HAL
open science

Le Fonds de Gestion de l'Espace Rural : vers une nouvelle politique de l'espace rural?

Olivier Dehoorne

To cite this version:

Olivier Dehoorne. Le Fonds de Gestion de l'Espace Rural : vers une nouvelle politique de l'espace rural?. Norois. Environnement, aménagement, société, 1998, 45 (179), pp.427-442. hal-01406048

HAL Id: hal-01406048

https://hal.univ-antilles.fr/hal-01406048v1

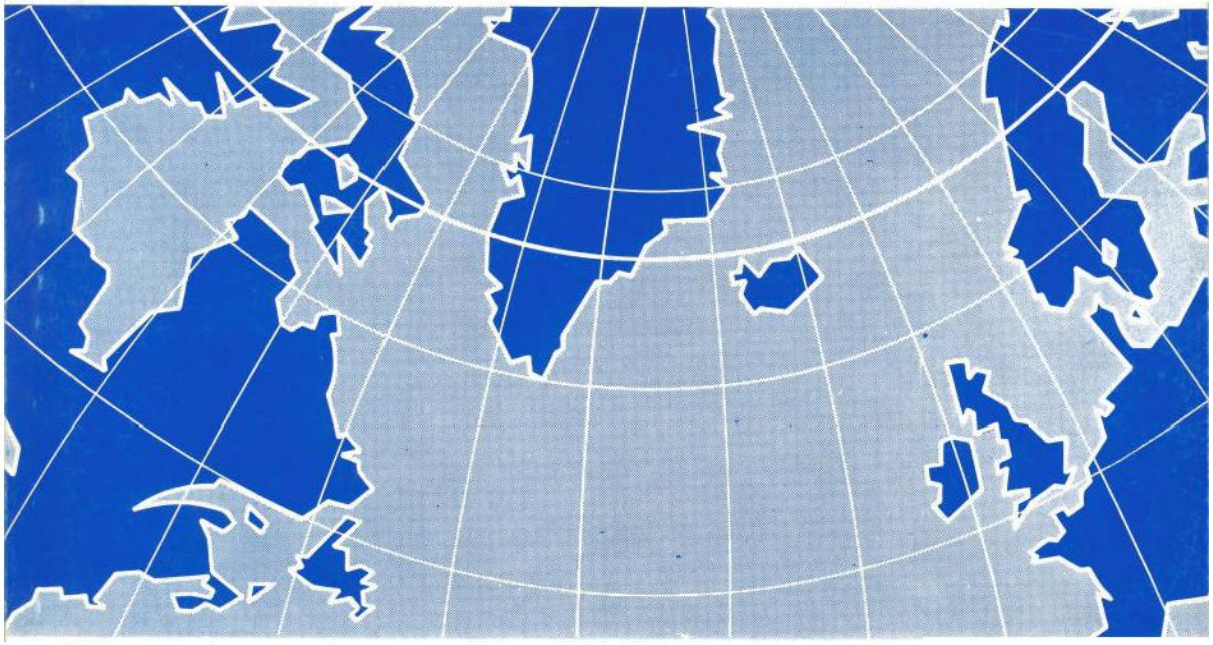
Submitted on 30 Nov 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

NOROIS

revue géographique de l'Ouest et des pays de l'Atlantique Nord



Revue publiée par les Universités de l'Ouest

(Angers, Brest, Caen, Le Mans, Limoges, Nantes, Orléans, Poitiers, Rennes, Tours)

N° 179, 45e année JUILLET-SEPTEMBRE 1998

Norois, 1998, Poitiers, *t. 45*, n° 178, p. 427-442

Le Fonds de Gestion de l'Espace Rural : vers une nouvelle politique de l'espace rural ?

par Olivier DEHOORNE

Université de Poitiers
97, av. du Recteur Pineau
86022 Poitiers Cedex

RÉSUMÉ

Alors que le productivisme agricole qui a prévalu tout au long des décennies précédentes est remis en cause, le développement dans les campagnes des fonctions récréatives et résidentielles donne lieu à une nouvelle réflexion sur l'aménagement rural.

Dans ce contexte, le Fonds de Gestion de l'Espace Rural peut constituer un outil original qui s'adresse à la fois aux usagers et aux partenaires de cet espace tout en accordant de nouvelles perspectives de rémunération aux acteurs du monde rural.

ABSTRACT

The agricultural productivism which was decades ago the only prevailing model is now questioned. New perspectives are given to rural development because of the leisure and dwelling functions of the countryside.

The F.G.E.R. is intended for the inhabitants and professionals, and can promote employment.

La création du Fonds de Gestion de l'Espace Rural (F.G.E.R.), dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 5 février 1995 (art. 38), traduit une nouvelle approche des espaces ruraux. En effet, ce fonds constitue un outil original pour l'aménagement des campagnes perçues de façon globale, avec les valeurs résidentielles, récréatives, où l'agriculteur reste un acteur central.

Au cours des décennies précédentes, le rôle principal de l'agriculteur était d'assurer l'approvisionnement alimentaire, avec une production

Mots-clés : Espace rural. Environnement. Gestion de l'espace. Mesures agri-environnementales.

Key words : Rural Area. Environment. Spatial Management. Agri-environmental Mesures.

abondante et bon marché. Les pratiques n'ont cessé de s'intensifier pour répondre à la demande, l'écoulement de la production ne préoccupait guère l'agriculteur et les questions relatives à l'occupation de l'espace, la préservation des paysages ou la qualité de l'environnement demeuraient secondaires lorsqu'elles se posaient.

Mais le contexte économique des années 1980 n'est plus le même : l'agriculture productiviste est remise en cause, certains marchés sont saturés, de nouvelles mesures sont adoptées par les instances européennes et nationales pour maîtriser les volumes produits et réorganiser le secteur agricole qui se voit confier d'autres missions.

En effet, si le défi de la production a bien été relevé, de nouvelles préoccupations voient le jour. A côté des indispensables productions alimentaires de base, pour lesquelles le marché n'offre que des perspectives réduites, les attentes de la société envers le monde agricole se polarisent davantage sur l'aspect qualitatif : des produits alimentaires de qualité, des paysages de qualité avec des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et qui assurent la gestion des espaces ruraux. Cette demande sociale dite « environnementaliste », qui implique le contrôle des productions, investit l'agriculture de l'entretien de la nature, de la conservation du patrimoine rural. En effet, il est devenu indispensable d'assurer la gestion de cet espace, où les activités agricoles se rétractent, parfois de façon importante, au profit de fonctions résidentielle, récréative, écologique...

Le rôle de l'agriculteur ne se confine plus seulement à la production, il faut tenir le territoire et le protéger. Conscient de l'importance des enjeux, le monde agricole semble désormais disposé à relever cet autre défi. Se posent alors les questions relatives aux différentes formes de rémunération que peut recouvrir la pratique de cette gestion.

Depuis une dizaine d'années, les réglementations agricoles accordent un intérêt croissant à ces préoccupations. Ce fut d'abord le fameux « article 19 » du texte communautaire du 13 mars 1985 sur les structures de l'agriculture qui souhaitait introduire « des pratiques compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et des ressources naturelles ou avec les exigences du maintien de l'espace naturel et du paysage ». Des aides spécifiques étaient destinées à encourager les agriculteurs de certaines zones sensibles qui s'engageaient dans des modes de production plus respectueux de l'environnement.

La réforme de la P.A.C. en 1992 accorde une plus large place aux mesures agri-environnementales. On se dirige vers une agriculture extensive, la réduction de la production par unité de surface doit favoriser une meilleure occupation de la surface agricole. Les mesures prises en faveur de l'extensification et du reboisement des terres sont destinées à assurer une meilleure gestion de l'espace. Et les agriculteurs qui s'impliquent dans l'amélioration de l'environnement, subissant une diminution de leur rendement et souvent une augmentation de leur coût de production, reçoivent des compensations financières.

Sur le plan national, cela s'est traduit dès 1989 par la mise en place des procédures de type O.G.A.F. - environnement ; lesquelles ont évolué à partir de 1993 vers des « opérations locales ». Mais ce fut surtout, en février 1995, l'adoption de la loi de modernisation de l'agriculture qui entend concilier une agriculture compétitive, plus respectueuse de l'environnement et qui participe à l'aménagement du territoire.

Les mesures prises en faveur de l'environnement sont d'abord perçues comme contraignantes pour les exploitants agricoles, néanmoins si elles s'accompagnent d'une rémunération appropriée, elles peuvent donner lieu à l'ouverture d'un nouveau marché. Les réglementations agri-environnementales avec leurs lots de paiements compensatoires en sont une première expression. Mais la plus grande innovation de la politique française fut certainement la création d'un Fonds de Gestion de l'Espace Rural. Ce fonds, destiné à rémunérer l'entretien et la réhabilitation d'espaces ruraux confrontés à la déprise, tranche avec les politiques sectorielles. Il vise à amorcer de nouvelles approches territoriales impliquant l'ensemble des acteurs ruraux, au premier rang desquels les agriculteurs.

I. — UN NOUVEL OUTIL POUR L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL

Dès 1992, le Centre National des Jeunes Agriculteurs (C.N.J.A.) a demandé la création d'un fonds spécial pour soutenir les exploitants agricoles qui ont choisi d'utiliser largement l'espace dans les zones confrontées à la déprise, agissant ainsi en faveur de la gestion de l'environnement. Ces crédits appelés Fonds de Gestion des Territoires devaient rémunérer des services d'entretien des campagnes, reconnaissant officiellement la fonction de production de service de l'agriculture.

Ce projet s'inspirait largement des actions financées ou encouragées par certains Conseils généraux comme celui de l'Hérault, pour lutter contre les incendies, ou ceux de l'Isère et de la Savoie, pour l'entretien des stations de ski comme celles d'Alpe d'Huez et de Mégève avec par exemple l'établissement d'une taxe sur les remontées mécaniques pour financer des travaux de gestion paysagère effectués par des agriculteurs.

Le F.G.E.R. reprit en grande partie les propositions du C.N.J.A., s'assurant ainsi du soutien et de l'implication des agriculteurs, en se fondant largement sur les expériences savoyardes.

A) DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT POUR DES PROJETS D'INTÉRÊT COLLECTIF

Ce fonds s'adresse à la fois aux partenaires et aux usagers de l'espace rural. Il doit permettre le financement de projets globaux « concourant à l'entretien et à la réhabilitation de l'espace rural », tout en répondant aux diverses fonctions de ces territoires. Les maîtres d'ouvrages peuvent être des collectivités territoriales, des syndicats, des associations ou des groupements d'agriculteurs. Et les travaux doivent être réalisés par des

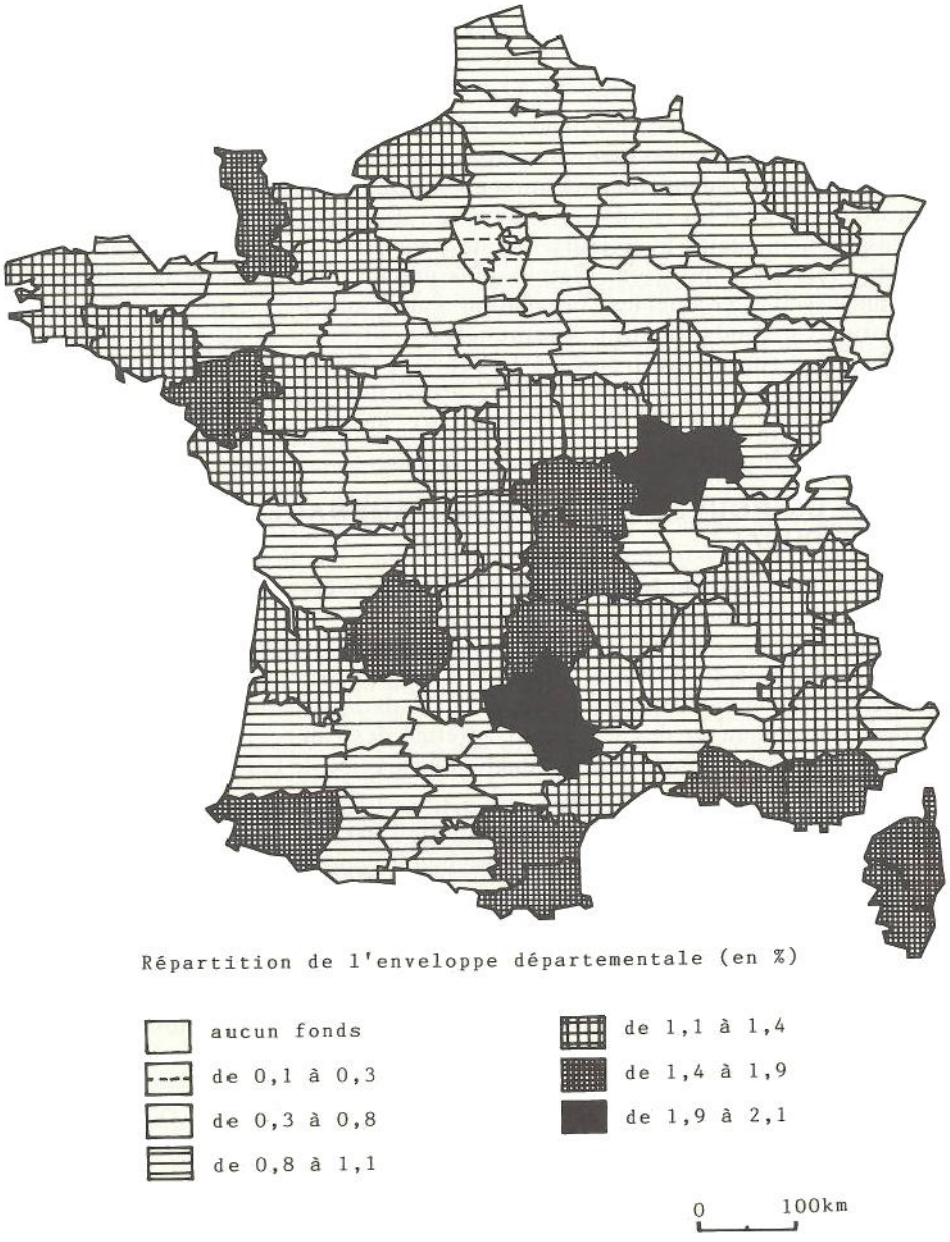


FIG. 1. — *Le fonds de gestion de l'espace rural en 1995.*

opérateurs locaux, la loi précisant que le financement « doit être en priorité affecté aux agriculteurs ou à leur groupement », mais il reste ouvert à toutes les entreprises établies en milieu rural.

Ces crédits inscrits au budget du Ministère de l'Agriculture et de la Forêt concernent toutes les zones rurales. Ce fonds, qui s'élevait à 350 millions de francs en 1995 et 400 millions en 1996, est partagé en trois sections. La première, gérée au niveau national (6 %), est réservée au financement d'expérimentations innovantes. La seconde section (4 %) est destinée aux D.O.M. et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. La dernière (90 %) est attribuée aux départements métropolitains à l'exception de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

Les crédits de cette dernière section sont répartis équitablement entre les différents départements. Leurs sommes respectives sont définies d'une part en fonction de leur superficie (pour 22 %), dont sont déduites les surfaces consacrées au bâti, aux infrastructures, aux forêts productives. D'autre part des coefficients spécifiques sont appliqués pour les zones sensibles : les zones humides, les sols à roche mère affleurante, les forêts non productives, les surfaces en herbe. La valeur moyenne des crédits accordés varie ainsi de 4,5 à 16 francs par hectare, ce qui se traduit par des sommes allant de 330 000 francs (Territoire-de-Belfort) à plus de 6 millions, les maximums bénéficiant aux départements de l'Aveyron (6 314 115 francs) et de la Saône-et-Loire (6 499 975 francs).

Les financements les plus importants sont d'abords destinés aux départements de moyenne et haute montagne ainsi qu'à la zone méditerranéenne. Mais la prise en compte de la superficie permet aussi d'accorder des fonds notables à des départements de grandes cultures : l'Eure, la Marne et la Somme disposent de 2,5 millions de francs, soit autant que le Gers et les Hautes-Pyrénées.

Les départements aux dimensions les plus modestes comme ceux du Rhin et le Rhône reçoivent entre 1,5 million et 2 millions de francs. Quant à ceux limitrophes de l'agglomération parisienne, leur montant est compris entre 400 000 et 900 000 francs.

B) LES CONDITIONS D'UTILISATION DU F.G.E.R.

Dans chaque département, la gestion du fonds est assurée par une Commission Départementale de Gestion de l'Espace (CO.DE.GE.) créée pour l'occasion. Cette structure partenariale, présidée par le préfet en association avec le président du Conseil général, comprend quinze membres. Trois sont des représentants de l'État (le Trésorier Payeur Général, le Directeur Départemental de l'Agriculture et de la Forêt, le Directeur Régional de l'Environnement), trois autres représentent les collectivités locales, les autres se répartissent entre les associations professionnelles agricoles, les associations de protection et de gestion de la nature et les deux derniers sont accordés à la Chambre des métiers et la C.C.I.

La CO.DE.GE. est l'instance qui fixe les grandes orientations d'utilisation des crédits, puis après consultation de l'ensemble des dossiers établis, qui répartit ces fonds.

Toutefois le F.G.E.R., qui s'inscrit dans le cadre d'une politique de reconquête du territoire, ne peut pas être utilisé pour n'importe quel type d'opération. Certains espaces ne sont pas concernés tels les périmètres de sites naturels faisant l'objet de protection spécifique, les terrains de collectivités territoriales à l'exception des communes et les infrastructures et espaces constructibles situés à l'intérieur d'une agglomération.

Sont également exclus les projets ne relevant pas de la gestion des espaces naturels au sens strict, comme la réalisation de travaux sur les bâtiments, les opérations d'entretien des forêts productives, ou relevant de l'exécution d'obligations légales d'entretien. Par exemple, le F.G.E.R. ne peut pas financer les travaux de curage, d'élargissement et de redressement des cours d'eau non domaniaux, prévus dans le code rural, par contre il peut intervenir pour l'aménagement des berges et des parcours de pêche.

Enfin ces fonds sont distincts des aides agri-environnementales adoptées dans le cadre de la P.A.C. ; ce ne sont pas des subventions, ils sont destinés à payer directement la fourniture d'un service.

Les directives fixées pour l'utilisation de ces crédits laissent une intéressante marge de manœuvre aux départements. Cette souplesse permet d'élaborer des programmes adaptés aux contexte local et de déterminer la rémunération la plus adéquate.

Par exemple, dans le Gers, la CO.DE.GE. a préaffecté ses crédits en fonction de certains axes majeurs comme la création de haies ou la restauration de prairies. Dans la Nièvre, face à l'affluence des demandes, il fut décidé une répartition territoriale des fonds, le département étant partagé en sept zones dotées de crédits spécifiques.

Le coût des travaux diffère en fonction des régions. La CO.DE.GE. de la Haute-Vienne rémunère la remise en état d'un chemin à hauteur de 11 francs/ml, l'entretien léger sur un sentier aménagé entre 3 et 7 francs/ml et l'entretien régulier annuel d'un sentier 1 franc/ml. Dans l'Orne, le F.G.E.R. ne rémunère que 50 % du coût des travaux d'entretien des chemins avec un plafond de 400 francs/km pour la première année, puis de 130 francs/km pour les deux années suivantes. Dans ce département, les aides sont davantage destinées à la réhabilitation du verger cidricole (travaux plafonnés à 1 200 francs l'hectare) et à l'embellissement des corps de ferme (avec un maximum de 7 500 francs par exploitation).

II. — DES CRÉDITS POUR L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL

De nombreuses initiatives plus ou moins originales ressortent des différentes politiques adoptées par les départements au cours de cette première année d'application. Ces réalisations diversifiées peuvent être regroupées autour de quatre axes majeurs :

- Le soutien des espaces agricoles confrontés aux effets de la déprise ;
- La prévention des risques naturels : incendie, inondation, érosion ou glissement de terrain ;
- La gestion des milieux naturels sensibles ;
- La protection du patrimoine rural.

Bien sûr, les actions conduites dans l'une de ces directions ont la plupart du temps des conséquences dans les trois autres domaines, la classification est donc établie en fonction de leur orientation dominante.

A) LE MAINTIEN DES ACTIVITÉS AGRICOLES

Près des deux tiers des départements ont employé une part notable du F.G.E.R. en faveur des agriculteurs et des espaces agricoles. Le fonds fut d'abord sollicité pour la remise en valeur des terres en voie d'abandon.

Le recul des activités agricoles entraîne la disparition d'un patrimoine hérité de générations d'agriculteurs, sur les prairies non fauchées se multiplient les refus et les ronciers et l'installation des jeunes agriculteurs est plus difficile. Les différentes commissions départementales ont donc décidé de rétribuer les travaux de débroussaillements des parcelles en friches et la réhabilitation des terres vacantes, tant dans les régions de montagne d'accès difficile que dans les zones humides, permanentes ou saisonnières. Ces initiatives visent à réintroduire ces espaces agricoles délaissés dans un système productif extensif.

Les aides financières portent sur la réalisation de travaux d'investissement telle la remise en état des clôtures, des digues et des fossés. Certaines voies d'accès sont améliorées, quelques unes sont même goudronnées ; parfois, il est nécessaire d'en établir de nouvelles. Des réensemencements sont réalisés pour obtenir une composition proche de la prairie naturelle. Les agriculteurs qui bénéficient de ces aides et réalisent des travaux de reconquête, s'engagent ensuite à assurer une activité d'exploitation des nouveaux herbages.

En Savoie, quatorze conventions ont porté sur l'entretien d'espaces pastoraux et 367 hectares présentant un intérêt direct pour les agriculteurs viennent d'être réhabilités. Dans les Vosges saônoises, le fonds a permis de restaurer 300 hectares de friches herbacées et 80 hectares de friches arbustives qui sont désormais utilisées dans le cadre de pâturages extensifs. Dans les Hautes-Pyrénées, ce fut le nettoyage de pâturages communaux à l'abandon. La remise en état des friches fut également au programme dans le massif isérois de Belledonne et dans la partie sud orientale du département de la Vienne.

Ces crédits sont parfois complémentaires des mesures agri-environnementales. Par exemple, la nouvelle loi agricole encourage la création des associations foncières pastorales (A.F.P.) pour gérer l'espace rural, or, le F.G.E.R. permet de payer la réhabilitation des terres qui vont ensuite être entretenues par des A.F.P. Les opérations les plus nombreuses

sont recensées dans les Alpes et les Pyrénées, mais on note également quelques réalisations intéressantes en Corse, dans le Tarn. Dans ce dernier département, la CO.DE.GE. a financé, à la demande de l'association pastorale de la montagne de Salses, la réhabilitation des landes sur le versant septentrional de la Montagne Noire.

Par la remise en état des terres abandonnées, le F.G.E.R. permet l'agrandissement de certaines exploitations et favorise l'installation de jeunes exploitants agricoles comme cela fut fixé dans les orientations générales de nombreuses CO.DE.GE. (celle de l'Aube ayant même décidé de se servir du F.G.E.R. comme d'un « levier à l'installation »).

La restauration de ces espaces en voie d'abandon ne s'accompagne pas systématiquement d'un pâturage extensif, celui-ci pouvant être déconseillé pour la protection de l'environnement. Ces terres peuvent également accueillir de nouvelles plantations, comme les arbres truffiers à l'initiative des syndicats trufficulteurs des Hautes-Alpes ou du Tarn.

Parfois, le problème des activités agricoles se pose par rapport à l'extension des zones urbaines. Les fonds affectés aux départements de l'Île-de-France sont essentiellement employés dans ce domaine. Dans l'Essonne, le F.G.E.R. est utilisé pour entretenir des parcelles agricoles enclavées dans l'urbanisation, ou encore pour réaménager des chemins ruraux destinés aux engins agricoles (commune de Vert-le-Grand). Il a également permis à la coopérative agricole de Corbeil d'acquérir du matériel spécifique pour la collecte de céréales dans les parcelles localisées en zone périurbaine.

Enfin, l'une des initiatives les plus originales fut la "rocade agricole" réalisée sur la commune de Chazé-sur-Argos dans le Maine-et-Loire. Les habitants de cette commune du Ségréen supportaient difficilement les nombreux passages d'engins agricoles traversant le bourg, d'où l'idée de transformer l'ancienne voie ferrée en chemin de détournement réservé aux agriculteurs. La municipalité acheta les terrains et le F.G.E.R. permit de payer les travaux réalisés à moindre coût par les exploitants agricoles.

Sur le plan agricole, ces crédits rémunèrent des services d'entretien de l'espace s'inscrivant dans le cadre de projets qui doivent à plus long terme avoir leur propre viabilité économique. Des efforts conséquents ont été conduits, comme dans la Drôme où 54 % du fonds a d'abord servi à lutter contre la déprise agricole. Mais la réhabilitation des friches et le pâturage des sous-bois permettent également aux activités agricoles d'agir directement contre les risques d'incendie.

B) LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

Le recul des activités humaines en espace rural contribue à laisser des zones non entretenues propices aux incendies. Dans les régions sensibles, les commissions départementales ont largement eu recours au F.G.E.R. pour nettoyer les forêts improductives à risques. Ces travaux effectués par des agriculteurs ont également porté sur la création de pare-feu et

l'élargissement des chemins empruntés par les camions de pompiers. De tels programmes ont été élaborés dans l'ensemble des régions montagneuses et méridionales. Ce fut le nettoyage des forêts communales de La Brillane dans les Alpes-de-Haute-Provence et d'Escaunets dans les Hautes-Pyrénées.

L'un des programmes les plus remarquables est conduit dans le Quercy. A la suite des incendies de l'été 1989, 110 agriculteurs s'étaient engagés à entretenir 2 700 hectares de zones pare-feu dans le cadre d'une O.G.A.F.-environnement « Lot-Célé ». Cette opération qui s'achevait, peut désormais être reprise dans le cadre du F.G.E.R. Cette fois-ci, au pâturage en sous-bois des ovins et bovins, on introduit celui de chevaux de race rustiques à partir desquels dix éleveurs entendent se lancer dans le cheval de randonnée et le tourisme vert.

L'entretien pastoral des pare-feu permet donc de lutter contre les risques d'incendie tout en favorisant l'occupation humaine. Ces opérations de reconquête de l'espace intéressent particulièrement les A.F.P. et le maintien de cet espace ouvert pourra être ultérieurement financé par les mesures agri-environnementales.

Des projets sont élaborés pour limiter les risques d'inondations comme dans le Tarn-et-Garonne avec l'aménagement des berges de l'Aveyron, de la Gimone et du Tarn. Le terrassement des berges doit à la fois permettre le passage des machines d'entretien et la plantation d'arbres ayant un fort enracinement.

Le F.G.E.R. finance, dans le département de la Meuse, un programme d'un million de francs échelonné sur trois années pour les travaux de restauration de la rivière Chee et de ses affluents. Dès la fin des travaux, la commune des Hauts-de-Chee s'engage à recruter du personnel pour assurer un entretien régulier de la rivière.

Ces opérations comportent également un volet consacré à la qualité des eaux souterraines et superficielles, comme dans l'Yonne et en Dordogne. Pour protéger les berges et limiter les pollutions, on incite les agriculteurs à abandonner les cultures sur une bande d'une trentaine de mètres de part et d'autre de la rivière au profit de prairies permanentes.

La prévention des inondations s'accompagne de mesures destinées à diminuer le ruissellement des eaux de surface et par conséquent à protéger les sols de l'érosion. Ces projets constituent la principale priorité d'intervention dans quelques départements comme la Seine-Maritime, l'Île-et-Vilaine et l'Oise (en particulier dans le Pays de Bray et le Noyonnais). Dans les Pyrénées centrales, les opérations d'enlèvement des embâcles sur les cours d'eau du Bastan, de Galeys et de l'Yse doivent réduire l'érosion torrentielle.

La protection des sols se traduit aussi par la reconstitution d'éléments boisés linéaires. Des réseaux de haies sont restaurés dans le Calvados, vingt kilomètres de haies sont plantés dans la communauté de communes de Chemillé (Maine-et-Loire). Ces nouvelles plantations sont souvent

réalisées à l'initiative de milieux associatifs telles celles entreprises par l'association Arbres et paysages tarnais. Outre la lutte contre l'érosion, ces opérations présentent de réels intérêts sur les plans paysager et écologique.

C) LA GESTION D'ESPACES SENSIBLES ET D'ÉCOSYSTÈMES FRAGILES

Le F.G.E.R. contribue au financement d'opérations destinées à préserver la biodiversité des campagnes, à protéger certains biotopes. Ces initiatives regroupent des partenaires variés : les agriculteurs, les fédérations de chasse et de pêche, ainsi que des associations de protection de la nature.

L'aménagement d'un cours d'eau donne souvent lieu à la valorisation de ses qualités halieutiques, comme dans le Jura avec la reconstitution de frayères à brochets dans la vallée de l'Orain. Un projet spécifique a été élaboré dans le département de la Vienne, il consiste à créer des frayères à brochets sur prairies inondées artificiellement au printemps, pendant la période de fraie. La pousse de l'herbe ainsi perturbée donnera lieu à une indemnisation spécifique, le F.G.E.R. intervenant à hauteur de 20 % du montant des travaux d'aménagement des frayères et le Conseil Supérieur de la Pêche à 50 %.

La Ligue pour la Protection des Oiseaux s'est impliquée dans la plantation de haies en bordure de chemins communaux, dans le Gers et la Meuse. L'objectif est d'accroître la diversité floristique et faunistique de ces campagnes. Les fédérations de chasse parlent de haies cynégétiques et encouragent la gestion de jachères « cynégétiques » constituant des habitats favorables à la faune sauvage.

Des mesures sont prises en faveur de la gestion des biotopes sensibles comme les prairies à orchidées dans les Landes ou celles à narcisses du sud-est de l'Yonne. Les différentes CO.DE.GE. rémunèrent la réhabilitation des pelouses sèches (Doubs), la restauration des tourbières de montagne (Aude) et des zones humides littorales (le marais vendéen des Olonnes et celui de Blonville dans le Calvados).

Dans les Côtes d'Armor, la CO.DE.GE. finance un projet global de mise en valeur de la vallée du Léguer où le recul des activités agricoles a entraîné la fermeture du paysage. La variété biologique du milieu s'appauvrit considérablement avec l'abandon des prairies dans le fond du val alluvial et le recours systématique aux essences résineuses pour des plantations sur les versants. Une association pour la protection de la mise en valeur de la vallée du Léguer fut donc créée pour concevoir et mener à bien ce projet. Les objectifs sont de protéger la qualité paysagère et biologique de la vallée, notamment la richesse de sa faune symbolisée par la loutre et le saumon atlantique. Mais le maintien de la diversité de la faune, de ses paysages de qualité et de ses atouts piscicoles nécessite de maîtriser la progression du boisement du site et par conséquent de recourir aux activités agricoles. Les opérations en cours sont de trois ordres, elles concernent la restauration des rives du fleuve, le maintien de la prairie sur

les parcelles sensibles - qui doit aboutir à la suppression de 21 hectares de friches en trois ans - et la gestion raisonnée des surfaces boisées avec une reconversion au profit des feuillus.

A l'image de ce projet, les différents financements engagés dans ces opérations concourent de façon plus ou moins directe, à valoriser l'ensemble du patrimoine rural.

D) UN CADRE DE VIE AGRÉABLE

Parallèlement au recul des activités agricoles, plus ou moins marqué selon les secteurs, les campagnes doivent répondre à de nouvelles demandes émanant surtout de populations résidant en ville. L'espace rural devient aussi un lieu de détente, de loisir, de vacances et le citadin qui vient s'y ressourcer se montre exigeant envers la qualité des paysages et de l'environnement.

Conscientes de l'opportunité que peut représenter cette demande pour les zones rurales en difficulté, les commissions départementales ont encouragé les projets destinés à améliorer l'image des campagnes.

La spécificité des paysages ruraux repose sur l'agencement de multiples éléments qui ont évolué en fonction des systèmes d'occupation du sol, la notion de paysages de qualité, visuelle ou esthétique, demeure assez imprécise. Néanmoins, même si la part de subjectivité est importante, les usagers peuvent s'accorder sur les situations extrêmes.

Ainsi le F.G.E.R est employé pour restaurer les vergers traditionnels, tant en Normandie (Pays d'Auge et Bocage Virois) qu'en Bourgogne, dans le cadre du programme cerisaie de la vallée de l'Yonne, et dans les régions méridionales, avec la réhabilitation des banquettes d'oliviers abandonnées dans la Drôme et en Provence. Outre le fauchage et la taille, il faut également remplacer des arbres morts, les C.O.D.E.G.E. comme celles du Doubs ou de la Haute-Saône, insistent sur la nécessité de maintenir les variétés locales.

Ces travaux sur l'aspect paysager s'attachent aussi à reconstituer les murets de pierres sèches comme dans le Doubs ou les Hautes-Pyrénées, notamment autour du village de Gavarnie. Dans le secteur de la moyenne vallée de l'Agout (Tarn), le SIVOM des Pays de l'Agout entend reconvertir des anciennes marnières et gravières au profit de plans d'eau.

Pour que les campagnes soient accueillantes, des mesures sont adoptées pour réduire les pollutions d'origine agricole. Des opérations de récupération des déchets sont conduites dans quelques départements comme la Sarthe et le Tarn-et-Garonne. Dans ce dernier département, les initiatives portent sur la récupération des plastiques utilisés en agriculture. Plus de 40 % du F.G.E.R. est investi dans cette opération : de la création de cinq aires de stockage dans le Bas-Quercy de Montpezat à l'acheminement des plastiques vers l'usine de recyclage de Decazeville.

Pratiquement tous les départements ont rétribué des actions en faveur du tourisme rural. Les chemins ruraux ont largement profité de ces crédits. Par exemple, à la demande du Comité départemental du tourisme de la Meuse, 800 kilomètres de chemins de randonnée ont été nettoyés et banalisés. De nouveaux itinéraires de promenades sont même crées comme dans la communauté de communes d'Astarac-Bigorre. En Corse, ce financement a permis de réhabiliter les sentiers de grande randonnée qui devront à l'avenir être entretenus par les gestionnaires des gîtes d'étapes.

Enfin un volet spécifique fut accordé à l'agro-tourisme avec l'embellissement des abords des fermes ayant une activité d'accueil. Les responsables du Calvados ont mis l'accent sur l'importance des fermes dans les paysages ruraux, insistant sur « la suppression des points noirs » (tels que le dépôt de matériels hors usage, les emballages divers, les bâches, les ronciers...), et la réfection des clôtures qui entourent les abords du siège d'exploitation, prohibant les barbelés. Dans le Jura, la CO.DE.GE. finance une opération d'insertion paysagère coordonnée des fermes produisant du comté. Des projets de grande ampleur sont également menés en Ariège et dans le Gers. Par exemple, dans la région de Mirepoix où se posent d'importants problèmes de succession, 40 % des agriculteurs ont développé des produits de diversification au premier rang desquels l'agro-tourisme. Il est donc primordial que l'environnement soit accueillant et que les fermes situées aux abords des routes ne donnent pas un sentiment d'abandon. La commission de Gers a décidé de réserver 20 % du F.G.E.R. pour l'amélioration des abords des fermes en vue d'une meilleure valorisation des produits gastronomiques, consciente que l'image de marque de ses produits du terroir est assimilée à la qualité de ses paysages et de son environnement.

Le F.G.E.R. donne aux différentes entités rurales des moyens financiers indispensables pour faire face à la déprise agricole et répondre aux fonctions actuelles de l'espace rural. Ces projets reposant sur une assise territoriale mobilisent les populations locales. Bien qu'ayant des secteurs d'action privilégiés, ils sont susceptibles de dynamiser ces territoires.

L'opération de reconquête de la châtaigneraie traditionnelle corrézienne est significative à cet égard. La châtaigneraie, hier vitale pour ces campagnes, est aujourd'hui délaissée. Deux cents à trois cents tonnes de châtaignes ne sont plus ramassés en raison de l'insuffisance des débouchés économiques. Une bonne partie de ces plantations typiques du Limousin est donc à l'abandon. Le programme entrepris permet de payer les jeunes agriculteurs qui effectuent les travaux de remise en état de la châtaigneraie (débroussaillage, ramassage des bogues, enlèvement des arbres morts...), quelques deux cents hectares doivent ainsi être réhabilités en deux ans. Mais au-delà de cet entretien qui répond a une finalité paysagère, l'intérêt est également de valoriser les productions de la châtaigneraie.

La finalité économique est double, elle concerne d'abord la commercialisation des fruits. Les industriels ne proposent qu'un franc le kilogramme pour faire de la crème de marron, mais le prix pourrait être

cinq à six fois supérieur avec la mise au point récente de flocons de châtaignes utilisés pour les préparations de glaces ou de purées. Il est donc nécessaire de travailler sur la mécanisation de la récolte et on envisage même la création d'un atelier de transformation dans le canton de Beynat, avec un ou deux emplois pour commencer.

La seconde finalité concerne la filière bois, celui-ci étant autrefois utilisé pour la fabrication du parquet. Mais les repousses trop nombreuses et insuffisamment grosses expliquent la sous-exploitation du châtaignier. Or la restauration de ces bois et la gestion de la production fruitière favorisent naturellement la valorisation de la filière bois. Ces actions pourraient conforter l'installation de jeunes exploitants et à terme créer quelques emplois.

III. — LES PREMIERS ENSEIGNEMENTS DU F.G.E.R.

A) DES CRÉDITS INÉGALEMENT UTILISÉS

A la fin de l'année 1995, huit mois après la publication du décret (5 Avril) et la diffusion de la circulaire d'application (6 Avril), 52 % des dotations départementales sont engagés et 16 % des crédits sont versés, sachant que 30 % du montant est payé à la signature de la convention et que le reste de la somme est ensuite accordé graduellement, à mesure que progressent les travaux.

Les résultats sont très contrastés d'un département à l'autre. La mobilisation est très bonne, parfois même excellente, dans un tiers des départements. Les sommes versées vont de 30 à 82 % et de nombreux budgets sont bouclés. Les départements de la Drôme, des Deux-Sèvres, de la Haute-Savoie et des Alpes-Maritimes appartiennent à ce premier groupe.

La CO.DE.GE. des Côtes-d'Armor a retenu 19 projets sur les 28 dossiers présentés, 27,5 % des crédits sont versés et la totalité du budget est alloué. Dans les Pyrénées - Orientales, 43 % du financement a été dépensé et tous les fonds sont engagés.

Le département qui a su s'organiser le plus rapidement est celui de la Savoie où 82 % du fonds fut consommé en l'espace de six mois. La commission départementale a du examiné 156 dossiers pour un total de 16,65 millions de francs, soit un montant quatre fois supérieur à la dotation du département. Seuls 104 dossiers furent retenus, aboutissant à la signature de 60 conventions.

Pour 20 % des départements, la mobilisation est bonne : 10 à 25 % des crédits sont dépensés et la moitié aux trois quarts des budgets sont bloqués. On y retrouve les départements de la Meuse (73 % du F.G.E.R. engagé), de l'Essonne, du Morbihan, du Lot, de l'Aude...

Le troisième groupe réunit des départements où l'implication est de faible ampleur tels les Charentes, la Marne, l'Indre ou la Moselle. Dans ce

dernier département, 36 dossiers sont financés pour un total de 1,184 million de francs, soit un tiers du budget.

En dernier lieu, l'engagement reste très faible ou nul dans 30 % des départements. Le total des dossiers subventionnés ne dépasse pas 5 % du fonds et dans seize départements, aucun versement n'a été effectué en 1995, parmi lesquels ceux du Rhin, le Rhône, le Var...

La sous-consommation des crédits de certains départements s'explique en partie par les faiblesses des délais. Dans les régions alpines, il existait déjà des dossiers en attente de financement, alors que pour d'autres zones ces dossiers constituaient une innovation.

Ensuite les milieux agricoles se sont inégalement mobilisés. A quelques rares exceptions les agriculteurs les plus intéressés par ces financements résident dans des zones rurales en difficulté et dans des campagnes pourvues d'atouts notables sur le plan touristique.

B) LES AMBIGUÏTÉS DE CE FINANCEMENT

Le F.G.E.R. n'est pas épargné par les restrictions budgétaires : le budget initialement de 500 millions de francs pour 1995 fut réduit à 350 millions en juillet 1995. Les dotations pour 1996 ont longtemps été compromises — le Ministère de l'Agriculture et de la Forêt ayant du faire face aux frais d'équarrissage —, finalement, au cours du quatrième trimestre, le F.G.E.R. reçut 400 millions de crédits. Quand à sa reconduite en 1997, pour l'heure, le projet de loi de finances ne fait état d'aucun budget.

Ces hésitations et reculades nuisent à l'efficacité du projet initial. Les départements dont la totalité du budget fut utilisée en 1995, ont vu leur activité paralysée en 1996, et qui plus est, de nombreux programmes sont planifiés sur trois ans.

Quant aux départements où la mobilisation était limitée en 1995, les premières réalisations ont eu un effet d'entraînement incontestable auprès des agriculteurs, mais à la fin de l'année 1996, les commissions départementales ne savent toujours pas sur quel budget se baser.

Les conséquences directes de ces financements sont extrêmement intéressantes pour les espaces ruraux qui connaissent une remise en cause de leurs fondements traditionnels. Des transformations délicates s'opèrent dans ces campagnes, nécessitant un soutien financier nouveau, surtout au cours de cette période de transition.

Par ailleurs, étant donné qu'il incombe aux acteurs ruraux de nouvelles tâches qui répondent à des demandes émanant de l'ensemble de la société, comme l'entretien de l'espace, il est nécessaire d'établir un système de rémunération adapté et permanent.

En fait; un certain flou entoure le F.G.E.R. et bien des questions se posent sur son avenir. Il doit encourager des projets devant générer leurs propres solutions économiques à moyen terme, et dans le même temps, il

sert à payer des travaux d'entretien dont la réalisation dépend de l'existence de ces crédits publics.

– Sur le plan agricole, l'extensification des systèmes de production autorise une meilleure gestion de l'espace et génère souvent des productions de qualité. Ces exploitations sont plus ou moins viables, mais les agriculteurs, notamment les plus jeunes, qui ont pu bénéficier du F.G.E.R. pour la remise en état de leur terre, peuvent ensuite recourir à des fonds agri-environnementaux.

– En ce qui concerne l'entretien de l'environnement (prévention des risques naturels, gestion de la biodiversité), la pérennité de ces opérations dépend de l'existence de crédits. Quelques projets parmi les plus modestes peuvent être subventionnés localement et des fonds européens sont susceptibles de rémunérer certaines autres réalisations. Mais de nombreuses actions, initiées grâce au F.G.E.R. et apportant de précieux compléments de revenus à des petits agriculteurs, n'ont guère de perspective.

– Enfin, toutes les initiatives qui contribuent à mettre en valeur le patrimoine rural et à favoriser la fréquentation touristique peuvent être en théorie partiellement payées grâce aux retombées économiques du tourisme. Néanmoins il convient d'élaborer un système permettant de rémunérer directement les personnes qui effectuent ces services, et sans doute d'envisager des systèmes de taxes de séjour ou de droit d'accès sur certains sites, mettant ainsi directement le consommateur à contribution pour financer l'entretien de ces zones récréatives.

CONCLUSION

L'intervention du F.G.E.R. est importante pour construire une dynamique de reconquête et d'aménagement des territoires ruraux. Ces financements pourraient être à la base d'une véritable politique de développement de l'espace rural avec des projets territorialisés conduits par des acteurs locaux.

Cependant on peut regretter les hésitations qui accompagnent ce programme, lui faisant perdre de son efficacité et de sa crédibilité. Les milieux agricoles plaident en faveur de la pérennité de ce fonds qui doit être délivré des aléas budgétaires. Par le biais de ces crédits, il est à la fois possible de financer une adaptation des systèmes de production et de gestion de l'espace ainsi que des services effectués par les agriculteurs à l'extérieur de leur exploitation. Mais comment encourager ces pratiques sans garantie financière au-delà d'une année ? Probablement que ce fond n'est pas destiné à être renouvelé au-delà de 1997, néanmoins une partie de ces financements permet de rémunérer des services d'entretien des zones rurales pour lesquels il est nécessaire d'établir un système de rétribution durable, efficace et approprié.

En dépit des difficultés de mise en place de cette nouvelle gestion des campagnes, la politique française se rapproche des modèles britanniques et alpin. En effet, si l'opinion publique des pays nord-européens acceptent de moins en moins le financement des surproductions agricoles, les importantes demandes de la société en matière d'environnement et de qualité de vie font que ces citoyens préfèrent que leurs contributions soient employées pour payer des programmes de gestion des espaces ruraux, d'entretien des campagnes avec des productions de qualité.

Dès 1989 les Britanniques ont proposé à leurs agriculteurs des primes additionnelles pour que les terres gelées soient accessibles au public et puissent accueillir des activités ludiques. D'autres programmes de reboisement et d'aménagement d'espaces aquatiques à des fins récréatives ont débuté à la suite de la réforme de la P.A.C.

Les politiques conduites dans les régions alpines visent d'abord à compenser les handicaps naturels ; par contre le programme adopté dans le land du Bade-Würtemberg, en 1992, a pour objet de financer une réelle adaptation des systèmes de production. L'ensemble du territoire a été partagé en trois zones ayant chacune un objectif prioritaire (la lutte contre l'érosion, la protection des ressources en eau, la gestion des biotopes et des paysages cultivés) avec un système de primes modulables. L'agriculteur qui est volontaire, sauf dans les zones de protection des captages, choisit les mesures qu'il va conduire et à mesure que ses contraintes augmentent, il cumule des points de compensation qui accroissent le montant de sa prime, dont le maximum est de 1 900 francs par hectare. Dès la première année, la moitié des agriculteurs du land se sont impliqués dans le programme et ils étaient 80 000 l'année suivante, soit 80% de la profession.

Pour sa part, le F.G.E.R. est un exemple français, entre la rémunération des services et l'incitation à une réadaptation des systèmes de production, pour un nouveau contrat entre la société et les agriculteurs.

BIBLIOGRAPHIE

ANDAFAR, 1995, numéro spécial « Le Fonds de Gestion de l'espace rural », n° 87.

Chambres d'agriculture, 1995, dossier « Agriculture et Environnement : à la recherche d'un second souffle », suppl. n° 835.

COMOLET (A.), 1990. — « Déprise agricole et avenir de l'espace rural français », *Futuribles*, n° 140, pp. 23-40.

Économie rurale, 1995, numéro spécial « Aménagement du territoire, espaces ruraux et agriculteurs », n° 255.

La France agricole, 1995, dossier « Gestion de l'espace rural : le coup d'envoi », n° 2603.

Information agricole, 1994. — Dossier « Les agriculteurs et l'aménagement du territoire », n° 665.

LAURENS (L.), 1995. — « Les Parcs naturels, du concept à la pratique d'une agriculture environnementale », *Annales de Géographie*, n° 584, pp. 339-359.

NOROIS **Volume 45**, N° 179, July-September 1998

CONTENTS

Pages

Abel BOUHIER (1921-1997) by J. Soumagne 353-360

ARTICLES

BOUHIER (A.) †. – **Mussel-breeding in the bay of l'Aiguillon** and on the nearest coastlines (1960-1997). Permanency and novelty in an old sea activity (4 photos, 5 fig.) 361-383

MARSZAL (T.). – Problems of **environmental protection** owing to the spatial development of **Lodz (Poland).** (11 fig.) 385-406

CROZAT (D.). – Shabby city and **shanty town in Lisbon :** what is the reality ? (6 fig.) 407-425

DEHOORNE (O.). – The *Fonds de Gestion de l'Espace Rural* **(Fund for the management of rural space) :** on the way to a new policy for rural spaces ? (1 fig.) 427-442

NOTES

GRISONI-NIAKI (M.). – Recent changes in **retailing in Caen** (Normandy). (4 fig.) 443-452

LARUE (J.-P.). – **Drought and low-water :** the example of the **Cher** river from 1988 to 1992. (10 fig.) 453-471

NOTES AND CHRONICLE OF BRITTANY

LAGEISTE (J.). – **Cultural uniformity and local culture** on the coast of Morbihan. (6 fig.) 473-486

GIOT (P.-R.). – **The old dune of Audierne Bay.** (2 fig.) 487-494

BOUSQUET-BRESSOLIER (C.) et BONNOT-COURTOIS (C.). – **Geomorphology and vulnerability of shores** in Saint-Brieuc Bay. (4 fig.) 495-506

DESSE (R.-P.). – **Bibliography** of Brittany 1997 507-512

NOTES AND CHRONICLE OF CENTRAL-WESTERN FRANCE

GUILLEMOT (L.). – The **unemployment of young people :** the example of Poitou-Charentes. (4 fig.) 513-529

DEHOORNE (O.). – The Futuroscope of Poitiers and **touristic policies in the Vienne** department. (4 fig.) 531-542

GIRET (A.). – The role of natural environment in the **occurrence of floods.** The example of the Envigne River (Vienne). (7 fig.) 543-566

Review by G. BAUDELLE 567-568

To contributors 530

F.R. ISSN 0029-182 X *Le Directeur-Gérant :* Jean SOUMAGNE

Commission paritaire : n° 70918

Dépôt légal : 1998, N° d'ordre 1600 Imprimerie P. Oudin - Poitiers

NOROIS **Tome 45**, N° 179, Juillet-Septembre 1998

SOMMAIRE

Pages

Abel BOUHIER (1921-1997) par J. Soumagne 353-360

ARTICLES

BOUHIER (A.) †. – **La mytiliculture en baie de l'Aiguillon** et sur les rivages voisins (1960-1997). Permanences et nouveautés dans un vieux métier de la mer (4 photos, 5 fig.) 361-383

MARSZAL (T.). – Les problèmes de **protection de l'environnement** dans le développement spatial de **Lodz (Pologne).** (11 fig.) 385-406

CROZAT (D.). – Ville dégradée et **bidonville à Lisbonne :** quelle réalité ? (6 fig.) 407-425

DEHOORNE (O.). – Le **Fonds de Gestion de l'Espace Rural :** vers une nouvelle politique de l'espace rural ? (1 fig.) 427-442

NOTES

GRISONI-NIAKI (M.). – Les mutations récentes de **l'appareil commercial caennais.** (4 fig.) 443-452

LARUE (J.-P.). – **Sécheresse et étiages :** l'exemple du **Cher** du 1988 à 1992. (10 fig.) 453-471

NOTES ET CHRONIQUE DE BRETAGNE

LAGEISTE (J.). – **Uniformité culturelle et culture locale** sur le littoral morbihannais. (6 fig.) 473-486

GIOT (P.-R.). – **La dune ancienne de la baie d'Audierne.** (2 fig.) . . . 487-494

BOUSQUET-BRESSOLIER (C.) et BONNOT-COURTOIS (C.). – **Géomorphologie** et vulnérabilité des rivages de **la baie de Saint-Brieuc.** (4 fig.) 495-506

DESSE (R.-P.). – **Bibliographie** de la région Bretagne 1997 507-512

NOTES ET CHRONIQUE DU CENTRE-OUEST

GUILLEMOT (L.). – **Le chômage des jeunes :** l'exemple du Poitou-Charentes. (4 fig.) 513-529

DEHOORNE (O.). – Le **Futuroscope et les politiques touristiques** du département de la Vienne. (4 fig.) 531-542

GIRET (A.). – **Rôle du paysage naturel dans l'occurrence des crues.** L'exemple de l'Envigne. (7 fig.) 543-566

COMPTE RENDU par G. BAUDELLE 567-568

Avis aux auteurs 530

ENGLISH CONTENTS on the back