



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Propriété foncière, exploitation agricole et aménagement de l'espace rural

M. Denis Barthélemy, Mme Alice Barthez

Citer ce document / Cite this document :

Barthélemy Denis, Barthez Alice. Propriété foncière, exploitation agricole et aménagement de l'espace rural. In: Économie rurale. N°126, 1978. Quoi de neuf dans l'agriculture et le milieu rural français depuis 10 ans ? pp. 6-16;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1978.2569>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1978_num_126_1_2569

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

On peut situer aux environs des années 1970 (l'émergence d'une nouvelle orientation dans la politique des structures des exploitations agricoles, et la naissance d'une politique d'aménagement de l'espace rural. En matière de propriété foncière, c'est l'abandon progressif d'une politique qui favorisait l'acquisition des terres par les agriculteurs, pour une politique d'ouverture à d'investissement foncier non agricole. L'exploitation agricole s'ouvre à la pluri-activité, c'est-à-dire à d'exercice d'activités non spécifiquement agricoles ; une politique de rajeunissement des chefs d'exploitation plus systématique se lie à un souci croissant d'équilibre démographique régional ; l'activité agricole se professionnalise ; elle inclut de plus en plus dans sa définition d'objectif d'entretien de l'espace naturel. L'ensemble de ces nouvelles pratiques conduit peu à peu à la notion des zones spécifiques d'intervention. Par là, la politique agricole proprement dite rejoint le courant de l'aménagement de d'espace rural, qui vise à organiser le mouvement de diffusion de l'urbanisation sur une large partie du territoire agricole, et la répartition de l'ensemble des activités.

Abstract

Landownership, farming and country-planning - Towards 1970 appears gradually a new trend of the French agricultural structure policy, simultaneously with the birth of a country planning policy. Concerning landownership, the policy of helping the farmers to buy the land declines in favour of a policy who attempts to attract non-farmers invests. Farming becomes a plurality of activities, i.e. the agricultural policy accepts the compatibility of agricultural and non-agricultural activities ; a policy of rejuvenating the farmers is connected to an increasing care of local population equilibrium ; farming becomes a more vocational activity ; at the same time the farming definition includes more and more the target of maintaining rural spaces. All these new practices induce progressively the concept of specific action areas. By this way, the agricultural structure policy, properly so called, becomes in connection with the course of country planning policy who attempts to organize the diffusion of urbanization through rural space as to distribute whole of national activities.

PROPRIÉTÉ FONCIÈRE, EXPLOITATION AGRICOLE ET AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL (*)

D. BARTHELEMY et A. BARTHEZ

INRA, ENSSAA Dijon

On peut situer aux environs des années 1970 l'émergence d'une nouvelle orientation dans la politique des structures des exploitations agricoles, et la naissance d'une politique d'aménagement de l'espace rural. En matière de propriété foncière, c'est l'abandon progressif d'une politique qui favorisait l'acquisition des terres par les agriculteurs, pour une politique d'ouverture à l'investissement foncier non agricole. L'exploitation agricole s'ouvre à la pluri-activité, c'est-à-dire à l'exercice d'activités non spécifiquement agricoles ; une politique de rajeunissement des chefs d'exploitation plus systématique se lie à un souci croissant d'équilibre démographique régional ; l'activité agricole se professionnalise ; elle inclut de plus en plus dans sa définition l'objectif d'entretien de l'espace naturel. L'ensemble de ces nouvelles pratiques conduit peu à peu à la notion des zones spécifiques d'intervention. Par là, la politique agricole proprement dite rejoint le courant de l'aménagement de l'espace rural, qui vise à organiser le mouvement de diffusion de l'urbanisation sur une large partie du territoire agricole, et la répartition de l'ensemble des activités.

LANDOWNERSHIP, FARMING AND COUNTRY-PLANNING

Towards 1970 appears gradually a new trend of the French agricultural structure policy, simultaneously with the birth of a country planning policy. Concerning landownership, the policy of helping the farmers to buy the land declines in favour of a policy who attempts to attract non-farmers invests. Farming becomes a plurality of activities, i.e. the agricultural policy accepts the compatibility of agricultural and non-agricultural activities ; a policy of rejuvenating the farmers is connected to an increasing care of local population equilibrium ; farming becomes a more vocational activity ; at the same time the farming definition includes more and more the target of maintaining rural spaces. All these new practices induce progressively the concept of specific action areas. By this way, the agricultural structure policy, properly so called, becomes in connection with the course of country planning policy who attempts to organize the diffusion of urbanization through rural space as to distribute whole of national activities.

L'agriculture française a été profondément marquée par les lois d'orientation de 1960 et 1962. L'ensemble législatif a été progressivement amplifié depuis cette date par de très nombreux textes et règlements : sont-ils le prolongement des lois initiales, ou marquent-ils plutôt l'émergence d'une nouvelle politique agricole ?

L'objet de notre analyse est donc, à travers les diverses mesures prises dans le domaine de la politique foncière, de l'exploitation agricole, et de l'aménagement de l'espace rural, de rechercher la cohérence de ces dispositions récentes.

VERS UNE PROPRIÉTÉ FONCIÈRE MOINS AGRICOLE

De 1945 à 1970, l'axe essentiel de la politique en matière de propriété foncière agricole a été de favoriser l'acquisition de la terre par l'exploitant agricole. A partir de 1970 se dessine, de plus en plus nettement, une option inverse. Cette évolution est liée d'un côté au mouvement relatif d'autonomisation de l'exploitation agricole par rapport à la propriété foncière ; de

l'autre elle tient compte du rôle croissant que joue la propriété foncière agricole dans le conflit pour la répartition spatiale des activités urbaines et rurales.

L'adoption du statut du fermage et du métayage en 1946 a été suivie d'un important mouvement d'acquisition des terres par les agriculteurs. Ce statut apporte enfin une stabilité et une certaine sécurité au preneur de bien rural, mais certaines de ses dispositions, notamment le droit de préemption du fermier, conduisent dans la pratique à une diffusion de la propriété du sol en agriculture. Cette orientation principale, la terre à ceux qui la cultivent, constitue l'un des pivots de la politique agricole de l'époque et ne sera pas remise en cause par les lois d'orientation agricoles de 1960

(*) Ce document a été élaboré en collaboration avec J. SEBILLOTE, P. BARNOUD (CNASEA), J.-L. VAYLET (SCAFR), J. HAAS (Ministère de l'Agriculture, Remembrement et Voirie), J.-G. MONNOT (ACEAR), M.-E. CHASSAGNE (Laboratoire d'Econométrie, Ecole Polytechnique), L. ORDOQUY (Ministère de la Culture et de l'Environnement).

et 1962. Ainsi au travers de ces lois, le statut du fermage et du métayage est peu remanié. Un des moyens originaux mis alors en œuvre, les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, concerne justement le marché foncier. Créées dans la perspective d'améliorer les structures agraires, ces sociétés sont conçues à la fois comme rempart contre la spéculation foncière, et partenaire essentiel dans l'aménagement des structures d'exploitation agricole. Bien que les textes qui les régissent ne fixent aucune règle en la matière, les SAFER, se conformant à la tendance générale de l'époque, et face à un certain désintéressement des investisseurs non agricoles, rétrocèdent essentiellement les terres qu'elles ont acquises à des agriculteurs. Cependant depuis 1970 les SAFER participent activement à la mise en place de nouveaux moyens pour tenter de retourner cette situation.

Dans une telle perspective, où l'on favorise la restructuration des exploitations agricoles, en maintenant l'orientation favorable à l'acquisition de la propriété foncière par les agriculteurs, en même temps que se développe une concurrence pour les usages touristiques et urbains du sol, il n'est pas étonnant que le marché foncier traduise un état de tension très important. Ainsi dans la période 1960-1975 le prix de la terre agricole s'accroît de 440 % en prix courant, ce qui correspond sensiblement à un accroissement annuel moyen de 4,5 % en prix constant (au prix de la PIB) sur la période. Bien que le mouvement ne soit pas uniforme (le prix de l'hectare de terre baisse en valeur constante en 1969, 1970, 1971) il y a indéniablement une tendance générale à la hausse. Le marché foncier est de plus un marché relativement étroit, à structure atomisée. Son volume global se situe aux environs de 550.000 hectares dans la période 1965-1976, soit un peu moins de 2 % de la SAU nationale, avec un maximum de plus de 600.000 ha dans la période 68-73 qui correspond d'ailleurs à une période au cours de laquelle le mécanisme de vente de terres par suite d'attribution d'IVD (1) a pris une certaine ampleur, et dans une certaine mesure également à une période de plus faible hausse du prix des terres. La relative étroitesse de ce marché s'accompagne d'un très grand nombre de transactions de petite dimension (en 1976, 85 % des transactions portaient sur moins de 5 ha) ce qui favorise essentiellement les réaménagements fonciers de petite importance. D'une manière générale, le marché foncier favorise l'agrandissement plutôt que l'installation de nouvelles exploitations. Le reproche qui a pu être fait aux SAFER lors du débat parlementaire sur la modification de leur droit de préemption en 1977, d'agrandir les exploitations existantes plutôt que d'installer de jeunes agriculteurs (outre que ce reproche englobe une période où la politique d'ensemble était bien telle) conduit surtout à mettre en lumière la difficulté qu'il peut y avoir à structurer de nouvelles exploitations à partir d'un marché foncier portant sur de si petites unités.

(1) IVD : indemnité viagère de départ.

D'un autre point de vue, le marché foncier se caractérise par la place prépondérante qu'y prennent les agriculteurs. Principaux acquéreurs, ils réalisent en 1965 : 68 % des achats, 78 % en 1971-72, 75 % en 1975-76.

D'une manière générale, force est de constater que depuis un siècle peut-être, tout au long de cette période au cours de laquelle l'évolution de l'exploitation s'appuie sur l'acquisition de la propriété foncière, les non-agriculteurs ont désinvesti. En 1969, les agriculteurs détiennent en priorité à peu près 70 % du territoire agricole. Certaines conséquences de cet état de fait se révèlent progressivement contraires aux objectifs que se fixait la politique des structures de 1960-62.

La première concerne le coût considérable pour les agriculteurs de cette hausse des valeurs foncières. Le financement du capital foncier par son volume (on peut estimer qu'en 1976 l'investissement foncier réalisé par les agriculteurs est égal à 40 % du montant de la formation brute de capital fixe du secteur agricole) vient en opposition au financement du capital d'exploitation. Ceci apparaît donc comme une entrave aux perspectives de modernisation et d'intensification de l'agriculture.

La seconde conséquence, peut-être la plus importante, est que l'accession à la propriété pour un certain nombre d'exploitants agricoles n'est pas sans effet sur leur comportement. La terre ne reste un outil de travail entre leurs mains que pour un certain temps. Avec la cessation d'activités, ils se trouvent en position de donner leur terre à bail ou de la céder (en 1976, 43 % de l'offre de terre sur le marché foncier provient des agriculteurs). Il est difficile d'imaginer que ces agriculteurs, en retraite, ou en activité, n'ont pas contribué à la pression à la hausse sur le marché des fermages ou sur le marché foncier. De ce point de vue, l'évolution dans le mode de transfert des terres libérées lors de l'attribution de l'Indemnité viagère de départ (le transfert par bail passe de 40 % des surfaces en 1964 à 80 % des surfaces en 1973) paraît révélatrice d'une tendance à conserver le plus longtemps possible après la cessation d'activité la pleine propriété de la terre agricole. Et cette tendance ne peut être sans effet lorsque se présente une éventualité d'aménagement touristique ou urbain : l'acquisition de la propriété foncière qui s'est réalisée dans le cadre d'une politique d'aide à la restructuration des exploitations agricoles, malgré un certain nombre de contraintes (obligation de culture pour une durée déterminée dans le cas d'usage du droit de préemption, dans le cas de bénéficiaires de rétrocessions SAFER...), n'empêche pas de nourrir l'espoir de profiter d'éventuelles plus-values.

La spéculation foncière liée à la concurrence entre les usages du sol n'est pas spécifique aux agriculteurs, même s'ils y participent. La diffusion des activités de tourisme, de l'urbanisation sur une large partie du territoire national provoque de nombreuses situations

de conflit, de crise dans certaines régions. La politique de zonage des activités va progressivement prendre une ampleur croissante. Elle vise à imposer des contraintes aux propriétaires fonciers. Dans le cadre de la politique des structures agricoles, elle se développe d'abord principalement en zones de montagne (zonage agriculture-forêt, législation sur les terres incultes) où l'obligation de maintenir une agriculture dans des conditions naturelles particulièrement difficiles se heurte au développement non contrôlé d'autres activités, ou à une spéculation immobilière souvent très intense.

En matière de politique agricole foncière proprement dite, l'ensemble de ces tendances conduit progressivement à une nouvelle orientation à partir des années 70, qui prend le contre-pied de la précédente, c'est-à-dire qu'elle s'oriente vers la recherche d'investisseurs non-agricoles.

LA RECHERCHE DE CAPITAUX NON AGRICOLES

La création des Groupements fonciers agricoles, en 1970, permet une forme sociétaire d'appropriation de la terre ouverte aux non-agriculteurs. La formule des GAF de 1960 était en effet fort peu appropriée à cette fonction : la limite que constituait la nécessité d'un apport d'au moins 80 % du capital de la société en nature, en faisait un simple instrument de réorganisation d'une propriété déjà établie. A partir de 1970 le GFA devient susceptible de drainer des capitaux extérieurs à la sphère agricole et cette formule s'est développée dans trois directions. Tout d'abord, elle permet de résoudre dans un certain nombre de cas le problème de l'indivision familiale créée par une succession. Elle s'est développée également sous forme mutualiste, dans des régions de fermage traditionnel, constituant une sorte d'assurance pour les fermiers en prise au problème de la vente des terres qu'ils exploitent. Enfin, un certain nombre d'intermédiaires financiers (banques, notaires) ont pris l'initiative de constituer de tels GFA qui commencent à drainer une partie des capitaux qui jusqu'à présent ne s'investissaient pas dans le foncier agricole.

Le problème principal posé par la structure institutionnelle des GFA est celui des conditions de mobilisation et d'échange des parts sociales. Progressivement des solutions ont été avancées pour résoudre le problème. En 1974, le Crédit agricole est autorisé à accepter des parts de GFA en nantissement des prêts qu'il peut accorder à leurs détenteurs. En 1974 également les SAFER sont autorisées à intervenir dans la constitution des GFA avec la possibilité qui leur est donnée de détenir des parts sous un plafond de 30 % du capital social et pour une durée maximale de 5 ans (10 ans en zone de montagne).

Par cette dernière mesure, on peut juger de l'évolution de la doctrine en matière foncière qui pousse les SAFER, premier agent de la politique des struc-

tures sur le marché foncier, à rechercher des apporteurs de nouveaux capitaux. D'ailleurs en 1977, est élaboré en commun entre les SAFER et le Conseil supérieur du notariat français un projet de statut-type de GFA apte à faciliter l'insertion de ces nouveaux investisseurs.

LA DESTABILISATION DU RAPPORT BAILLEUR-PRENEUR

En matière de baux ruraux, l'évolution est de même sens. Le bail à long terme créé en 1970, d'une durée minimale de 18 ans, tend vers un nouveau rapport entre preneur et bailleur. Par la durée du bail la situation du preneur se trouve confortée ; par le principe d'un relèvement du prix de fermage, le bailleur trouve un avantage financier. Toutefois les possibilités ouvertes aux contractants dans ce type de bail sont susceptibles de modifier quelque peu le profil du preneur : celui-ci peut ainsi écarter le droit de cession familiale du bail et la poursuite automatique en cas de décès, droits qui concourent à donner au bail traditionnel ses caractéristiques familiales. De même apparaît la possibilité, qui sera reprise par la réforme d'ensemble du statut des baux ruraux de 1975, de mettre fin au bail au moment où le preneur atteint l'âge de la retraite. A travers ces dispositions se dessine une orientation plus professionnelle de l'agriculture.

La formule du bail à long terme semble avoir eu assez rapidement un certain succès. Les avantages fiscaux qui lui sont attachés y ont sans doute beaucoup contribué ; bien souvent on les trouve associés à la constitution d'un GFA, qui peut ainsi bénéficier d'une exonération des 3/4 des droits de première mutation à titre gratuit.

Dans la perspective de ce nouveau rapport bailleur-preneur, tel qu'il commence à se dessiner dans les baux à long terme, est élaborée en 1975 une refonte d'ensemble du statut du fermage. D'un côté on améliore les conditions de stabilité, et on accroît la liste des investissements et travaux que le preneur est susceptible de réaliser pendant son bail et qui lui ouvrent droit à indemnité en cas d'éviction ; de l'autre on abandonne la référence 1939 dans la fixation du prix du fermage et désormais les quantités de denrées agricoles représentatives de ce prix peuvent être révisées tous les neuf ans. Cette dernière disposition traduit en fait une rupture tout à fait essentielle avec le statut de 1946. A cette époque, le principe instauré était que le montant du fermage devait rester l'équivalent des quantités de denrées agricoles représentatives de celui de 1939. Par là est posé le principe fondamental que le bénéfice de l'accroissement de la productivité dans l'exploitation agricole doit revenir au seul preneur, le revenu du bailleur étant simplement indexé au prix des denrées agricoles. Avec la réforme de 1975 ce principe se trouve abandonné, et la fixation des nouveaux barèmes devient l'enjeu d'une négociation au

sein de la commission consultative des baux ruraux qu'arbitre le préfet du département. Sa mise en application qui commence tout juste à se réaliser, traduit donc indéniablement une déstabilisation du rapport entre propriétaire foncier et fermier. Par ailleurs, dans cette réforme le droit de préemption du fermier est maintenu mais (contrairement aux vœux de la profession agricole) n'est pas étendu aux échanges et apports en société, à un moment où l'on favorise le développement des formules sociétaires de propriété. Enfin, cette modification du statut du fermage intervient dans une période au cours de laquelle les tentatives de contournement de ce statut, par les contrats de vente d'herbe ou par la constitution de pseudo-sociétés entre bailleurs et preneurs, semblent prendre une certaine extension.

En définitive, la réforme du statut du fermage paraît

bien dans la ligne de la nouvelle politique foncière agricole, telle qu'elle s'exprime dans l'énoncé des motifs de la loi : renverser le courant d'appropriation de la terre par les agriculteurs et susciter l'investissement non agricole. De cette manière, l'exploitation agricole, dont on escompte qu'elle trouvera des conditions de stabilité et de sécurité suffisantes, pourra assurer un financement satisfaisant du capital d'exploitation, en se trouvant libérée du capital foncier dont le coût est de plus en plus lié aux conflits d'affectation de l'usage de l'espace. La politique de prêts du Crédit agricole va dans le même sens : les prêts de bonifications pour investissements fonciers ont diminué ces dernières années alors qu'ils augmentaient pour l'équipement de l'exploitation ; le décret du 2 février 1978, tout en augmentant légèrement les taux et en réduisant les durées de remboursement, accroît les critères de sélection des bénéficiaires.

VERS UNE OUVERTURE DE L'EXPLOITATION AGRICOLE

La visée des lois d'orientation de 1960-1962 en matière de structure des exploitations agricoles était de concilier une option productiviste fixée à l'agriculture avec un caractère « humain » de la croissance agricole. La structure de plein emploi en agriculture fut alors représentée par l'exploitation familiale à 2 UTH ; cependant, cet optimum théorique ne fut jamais réellement explicité.

Parmi les moyens que s'est donné la politique des structures, l'IVD a constitué une des mesures les plus importantes : de 1963 à 1973 elle a mobilisé 7,5 millions d'ha et touché 440.000 agriculteurs permettant près de 600.000 installations ou agrandissements. Les superficies en exploitation après IVD (cessionnaires installés et agrandis confondus) ont cru de 8 ha en moyenne. A cette action considérable, il faut ajouter l'intervention des SAFER : de 1960 à 1972, les rétrocessions ont intéressé 42.000 exploitations représentant 1,5 million d'ha permettant 45.000 installations ou agrandissements. Toutefois globalement l'objectif de concentration des surfaces a pris le pas sur celui de l'installation des jeunes agriculteurs : en effet, seulement 40 % des surfaces libérées par l'IVD et 11 % par les actions des SAFER sont consacrés à l'installation. En 1970, la superficie moyenne des exploitations dont le chef a de 35 à 49 ans est de 23,7 ha alors que celle des cessionnaires agrandis après IVD est de 35 ha ; mais la surface moyenne des cessionnaires qui s'installent est de 24 ha, c'est-à-dire une surface proche de la moyenne nationale.

Un autre résultat lié à la politique de structures est de contribuer au rajeunissement de la catégorie des chefs d'exploitation ; en effet, dans l'intervalle 1964-1973, l'effectif des cessionnaires bénéficiaires IVD de plus de 50 ans qui s'agrandissent passe de 33 % à

19 %. Cependant, cette diminution se fait au profit de la classe 35-49 ans et non pas à l'avantage des moins de 35 ans.

Avec la mise en place de la politique des structures, on assiste à une accélération de la diminution de la population active agricole, en même temps que du nombre d'exploitations. Pour les actifs agricoles, la diminution annuelle passe de — 2,8 % dans l'intervalle 1955-1963 à — 3,5 % pour 1963-1970. Un mouvement analogue est observé pour le nombre d'exploitations : d'une diminution annuelle de — 1,9 % dans l'intervalle 1955-1963 on passe à — 3 %, puis à — 3,2 % respectivement pour 1963-1970 et 1970-1975. Dans ce double mouvement des effectifs de population et d'unités de production, les aides familiaux diminuent plus vite que ceux des chefs d'exploitations : — 3,8 % par an contre — 2,8 %. Durant ces 7 années, 600.000 aides familiaux quittent l'agriculture contre 300.000 chefs d'exploitation. Parmi les jeunes qui partent, certains quittent l'exploitation paternelle, même lorsque celle-ci est viable. Alors les exploitations sans successeur peuvent faire craindre des regroupements ultérieurs qui iraient à l'encontre d'un principe fondamental des lois de 60 : le caractère familial du travail agricole. De plus, dans certaines régions, notamment dans les zones de montagne, ce type d'exode laisse pressentir à terme, une désertification dangereuse pour la conservation des sites. Ainsi apparaît la notion d'optimum de peuplement qui dépasse le cadre strict du développement de l'agriculture. Le problème de la politique agricole devient moins celui de cessations d'activité que celui de la promotion de l'agriculture par l'installation de jeunes agriculteurs, qui peut dans certains cas s'étendre à la promotion de la pluri-activité.

INSTALLER DE JEUNES CHEFS D'EXPLOITATION

Une politique d'installation des jeunes est déjà inscrite dans les lois de 1960 et 1962, notamment par l'attribution de prêts à moyen et long terme aux jeunes agriculteurs de moins de 35 ans pour la réalisation de certaines opérations foncières. Cependant, à partir de 1973, l'installation des jeunes constitue progressivement une préoccupation particulière de la politique agricole. Tout d'abord il s'agit d'une mesure d'urgence concernant seulement les zones de montagne : par le décret du 4 janvier 1973 une dotation d'installation peut être accordée dans les départements où le maintien d'un niveau minimum de peuplement et d'une activité agricole suffisante pour entretenir l'espace naturel ne sont pas assurés. Cette dotation doit permettre de participer au financement des bâtiments d'exploitation, de matériel agricole, de cheptel, de l'achat de terres et même dans une moindre mesure des équipements concernant l'artisanat ou le tourisme.

A partir de 1976, ce principe de dotation est généralisé à l'ensemble du territoire national. L'objectif visé par le Ministre de l'Agriculture est d'encourager 12.000 installations par an (alors que 4.500 dotations ont été enregistrées en 1973-1974). Le but de la dotation est de faciliter la trésorerie des jeunes ; elle peut être attribuée quel que soit le lieu de l'installation. Cependant, le taux de la dotation est variable selon un découpage de l'espace national en 3 zones (décret du 6 février 1976) qui permet d'appliquer des majorations en zones de montagne.

Cette politique concerne surtout les enfants d'agriculteurs, c'est-à-dire les aides familiaux. Pour eux, l'installation signifie le passage du statut d'aide familial à celui de chef d'exploitation. Ceci pose le problème d'une politique agricole intervenant dans les rapports familiaux pour encourager d'un côté, la cessation d'activité et de l'autre, l'accession à la direction d'une exploitation :

— la cessation d'activité revient à libérer des terres, de telle manière qu'elles soient utilisées à des installations. L'évolution de la réglementation de l'IVD traduit bien alors le type de problème posé. En diminuant les contraintes foncières liées à son attribution on cherche à élargir le champ de la population concernée et ainsi à accroître le volume des terres libérées. Après une phase de démarrage en 1964-1965 le nombre d'IVD se stabilise autour de 35.000 par an, libérant en moyenne 600.000 ha. La modification de la réglementation amène un doublement en 1969-1970, avec une libération annuelle de 1,3 million d'ha. Depuis 1971 le nombre d'IVD et les surfaces libérées tendent à diminuer. La réglementation est de nouveau modifiée en 1974 en application d'une directive communautaire de 1972 ; une nouvelle incitation à la cessation d'activité, la prime d'apport structurel (PAS) est mise en œuvre, elle s'adresse aux chefs d'exploitation sans condition d'âge.

— pour faciliter le passage du statut d'aide familial à celui de chef d'exploitation, une phase intermédiaire a été prévue. Instaurant le statut d'associé d'exploitation, la loi du 13 juillet 1973 a pour but non seulement d'améliorer la situation des aides familiaux mais aussi de préparer l'installation des jeunes. Cette loi concerne les aides familiaux de 18 à 34 ans et prévoit la rémunération du travail de l'associé d'exploitation sous forme d'un intéressement aux résultats de l'exploitation d'un montant au moins égal à celui d'une allocation fixée au plan national. De plus, ce statut lui donne droit à un congé formation. Les modalités de l'intéressement peuvent être définies selon une convention-type départementale. Le statut d'associé d'exploitation porte donc dans sa définition la reconnaissance du travail et d'une aptitude à la gestion d'une exploitation.

Les dispositions de ce statut ont jusqu'à présent donné lieu à peu d'applications semble-t-il. En effet, bien que les 2/3 des départements aient établi une convention type, celle-ci est peu concrétisée dans les rapports père-fils par des conventions individuelles. Quant à la dotation d'installation, du début de son application jusqu'au 31 décembre 1977, elle a touché 18.000 agriculteurs ; dans 90 % des cas il s'agit de l'installation de fils d'agriculteurs.

Ces différentes mesures tendent à faciliter aux jeunes agriculteurs l'accession à la gestion d'une exploitation ; mais compte tenu de la population qu'elles touchent c'est-à-dire les aides familiaux, l'indépendance professionnelle ne peut être réelle que si elle s'accompagne d'une indépendance familiale. Une nouvelle mesure a donc été instaurée en 1977 pour inciter les jeunes agriculteurs à une habitation indépendante. La « subvention à l'habitat autonome des jeunes agriculteurs » couramment appelée « prime à la décohabitation » constitue un signe supplémentaire d'une volonté politique plus affirmée d'une agriculture entre les mains de jeunes agriculteurs aptes à réaliser un effort de modernisation.

VERS UNE PROFESSIONNALISATION DE L'ACTIVITE AGRICOLE

La politique de l'installation s'accompagne d'une politique de modernisation des exploitations agricoles certes déjà présente dans les lois d'orientation mais qui se trouve aujourd'hui à la fois plus sélective et plus contrôlée. A partir de la directive communautaire 159 parue en 1972, le décret du 20 février 1974 a donné lieu en France aux plans de développement. Un régime d'encouragements particuliers est réservé aux agriculteurs qui réalisent un tel plan. Il s'agit pour eux d'établir une programmation dans le temps, sur une durée de 6 ans maximum, du développement de leur exploitation selon des normes de références de surface, de rémunération de travail, établies au plan régional. Alors, ils peuvent bénéficier d'un ensemble

d'aides sélectives aux financements de leurs investissements, ainsi que de priorités d'affectation de terres libérées par les bénéficiaires de mesures relatives à la cessation d'activité : l'IVD non complément de retraite et la prime d'apport structurel (PAS).

Si l'on rapproche les conditions fixées à l'exploitant pour bénéficier de la DJA de celles liées à l'acceptation des plans de développement, on constate une tendance à constituer progressivement l'activité agricole en profession, ce qui implique un ensemble d'exigences autres que la seule détention d'un espace à cultiver. En effet, pour bénéficier des avantages de l'une et l'autre mesure, il est nécessaire de faire la preuve d'une compétence sur la base de diplômes sanctionnant une formation professionnelle agricole. De même, la tenue d'une comptabilité de gestion, la planification des différentes activités sur l'exploitation agricole, les prévisions de production et de commercialisation correspondantes qu'implique un plan de développement, définissent en fait un chef d'entreprise. Par ailleurs, ce mouvement se développe en cohérence avec la tendance actuelle à ne pas favoriser l'accès des agriculteurs au marché foncier. Ainsi, l'activité agricole se trouve de plus en plus encouragée indépendamment de la propriété foncière : deux aspects qui allaient de pair dans les années 60.

Aujourd'hui, la profession agricole qui émerge de cette nouvelle politique, se retrouve dans le débat syndical autour du statut professionnel des femmes en agriculture et plus généralement du statut de l'entreprise agricole, visant à rompre avec la définition traditionnelle de l'activité agricole comme l'exploitation d'un patrimoine foncier.

VERS UNE DEFINITION ELARGIE DE L'ACTIVITE AGRICOLE

Depuis les années 60, les caractéristiques de la population agricole ont changé. Certaines évolutions démographiques ont en fait, valeur de changement de l'activité agricole elle-même : de 1954 à 1968, la part de la population active agricole au sein de la population active totale diminue dans toutes les régions même lorsqu'il y a diminution de la population active totale régionale (Bretagne, Limousin, Auvergne...). Par ailleurs, la pluri-activité se développe dans les ménages agricoles, soit que des membres de la famille vivant sur l'exploitation exercent une activité hors de l'agriculture, soit que le chef d'exploitation lui-même exerce la double activité et ceci dans les zones de montagne. Au plan national, on enregistre un net accroissement de la place qu'occupent les exploitations à temps partiel : la proportion de celles dont le chef exerce une double activité passe de 18 % en 1963 à 18,5 % en 1967 et 21,3 % en 1970. D'une manière générale, ces exploitations agricoles sont plus spécialisées, et surtout plus petites que la moyenne (55 % d'entre elles ont moins de 5 hectares).

Ce développement de la double activité, qui apparaît dans certaines régions comme la condition même du maintien de la population, implique un élargissement de la notion d'activité agricole dont la politique des structures doit tenir compte pour répondre à ses objectifs. En effet, dans les communes classées en zone de montagne, les conditions fixées aux exploitants pour pouvoir bénéficier d'un plan de développement incluent la double activité : celui qui consacre au moins la moitié de son temps de travail à son activité d'exploitant agricole, et dont le revenu provenant de l'exploitation est égal ou supérieur à 50 % de son revenu total, peut être admis à présenter un plan de développement. D'ailleurs, pour bénéficier de la dotation jeunes agriculteurs ou de l'Indemnité spéciale Montagne, il n'est pas expressément requis du candidat qu'il exerce l'activité agricole à titre principal. De plus, en matière de prêts fonciers à long terme, les seuils de 50 % du temps de travail et de 50 % des revenus pour avoir la qualité d'exploitant agricole, peuvent être baissés jusqu'à 25 % en zone de montagne et en zone défavorisée. Cette mesure toute récente (décret du 2 février 1978) traduit bien un tournant dans les objectifs de la politique agricole dans le sens d'un élargissement de son champ d'intervention.

Alors, l'agriculture étendue à la pluri-activité implique une autre fonction de l'agriculture elle-même que celle de production alimentaire. En effet, la directive du 28 avril 1975 (775-268-CEE) définit les zones agricoles défavorisées comme celles où l'activité agricole est nécessaire afin de sauvegarder l'espace naturel, notamment pour des raisons de protection contre l'érosion ou pour répondre à des besoins en matière de loisirs. Dès 1973, l'objet de la dotation d'installation était d'assurer un minimum de peuplement et une activité agricole suffisante pour entretenir l'espace naturel. Ainsi s'étend la définition des fonctions de l'agriculture. Cette nouvelle dimension n'est plus le fait de mesures d'exception prises dans certaines régions particulières ; la réforme récente du remembrement est le signe d'une telle évolution de la fonction de production agricole.

Dans le même sens, des mesures récentes assouplissent les conditions d'attribution de la dotation d'installation en vue de toucher les jeunes agriculteurs dont la situation n'atteint pas les normes initialement établies (décret du 2 février 1978). Il faut sans doute voir dans cette évolution la volonté de maintenir de petites exploitations dont la productivité au sens des lois de 60 ne serait pas la seule visée. Tout ceci définit une politique agricole différente qui interviendrait désormais à partir d'une conception élargie de l'activité agricole.

De même, les objectifs des plans de développement sont définis dans une référence de plus en plus concrète aux activités non-agricoles. Dans les lois d'orientation de 60, la parité constituait un principe de base à partir duquel dérivait les différentes mesures. Mais il n'avait

pas été prévu une figuration concrète des moyens de calcul de cette parité ; les normes internes à l'agriculture étaient établies qui portaient le plus souvent sur les surfaces mais sans que soient explicitées concrètement les équivalences de l'agriculture avec d'autres activités socio-professionnelles. Avec les plans de développement cette notion de parité se concrétise en prenant une dimension régionale, région de programme ou département, et comme référence le salaire brut moyen des salariés non-agricoles constatés dans ces limites régionales. Ainsi, la mise en œuvre d'un plan de développement doit permettre, à son achèvement, d'atteindre un revenu du travail par unité de main-d'œuvre égal ou supérieur au salaire moyen établi. Toutefois, il est admis que ce revenu agricole peut être constitué dans une limite de 20 % par des revenus provenant de l'exercice d'activités non agricoles, telles

que le tourisme, et cette limite peut être étendue jusqu'à 50 % en zone de montagne. Enfin, parmi les obligations faites à l'exploitant lorsqu'il souscrit un plan, celle d'insérer le développement de son exploitation dans l'organisation socio-économique existant localement, révèle la prise en compte par la politique agricole non seulement des données mêmes de l'agriculture mais de celles de son environnement au plan local. La définition d'un revenu de référence, une planification à 6 ans pour l'agriculture d'une région, ne peut alors être pensée sans une planification plus générale incluant d'autres activités. Ceci va dans le sens d'une politique d'intervention plus globale à la fois aux niveaux des structures et de l'espace, tendant à réorganiser l'ensemble de l'activité agricole. Une telle perspective nécessite la mise en place d'une politique d'aménagement de l'espace rural.

PROMOTION ET PROTECTION DES ESPACES RURAUX

Si l'on retrace les principales étapes de la mise en place des instruments de la politique d'aménagement de l'espace rural, on s'aperçoit qu'elle se situe à la confluence de deux courants. Le premier est celui de la politique des structures agricoles proprement dite, dont l'évolution conduit à une appréhension régionale du développement et à une certaine forme de zonage des activités et des interventions ; le second est celui de la politique d'industrialisation et d'urbanisation qui nécessite une définition des objectifs de localisation des industries et des zones et modalités d'urbanisation.

LA POLITIQUE DES STRUCTURES DECOUPE L'ESPACE

La politique d'aménagement des structures, dans sa composante démographique (IVD, mutations...) comme dans sa composante foncière (SAFER, remembrement, équipement rural...), telle qu'elle s'est développée après 1960, pose rapidement le problème de la spécificité des zones d'intervention. Dans certaines régions l'excédent démographique, dans d'autres la tendance à la désertification, liés dans les deux cas à l'insuffisance de l'emploi industriel ou artisanal, rendent nécessaire la prise en compte de l'équilibre économique global de la région. Cette dimension se manifeste à partir du décret du 24 octobre 1967, par la politique de rénovation rurale dans les zones à économie rurale dominante. Au sein de ces zones (Bretagne, Auvergne, Limousin, zones de montagnes) est établi le principe d'une action coordonnée en vue de rééquilibrer les situations et d'adapter l'agriculture à l'évolution née de l'industrialisation, ceci par une politique d'équipement public, de diffusion des activités industrielles, artisanales et touristiques, de formation, ainsi que par une modulation régionale des aides aux mutations de structure et d'organisation des productions agricoles. Dans chaque zone une certaine coordination des inter-

ventions est instaurée en relation avec le Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire. Cette politique se développe, avec des résultats inégaux. Elle révèle le problème de l'aménagement de l'espace rural, dans une dimension interministérielle, même si ses instruments restent rudimentaires.

Entre 1970 et 1974, la tendance régionaliste de la politique des structures s'affirme et s'organise comme une donnée nouvelle et de plus en plus déterminante. La politique de la montagne en est le premier révélateur et le terrain d'élection. Il s'agit de la création en 1972 de l'Indemnité spéciale annuelle au profit d'agriculteurs contribuant à l'entretien et à la conservation des sols dans les périmètres critiques des zones de montagne, ainsi que d'un certain nombre d'avantages en matière de subvention pour les constructions rurales et pour les annexes touristiques de la ferme agricole. En 1974 l'Indemnité spéciale montagne (« prime à la vache tondeuse ») est instituée pour l'ensemble des agriculteurs de la zone de montagne. A travers ces mesures trois nouvelles dimensions de la politique des structures se trouvent affirmées : la définition d'une spécificité régionale en fonction des handicaps naturels ; la complémentarité des activités agricoles et non-agricoles qui dans certains cas conduit à la pluri-activité ; enfin, et c'est peut-être là la dimension la plus novatrice, se trouve constitué un mécanisme de rémunération de l'activité agricole pour sa contribution à l'entretien de l'espace naturel. La directive du Conseil de l'Europe du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et les zones défavorisées ratifie cette nouvelle orientation et rend éligible au FEOGA les dépenses engagées à ce titre, de même qu'elle prévoit des aides différenciées selon les zones.

Dans le même sens, paraît en 1972 la circulaire européenne instaurant les plans de modernisation des exploitations agricoles : par définition, en imposant un

objectif de parité régional, en suscitant l'élaboration d'un plan par exploitation agricole c'est-à-dire tenant compte des données locales, cette politique des plans de modernisation renforce le courant de régionalisation de la politique des structures agricoles. A travers ce courant, se trouve entérinée une des tendances d'évolution des structures de production agricole. La spécialisation régionale qui est en œuvre, et qui conduit à une plus grande séparation entre production végétale et production animale, conduit à l'émergence de ce que l'on pourrait appeler des « grands bassins de production spécialisée ». Les aides et rémunérations spécifiques qui sont instaurées pour les zones défavorisées et les zones de montagne, permettent alors à ces zones de rentrer dans ce cadre, au titre d'une production spécialisée dans l'entretien de l'espace naturel.

Par ailleurs, cette nouvelle tendance de la politique des structures s'exprime par la création en 1970 d'un instrument original d'intervention en zone rurale, l'Opération Groupée d'Aménagement Foncier Agricole. L'OGAF est par nature une opération de caractère ponctuel et exceptionnel (une vingtaine de communes et en moyenne un million de francs par opération) qui vise à un aménagement des structures des exploitations agricoles en globalisant l'intervention, c'est-à-dire en combinant autant que possible les divers moyens de la politique des structures (IVD, remembrement, intervention SAFER). Par la souplesse de sa définition, l'OGAF permet un choix de moyens en fonction précisément de l'objectif qu'elle se donne. Depuis leur création jusqu'à la fin de 1977, une centaine d'opérations ont été décidées, dont 45 terminées ; 38 sont orientées plutôt vers la modernisation des exploitations, 25 vers les améliorations foncières et 10 vers l'aménagement foncier en zone viticole. De ces OGAF on retient généralement le caractère expérimental. Elles ont constitué une sorte de terrain d'élaboration des plans de développement, et depuis 1974 l'orientation prioritaire porte sur l'aménagement foncier, principalement en zones de montagne. Elles représentent par ailleurs une bonne illustration de la nécessaire appréhension régionale du développement agricole par des outils adaptés, c'est-à-dire notamment par une reconcentration locale des divers moyens traditionnels de la politique des structures.

Dans un autre domaine, mais dans la même direction, une expérience toute récente menée par la SAFER Provence-Alpes-Côte d'Azur, en collaboration avec la SCAFR, prend une valeur tout à fait exemplaire. Il s'agit de la constitution d'un Observatoire Economique du Marché Foncier. L'observatoire se présente sous la forme du repérage et de la définition d'un ensemble de zones à marché foncier homogène sur le territoire d'action de la SAFER concernée. Ce travail part de la constatation de l'absence de cloison étanche entre les divers marchés fonciers, et donc de l'impossibilité d'isoler les problèmes fonciers agricoles de ceux posés par l'utilisation concurrente des terres à des fins d'urbanisation. D'où la constitution d'une banque de don-

nées concernant la population, la production, les transactions foncières et les permis de construire. A partir de là, pour chaque zone, sont établies des caractéristiques d'environnement, des tendances d'évolution et une typologie des transactions foncières. Sur cette base, il devient possible de procéder à un zonage du territoire, zonage qui par ses contours révèle les processus essentiels dans l'évolution des rapports de concurrence pour l'appropriation des terres (aussi bien entre divers usages agricoles qu'entre usage agricole et usage touristique ou urbain). Ce dispositif devrait permettre d'élaborer une politique d'ensemble tenant compte des spécificités de chaque fraction du territoire. C'est là sans doute un moyen original qui marque le souci des principaux intervenants dans la politique des structures, de se donner les moyens de définir une action régionalisée.

L'évolution de la législation du remembrement est également très significative de cette relation entre politique des structures et politique de zonage pour une orientation de l'activité agricole. En effet, depuis 1941, le remembrement a été un des moyens privilégiés de la politique des structures agricoles. Son objectif essentiel est d'améliorer les conditions de productivité de l'exploitation agricole. Avec la réforme de 1975, le remembrement prend la dimension d'aménagement de l'espace rural, et introduit une nouvelle fonction, celle de protection de la nature. En effet, désormais, remembrer une commune n'est plus seulement restructurer des exploitations agricoles mais aussi redéfinir dans l'espace communal la répartition des différentes activités. Cela peut s'exprimer à cette occasion par la constitution, à titre onéreux, d'une réserve foncière selon une procédure simplifiée, réserve dont la destination peut être parfois très éloignée de l'agriculture. En zone de montagne, le remembrement est parfois lié à un zonage agriculture-forêt ainsi qu'à des zonages touristiques. Dans les communes où l'activité agricole n'est pas dominante, le remembrement, revêt une fonction d'aménagement de l'espace dont l'agriculture n'est plus qu'un aspect ; ainsi dans certaines communes de montagne, particulièrement convoitées pour des implantations de résidences secondaires ou des aménagements touristiques, la pratique du remembrement-aménagement peut s'étendre à des opérations de lotissements en vue de constructions. Ceci n'est possible que s'il existe un consensus suffisant entre les différents intérêts en présence.

En application de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, et de son décret d'application du 12 octobre 1977, le remembrement fait partie des ouvrages susceptibles de porter atteinte au milieu naturel ; à ce titre, il doit faire l'objet d'une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences sur l'environnement. La procédure des études d'impact est une mesure applicable à compter du 1^{er} janvier 1978 pour un ensemble d'aménagements et ouvrages définis par décret, en vue de faire respecter les préoccupations d'environnement. Ainsi une nouvelle

dimension s'institue progressivement en s'inscrivant comme une obligation dans la politique et les réglementations correspondantes de l'aménagement de l'espace. Pour ce qui est du remembrement, cette double vocation supplémentaire d'aménagement de l'espace rural et de protection de la nature s'exprime par une ouverture de la commission communale de réorganisation foncière et de remembrement à d'autres participations que celles des exploitants et des propriétaires de biens fonciers agricoles, en y incluant une personne qualifiée pour les problèmes de protection de la nature et en permettant l'introduction de propriétaires de biens fonciers à destination non agricole.

Par ailleurs, alors que la dimension « conservation de la nature » se développe au sein de la politique des structures agricoles à partir des années 70, dès 1960 ont été créés des parcs naturels nationaux : implantés dans des zones critiques du point de vue de l'existence des espèces naturelles, ils marquent déjà le début d'un mouvement qui s'étendra à la fois dans l'espace et dans la définition des activités. L'extension dans l'espace se manifeste par la création des parcs naturels régionaux (décret du 1^{er} mars 1967 modifié en 1975) dont l'objectif se veut la protection des activités économiques locales en plus de la conservation des richesses naturelles et culturelles. Il s'y adjoint généralement un objectif de promotion du tourisme. Sous l'initiative de la région est élaborée une charte qui fixe les engagements des collectivités locales et de l'Etat dans la mise en œuvre des moyens propres à cet objectif. De 1968 à 1977, 18 parcs régionaux ont été créés, d'une superficie moyenne de 100.000 ha et incluant une population de 15 à 30.000 habitants. La participation financière de l'Etat représente sans doute un élément important dans la promotion de cette formule, mais elle doit surtout être retenue dans sa cohérence à la politique de zonage du territoire national et de globalisation des interventions. En 1977, la surface totale couverte par les parcs nationaux et régionaux atteint 2,8 millions d'ha concernant une population de 850.000 habitants.

A travers ce type de développement dans l'espace des parcs naturels, apparaissent de nouvelles fonctions attribuées aux activités économiques, fonctions de protection de la nature et du cadre de vie. Par la dimension territoriale qu'implique la notion même de parc, le rôle de la production agricole est tout particulièrement révélé dans sa contribution à l'entretien de l'espace rural ; elle est même instaurée explicitement comme activité naturelle.

LA CONFRONTATION RURAL-URBAIN

En même temps que la dimension d'équilibre régional et naturel de la politique des structures agricoles se développe, l'aménagement de l'espace rural est confronté à une autre dimension, celle de l'urbanisa-

tion. Le problème de l'aménagement de l'espace urbain est posé avec la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Cette loi prévoit l'élaboration de deux types de plans : les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les plans d'occupations des sols (POS). Le SDAU est un document qui fixe les grandes orientations d'une agglomération ou d'un ensemble d'agglomérations, à long terme. Il constitue l'enveloppe des instruments de la politique foncière urbaine, les POS, qui définissent les zones d'affectation des sols, en fonction des usages et des normes d'urbanisation, et ceci d'une manière contraignante. L'objectif de la loi d'orientation foncière est donc de programmer le développement urbain. Ce faisant, elle pose par contre-coup la nécessaire programmation du développement rural. Le principe de la loi est que l'élaboration d'un POS repose sur un SDAU préalable. Le SDAU est le garant du respect de l'équilibre global du développement de l'agglomération. Mais le SDAU est un instrument spécifique de l'agglomération urbaine. Aussi, pour les communes rurales, la loi d'orientation foncière prévoit-elle l'élaboration d'un Plan d'Aménagement Rural.

Définis par un décret du 8 juin 1970, les PAR ont pour objet d'établir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires à vocation rurale. Ils sont élaborés sous l'autorité du préfet avec la participation des collectivités locales et des organisations socio-professionnelles. D'une manière un peu analogue aux SDAU, ils se présentent donc comme des cadres destinés à prévoir les diverses interventions tant en matière d'urbanisation que d'équipement et de développement des activités socio-économiques. Bien qu'ils ne représentent aucun engagement d'action, ils marquent une étape dans la politique d'aménagement de l'espace rural, dans la mesure où ils sont susceptibles de s'étendre à l'ensemble de ce territoire. En 1978, ils en couvrent déjà 20 %.

Face aux SDAU, POS et PAR qui ne représentent que les enveloppes ou les moyens de contraintes des activités, se trouve posée la question de l'animation de ces activités. Pour résoudre ce problème, la DATAR suscite à partir de 1975 la création d'un nouvel instrument : le contrat de pays. Dans la politique d'aménagement du territoire, un certain nombre d'étapes peuvent être retenues : en 1964, la création de la notion de métropoles d'équilibre, bientôt suivie de celle de métropoles régionales ; la priorité en 1971 aux villes moyennes, en 1975 aux petites villes et aux pays, et en 1978 aux zones de montagne et au littoral. Pour assurer la mise en œuvre de cette politique est créée en 1971 la formule de « Contrats d'aménagement des villes moyennes ». De cette formule dérive en 1975 celle de « Contrat de pays ». Il s'agit de susciter une réflexion d'ensemble pour un plan de développement du secteur considéré en associant les responsables des collectivités locales et les services participant à l'aménagement du territoire. Les parties contractantes s'engagent sur la

programmation de leurs interventions respectives. Une aide spécifique de l'Etat peut s'ajouter aux moyens propres des divers participants.

Ainsi, entre 1967 et 1975, apparaît un ensemble de moyens de programmation, de contrainte, d'animation de l'aménagement de l'espace. Du point de vue de l'espace rural, l'un des problèmes soulevés est celui de la place accordée à l'agriculture. La politique des structures agricoles s'est développée dans la perspective de l'amélioration de la productivité agricole dans un premier temps, à laquelle s'est adjoint l'objectif de maintien régional des équilibres humains et naturels. A l'opposé, la politique de l'urbanisation est apparue dans un souci de contrôler et d'orienter un mouvement qui prend de plus en plus une allure de conquête de l'espace, conquête citadine, conquête touristique. En tant que telle, cette politique de contrôle accompagne plus souvent qu'elle ne précède. Le rapport de l'urbanisation à l'espace rural n'y est donc pas posé comme élément premier : l'agriculture y figure plus comme activité à protéger que comme activité à promouvoir. Le dualisme du code de l'urbanisme et du code rural ne fait que reproduire au niveau institutionnel la réalité de l'affrontement pour l'usage du sol.

Dans la logique de cette confrontation entre activité agricole et urbanisation, le décret du 7 juillet 1977 met en œuvre un nouvel instrument d'aménagement de l'espace rural : les Zones d'Environnement Protégé. Il s'agit d'une procédure de zone susceptible de s'appliquer en dehors des territoires déjà dotés de plans d'urbanisme ou de POS. Ces ZEP ont pour objet la protection de l'espace rural, des activités agricoles et des paysages. Le principe en est de définir des règlements de zones qui édictent des contraintes quant à l'occupation et l'utilisation du sol, notamment en matière de règlement de construction et de travaux d'aménagement, à l'exception des travaux visant à l'amélioration des exploitations agricoles et forestières. La procédure administrative d'élaboration des ZEP est très proche de celle des POS (signalons que depuis 1976 les Chambres d'Agriculture ont une voix consultative, si elles le demandent, dans l'élaboration des POS, alors qu'elles sont membres le plus souvent des commissions des ZEP). Son originalité réside dans la concertation qu'elle instaure entre la Direction Départementale de l'Équipement, compétente pour la fixation des règles d'urbanisme, et la Direction Départementale de l'Agriculture, compétente pour la protection des activités agricoles. Enfin, si la ZEP est créée dans une zone où existe déjà un PAR, la commission du PAR devient commission de la ZEP.

L'un des aspects qui semble devoir être souligné concerne la complémentarité entre la formule de la ZEP et celle du POS. De même que le PAR a été conçu comme un parallèle en zone rurale du SDAU, la logique de la ZEP s'inscrit dans le prolongement de celle du POS. Le POS fournit les moyens de protection des terrains agricoles du domaine de son ressort

(les divers classés N). Normalement, le POS, en tant que moyen de maîtrise de l'urbanisation, doit donc protéger l'activité agricole qui le concerne. Mais le phénomène d'urbanisation ne s'arrête pas aux limites du POS. Une très grande part de l'espace bien au-delà du voisinage immédiat du POS est susceptible de se trouver en prise à des mouvements de spéculation et de construction plus ou moins anarchiques, rendant difficile l'élaboration ultérieure de POS sur des territoires déstructurés. Les ZEP représentent alors une structure d'accompagnement des POS, permettant d'obvier aux inconvénients qui peuvent naître d'un zonage partiel du territoire. En tant que telles, elles semblent donc susceptibles d'un large développement. Mais bien qu'elles favorisent les conditions d'une coopération entre les administrations de l'agriculture et de l'équipement, elles restent tributaires d'un certain nombre de limites des POS.

La création des ZEP répond dans une certaine mesure à un souci de la profession agricole. Dès 1974, au sein de la FNSEA, un groupe de travail a fonctionné sur un projet de charte nationale des zones d'activité agricole, qui aurait fixé un zonage des activités agricoles avec garantie de durée définie. Si la ZEP va bien dans le sens de la définition des zones d'activité agricole à protéger, elle n'offre pourtant pas plus que les POS, de système qui en garantisse la durée.

CONCLUSION

En 1960, la politique des structures agricoles se définit dans la perspective d'une agriculture qui doit devenir plus productive tout en conservant une dimension « humaine ». Les axes d'intervention concernent donc la restructuration des exploitations surtout par l'agrandissement, par l'encouragement à l'investissement, mais aussi à l'acquisition de la terre agricole, ceci dans le cadre social de l'exploitation familiale.

Aujourd'hui, les principaux instruments d'intervention prévus par les lois d'orientation agricole demeurent, mais l'infléchissement de leur application et l'apparition de nouvelles mesures laissent deviner l'émergence d'une nouvelle politique agricole. Si l'on fait référence à l'évolution démographique et structurelle de l'activité agricole au cours des vingt dernières années, on se trouve en présence d'une situation profondément transformée. Dans ce contexte se dégage la cohérence de cette nouvelle politique qui, bien qu'elle ne se désigne pas comme telle, est en train de dessiner progressivement les traits d'une nouvelle agriculture.

Les plans de développement, par exemple, expriment un objectif de modernisation des exploitations plus accentué, plus sélectif, et plus contrôlé qu'auparavant. L'effort est porté davantage sur le capital d'exploitation et de moins en moins sur les investissements fon-

ciers, ce qui va dans le sens d'une séparation croissante de l'activité agricole et de la propriété foncière. D'un côté on cherche à favoriser l'entrée de capitaux non agricoles par des formes sociétaires d'appropriation de la terre ; de l'autre, une tendance à la professionnalisation de l'activité agricole se développe par des exigences de compétence professionnelle et d'aptitude à la prévision.

L'ouverture de la propriété foncière à des non-agriculteurs pose toutefois le problème du rapport à la concurrence pour les usages du sol. Dans une situation de séparation accrue entre propriété et exploitation, l'activité agricole tend à se trouver délogée du poids de l'investissement foncier et simultanément écartée de la participation aux plus-values de changement d'affectation des sols. Mais du même coup, elle devient passivement tributaire des résultats de ce conflit. Cette orientation implique donc, en fait, un recours accru à d'autres moyens institutionnels pour la répartition de l'espace agricole, telles que les politiques de zonage des activités.

Par ailleurs, on assiste à une politique d'installation de jeunes chefs d'exploitation, nettement plus accusée, comme moyen de transformer profondément la définition de l'activité agricole. Mais surtout, cette nouvelle politique des structures dessine nettement une double ouverture de l'activité agricole. D'autre part, celle-ci se définit dans une intégration de plus en plus étroite aux autres activités de la région, ce qui implique la nécessité d'une planification et d'un zonage global pour pouvoir maîtriser le rapport de l'agriculture à ces activités. D'autre part, la fonction productive agricole s'étend au-delà de la production de biens alimentaires : il s'y adjoint et parfois même il s'y substitue, comme dans le cas de certaines zones de montagne, une fonction de protection de la nature dans la mesure où celle-ci ne va plus de soi. Cette fonction n'est pas spécifique à l'agriculture ; cependant, les agriculteurs sont appelés à y apporter une contribution importante. Elle peut prendre également la forme de la pluri-activité

comme condition pour les agriculteurs du maintien de leur activité agricole et d'une certaine répartition démographique dans l'espace.

Les lois d'Orientation Agricole se fixaient comme objectif une structure d'exploitation familiale à deux unités de travail humain ; or, l'analyse statistique révèle que cet objectif n'est pas atteint. La population active agricole a tellement diminué que dans l'intervalle 1963-1970 on passe de 1,7 à 1,4 personne-année-travail par exploitation. Ainsi on s'éloigne du modèle de l'exploitation familiale à 2 UTH au sens des années 60. Aujourd'hui, le maintien de cette référence exige de considérer l'exploitation familiale comme l'unité sociale d'une pluri-activité au sein de laquelle l'agriculture n'est plus qu'un aspect de la production familiale.

En définitive, cette nouvelle politique des structures, par la prise en compte des handicaps naturels et des tendances démographiques, par la sélectivité de ses interventions, conduit à une division de l'espace en plusieurs catégories de zones agricoles. C'est là sans aucun doute une des dimensions les plus novatrices de la politique agricole actuelle. Elle oblige les divers intervenants de cette politique à inscrire d'emblée leurs actions dans un cadre régionalisé, ou, plus précisément, à définir eux-mêmes leurs critères de découpage de l'espace. D'où une multiplication des zonages du territoire agricole. D'où également un nouveau problème, celui de l'harmonisation de ces divers découpages. L'ampleur de ce problème est d'autant plus importante que le découpage de l'espace auquel procède la politique des structures ne coïncide pas dans son principe avec celui de la politique d'aménagement de l'espace. Celle-ci relève d'une logique de l'urbanisation et du déploiement de l'ensemble des activités nationales. La confrontation des moyens de ces politiques dans le cadre des divers organes régionaux d'aménagement de l'espace devient alors le révélateur de situations conflictuelles, tant au niveau de l'agriculture elle-même, que de ses rapports à l'ensemble des autres activités.