



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.

Rôle et place de l'agriculture dans l'aménagement et le développement des territoires

Jean-François Hervieu

Citer ce document / Cite this document :

Hervieu Jean-François. Rôle et place de l'agriculture dans l'aménagement et le développement des territoires. In: Économie rurale. N°225, 1995. pp. 30-32;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1995.4707>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1995_num_225_1_4707

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

Les équilibres territoriaux ont été au cours de ces dernières années au cœur des débats politiques, au point que l'aménagement du territoire semble avoir retrouvé la dimension nationale qu'il avait perdue depuis une vingtaine d'années. Mais curieusement, les espaces ruraux et plus encore l'agriculture semblent par trop ignorés des réflexions et des propositions qui en résultent. Or, les évolutions différenciées des premiers sont à l'origine des débats actuels et la seconde reste l'activité la plus utilisatrice d'espaces. Après avoir analysé les principales évolutions des territoires ruraux, cette contribution s'attache, sur la base des réflexions engagées par l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, à définir le double rôle qu'aura à assurer l'agriculture dans les années à venir, ainsi que les conditions requises pour qu'elle occupe la place qui lui revient dans le développement et l'aménagement du territoire.

Abstract

In recent years the problem of territorial balances was highlighted by the political debates, so much so that town and country planning seems to have regained the national dimension it had lost since about two decades. Curiously however the resulting considerations and proposals seem far too much not to take into account rural areas and still less agriculture. Yet, the various evolutions of the first ones are at the origin of the current debates and agriculture remains the activity using the main part of rural land. Having analysed the major changes of rural territories, this contribution intends, on the basis of the discussions initiated by the Permanent Assembly of Chambers of Agriculture, to define the double part agriculture will have to play in the future, so as the conditions required for agriculture to occupy its due place in the town and country planning.

Rôle et place de l'agriculture dans l'aménagement et le développement des territoires

Un constat : des territoires en recomposition

Les relations entre l'agriculture et le développement du territoire ont pris une acuité particulière ces derniers mois, qui s'inscrivent, nous semble-t-il, dans un triple processus.

La première dimension de ce processus tient aux évolutions internes au secteur agricole et à ses conséquences spatiales et sociétales. En effet, en raison de la persistance d'évolutions lourdes (évolution défavorable de la structure démographique des chefs d'exploitation, recul des installations, concentration de la production dans certaines exploitations et dans certaines régions), l'agriculture sait qu'elle ne pourra « tenir » seule le territoire, c'est-à-dire faire face seule au développement des espaces ruraux. De plus en plus, son avenir est même conditionné par la présence d'autres secteurs économiques ou d'autres couches de la population, susceptibles d'assurer un fonctionnement socio-économique normal du territoire (approvisionnements, débouchés, ...), ainsi que le maintien de certains services (administratifs, scolaires, ...).

Inversement, l'aménagement du territoire ne pourra se faire sans agriculture, sans élevage, sans forêt aussi, même si les systèmes de production qui les caractérisent seront probablement amenés à évoluer dans les prochaines années, sous l'effet des nouvelles orientations et des modalités de mise en œuvre de la Politique Agricole Commune. La société commence d'ailleurs à découvrir le prix de l'entretien des espaces et de leur mise en valeur. Elle prend aujourd'hui la mesure du coût pour la collectivité de la disparition des agriculteurs de certaines zones difficiles (extension des friches, aggravation des risques naturels,...), ainsi que du rôle social (espace ouvert) et paysager (coupure verte) de l'agriculture, en particulier de l'agriculture péri-urbaine soumise à de fortes pressions. La société constate que l'agriculture reste, avec la forêt, la seule activité à pouvoir occuper l'espace de manière optimale et à moindre coût. De même, se rend-elle compte qu'elle est aussi parfois la dernière activité capable de créer de la valeur ajoutée, de maintenir des emplois et donc un minimum de présence humaine, là où l'économie n'a pas pu ou ne s'est pas suffisamment diversifiée.

Mais au-delà de l'agriculture, les espaces ruraux se transforment sous l'effet de dynamiques contradictoires. C'est la deuxième dimension du processus. La manifestation la plus probante de ces mutations concerne le renouveau démographique du milieu rural. Remarqué lors du Recensement général de la population de 1982, il a été confirmé par le RGP de 1990 révélant que les communes rurales avaient connu le plus fort taux d'augmentation de population (+ 0,84 %/an) de toutes les communes. En quelques années, un exode rural intense a fait place à un exode urbain en direction des communes rurales. Cette évolution répond à de nombreuses causes manifestement profondes :

- Les crises urbaines, conséquences néfastes des politiques urbaines qui poussent désormais à desserrer l'étreinte des villes sur les hommes et les activités.
- L'extension de la péri-urbanisation et la mobilité des hommes, sous l'effet notamment du comportement des ménages, jeunes généralement, s'arbitrant entre coût du logement et temps de transport.
- L'allongement de la durée de vie, avec comme corollaire le retour des retraités en milieu rural, souvent leur milieu d'origine.
- L'accroissement des temps de loisirs et la recherche d'une certaine qualité de vie expliquant par exemple le développement des résidences secondaires dans les villages.

Ces processus entraînent une perte du poids politique des agriculteurs devenus minoritaires en milieu rural en même temps qu'une réduction de leur maîtrise sur le foncier (30 % des surfaces agricoles sont acquises par des non-agriculteurs). Certes, ces transformations n'affectent pas les espaces ruraux dans les mêmes proportions. Évidentes autour des agglomérations, dans les couloirs de circulation et sur le littoral, elles sont en revanche absentes, voire négatives, dans certaines zones éloignées des centres urbains ou montagnardes (« diagonale du vide »). Mais globalement, force est de constater qu'aujourd'hui, les espaces ruraux ne sont plus considérés comme des espaces uniquement voués aux productions (agricole, industrielle ou artisanale), mais comme des espaces multifonctionnels incluant les fonctions résidentielle et de loisirs.

Troisième et dernier élément du processus : le niveau géographique des enjeux économiques et politiques s'est déplacé. Trois facteurs l'illustrent :

- Tout d'abord, la mondialisation de l'économie met en concurrence des acteurs et des pays sur l'ensemble de la planète. L'agriculture française n'y échappe pas, pour qui les concurrents dans les secteurs céréaliers, laitiers, viande, fruits se rencontrent autant désormais respectivement, aux États-Unis, aux Pays-Bas, dans les pays du Commonwealth ou d'Amérique latine, qu'au sein des différents départements français.

- Ensuite, la construction européenne s'est traduite par la mise en relation, ou en concurrence, des régions très différentes. Mais elle a aussi eu pour conséquence d'élargir le champ d'intervention du pouvoir politique. Ainsi, la Communauté a développé un ensemble de programmes et d'initiatives visant, dans le cadre d'un objectif de cohésion sociale et politique, à rétablir des déséquilibres territoriaux, à tout le moins, d'éviter un creusement des écarts trop forts. L'extension de l'Union Européenne à de nouveaux pays, dont les pays de l'Est à moyen terme, devrait amplifier ce processus.

- Enfin, les progrès des moyens de communication, tant immatériels que matériels (exemple du TGV) contribuent à concevoir l'espace comme un réseau de pôles, jusqu'ici nécessairement urbains. Ces réseaux sont perçus comme formant une sorte d'armature animée par des flux de personnes, de produits ou d'informations de plus en plus performants. Marginalisés par ce type de développement, les territoires, notamment ruraux, n'ont d'autres moyens que de s'insérer dans la sphère d'influence des pôles urbains. A moins qu'une politique forte d'aménagement « équilibré » du territoire ne leur procure des marges de manœuvre supplémentaires. Mais celle-ci ne s'est guère manifestée jusqu'ici.

Quels sont dès lors, la place et le rôle de l'agriculture dans le territoire ? Nous pensons en avoir tracé les nouvelles perspectives. Dans un contexte de mondialisation des échanges et de transformation des relations entre l'agriculture et son espace, l'enjeu pour l'agriculture devient double : rester compétitive sur les marchés et tenir le territoire. En d'autres termes, créer de la richesse et offrir des services.

Mais pour cela un certain nombre de conditions sont à remplir dont certaines ne concernent évidemment pas le seul secteur agricole mais bien l'ensemble du territoire.

Renouveler les approches territoriales

Si l'on fait le pari que l'aménagement du territoire et le devenir des espaces ruraux constituent un véritable enjeu et peuvent représenter pour la France une nouvelle forme de développement, alors la démarche à l'égard du territoire doit être profondément renouvelée. Mais cela exige une volonté politique forte, inscrite dans la durée pour infléchir, voire inverser, les tendances à la concentration et sortir de schémas dépassés.

Ce renouvellement passe tout d'abord par l'abandon des approches strictement sectorielles au profit de démarches combinant l'analyse globale des activités économiques et de l'impact de leur évolution sur l'espace. Cela revient à réhabiliter une approche spatialisée du développement et une prise en compte de l'espace comme d'un bien non gaspillable.

Par ailleurs, le renforcement du tissu économique vivant en milieu rural, condition de son équilibre et de son développement, nécessite des mesures incitatives pour attirer des entreprises, mais aussi et d'abord pérenniser celles existantes.

En outre, la reconnaissance et l'appui aux dynamiques de développement local, en complément d'une politique de recapitalisation intellectuelle et financière des espaces ruraux, doit permettre de contrebalancer une politique descendante et de programmation par une politique ascendante et de projets.

Enfin, ce renouvellement passe par une rupture dans les approches de l'État, que ce soit :

- Dans le domaine de l'organisation territoriale, où il est indispensable de mobiliser tous les moyens afin que les communautés de communes instituées par la loi du 6 février 1992 deviennent une réalité.

- Dans le domaine des ressources des collectivités locales, où la solidarité à l'égard des territoires les plus démunis doit reposer sur une répartition plus équitable du produit de la taxe professionnelle, sur une revalorisation des fonds interministériels ou sur l'instauration de véritables zones franches.

- Dans le domaine des services au public, pour lesquels la généralisation des schémas d'amélioration des services publics doit être l'occasion de sortir d'une logique de rentabilité et de cloisonnement pour privilégier une approche transversale et innovante : polyvalence des équipements, association public/privé, pluriactivité des administrations...

- Enfin, dans le domaine des moyens de communication, où le désenclavement des régions rurales les plus excentrées, qu'il s'agisse des infrastructures routières, ferroviaires ou des moyens de communication immatériels, doit devenir une réalité intégrée dans les choix des grands schémas directeurs et mise en œuvre par des dispositifs adaptés.

Une ambition élargie pour l'agriculture

Les espaces ruraux vivront demain avec une agriculture différente qui emploiera moins d'hommes et occupera autrement le territoire. Pour autant, une politique des espaces ruraux ne permet pas de faire l'économie d'une politique agricole visant à pérenniser une agriculture dynamique et diversifiée sur l'ensemble du territoire, et favorisant l'utilisation optimale des surfaces. C'est ce qui nous a amené à considérer, au niveau des Chambres d'Agriculture, que l'agriculture devait concilier un double objectif, répondre à un double défi, celui de la performance et celui des territoires.

Pour l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, la performance, c'est avoir la capacité à être présent sur les marchés, et aujourd'hui en particulier sur des marchés moins soutenus. Le territoire, la gestion des espaces, c'est se donner les moyens d'une activité agricole la mieux répartie possible sur le territoire.

Pour cela, il apparaît nécessaire d'admettre que toutes les productions, toutes les exploitations, toutes les zones ne sont pas inscrites dans les mêmes logiques. Pour certaines, ce sont les matières premières qui guident préférentiellement les choix des exploitants, pour d'autres ce sont davantage les produits de qualité voire les services. L'unicité du modèle agricole des « trente glorieuses » a éclaté.

Ensuite, il conviendra de reconnaître la diversité de l'agriculture. La diversité des espaces, dont on se plaît à dire aujourd'hui qu'elle est une des richesses du pays, un de ses atouts, tient énormément à la pluralité de l'agriculture, à ses modes de production diversifiés. Deux exemples peuvent l'illustrer. Aujourd'hui, plus de 150 000 agriculteurs sont engagés dans des démarches de qualité : AOC, label, agribio ... De 7 %, leur part de marché pourrait doubler d'ici 10 ans. Pour ces exploitations, les conditions de ce développement passent par l'ancrage des productions au terroir, la promotion, la protection des dénominations géographiques. Le second exemple concerne les prestations de service. Plus de 2 % d'agriculteurs se sont diversifiés vers le tourisme. Là encore, puisque la demande s'accroît, on estime que le nombre pourrait doubler à court terme. Il faudrait pour cela professionnaliser plus encore l'activité et simplifier le statut de pluriactif.

A l'agritourisme s'ajoute aujourd'hui le « marché » des biens d'environnement et son corollaire, la rémunération des fonctions non marchandes de l'agriculture. Tant que les prix agricoles étaient élevés, on pouvait considérer la rémunération de l'entretien de l'espace par les agriculteurs incluse dans le prix des produits. Aujourd'hui, il n'en est plus de même. Conséquence de la réforme de la PAC, les prix européens se sont en effet rapprochés des cours mondiaux. De fait, la couverture des coûts de production n'étant souvent plus assurée, à plus forte raison la gestion de l'espace n'est plus rémunérée. Il convient donc de monétariser les services que rend l'agriculture à la Nation, voire inciter les agriculteurs à répondre encore mieux à la demande... puisque la demande existe. L'utilisation extensive du territoire, la mise en valeur des paysages, la prévention des risques naturels.. entrent dans ce cadre. Néanmoins, le « marché » n'étant pas encore véritablement identifié, la rémunération des services rendus relève de la collectivité. Les moyens dont sera doté le Fonds de gestion de l'espace, dont le projet de loi sur l'aménagement du territoire prévoit la création, seront à ce titre un indicateur intéressant du degré d'importance qu'attachent les pouvoirs publics et les collectivités locales à la gestion de l'espace.

Par ailleurs, il s'agira de conjuguer d'un côté la maîtrise des productions - réforme de la PAC oblige - et de l'autre la reconquête des débouchés traditionnels et l'ouverture de nouveaux débouchés. Il conviendrait ainsi d'une part d'intégrer l'idée que les marchés porteurs de demain sont les marchés des produits transformés et qu'un renforcement des liens avec l'aval, le développement des politiques contractuelles, la recherche de démarches interprofessionnelles sont nécessaires. Il s'agirait d'autre part d'utiliser les marges de manœuvre existantes pour développer les utilisations non alimentaires des produits agricoles, qu'il s'agisse des utilisations industrielles susceptibles d'apporter de la valeur ajoutée aux territoires ruraux qui en recherchent, ou de production d'énergie.

Enfin, il faudra garder à l'esprit que l'agriculture demeure un secteur pourvoyeur d'emplois dans l'ensemble du monde rural. En effet, l'agriculture, ce n'est pas seulement 800000 chefs d'exploitation. C'est aussi 2 millions, voire 2 millions et demi selon certains, d'emplois induits. A l'amont, comme à l'aval. Et la situation de l'agriculture conditionne en grande partie la nature et le nombre des emplois dans les campagnes. La crise qui affecte le secteur du machinisme agricole (30000 emplois perdus en 15 ans, soit une réduction de près de moitié des effectifs de 1975) est directement liée à la crise agricole. Et on pourrait en dire de même du secteur des engrais et des phytosanitaires. Mais aussi pour partie du déclin du petit commerce, de la fermeture des écoles ou des bureaux de poste.

Conclusion

Nous sommes convaincus de ne répondre aux souhaits de la Nation... et aux attentes des agriculteurs, que si l'on consolide l'agriculture française en tant qu'activité économique, insérée certes sur le territoire, contribuant certes à la préservation de l'environnement, mais activité économique rentable d'abord. Une agriculture déconnectée des réalités du marché, comme certains aimeraient la voir, ne contribuera ni à l'essor économique du pays, ni à la reconquête du territoire.

Aussi pensons-nous que ce n'est pas parce que l'agriculture occupe l'espace plus que les autres, qu'elle a un rôle particulier dans l'aménagement du territoire. C'est parce qu'elle est interpellée par la société sur la gestion de ces espaces et parce qu'elle contribue à la structuration du tissu social local, qu'elle est incontournable dans le débat actuel sur l'aménagement du territoire. Or, nous avons parfois le sentiment que ni le projet de loi sur l'aménagement du territoire qui nous est proposé aujourd'hui, ni les thèmes que la Recherche développe actuellement sur les espaces ruraux, en tiennent véritablement compte.

Jean-François HERVIEU,
Secrétaire général de l'APCA.