de l'EECONET et d'un Réseau écologique paneuropéen peuvent être considérées comme s'inscrivant dans le cadre de la Stratégie paneuropéenne pour la diversité biologique et paysagère (CENC, 1996).

Une étude réalisée par Bischoff et Jongman (1993) a permis de réaliser une version plus détaillée de la carte de base EECONET, établie dans le cadre d'une autre étude consacrée aux modalités futures de l'utilisation des sols dans l'Union européenne. Des informations supplémentaires ont pu être prises en compte concernant le contenu des zones couvertes par l'EECONET; par ailleurs, un certain nombre de zones nouvelles ont été rajoutées au titre des nouveaux Etats membres de l'Union européenne, la Suède, la Finlande et l'Autriche: il s'agit d'identifier les zones présentant soit des menaces, soit des perspectives en matière de conservation de la nature après confrontation avec des processus ruraux.

De manière générale, les réserves naturelles européennes en zones humides et en plaine sont menacées par l'intensification, alors que les zones de montagne sont menacées par une extensification qui risque de déboucher sur leur marginalisation.

Quel que soit le type de zone naturelle considéré, tous les processus d'intensification décrits constituent une menace.

L'importante production d'engrais et une large utilisation de pesticides, caractéristiques de l'industrialisation, sont à l'origine de graves dommages écologiques pour tous les types de zone naturelle considérés. Dans la mesure où l'industrialisation exige comparativement peu de terres, ces problèmes peuvent être traités relativement facilement.

La concentration spatiale et les augmentations d'échelle entraînent des pertes au niveau des habitats, pertes qui sont dues au remembrement, à la gestion des eaux et à une utilisation intensive des sols, avec des conséquences particulièrement dommageables pour les réserves naturelles en zones humides et en plaine. Les zones de montagne sont moins affectées par ce phénomène dans la mesure où elles conviennent moins à ce type de développement de l'agriculture. Le conflit entre les augmentations d'échelle et les chaînes montagneuses de basse altitude est évident en Europe du Nord, notamment en Allemagne (Hesse, Bade-Wurtemberg et Bavière) et au Royaume-Uni (Ecosse); dans les zones montagneuses au-delà de 2 000 mètres d'altitude, ce conflit se limitera aux zones dans lesquelles l'agriculture est encore praticable, c'est-à-dire aux grandes vallées d'altitude.

La pluralité d'activités et les nouveaux vecteurs économiques peuvent être considérés soit comme des menaces soit, au contraire, comme des possibilités d'avenir, selon leur forme spécifique et la façon dont se présente le contexte en termes de conservation de la nature.

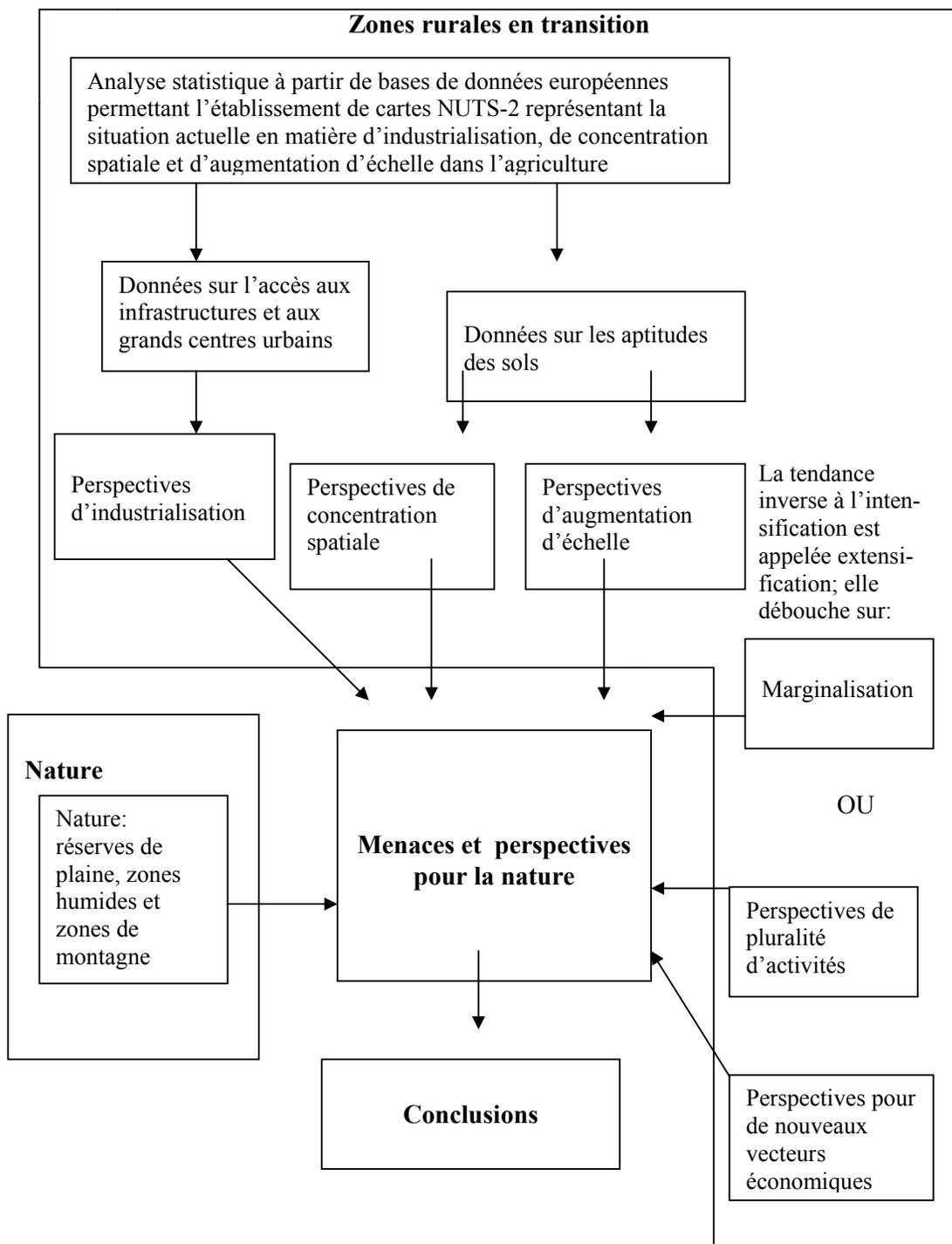
De manière générale, l'extensification de l'agriculture constitue un élément positif si l'utilisation agricole des terres peut se poursuivre de façon traditionnelle, avec des effets bénéfiques pour la nature. A un moment où l'on assiste à des abandons de terre, une évolution positive pour la nature est toujours possible, mais doit être soigneusement encadrée. C'est surtout lorsque la forme souhaitée du développement des espaces naturels dépend de la gestion des terres agricoles que les abandons de terre peuvent être considérés comme une menace.

6. Conclusions: processus ruraux et nature

L'Europe se caractérise par une extrême biodiversité. Il est vital d'adopter, pour la protéger, une optique durable. Cette étude a mis en évidence les graves menaces qui pèsent sur la protection de la biodiversité de l'Europe, tout en montrant qu'il existait de ce côté-là d'intéressantes perspectives. De manière générale, on peut dire que les zones humides sont menacées par les augmentations d'échelle, alors que les zones de montagne sont menacées par l'extensification et, en particulier, par la marginalisation. En ce qui concerne les autres catégories de paysage, le tableau est plus nuancé. C'est ainsi que le fait que d'importantes régions européennes soient adaptées à la production de bois à des fins commerciales peut également constituer une menace pour certaines caractéristiques naturelles. Ces menaces varient bien évidemment en fonction du type de paysage et de sa localisation.

La carte suivante montre clairement qu'il n'est pas facile d'évaluer les divers processus en simples termes de menaces et de perspectives. En ce qui concerne les trois processus d'intensification, il est en général possible de procéder à une estimation de leurs effets sur des caractéristiques naturelles régionales. Pour la majorité des zones en voie d'extensification, la réponse est moins simple, tout d'abord du fait de la coexistence possible de plusieurs perspectives dans une même zone, ensuite parce qu'il n'est pas facile d'apprécier les effets d'une approche particulière sur la nature.

Schéma 1: Zones rurales en transition



Toutes les zones présentant un intérêt du point de vue de la conservation de la nature doivent donner lieu à la définition d'objectifs précis. La directive sur les oiseaux ainsi que la directive sur les habitats constituent des lignes directrices particulièrement importantes pour cette identification. Il est par conséquent essentiel que les Etats membres procèdent à la désignation de leurs habitats et assument la responsabilité de développer un réseau géographique d'habitats de telle sorte que les zones présentant un intérêt pour la conservation de la nature soient transformées en zones protégées au titre de Natura 2000.

Il est particulièrement important d'identifier les zones dans lesquelles des mesures de gestion de la nature par les agriculteurs sont nécessaires pour protéger des habitats semi-naturels. Cette étude décrit une première approche vers la sélection de zones importantes à l'échelon européen.

Les régions dans lesquelles il sera difficile de mettre en œuvre des mesures de conservation de la nature en raison de processus d'intensification doivent faire l'objet de stratégies d'aménagement permettant la désignation de zones de protection de la nature et de zones tampons.

Les zones en voie d'extensification ont elles aussi besoin de stratégies d'aménagement permettant la poursuite d'activités de gestion de la nature par les agriculteurs, avec pour objectif la création d'aires naturelles. Il conviendra dans ce dernier cas de faire en sorte que les zones avoisinantes ne soient pas victimes de phénomènes (avalanches, érosion, inondations, etc.) tels que des activités humaines n'y seraient plus possibles.

Bibliographie

Baldock D., Beaufoy G., Brouwer F. et Godeschalk F. (1996). *Farming at the Margins: abandonment or redeployment of agricultural land in Europe*. Institute for European Environmental Policy and Agricultural Economics Research Institute. Londres/La Haye.

Beaufoy G. (1996). «Dry land farming in Extremadura, Spain». Dans: *Farming at the Margins*. IEEP/LEI. Londres/La Haye.

Bethe F.H. (1997). *Land-use in Rural Europe: processes and effects on nature and landscape*. Winand STARING Centre. Wageningen. Coordination éditoriale: Service gouvernemental pour l'Aménagement du Territoire, La Haye

Bethe F.H. et Bolsius E.C.A. (1995). *Marginalisation of agricultural land in the Netherlands, Denmark and Germany*. Service gouvernemental pour l'Aménagement du Territoire, La Haye/Bonn/Copenhague.

Bischoff N.T. et Jongman R.H.G. (1993). *Development of Rural Areas in Europe: the Claim of Nature*. Netherlands Scientific Council for Government Policy, La Haye.

Boogaard H. (1997). *Soil Suitability Europe*. Winand STARING Centre. Note interne. Wageningen, Pays-Bas.

ECNC (1997). *Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy*. Site Internet site: <http://www.ecnc.nl/doc/europe/legislat/strafull.html>

Klundert A.F., van de Dietvorst A.G.J. et van Os J. (1994). *Back to the Future*. Winand STARING Centre, Wageningen, Pays-Bas.

Service gouvernemental pour l'Aménagement du Territoire (1997). *Landelijke Gebieden en Europa: eindrapport*. Service gouvernemental pour l'Aménagement du Territoire, La Haye.

Service gouvernemental pour l'Aménagement du Territoire (version octobre 1995). Natural Vegetation of Europe, Bonn.

Rôle des politiques d'aménagement du territoire dans les zones rurales: le point de vue du réseau de recherches spatiales dans les Etats d'Europe centrale et de l'est

M^{me} Karina PALLAGST
Ingénieur, Coordinatrice du Réseau des instituts
de recherche en aménagement du territoire en
Europe centrale et orientale
Institut de développement écologique et régional
Dresde, Allemagne

Le Réseau des instituts de recherche en aménagement du territoire en Europe centrale et orientale organise une conférence sur le sujet «Vers une stratégie de développement territorial pour l'Europe – Le rôle des politiques d'aménagement du territoire dans les régions rurales» à Bled (République de Slovénie) les 21 et 22 septembre 1998. La présente note résume, à l'intention de la conférence, les principaux résultats obtenus et présente le point de vue du Réseau des pays d'Europe centrale et orientale sur les politiques d'aménagement du territoire dans les régions rurales, dans le cadre du processus en cours d'intégration européenne.

1. Historique

Le Réseau des instituts de recherche en aménagement du territoire en Europe centrale et orientale est un réseau de coopération constitué en 1992 à l'initiative du ministère fédéral allemand de l'Aménagement du territoire, de la Construction et de l'Urbanisme. L'établissement de ce réseau a pour principal objet d'entreprendre des recherches communes sur les questions européennes de l'aménagement de l'espace et de sa planification et de faire en sorte que les instituts participants échangent des informations sur les domaines actuels de recherche et les résultats, afin de favoriser la coopération entre ces instituts. Les autres objectifs consistent à assurer, de façon régulière, un Service de consultations en matière de politique de recherche en aménagement du territoire et à lancer des projets de recherche communs dans les différents pays d'Europe centrale et orientale.

Lors de la dernière conférence du réseau, tenue à Budapest, en 1997, les institutions participantes ont examiné les chances et les perspectives d'une politique commune d'aménagement de l'espace en Europe. A cet égard, l'initiative du Conseil de l'Europe, de mettre en place une Stratégie européenne d'aménagement de l'espace (principes directeurs d'aménagement durable de l'espace du continent européen) jusqu'à l'an 2000 a été très appréciée. Il est devenu évident que le Réseau des instituts de recherche en aménagement du territoire en Europe centrale et orientale est l'organisation qui doit appuyer le processus d'élaboration de cette Stratégie européenne et favoriser activement sa mise en place par des recherches.

Les participants à la conférence de Budapest ont fait de l'aménagement des régions rurales l'un des principaux domaines de recherche dans le cadre des activités futures du Réseau des pays d'Europe centrale et orientale. Il s'agit d'un enjeu important en regard d'une stratégie d'aménagement durable de l'espace européen. C'est pourquoi, cette année, la conférence porte sur le thème des régions rurales afin de progresser sur la voie d'une Stratégie européenne d'aménagement de l'espace dans le cadre du dialogue établi entre les instituts de recherche en aménagement de l'espace et les organes gouvernementaux.

La Conférence de Bled vise à réunir des chercheurs des pays d'Europe centrale et orientale, afin d'examiner les résultats de leurs études, de dégager les problèmes communs que posent les recherches en aménagement de l'espace dans les régions rurales et de favoriser de nouveaux projets de recherche entre ces instituts. Le lieu de la conférence a été choisi en fonction des activités du Conseil de l'Europe, afin de tenir compte du point de vue des instituts de recherche relevant du Réseau des pays d'Europe centrale et orientale dans les débats politiques.

2. Sujets devant être examinés

L'une des principales questions qui se posent en relation avec la recherche est la suivante: sur quoi se fondent les Stratégies européennes d'aménagement de l'espace des régions rurales ? Les exposés commenceront par indiquer le contexte et les perspectives dans lesquelles s'inscrivent les principes directeurs d'aménagement durable de l'espace du continent européen. Les notions d'aménagement des régions rurales d'Europe occidentale sont tout aussi importantes. C'est pour cette raison que les expériences faites dans le cadre de la Stratégie européenne d'aménagement de l'espace seront présentées.

De plus, les conditions institutionnelles et les stratégies possibles d'aménagement des régions rurales seront inscrites à l'ordre du jour de la conférence, ainsi que les tendances de l'aménagement de l'espace et les structures des zones d'établissement des régions rurales d'Europe centrale et orientale.

Les activités de la conférence du Réseau des pays d'Europe centrale et orientale seront menées dans le cadre de groupes de travail thématique sous le titre «Mise en place de Stratégies européennes d'aménagement de l'espace pour les régions rurales» afin d'intensifier le dialogue entre les partenaires du réseau.

Les sujets ci-après seront au centre des débats:

La différenciation des divers types de régions rurales

Parmi les propositions faites dans ce groupe de travail figurent par exemple:

- la classification des régions rurales d'Ukraine en fonction de l'impact de la catastrophe de Tchernobyl et des perspectives d'aménagement;
- les enjeux de la politique d'aménagement de l'espace dans les régions rurales du sud de la Russie.

La modification de la fonction des villes petites et moyennes aux fins de l'aménagement des régions rurales

Parmi les propositions formulées dans ce groupe de travail figurent par exemple:

- la modification de la fonction des petites villes en Lettonie;
- le contexte régional de l'aménagement urbain et rural de faible dimension.

La privatisation et ses effets sur les régions rurales

Les propositions formulées dans ce groupe de travail sont, par exemple, les suivantes:

- la privatisation et ses effets sur les régions rurales, en mettant en évidence la transformation de l'agriculture - étude de cas de la frontière tchéco-bavaroise;
- la privatisation de l'agriculture dans la région de Kaliningrad dans le contexte du développement durable.

Ces trois groupes de travail s'attacheront aux questions suivantes:

- quels sont les défis qui se posent dans les régions rurales d'Europe centrale et orientale ?
- quels sont les chances et les risques de l'aménagement des régions rurales ?
- quelles stratégies permettent un développement durable des régions rurales en Europe ?

Pour appuyer la contribution de chargés de recherche débutants en Europe centrale et orientale, de jeunes chercheurs notamment ont été invités à présenter leurs études aux groupes de travail. Les études sont sélectionnées sur la base d'un concours organisé avant la conférence. A ce jour, vingt-cinq jeunes chercheurs de dix pays d'Europe centrale et orientale ont participé à ce concours pour avoir la chance de présenter leurs études à la conférence.

Les résultats des débats des groupes de travail permettront d'ouvrir de nouvelles perspectives aux régions rurales dans le cadre des «principes directeurs d'aménagement durable de l'espace du continent européen». Les débats des groupes de travail porteront aussi sur le rôle de la coopération au sein du réseau dans le cadre du programme. C'est pourquoi des conclusions seront dégagées aux fins de l'élaboration de ces principes.

De plus, afin de mettre en valeur le potentiel de recherche des instituts, le Réseau des pays d'Europe centrale et orientale suggérera des activités de recherche dans le cadre des Stratégies européennes d'aménagement de l'espace, actuellement poursuivies. Ainsi, le réseau est favorable à l'échange transnational des résultats des recherches entre les projets relevant de l'initiative communautaire Interreg II C lors de la conférence.

Stratégie globale de développement des zones rurales en Europe

M. Christian HUILLET
Consultant
Maisons-Laffitte, France

1. Le contexte

Le développement rural, dans pays de l'Europe est fortement influencé par l'état de l'économie générale de ces pays et de leurs interactions avec l'économie mondiale. Les perspectives d'expansion de la demande des produits agricoles qui occupent une grande partie de l'espace rural, l'importance de la population rurale ainsi que l'urbanisation ont bien évidemment une grande influence sur l'avenir des zones rurales.

Les zones rurales changent, se transforment et évoluent. Les populations ne sont plus tout à fait les mêmes qu'il y a vingt ans, elles restent importantes et c'est sans doute pour cette raison que le développement rural est considéré comme un problème de société qui suscite un intérêt variable mais toujours croissant des gouvernants sur ce que les zones rurales devraient être ou devraient devenir.

Cet intérêt de la part des décideurs de formuler et de mettre en place de nouvelles stratégies pour le développement des zones rurales n'est, par conséquent, pas entièrement nouveau, mais il se fortifie en Europe, année après année, depuis près de quinze ans. Les plus anciens se souviendront des actions entreprises dès 1987 et 1988 par le Conseil de l'Europe qui avait une «Campagne européenne pour le monde rural» dont les conclusions et recommandations ont été publiées en 1989. La Commission européenne devait publier en 1988 son fameux rapport sur «L'avenir du monde rural» (Communication de la Commission au Conseil et au Parlement du 22/7/88). L'OCDE, de son côté, devait créer en 1990 un Programme pour le développement des zones rurales après avoir entrepris depuis le début des années 80 des travaux sur la «Gestion publique des zones rurales» (cf. rapports sur: «la gestion publique rurale, la formulation de la politique rurale, Nouvelle gestion des services dans les zones rurales», etc.).

Plus récemment la réunion de Cork en Irlande organisée en 1996 par la Commission européenne devait constituer une étape dans la formulation de nouvelles stratégies pour le développement rural en Europe. On retiendra en particulier, l'énorme pas en avant dans la reconnaissance de la politique de développement rural et de la place de la politique agricole par rapport au développement rural. On retiendra aussi de cette conférence, la nécessité de redynamiser – dans l'intérêt des sociétés – les politiques de développement rural; rendre les zones rurales plus attractives pour les populations afin de leur permettre de travailler et de vivre au pays; continuer à promouvoir le développement rural durable dans un contexte international.

Que ce soit dans le cadre de la réflexion engagée autour de la communication intitulée «Agenda 2000» de l'Union européenne, que ce soit les travaux de renégociation de l'OMC ou encore de l'élargissement de l'Union européenne, la plupart des pays d'Europe sont à la recherche de nouvelles stratégies pour le développement des zones rurales ? Où en sommes-nous dans ces nouvelles stratégies de développement des zones rurales aujourd'hui ? Comment ces nouvelles stratégies se situent-elles par rapport aux politiques agricoles ? Que peut-on recommander aux pays de l'Europe sur ce que devraient être de «bonnes stratégies» de développement des zones rurales.

1.1. Mais de quoi parlons-nous en matière de développement des zones rurales ?

Certains diront que l'adjectif «rural», comme «urbain» d'ailleurs, est un terme générique qui recouvre une grande variété de situations et il est vrai que les pays d'Europe comme ailleurs donnent une grande variété de définitions. On assimile encore dans de nombreux pays de l'Europe, le mot rural avec les activités du secteur primaire, avec des modes d'exploitation de la terre, avec la distance par rapport aux centres urbains.

En Autriche, il n'y a pas de définition officielle des zones rurales; en France, les zones rurales sont celles qui ne sont pas urbaines; en Grèce, les zones rurales sont définies par des territoires de moins de 2 000 habitants; au Portugal, les zones rurales sont celles qui ne sont pas urbaines ou qui n'ont pas de centre urbain.

Cependant depuis le début des années 90, certains pays se sont mis d'accord sur la signification de la ruralité. Le concept est maintenant bien accepté. La ruralité est un concept spatial ou territorial. Le terme ne désigne pas un mode d'exploitation particulier de la terre, ni un niveau de développement économique, ni un secteur déterminé. En fait, le développement des zones rurales concerne l'ensemble de la population, du territoire et des autres ressources des campagnes et des petits centres de peuplement, situés en dehors de la sphère d'influence économique directe des grands centres urbains.

1.2. Le défi posé par le développement rural

L'écart entre les communautés rurales et de nombreuses communautés urbaines en Europe se creuse au regard de plusieurs critères touchant au bien-être économique et social. Même dans les pays de l'Europe où cet écart n'est pas criant, les analyses prospectives laissent penser qu'il pourrait évoluer défavorablement dans un avenir relativement proche.

Les zones rurales couvrent en Europe plus de 90 pour cent du territoire national et abritent en moyenne le tiers de la population totale et plus de 40 pour cent de la population totale dans certains pays de l'Europe, par exemple, en République slovaque, en Slovénie, en Albanie et en Roumanie. Les préoccupations auxquelles sont confrontées les États vis-à-vis des zones rurales concernent non seulement leur capacité d'adaptation aux ajustements structurels, mais ont également trait aux changements de leur environnement physique.

Tableau 1: Part de la population rurale dans la population totale dans quelques pays

Pays	Part de l'agriculture dans l'emploi total	Part de l'agriculture dans l'emploi total	Part de la population rurale dans la population totale
	Pourcentage 1989	Pourcentage 1995	Pourcentage 1995
République tchèque	9,9	4,7	25,3
Estonie	12,0	7,0	29,9
Hongrie	17,9	8,5	37,2
République slovaque	12,2	7,1	43,0
Pologne	26,4	25,0	38,1
Slovénie	11,8	10,4	49,7 ^a
Lettonie	14,6	17,4	31,0
Lituanie	17,6	23,5	32,0
Bulgarie	18,1	22,0	32,2
Russie	12,9 ^b	14,7	27,1
Ukraine	19,5 ^b	22,2	32,4
Albanie	49,9	64,6	60,0
Roumanie	28,2	35,7	45,1

a. 1994 au lieu de 1995.

b. 1990 au lieu de 1989.

Fondamentalement, le défi posé pour les zones rurales consiste à promouvoir un meilleur équilibre des opportunités économiques et des situations sociales à l'échelon national sans pour autant détruire les importants aspects du patrimoine rural et sans limiter les forces du marché conduisant à une performance accrue de l'économie nationale.

Face à ce défi, de nombreuses zones rurales sont susceptibles de connaître des ajustements profonds de leur structure socio-économique en réaction aux contraintes découlant de l'intégration croissante de l'économie mondiale, de l'emploi de nouvelles technologies, notamment de l'information, de l'émergence de préoccupations en matière d'environnement liées aux changements structurels du secteur de l'agriculture.

1.3. Place de l'agriculture par rapport aux zones rurales

Depuis 1992, les ministres de l'Agriculture des pays de l'OCDE ont reconnu que l'agriculture joue un rôle important dans le développement rural. Le tableau précédent met clairement en évidence que la part de l'agriculture dans l'emploi total dépasse 17 pour cent en Pologne, en Lettonie, en Lituanie, en Bulgarie, en Ukraine, en Albanie et en Roumanie. Dans d'autres pays de l'Europe l'emploi agricole est relativement modeste, il se situe en dessous de 5 pour cent en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en France, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Suède, en Suisse et se chiffre à 5,1 pour cent en moyenne dans les pays de l'Union européenne. Dans ces pays, les politiques sectorielles traditionnelles telles que l'agriculture apparaissent de moins en moins capables de stimuler le développement des zones rurales. De plus, les politiques agricoles se sont révélées notamment dans les pays de l'Union européenne, tant pour les contribuables que pour les consommateurs, comme étant très coûteuses. Ces politiques s'articulent autour du soutien des prix

du marché qui s'appliquent sur tout le territoire, quel que soit son degré de développement. Cette politique favorise plutôt les régions déjà prospères où se trouvent de grandes exploitations que les régions plus déshéritées qui auraient en fait plus besoin d'être soutenues financièrement.

Tableau 2: Transferts totaux associés aux politiques agricoles dans quelques pays d'Europe

Pays	1995	1996
Union européenne		
milliards d'ECU	106,0	94,7
milliards de \$US	138,6	120,3
République tchèque		
milliards de KrT	10,32	6,60
milliards de \$US	0,39	0,24
Norvège		
milliards KrN	23,84	21,71
milliards de \$US	3,76	3,36
Pologne		
milliards de NZI	9,51	15,48
milliards de \$US	3,92	5,74
Suisse		
milliards de FS	8,63	8,23
milliards de \$US	7,30	6,66

Les ministres de l'Agriculture des pays de l'OCDE devaient souligner lors de leur réunion d'avril 1998 que «au-delà de sa fonction première de fournir des aliments et des fibres, l'activité agricole doit contribuer à la viabilité socio-économique des régions rurales... l'activité agricole peut aussi façonner les paysages, apporter des avantages environnementaux tels que la conservation des sols, la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et la préservation de la biodiversité».

En d'autres termes, la politique agricole et la politique de développement rural sont chacune adaptées pour atteindre les objectifs déterminés. Si l'on fait jouer à la politique de développement rural et à la politique agricole le rôle qui leur revient, elles peuvent se compléter et ensemble, promouvoir l'intérêt public dans un environnement rural harmonieux, du point de vue écologique et culturel.

1.4. L'environnement et le développement rural

La beauté des paysages et le patrimoine culturel peuvent offrir de nouvelles possibilités d'activités économiques et d'emploi. Les zones rurales recèlent l'essentiel de nos ressources naturelles et de notre patrimoine culturel. Ces aménités – externalités positives – font l'objet d'une demande croissante. Elles peuvent contribuer au développement économique dans la mesure où, dans de nombreuses zones rurales d'Europe, ces activités constituent des sources potentielles d'avantages comparatifs dans les secteurs créateurs d'emplois comme les loisirs et le tourisme.

2. Quels sont les enjeux pour les pays d'Europe ?

Compte tenu de la définition du concept rural, de la place de l'agriculture dans les pays d'Europe par rapport au développement des zones rurales, des problèmes de coût de la politique agricole pour de nombreux pays d'Europe, il convient de rappeler quels sont les véritables enjeux pour ces pays d'Europe, en particulier les PECO et les NEI¹.

Comment passer directement des anciennes économies planifiées à des stratégies intégrées de développement des zones rurales à plus vaste portée ? Comment également éviter les conséquences négatives induites des politiques agricoles traditionnelles menées dans les pays de l'Union européenne ?

Cette nouvelle orientation des stratégies vers le développement rural devrait permettre de diminuer le coût de soutien à l'agriculture, de favoriser la diversification des revenus, de stimuler l'esprit d'entreprise et le développement de petites entreprises rurales et bien entendu d'atténuer l'exode des zones rurales.

Il est également conseillé pour les pays en transition de suivre avec la plus grande attention, en particulier pour les pays qui ont entrepris des démarches pour adhérer à l'Union européenne, l'évolution de la Politique agricole de l'Union européenne. Plus d'un Etat membre de l'Union européenne estime qu'il convient de déployer différemment l'aide aux exploitants agricoles en un soutien plus important vers les activités en zones rurales. La commission elle-même sous-entend qu'à l'avenir le soutien qui sera apporté aux PECO sera beaucoup plus orienté vers le développement rural que l'agriculture proprement dite. Il convient donc de faire le point sur ce que devraient être les «bonnes stratégies» pour le développement des zones rurales.

2.1. Deux remarques préliminaires dans la formulation de stratégies de développement des zones rurales

La première se rapporte à la diversité des zones rurales, la seconde a trait aux indicateurs ruraux.

2.1.1. La diversité des zones rurales

Comme l'a clairement montré le Thème 2 de ce séminaire, les zones rurales dans les pays d'Europe et d'ailleurs, ne sont pas identiques et sont à l'intérieur d'un même pays très différentes. Leur potentiel de développement ne peut être apprécié indépendamment du contexte culturel, social et économique et de son environnement physique. Chaque zone rurale est unique. Cependant afin de dégager des stratégies pour leur développement, la plupart des pays doivent se doter d'une typologie de leurs zones rurales reconnaissant ainsi que si elles ne sont pas identiques, il convient de les regrouper afin de dégager des stratégies de développement qui répondent le mieux à leurs préoccupations et aux besoins des populations. Il ressort des différentes typologies existantes des pays en Europe que de plus en plus les zones rurales sont aujourd'hui classées sur la base de leur place dans la géographie économique.

¹ Dans cette note, l'expression «pays d'Europe centrale et orientale» (PECO) recouvre l'Albanie, la Bulgarie, la Croatie, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie ainsi que les trois Etats baltes: l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Il faut y ajouter la République tchèque, la Hongrie et la Pologne bien que ceux-ci sont en outre membres de l'OCDE. S'agissant des «Nouveaux Etats indépendants» (NEI), la présente note se réfère seulement à la Russie et à l'Ukraine qui font partie du Conseil de l'Europe.

C'est ainsi que si l'on reprend une typologie mise au point à l'OCDE, que les zones rurales peuvent être définies en «zones rurales économiquement intégrées, en zones rurales intermédiaires et en zones rurales reculées». En d'autres termes:

- les zones reculées sont généralement celles où la densité de population est faible, les revenus les plus bas et où la moyenne d'âge des populations est relativement élevée. Elles sont fortement tributaires de l'emploi dans le secteur primaire et généralement l'offre de services de base est peu satisfaisante;
- pour les zones intermédiaires, la vitalité économique et sociale des différentes communautés à l'intérieur de ces zones est très variable. L'économie de ces communautés repose généralement sur un mélange d'activités des secteurs primaire et secondaire. Dans de nombreux pays, c'est dans ces zones intermédiaires que se trouvent les plus grandes exploitations agricoles;
- quant aux zones économiquement intégrées, elles ont vu leur population s'accroître et se situent généralement près des centres urbains. Sur le plan de l'emploi, elles s'appuient sur une ou plusieurs activités du secteur secondaire ou tertiaire – bien que l'agriculture continue d'y occuper une certaine place – ce sont également les zones où les menaces sur le patrimoine environnemental, social et culturel pèsent le plus.

2.1.2. *La nécessité de disposer de bons indicateurs ruraux*

Toute politique ne peut être crédible et ne peut intéresser les décideurs que si elle s'appuie sur un certain nombre d'indicateurs qui permettent de formuler et de mettre en œuvre la politique. Pour le développement rural, le problème est complexe, le développement rural étant une affaire multisectorielle, on ne peut donc pas le décrire en s'appuyant sur un seul secteur économique particulier, par exemple le secteur agricole. Par contre, le développement rural étant une affaire de population et de territoire, c'est dans cette direction qu'il faut chercher des indicateurs. Il est dans ces conditions, vivement conseillé aux pays d'Europe qui sont à la recherche de stratégies globales de développement de leurs zones rurales de disposer de bons indicateurs ruraux.

La recherche d'indicateurs doit s'appuyer sur des unités existantes. L'OCDE a mis au point une méthode de collecte et de traitement de l'information en s'appuyant sur des données se situant à deux niveaux, un niveau local et un niveau régional. Le niveau local représente une trame territoriale très détaillée et permet de procéder à des analyses du développement rural qui mettent en évidence des zones «homogènes» soit rurales, soit urbaines. Le niveau régional constitue une trame moins détaillée qui permet une bonne analyse des problèmes au niveau des trois régions types mentionnées ci-dessus et qui sont plus ou moins rurales.

Sans rentrer dans le détail de la méthode de l'OCDE, au niveau local comme au niveau régional, le seuil de densité choisi est de 150 habitants au km². Il permet de distinguer les communautés rurales des communautés urbaines. Pour les zones reculées, mentionnées ci-dessus, reconnues comme essentiellement rurales, plus de 50 pour cent de la population habite dans des communautés rurales. Pour les zones intermédiaires considérées comme relativement rurales, la part de la population rurale varie entre 15 et 50 pour cent. Enfin, pour les zones économiquement intégrées considérées comme essentiellement urbanisées, moins de 15 pour cent de la population est classée «rurale». Cette typologie mise au point par l'OCDE permet de décrire les différentes zones rurales par rapport à la population, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 3: Population par type de région dans quelques pays d'Europe, 1990

Pays	Population dans les communautés rurales	Population par type de région		
		Essentiellement rurale	Relativement rurale	Essentiellement urbanisée
	Pourcentage de la population nationale	Pourcentage de la population nationale		
Turquie	59	58	30	12
Norvège	59	51	38	11
Suède	43	49	32	19
Finlande	55	43	37	20
Danemark	42	40	38	22
Autriche	42	40	39	22
Irlande	43	47	15	38
Grèce	37	42	24	34
Portugal	36	35	22	43
République tchèque	29	15	57	28
France	37	30	41	29
Espagne	30	17	46	37
Italie	22	9	44	47

Source: OCDE.

Il permet aussi d'appréhender d'autres caractéristiques des différentes zones rurales, par exemple la structure de l'emploi. Les moyennes nationales ne tiennent généralement pas compte de la diversité des zones rurales. La typologie des zones rurales présentée succinctement au paragraphe précédent permet de constater que la structure de l'emploi est différente d'une zone rurale à une autre, comme le montre le tableau ci-après. En résumé, les stratégies de développement à proposer devront incontestablement tenir compte de ces différences qui ne peuvent être mises en évidence qu'à partir de bons indicateurs.

Tableau 4: Structure de l'emploi par type de région dans quelques pays (en pourcentage)

Pays	Secteur	Régions essentiellement rurales pourcentage	Régions relativement rurales pourcentage	Régions essentiellement urbanisées pourcentage
République tchèque 1991	agriculture	23	13	3
	industrie	41	48	41
	services	37	39	56
Hongrie 1990	agriculture	27	12	4
	industrie	34	42	38
	services	39	46	58
Pologne 1993	agriculture	44	22	5
	industrie	23	30	43
	services	33	48	52
République slovaque 1994	agriculture	22	13	4
	industrie	42	48	29
	services	36	39	68

3. Stratégies globales de développement des zones rurales

Les stratégies de développement des zones rurales doivent s'articuler autour de trois axes qui recouvrent des aspects économiques, des aspects sociaux et des aspects environnementaux (ou d'aménités), à savoir:

- tout d'abord, les pays doivent renforcer la compétitivité (le développement économique) des zones rurales de manière à ce qu'elles contribuent pour leur part au développement économique national. Une plus grande compétitivité du secteur rural est de nature à contribuer à la réalisation des objectifs globaux de développement économique à l'échelon national et donc à avoir des retombées bénéfiques pour l'ensemble de la collectivité. Les stratégies pourront consister par exemple, à augmenter les créations nettes d'emplois, à développer l'esprit d'entreprise, à améliorer la performance économique d'un secteur particulier (le développement d'un produit niche);
- la deuxième série d'actions vise à offrir aux populations rurales la possibilité d'avoir un niveau de vie en gros comparable à celui du reste du pays. Cette stratégie répond à un souci général de justice sociale et d'équité. L'objectif est de permettre aux citoyens d'opter pour la vie à la campagne et un mode de vie rural tout en jouissant d'un niveau de vie comparable à celui du reste de la population. L'action peut consister à réduire les profondes disparités sur le plan des revenus moyens et du «sous emploi» et assurer aux populations rurales un accès à peu près satisfaisant aux services de base essentiels. Dans la pratique, cette affirmation appelle des nuances. Tous les pays en Europe admettent qu'il n'est ni possible, ni souhaitable de rechercher à protéger toutes les communautés rurales, l'objectif de la politique de développement rural est de garantir un niveau de vie minimum;
- enfin, une autre stratégie essentielle en matière de développement des zones rurales consistera à recenser, mettre en valeur et/ou protéger des éléments clés du patrimoine national, construit ou naturel, se trouvant des les zones rurales (la gestion des biens d'intérêt public). Ces aménités rurales sont souvent le résultat de l'interaction de l'activité de l'homme et de la nature pendant des générations. Les habitants des zones rurales ne parviennent pas toujours à tirer parti de ces aménités en raison de leur caractère de bien collectif et donc de l'absence de marché et de prix reflétant leur valeur. Si dans certains cas, comme le développement du tourisme, la mise en valeur des aménités est possible par les forces du marché, un certain nombre de situations nécessite la mise en place par les gouvernements de politiques et d'instruments spécifiquement conçus pour rémunérer la fourniture d'aménités.

En résumé, les stratégies de développement des zones rurales doivent aborder trois types de problèmes: la création d'emplois, le désenclavement des zones rurales et la mise en valeur des aménités.

Pour répondre à ces problèmes:

3.1. *Une approche à deux niveaux*

Une approche à deux niveaux qui recouvre à la fois des mesures d'ordre général visant les caractéristiques communes à toutes les zones rurales et des mesures adaptées aux caractéristiques propres à chaque type de zones rurales: reculées, intermédiaires ou économiquement intégrées. Les indicateurs permettront de localiser ces zones sur le territoire.

Relèvent notamment des mesures d'ordre général, le plus souvent de portée nationale, les politiques macro-économiques destinées à favoriser la croissance économique et divers dispositifs destinés à atténuer l'isolement des communautés rurales, en visant par exemple, l'éducation, les moyens de communication modernes et les systèmes de transport, la fourniture d'énergie.

Ces mesures d'ordre général doivent être complétées par des mesures spécifiques, bien adaptées à chaque type de zone: zone reculée, zone intermédiaire ou zone économiquement intégrée. C'est ainsi que, par exemple, il conviendra:

- pour les zones reculées, de développer des services et des infrastructures à condition, bien entendu, que le coût unitaire ou par habitant ne soit pas trop élevé; de préserver des zones riches et uniques du point de vue écologique compte tenu de l'intérêt qu'elles présentent pour la collectivité;
- pour les zones intermédiaires, traditionnellement zones ayant une vocation agricole et sachant que la création nette d'emploi dans ce secteur sera de plus en plus négative à mesure que la productivité augmentera, il conviendra de rechercher des stratégies pour la création d'emplois non-agricoles et vers la diversification de l'activité économique. Si l'agriculture reste viable dans la zone, il conviendra alors de développer par exemple des moyens de transport pour se rendre à la ville, ou chercher à se développer des produits créneaux ou produits niches;
- enfin pour les zones économiquement intégrées, ayant en fait moins de problèmes de développement par rapport aux deux zones précédentes on cherchera à mettre en valeur ou à préserver le patrimoine naturel ou culturel.

3.2. *Un examen plus approfondi de l'impact des politiques sectorielles*

Les pays ont recours traditionnellement à toute une panoplie de mesures pour le développement des zones rurales, chacune de ces mesures peut être bonne pour le développement rural – politiques agricoles, politiques de l'environnement – mais rarement les interférences positives ou négatives d'une de ces politiques par rapport à une autre est étudiée. Rarement également est convenablement évalué l'impact de telle ou telle politique sur le territoire ou sur le bien-être des populations qui résident sur ce territoire. Il est recommandé que les pays de l'Europe étudient mieux l'impact des politiques sur le développement rural avec de bons indicateurs et par rapport au territoire concerné: zones reculées, zones intermédiaires, zones économiquement intégrées.

3.3. *Des considérations stratégiques*

Les nouvelles stratégies de développement des zones rurales devront à l'avenir privilégier les stratégies axées sur la capacité d'initiative et d'entreprise au niveau local. Les mesures destinées à faciliter l'adoption de ce type de stratégies et à assurer les ressources nécessaires à leur mise en œuvre sont des éléments importants d'une politique de développement rural. Les actions en faveur du développement local qui prennent en compte les intérêts de la communauté locale concernée, renforcent les capacités locales, encouragent l'autonomie et favorisent l'émergence d'une culture entrepreneuriale, devront être encouragées.

De plus, de nouvelles opportunités existent dans pratiquement tous les secteurs, non seulement dans ceux qui connaissent une croissance rapide comme le tourisme et les loisirs mais aussi dans ceux, comme l'agriculture qui enregistrent une contraction nette. On peut songer, par exemple à la conception de nouveaux produits et à un positionnement commercial sur les créneaux spécialisés. Il est indispensable que les projets d'entreprise soient enracinés dans le contexte local, prenant en compte les ressources et les coûts d'opportunités. Il est clair qu'aucun secteur n'apportera la solution à tous les problèmes économiques des zones rurales mais tous peuvent y contribuer.

De plus, lorsque le potentiel de développement est limité, les mesures efficaces par rapport à leur coût destinées à assurer un niveau de services minimum, en particulier les mesures en faveur de l'éducation et la santé destinées à préserver et mettre en valeur les ressources humaines, sont à retenir.

Ce qui précède montre bien la nécessité de concevoir des stratégies globales coordonnées et intégrées suivant un équilibre à trouver entre des aspects démographiques, économiques, sociaux et d'environnement. Ils sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Population	Bien-être social et équité
densité	revenu
évolution	logement
structure	éducation
ménages	santé
collectivités	sécurité
Economie et performance	Environnement et viabilité
population active	topographie et climat
emploi	utilisation des sols
parts sectorielles	habitats et espèces
productivité	sols et eau
investissement	qualité de l'air

4. Conclusion

Le développement rural intéresse un éventail de plus en plus large d'acteurs, à tous les niveaux de l'administration, mais aussi dans le secteur privé et dans le réseau associatif. Face à ce défi, les pays en Europe devront s'efforcer d'améliorer la coordination et parallèlement d'encourager une plus large participation de la part des différents acteurs.

Comme tout sujet important, la politique de développement rural exige une localisation institutionnelle. La fonction essentielle consiste à identifier et coordonner dans un cadre approprié, les préoccupations touchant le monde rural afin d'éviter qu'elles ne soient traitées comme le sous produit d'une approche sectorielle.

Les autorités aux échelons intermédiaires et locaux ont un rôle décisif à jouer en matière de développement rural. Les administrations centrales doivent être à l'écoute des capacités d'initiative et d'impulsion indispensables des échelons intermédiaires et locaux.

Je terminerai par cet aspect institutionnel, car je considère qu'il contribue largement au sujet ou à l'échec du développement des zones rurales. Ceci est particulièrement vrai en Europe où les structures décisionnelles ont souvent des difficultés à s'adapter pour faire face aux nouveaux problèmes de société comme le développement intégré des zones rurales qui concerne, rappelons-le, plus d'un citoyen sur trois.

Annexe 1: Unités territoriales de base pour la collecte de données sur le développement rural dans quelques pays d'Europe

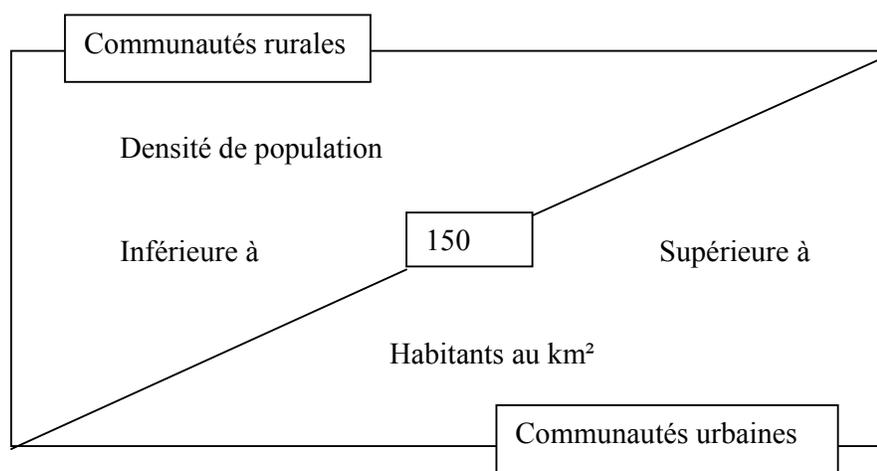
Pays	Niveau local	Nombre	Niveau régional	Nombre
Autriche	Gemeinden	2 301	Regionen	77
Belgique	Communes	589	Provinces	9 (+2)
Danemark	Kommuner	276	Aemter	15
Finlande	Communes	461	Small economic regions	82
France	Cantons	3 647	Départements	96
Allemagne	Kreise	543	Regierungsbezirke	47
Grèce	Demoi	5 939	Development regions	13
Irlande	DED/Wards	3 440	Planning regions	9
Italie	Comuni	8 097	Provinces	95
Luxembourg	Communes	118	Country	1
Espagne	Municipios	8 066	Provinces + Ceuta y Melilla	52
Suède	Forsamlingar	2 587	Lan	24
Royaume-Uni	Districts	485	Counties/Local authority regions	65

Annexe 2: Typologie des zones rurales

Niveau régional

Regions essentiellement rurales (ou reculées) >50 %	Régions relativement rurales (ou intermédiaires) 15-50 %	Régions essentiellement urbanisées (ou économiquement intégrées) <15 %
---	--	--

Niveau local



Annexe 3: Les objectifs des politiques de développement rural dans quelques pays d'Europe

République tchèque	La restauration et la préservation de la vie rurale et des traditions.
Union européenne	L' Article 130a du Traité instituant la Communauté européenne énonce que l'Union «vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions favorisées, y compris les zones rurales».
Finlande	Les objectifs de la politique rurale sont de veiller à la viabilité des collectivités rurales sur l'ensemble du territoire national, d'élever les conditions de vie des ruraux au niveau de celles des citoyens, de réduire les disparités des revenus et de l'emploi dans les différentes régions rurales et de veiller au maintien d'une population suffisante dans les villages.
Pologne	La définition de la politique régionale en faveur des zones rurales englobe un large éventail d'intérêts et porte sur les problèmes économiques et sociaux de toutes les branches économiques intéressées par le milieu rural et les petites villes ou qui y réalisent leurs objectifs déclarés.
Hongrie	La politique de développement rural s'inscrit dans la politique régionale qui a pour objectif principal de promouvoir le développement socio-économique harmonieux des régions.
Suisse	Le développement des zones rurales s'articule autour de la politique d'aménagement du territoire et la politique régionale, l'une est fondée sur la planification physique de l'usage des sols, l'autre vise à la correction des disparités régionales. Le nouveau Programme REGIO Plus est destiné à favoriser la diversification et la valorisation des potentiels locaux d'innovation et le renforcement de la compétitivité.

Maintien des zones rurales attrayantes pour les jeunes**M. Rudi BUCHER****Ingénieur agronome****Président de la Commission jeunesse rurale de la
Conférence européenne de l'agriculture (CEA-JR)****Gurbrü, Suisse****1. Le monde rural à l'ordre du jour**

La globalisation de l'économie et de la société a remis le monde rural à l'ordre du jour de l'agenda politique de l'Europe des années 90. De façon tout à fait justifiée il revient d'actualité. Et il est, à cet égard, étonnant de constater à quel point les jeunes sont peu impliqués. Mais c'est le manque de jeunes avec de l'initiative et de l'élan innovateur qui est un des problèmes majeurs des régions rurales. Le phénomène de vieillissement et d'exode que connaissent les zones rurales en Europe est patent. Sans jeunesse le développement durable du monde rural est difficilement concevable. Par ailleurs, on observe bien en Europe orientale la présence d'une jeunesse encore nombreuse, mais elle ne croit plus dans un avenir porteur de perspectives prometteuses. S'il n'est pas possible de mobiliser des jeunes animés de visions d'avenir, les efforts mis dans la planification de programmes de développement s'avèrent illusoire. Ce n'est donc pas sans raison que l'adage populaire dit «l'avenir appartient aux jeunes».

Le développement durable des régions rurales d'Europe est à l'ordre du jour de ce colloque de Ljubljana et de la Conférence ministérielle qui se tiendra à Hannovre en l'an 2000. Les principes directeurs qui doivent être décidés à Hannovre, sont pour nous les jeunes d'une importance décisive car ils façonneront pour au moins une génération et d'une manière directe le contexte dans lequel nous vivons. C'est pourquoi il est dans notre intérêt évident de manifester notre opinion. Une politique de développement et d'organisation de territoire sera d'autant plus complète et cohérente qu'elle prendra en considération des aspirations de la nouvelle génération.

A bien des égards les zones rurales ne sont pas très attractives pour les jeunes; qu'on pense par exemple aux possibilités limitées de formation et d'emploi ou encore à l'offre restreinte d'activités de loisirs. L'Europe est placée depuis le début des années 90 sous le signe de la liberté de déplacement et d'établissement. Il apparaît dès lors logique que la plupart des jeunes, et spécialement ceux à l'esprit d'initiative et d'innovation, migrent vers des régions plus attractives, même si secrètement leur coeur bat encore souvent pour leur patrie d'origine.

Les décideurs d'aujourd'hui font preuve de clairvoyance, dans le sens du développement durable, en s'attellant à lutter contre cet exode. Même si ce n'est pas là la première tentative de freiner ce phénomène. Les adultes font ce qu'ils pensent être bon pour la jeunesse. Mais procéder de la sorte ne peut mener qu'à l'échec car l'essentiel de la revendication des jeunes de ce XX^e siècle finissant n'est pas entendu. Et cette revendication est d'abord d'être pris au sérieux. «Etre pris au sérieux» veut dire en clair:

- écouter ce que les jeunes ont à dire;
- tenir compte de leur opinion dans la prise de décision;
- montrer aux jeunes les fruits de leur contribution.

2. Quelques particularités de la jeunesse

Une des raisons pour laquelle les jeunes, en particulier de la campagne, ne sont souvent pas pris au sérieux, écoutés de manière systématique et associés dans les prises de décisions, sont la particularité de la période de vie «jeunesse» et la manière dont la jeunesse est organisée dans le milieu rural.

2.1. *Le statut «jeunesse»*

Le statut de la «jeunesse» ne s'est développé qu'avec la société moderne. Dans le passé, le passage de l'enfance à l'âge adulte se faisait pratiquement sans transition. Aujourd'hui, la recherche d'un métier et la formation professionnelle prennent beaucoup de temps et sont souvent complexes.

Les limites d'âge pour les jeunes sont définies de manière différente. Dans ce texte, on comprend par jeunes les personnes qui ont passé la puberté (qui sont adultes en ce qui concerne les fonctions corporelles). Mais ils n'ont pas encore trouvé de place fixe dans la société (entre 15 et 25 ans environ).

2.2. *Séparation – un double défi*

Dans cette phase de vie, le jeune en développement se sépare de ses parents et effectue deux pas importants: d'une part, il commence à déterminer par lui-même qui il est et pourquoi il souhaiterait s'engager dans sa vie (développement de la personnalité/identité), d'autre part il cherche sa propre place dans la société et redéfinit l'ensemble de son réseau personnel de relation (intégration). Ce cheminement est particulièrement semé d'embûches en zones rurales en raison des profonds changements que la globalisation fait subir aux échelles de valeurs. Ce phénomène est encore plus marqué dans les pays ex-communistes sous l'effet des modifications du système politique.

2.2.1. *Développement de la personnalité*

Un adolescent recèle en lui beaucoup de talents qu'il ne connaît pas lui-même. C'est pourquoi les jeunes expérimentent beaucoup de choses sans grandes retenues. Ce réflexe inné est important. S'il est contrecarré, parce que l'environnement ne veut pas laisser l'espace de liberté nécessaire, alors ce potentiel se perd avec le temps, ou la personne se cherche un environnement plus favorable. A l'inverse, cela ne signifie pas que toute expérience doit être admise sans critique. Le dialogue pris au sérieux et engagé entre jeunes et moins jeunes conduit normalement à des solutions d'accord et à un processus d'apprentissage pour l'ensemble des participants.

2.2.2. *Une place à soi et un nouveau réseau de relation*

Dans la période de jeunesse, la vie exige de la part de l'être humain en milieu rural une grande indépendance. Il doit être mobile pour se rendre à l'école professionnelle ou supérieure d'une ville où souvent il séjourne toute la semaine. Durant cette période, il doit pouvoir subvenir à ses besoins avec l'argent à disposition et souvent travailler à côté. En même temps, il est confronté au commerce destiné aux jeunes qui est toujours plus agressif et il doit apprendre à former sa propre opinion et faire ses choix.

La société moderne favorise et requiert une indépendance très précoce de la part des jeunes en milieu rural, en particulier en Europe orientale. Mais s'ils veulent prendre part à la discussion concernant les décisions importantes, leur indépendance est tout à coup malvenue.

Fait avéré: un milieu où souffle un vent contraire permanent pour les jeunes idées est au plus haut degré non attractif pour les jeunes. Ils émigrent ou se résignent, et cela dans une phase très sensible de leur existence. Dans les deux cas, ils sont perdus pour la région en tant que «piliers» de développement.

Sur le chemin de l'intégration dans le monde rural et villageois, à la recherche de leur place dans la société, les jeunes sont donc tiraillés entre adaptation et opposition. Simultanément, ils sont encore dans des situations de dépendance (mots-clés: formation, finances, liens affectifs) et n'ont pas encore la confiance en eux pour pouvoir la montrer comme un adulte est à même de le faire. Ce dont les jeunes ont besoin, ce sont d'espaces de liberté, et ceci dans un double sens; des espaces physiques spécifiques et une marge de manœuvre permettant des expériences alternatives qui sans cela ne sont pas possibles dans un milieu traditionnel. De plus, ils doivent pouvoir afficher leur statut indépendant de jeunes.

2.3. *La peur d'une opinion manipulée*

Si les jeunes expriment une opinion «souhaitée», il est relativement facile de la faire entendre auprès des décideurs et de recevoir les informations pertinentes. Si l'opinion au contraire ne plaît pas, la tentation de manipulation transparaît immédiatement. On ne concède aux jeunes aucune opinion individuelle. Et ceci dans une ère où pratiquement chaque jeune surfe sur l'Internet et a accès à des flots d'informations non filtrées et de toute nature. En même temps, les connaissances de beaucoup d'adultes (en particulier dans les campagnes) en matière de techniques modernes d'information ne vont pas beaucoup au delà de l'utilisation d'un ordinateur comme machine à écrire.

De là découle une profonde méfiance. Cela empoisonne la qualité de vie des jeunes et des adultes. Cela rompt en particulier la compréhension mutuelle. Et aucun débat n'est aussi dangereux que celui qui n'est pas engagé par peur ou par ignorance. Un chemin adéquat consiste ici également dans la recherche d'une information active et d'un dialogue ouvert et transparent.

2.4. *Le panorama complexe des organisations de jeunes ruraux*

Dans l'entre-deux guerres, mais plus particulièrement après la deuxième guerre mondiale, en Europe occidentale des cercles d'intérêt très divers ont donné naissance à des groupements de jeunes. La conséquence en a été l'apparition d'un panorama fort complexe. Mentionnons les organisations de jeunesse rurale «classiques» apparues après la guerre. Au départ, il s'agissait d'associations de jeunes paysans. Certaines le sont restées, d'autres se sont transformées en des organisations regroupant l'ensemble des jeunes d'une région, parmi lesquels quelques-uns sont

encore des paysans. Mais elles sont loin de rassembler tous les jeunes du milieu rural. Dans beaucoup de pays, les organisations de jeunes ruraux créées et soutenues par l'Église catholique sont également très actives. Et dans beaucoup d'organisations de jeunes comme les éclaireurs ou les Jeunes fédéralistes européens (JEF), c'est plus un idéal que la référence à la région qui est au centre du cadre de référence. Malheureusement, la collaboration ne fonctionne souvent pas encore.

Dans les pays d'Europe centrale et orientale les groupes de jeunesse rurale ont été mis en place dès le changement de régime. Bien que certains de ces troupes préexistaient et se soient orientés sur le mouvement de jeunesse rurale de l'ouest, leur essence est différente. C'est pourquoi la notion de «jeunesse rurale» doit être utilisée avec retenue.

Actuellement, la situation en ce qui concerne les structures européennes de jeunesse rurale est la suivante:

Groupements paneuropéens:

- Comité des jeunes agriculteurs et clubs des 4H (ECYF4HC);
- Mouvement international de la jeunesse agricole et rurale catholique en Europe (MIJARC-Europe);
- Comité de la jeunesse rurale de la Confédération européenne de l'agriculture (CEA-JR):

Groupement dans l'Union européenne:

- Conseil européen des jeunes agriculteurs (CEJA).

Malheureusement la collaboration n'est à ce niveau également pas optimale. Les premiers projets sont en discussion. Un catalyseur très important a été la collaboration engagée depuis un an et demi avec le Comité «Agriculture et développement rural» de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Une collaboration à la définition des «Principes directeurs pour un développement spatial durable du continent européen» nous permettrait (quasi en tant que produit annexe) de faire un pas supplémentaire significatif.

2.5. Dépendance financière

Last but not least, un jeune est pratiquement toujours dépendant financièrement de ses parents et/ou d'une bourse, ceci parce qu'il n'a pas encore les qualifications et les compétences lui permettant de gagner sa vie sur le marché. Si l'on observe les statistiques du chômage des jeunes, on constate que même une formation professionnelle ou des études achevées ne représentent pas une garantie de trouver un travail. La situation est presque désespérée dans les régions rurales d'Europe orientale. Cela peut paraître banal et est considéré comme «parfaitement normal». Cela a cependant des conséquences pratiques importantes et doit donc également être relevé ici.

L'une d'entre elles est que les jeunes et leurs organisations ne disposent la plupart du temps que de faibles ressources financières. Ils obtiennent certes des appuis mais, par la même, perdent souvent une partie de leur indépendance. Ces aides financières ont par ailleurs de plus en plus tendance à se raréfier. Mais souvent derrière ces contraintes financières se cache un manque d'information et de savoir-faire pour connaître où de l'argent pourrait être obtenu.

2.6. *Pyramide de la confiance en soi*

Comme conclusion on peut dire, qu'il est important de connaître les jeunes et leurs organisations si l'on veut collaborer avec eux. Car la jeunesse doit se voir reconnaître un propre statut. Celui-ci doit être égal à celui des adultes, mais avoir un contenu spécifique aux jeunes. Les questions et problèmes qui apparaissent peuvent être expliquées à l'aide de la «pyramide de la confiance en soi».

Derrière les problèmes financiers des jeunes et de leurs organisations il y a très souvent la difficulté d'accéder à des informations pertinentes. A l'arrière plan se cache la plupart du temps un degré d'organisation insuffisant, ce qui est très marqué en ce qui concerne les jeunes du milieu rural. Mais sous-jacent il y a encore une difficulté plus fondamentale: la confiance en soi encore non consolidée de personnes disposant d'un grand potentiel qui sont à la recherche de leur identité et de leur place dans une société ébranlée par une profonde mutation des valeurs. Pour comparaison: la Croix Rouge par exemple n'a pas non plus de ressources propres, mais a accès malgré tout à d'importantes sources financières. Elle dispose en effet des informations pertinentes pour accéder à l'argent. Elle obtient ces informations parce qu'elle est puissamment organisée. Et l'organisation est forte parce qu'elle dispose de la confiance en soi nécessaire basée sur une identité inébranlable.

Donc si l'on veut faire vivre le statut de ces jeunes, il faut leur garantir les espaces de liberté géographiques et conceptuels nécessaires qu'ils puissent remplir sous leur propre responsabilité; et qu'ils aient ensuite aussi l'obligation de remplir! Ceci est un chemin sûr pour chaque région qui aimerait rester attractive pour sa jeunesse.

3. *Intégration dans une société entre traditions et modernisme*

Aménagement du territoire, participation, coopération, ménager et utiliser des espaces de liberté, tout cela doit être replacé dans une certaine perspective et un certain contexte. Ce qui ne va pas sans influencer les décisions et le processus de réalisations des actions. On sous-estime souvent cet état de fait, quand bien même il influence grandement l'attractivité d'un territoire.

3.1. *Culture du progrès et de la survie*

D'anciennes traditions et valeurs sont encore vivantes dans de nombreuses régions d'Europe. On reproche volontiers à ces régions d'être réticentes à l'innovation. Cette vision n'en est pas moins erronée, car on y trouve presque dans chaque ménage un téléviseur où on peut constater que les progrès biologiques et techniques pénètrent les pratiques agricoles. L'écrivain John Berger qualifie cette façon de penser de «réactionnaire» et l'attribue à la «culture de la survie». Ces personnes se considèrent comme des survivants, alors que les autres n'ont pas su faire et sont partis. Toute nouveauté est jugée au fait qu'elle aurait assuré ou facilité la vie, si on avait pu en disposer déjà auparavant. Si la réponse est «oui», il y a processus d'innovation; si c'est «non», la nouveauté est rejetée.

Pour les jeunes, cela signifie que:

- la possibilité de participer aux décisions concernant l'avenir leur est refusée, car il leur manque la légitimation, l'expérience conférée par l'âge pour une telle participation;
- les idées que les jeunes apportent ne sont normalement pas prises au sérieux.

Dans leur formation les jeunes s'accrochent à une autre façon de considérer la survie, ce que John Berger qualifie de «culture du progrès». La nouveauté y est vue comme bonne, jusqu'à la preuve du contraire. Cela conduit à des problèmes d'orientation, car deux mondes s'entrechoquent:

- d'une part le monde industriel-urbain, avec la formation, la profession, les médias, les loisirs et la consommation;
- d'autre part le monde rural-villageois avec le contrôle social, le lien avec la vie au quotidien, l'entraide des voisins, les distributeurs de rôles, les tabous, la tradition, la confidentialité et le caché.

Ces deux mondes n'ont que peu de points de contact. Pour les jeunes en espace rural, il n'y a que peu d'exemples et de possibilités de rassembler des expériences entre ces deux mondes. L'école ignore largement ce problème. Les jeunes filles, pour lesquelles la tradition n'ouvre pratiquement aucune possibilité d'expérimentation, rencontrent le plus de difficultés: Comment s'étonner qu'elles ne veuillent plus épouser des ruraux. N'est-ce pas là l'illustration de la non-attractivité d'une région ?

Autant que pour les jeunes, cela conduit pour les adultes en milieu rural à des problèmes d'orientation. La globalisation qui déferle sur les sociétés met à mal les valeurs de la culture de la survie. Les jeunes sont soupçonnés de vouloir renverser le monde traditionnel «intact», et que les jeunes revendiquent en plus des espaces de liberté et de la marge de manœuvre confère logiquement pour les adultes au cynisme.

A ce point-là, la recherche d'une coopération entre les deux parties requiert une approche très prudente. La création d'un climat de confiance nécessite du doigté, de la compréhension, de la patience et du temps.

3.2. *Rupture socio-économique en milieu rural dans les pays ex-communistes*

Dans les pays ex-communistes d'Europe les anciennes traditions n'ont survécu que très partiellement et ne peuvent plus être considérées comme vivantes dans les régions rurales. La rupture socio-économique en milieu rural n'en est que plus grave. Les problèmes d'orientation consécutifs au changement de système politique sont au moins aussi préoccupants que ceux provoqués par l'opposition entre culture du progrès et culture de la survie et leurs effets sont comparables.

Ces régions ne s'en sortiront pas sans aide financière extérieure. Les efforts ne porteront leurs fruits qu'à la condition que cet appui s'inspire de la logique de la pyramide de la confiance en soi (voir section 2.6) et table sur des jeunes porteurs d'initiative et de visions et arrivés par l'amour de leur région.

3.3. *Appréhender et évaluer*

En chacun d'entre nous existe un réflexe de défense face à l'innovation. Chaque signal, expérience ou sentiment est confronté à un patron personnel d'évaluation. Cela fonctionne si possible de façon telle que le patron n'ait pas besoin d'être modifié. On ne regarde par exemple un objet que jusqu'à ce qu'on puisse le classer. Mais de savoir si l'évaluation ou le schéma d'évaluation a du sens n'intéresse finalement pas.

S'il n'est pas possible de classer sans modifier le patron, alors les modifications mineures sont préférées, ceci pour minimiser les conflits intérieurs, voire les éviter. La personne a recours à des nombreuses stratégies de protection face aux conflits intérieurs: on néglige des informations, on évite des situations qui amèneraient à être confronté à de nouvelles expériences non souhaitées ou on donne à ces informations un autre sens (rationalisation).

Le réflexe d'évaluation (trop) rapide et de protection face aux conflits intérieurs se renforce avec l'âge. Plus la personne est jeune, plus son patron d'évaluation reste ouvert et souple. Avec le temps il se complexifie et se rigidifie.

Il est compréhensible que les jeunes provoquent des incendies avec leurs idées lorsque les décideurs bien établis ont peu l'habitude de les fréquenter. Car collaborer avec les jeunes signifie des conflits intérieurs permanents pour les adultes. Il n'en demeure pas moins vrai que ces conflits sont en général enrichissants, et permettent d'affiner les schémas d'évaluation personnels. Mais, il s'agit de le vouloir. Il n'y a pas de processus d'apprentissage sans volonté d'action.

3.4. Orientation régionale de la jeunesse rurale

La situation des écoles des possibilités de loisirs et de la mobilité à laquelle notre système oblige la jeunesse rurale conduit à la situation où les jeunes oscillent entre le village et la ville. Ils s'organisent en bandes plutôt qu'en groupes villageois. Avec comme conséquence qu'il n'y a ni véritable rupture avec le lieu d'origine ni véritable intégration à la ville.

A cela s'ajoute souvent le maintien d'une interdépendance économique entre les jeunes et leurs parents. Si la base financière de la famille est étroite, les jeunes participent au revenu familial; au contraire la famille participe aux obligations financières des enfants qui résultent de la nécessité de devoir réaliser l'indépendance. Dans ces relations de nature financière les jeunes sont gagnants; la famille assurant l'entretien ils peuvent se concentrer sur leurs envies d'indépendance (par exemple achat d'une voiture). Cela renforce l'ancrage des jeunes et facilite leur insertion (au village) dans le monde des adultes: en revanche ils perdent en liberté, ce qui peut générer des conflits.

La mobilité régionale et l'existence de structures de rencontre au niveau régional permet aux jeunes de conquérir un espace de liberté dont l'horizon ne se limite plus au monde traditionnel du village. C'est là qu'une recherche systématique d'espaces de liberté pour les jeunes se situe et que l'aménagement du territoire doit pouvoir prendre en considération, si l'on veut que la jeunesse apporte une contribution au développement collectif.

4. Aménagement du territoire – planification d'espaces de liberté

La recherche sur le monde rural a mis en évidence déjà dans les années 50 que les jeunes restaient en milieu rural si leur statut de jeunes était reconnu et s'ils disposaient de lieux appropriés que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la communauté villageoise. Aujourd'hui ces deux aspects sont d'une importance encore plus centrale pour une région. L'accès des jeunes à des espaces de liberté constitue donc un élément fondamental d'une politique durable de développement et d'aménagement spatial. Il ne suffit pas de miser sur le «hasard» pour dégager de tels espaces de liberté.

A cet égard la publication de la *Charte européenne de la participation des jeunes à la vie municipale et régionale* est à marquer d'une pierre blanche. Ces principes doivent maintenant trouver leur prolongement dans les principes directeurs en discussion.

4.1. *Approche intégrée entre politique de développement du monde rural et politique de la jeunesse*

Deux références fondamentales devraient trouver leur concrétisation dans les principes directeurs figurant dans la déclaration finale du symposium «Participation de la jeunesse au développement rural» tenu en mars 1998 à Strasbourg:

- la garantie d'une approche intégrée entre politique du développement rural et politique de la jeunesse;
- le renforcement et la construction de la coopération entre institutions publiques et organisations non gouvernementales pour atteindre les objectifs communs dans la politique de développement rural.

4.2. *Participation des jeunes aux décisions en matière d'aménagement du territoire*

Le principe de la participation des jeunes a été postulé pour la première fois à l'échelle européenne dans la *Charte européenne de la participation des jeunes à la vie municipale et régionale*. L'aménagement du territoire n'y est malheureusement pas mentionné explicitement, quand bien même il représente justement un processus social destiné à aménager l'avenir collectif et la vie en commun. L'aménagement du territoire, à cet égard, est particulièrement important pour la jeunesse.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, il est souvent nécessaire de procéder à la pesée d'intérêts fortement divergents tout en assurant le respect de la décision. Les discussions sont le plus souvent ardues et ont lieu entre groupes sociaux bien organisés. La jeunesse rurale, mal organisée et en mal de confiance, n'est pratiquement jamais partie prenante. Elle n'est pas un interlocuteur indispensable puisque les jeunes et leurs organisations ne possèdent pas d'objets précis faisant l'enjeu de mesures d'aménagement. Dans ces circonstances il est particulièrement difficile pour les jeunes de faire valoir leurs intérêts. La tentation est grande pour les autres groupes sociaux bien organisés de retenir l'information disponible par exemple. La logique de la pyramide de la confiance en soi évite la vraie participation des jeunes (voir section 2.6).

Il est donc nécessaire de fixer des règles bien précises à la coopération entre jeunes et adultes dans le domaine de l'aménagement du territoire. Les principes suivants sont de nature à favoriser un processus de participation fructueux:

Fixer ensemble les buts et la démarche

Les jeunes doivent pouvoir faire connaître leurs désirs dès la mise en route du projet d'aménagement. Quelles sont les questions qui les intéressent ? A quoi veulent-ils collaborer ? Y a-t-il des besoins en matière d'infrastructure pour la jeunesse ? Les représentants des autorités et des jeunes doivent rechercher le consensus sur les thèmes d'intérêt commun à traiter et sur la démarche à suivre. Ne pas oublier d'établir un calendrier donnant assez de temps.

Etablir un climat de confiance

Sans confiance mutuelle entre des partenaires très différents, il est difficile d'envisager une collaboration. La création d'un climat de confiance requiert du doigté, de la patience et du temps. Non seulement il faut sortir des préjugés, mais il faut encore se mettre d'accord sur des règles de pensée et d'expression pour faciliter le franchissement d'une «distance culturelle» souvent considérable. C'est alors seulement qu'une communication efficace peut commencer.

Répartition transparente de la responsabilité

La direction et la responsabilité pour le projet commun doit être partagée, tout en tenant compte des possibilités de chacun.

L'identification des jeunes à la planification commune, c'est-à-dire à leur avenir collectif, sera renforcée s'ils en portent la pleine responsabilité: c'est là un élément central pour l'attractivité d'une région.

Il n'est pas vrai que les jeunes ne désirent pas prendre de responsabilités ou n'ont pas conscience des interrelations. Ils ressentent intuitivement presque plus rapidement que les adultes quels sont les problèmes qui font obstacle à l'avenir et quelle sorte de solution devrait pouvoir être trouvée. Ce qui leur demande beaucoup d'efforts c'est de formuler cette connaissance intuitive en arguments compréhensibles. Souvent l'envie de collaborer manque aux jeunes parce que la responsabilité ne leur est déléguée que du bout des lèvres comme alibi et qu'au moment le plus décisif tout se fait sans eux. C'est pourquoi la transparence revêt une importance toute particulière. La provenance, le volume et l'utilisation des moyens financiers et des prestations en travail avec tous les droits et les devoirs qui leur sont liés, doivent être tenus ouvertement et consignés par écrit.

Déroulement de la coopération et mise en lumière des résultats

L'échange d'information et la régularité des rencontres sont deux conditions pour anticiper les difficultés pouvant surgir dans la coopération. Il peut être aussi défini des indicateurs («monitoring») qui servent à faciliter le suivi et la communication. Les résultats doivent en tous les cas être publiés, de même que les voies prévues pour la mise en œuvre.

Consolider l'acquis

La coopération poursuit non seulement des buts matériels mais aussi didactiques. Il faut utiliser chaque occasion pour que les jeunes puissent apprendre. Mais il n'y a pas qu'eux qui apprennent, leurs partenaires «seniors» apprennent aussi une quantité de choses, s'ils ont confiance dans les jeunes.

Les résultats acquis par un effort commun ne doivent pas disparaître une fois terminé le processus de planification du territoire. Ces efforts sont mal récompensés – en termes de développement durable – s'il n'est pas possible de passer à la mise en œuvre. C'est la crédibilité même de tout ce qui a été dit et fait qui est en jeu.

4.3. *La participation des jeunes à l'élaboration des principes directeurs européens*

Ces propositions vont sûrement trop loin pour beaucoup de décideurs établis et malheureusement surtout en milieu rural. Ce ne sont pas des propositions trop exigeantes, mais des idées un peu visionnaires. Nous voulons poser une question à ces personnes: est-il encore supportable, aujourd'hui, que le continent européen continue à négliger de pareille façon le potentiel que représente la jeunesse lorsqu'on sait les énormes difficultés auxquelles la globalisation soumet les régions rurales d'Europe, surtout en Europe centrale et orientale ? Le Ministre-président du Land de Saxe s'est probablement déjà posé cette question. Il a en effet récemment déclaré que chaque nouvelle voie devait être considérée comme une chance, car personne ne peut dire aujourd'hui laquelle nous mènera au succès.

Les «principes directeurs pour un développement spatial durable du continent européen» sont certes une vision, un image pour le développement du territoire de l'Europe de demain. La participation est aujourd'hui une condition indispensable, ce n'est pas un luxe. Car pour les jeunes de cette fin du 20e siècle un espace est d'autant plus inattentif que leur opinion est ignorée. Cet élément est au moins aussi important pour l'attractivité que les équipements de loisirs ou les infrastructures.

Ce serait un signe d'une grande importance si le Conseil de l'Europe permettait de donner vie à la participation de jeunes au travers de ces principes directeurs. Avec la jeunesse, il apporterait une contribution décisive pour rendre les régions rurales attractives pour leurs habitants. Et ce serait un encouragement formidable pour les jeunes. Ainsi aucune autorité, aucun décideur ne pourrait, à l'avenir, plus prétendre que faire participer les jeunes à l'aménagement du territoire est une tâche impossible. «Prendre au sérieux» ne se décrète pas, mais peut être vécu !

Les organisations de jeunes paneuropéennes, avec le soutien du Direction de la jeunesse, peuvent faire état d'une très fructueuse coopération avec la Commission «Agriculture et développement rural» de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Nos propositions d'amendement de la «Recommandation 1296 (1996) pour une Charte européenne pour l'espace rural» ont toutes été acceptées! Cette expérience et toutes les propositions exprimées peuvent fournir la base de la participation des jeunes à l'élaboration, respectivement à la mise au point des «principes directeurs pour un développement spatial durable du continent européen».

En résumé, on peut dire que les décideurs qui aimeraient maintenir un espace rural attractif pour la jeunesse, doivent penser à une chose: les jeunes ont besoin d'espaces de liberté, définis par une démarche partagée et basée sur le respect des engagements et dans lesquels ils se sentent vivre. Les organisations de jeunes pan-européennes se réjouiraient de pouvoir ouvrir ce chemin d'entente avec les institutions du Conseil de l'Europe. «Pour faire de bonnes choses, il ne faut pas être un génie» a dit Montesquieu il y a plus de 200 ans, «mais être avec les gens».

CONCLUSIONS

par **M. Welf SELKE**

Président du Comité des hauts fonctionnaires de la CEMAT

PERSPECTIVES D'EVOLUTION DES REGIONS RURALES EN EUROPE

Au cours des quatre années qui ont suivi la disparition du Rideau de fer, le Conseil de l'Europe a accueilli dix-huit nouveaux pays membres représentant 286 millions d'Européens. Le renforcement de la cohésion des anciens et des nouveaux Etats membres et de leurs régions est devenu un objectif politique majeur des prochaines décennies. La politique d'aménagement du territoire contribue à ce processus à travers l'élaboration d'une stratégie à l'échelle du continent européen. Un premier document intitulé «Principes directeurs pour le développement durable du continent européen» sera examiné par les ministres responsables de l'aménagement du territoire lors de leur prochaine réunion, prévue pour l'an 2000.

Le séminaire de Ljubljana, consacré à une question centrale de l'aménagement du territoire en Europe, à savoir l'avenir des régions rurales, a reconnu l'importance de ces régions, composante essentielle de l'identité européenne. Dans les nouveaux pays membres, en particulier, une forte proportion de la population vit encore en zone rurale et tire une grande partie de ses revenus de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche. C'est la principale caractéristique qui les différencie des anciens pays membres, où ces activités ont été progressivement supplantées par d'autres sources de revenus.

Il est de la plus haute importance, pour garantir un développement équilibré et durable de notre continent, d'assurer la prospérité des campagnes et, tout particulièrement, de réduire les disparités régionales. Le principal objectif d'une politique intégrée d'aménagement du territoire visant à maintenir durablement la vitalité des régions rurales devrait être de renforcer et de développer leurs fonctions économiques, écologiques et socioculturelles, lesquelles sont fortement interdépendantes. La population rurale, notamment les jeunes générations, devrait jouer un rôle actif et faire preuve d'initiative dans ces processus:

- les fonctions économiques devraient être stimulées par la croissance de l'économie rurale: secteur agricole et forestier viable (le cas échéant, grâce à la pluriactivité), développement des loisirs et du tourisme, action en faveur des PME, valorisation des autres ressources endogènes (sources d'énergie renouvelables, créneaux spécialisés, artisanat, etc.). Des mesures adaptées devraient être prises pour doter les régions rurales de services et d'infrastructures de réseaux et encourager le recours aux technologies de l'information. Les possibilités de formation technique et professionnelle, d'éducation et d'emploi devraient être accrues dans les régions rurales afin de favoriser le maintien, voire la croissance de leur population. Le rôle des villes petites et moyennes en tant que centres de services pour l'arrière-pays et sites d'implantation de PME devrait également être renforcé;

- les fonctions écologiques des régions rurales devraient être préservées. A cette fin, il faut exploiter les terres, l'eau et l'air de manière durable et protéger la biodiversité et les paysages (par exemple en créant des parcs paysagers). L'agriculture, la sylviculture et le tourisme ont des missions particulières à remplir à cet égard, notamment en matière de prévention des dommages environnementaux. Pour améliorer la gestion écologique des régions rurales, il convient de maintenir la diversité des éléments paysagers naturels et d'origine humaine de manière à favoriser la régénération et l'auto-épuration de l'environnement et à combattre les processus de dégradation;
- les fonctions socioculturelles des régions rurales devraient être activées par la prise en compte des spécificités rurales, la préservation des valeurs positives de la société rurale et la valorisation des caractéristiques culturelles et historiques et des agréments de l'espace rural. Plus précisément, il convient de prendre des mesures pour promouvoir le patrimoine rural et historique et renforcer l'identité culturelle régionale. Les services locaux à la population, et notamment les transports publics, devraient être développés.

Les participants au séminaire ont souligné que les régions rurales d'Europe, bien que confrontées à un certain nombre de problèmes communs importants, sont caractérisées par une très grande diversité. Il convient par conséquent de recommander des stratégies spécifiques, mais pas totalement indépendantes. A cet égard, il faudrait développer les relations entre zones urbaines et rurales en soutenant les villes petites et moyennes telles que les centres régionaux, afin de préserver la vitalité et la diversité des régions rurales d'Europe.

Dans le contexte actuel de mondialisation économique, le maintien de zones rurales attractives et dynamiques devrait apparaître comme un objectif politique important pour la cohésion territoriale globale de l'Europe. C'est pourquoi la conduite du développement rural devrait être améliorée et renforcée à différents niveaux: au niveau local/régional pour mobiliser les acteurs des régions rurales, au niveau national pour assurer la convergence et la synergie des diverses politiques contribuant au développement rural.

Les participants au séminaire ont demandé au Conseil de l'Europe de transmettre ces conclusions à l'Assemblée parlementaire, au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et aux ministres responsables de l'aménagement du territoire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe afin que ces instances puissent examiner leurs recommandations dans le cadre de leurs activités politiques.