



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

F

## COMMISSION EUROPÉENNE D'AGRICULTURE

### Trente-quatrième session

Riga (Lettonie), 7 juin 2006

## LE RÔLE DE L'AGRICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LA REVITALISATION DES ZONES ABANDONNÉES/DÉPEUPLÉES

### Table des matières

	Paragraphes
I. INTRODUCTION	1 - 7
II. ABANDON ET DÉPEUPLEMENT: FAITS ET PRINCIPALES CAUSES	8 - 22
A. FAITS	8
B. CONTRAINTES NATURELLES	9
C. DÉGRADATION DES TERRES	10 - 11
D. FACTEURS SOCIOÉCONOMIQUES	12 - 16
E. MODIFICATION DE LA STRUCTURE DÉMOGRAPHIQUE	17
F. CADRE INSTITUTIONNEL	18 - 22

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.  
La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse [www.fao.org](http://www.fao.org)

---

III. RÉPERCUSSIONS DE L'ABANDON DES TERRES ET DU DÉPEUPLEMENT	23 - 33
A. EFFETS NÉGATIFS	24 - 31
B. EFFETS POSITIFS	32 - 33
IV. LES RÔLES DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET DURABLE	34 - 46
A. L'IMPORTANCE DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	34 - 38
B. LE CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT RURAL	39 - 43
C. LA STRUCTURE DES ÉCONOMIES RURALES	44 - 45
D. AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL	46
V. REVITALISATION DES ZONES RURALES	47 - 73
A. MODÈLES DE REVITALISATION	48 - 52
B. MESURES D'INCITATION POSSIBLES À LA REVITALISATION	53 - 54
C. ÉCONOMIE ET POLITIQUES DE REVITALISATION	55 - 73
VI. POLITIQUES DE REVITALISATION – RECOMMANDATIONS ET RÔLE DE LA FAO	74 - 81

## I. INTRODUCTION

1. Le présent document se penche sur le problème de l'abandon et du dépeuplement des zones rurales<sup>1</sup> et analyse les différentes possibilités d'action pour leur revitalisation dans le contexte paneuropéen. L'examen porte essentiellement sur les pays en transition, mais en s'appuyant sur l'expérience des pays d'Europe occidentale pour la définition des stratégies possibles.

2. *L'abandon des terres* est un processus par lequel la maîtrise des terres par l'homme (par exemple, par le biais de l'agriculture<sup>2</sup> ou de la foresterie) vient à cesser de sorte que celles-ci retournent à leur état naturel. Au bout d'un certain nombre d'années, selon les zones écologiques et le climat, les terres peuvent être considérées comme en « état d'abandon » complet, lorsque des conditions soit juridiques (par exemple, la législation forestière) soit naturelles (désertification, repousse arbustive) rendent leur restauration à des fins agricoles impossible ou excessivement onéreuse.

3. Le *dépeuplement* est un processus par lequel une zone est abandonnée par sa population résidente et la densité démographique tombe en dessous d'un seuil critique donné, l'absence des personnes nécessaires pour assurer l'entretien des infrastructures et les services essentiels empêchant ainsi toute activité socioéconomique.

4. L'abandon des terres agricoles peut être lié à des facteurs naturels (altitude, déclivité, climat, éloignement, etc.), en association avec des facteurs socioéconomiques (tels que la propriété des terres, l'absence de compétitivité, la difficulté d'accès, des forces du marché défavorables, etc.) et institutionnels (un cadre politique inadéquat, etc.), qui font de l'agriculture ou de la foresterie une activité non rentable. La diminution des activités agricoles et forestières conduit bien souvent à l'abandon d'autres activités économiques (par exemple, *des services fournis en milieu rural, tels que les commerces, les services de santé, etc.*), surtout dans les zones rurales reculées. L'abandon des terres peut ainsi induire le dépeuplement d'une zone et, d'une façon plus générale, sa dévalorisation écologique et économique.

5. Pour inverser cette tendance dans le contexte illustré ci-dessus, il n'est pas toujours possible de mettre en œuvre des solutions induites par le marché, car les faibles potentialités économiques qui caractérisent ces territoires ne leur permettent pas de se mesurer sur le plan économique à d'autres zones. Dans ce cas, la communauté (c'est-à-dire les décideurs) peut soit décider d'abandonner la zone à son sort (et donc de ne rien faire), soit lui attribuer une valeur non monétaire ou en valoriser la fonction en tant que bien public, rendant ainsi avantageux un soutien de sa part. Comme cela suppose le plus souvent une aide à des secteurs ou à des activités économiques spécifiques (c'est-à-dire des subventions), de telles interventions sont contestées par les économistes libéraux et ne sont pas compatibles avec les règlements de l'OMC. Même si les politiques agricoles et de développement rural ont été ajustées ces dernières années en fonction de ces critiques et sont désormais plus conciliables avec le libre-échange (voir la réforme de la Politique agricole commune), la pression pour une réforme plus poussée de ces politiques demeure néanmoins. Il existe également l'exigence croissante de préserver la viabilité socioéconomique des zones rurales, notamment dans les sites reculés et de montagne, ce qui demande le déploiement d'une combinaison de différentes politiques de développement sectoriel et rural compatibles avec les règles et les règlements internationaux.

6. La FAO a un rôle déterminant à jouer dans ce processus en sa qualité d'organe neutre et de courtier du savoir, en aidant les gouvernements membres à mettre au point des politiques

---

<sup>1</sup> Dans le cadre du présent document, les zones rurales sont caractérisées par une densité de population inférieure à 150 personnes/km<sup>2</sup>. Voir dans le document ECA 34/06/2-Sup.1, Annexe 1, la définition couramment utilisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

<sup>2</sup> Aux fins de ce document, le terme agriculture est étendu à l'ensemble des activités connexes, par exemple les cultures et la production animale permanentes, les pâturages, etc.

efficaces et compatibles au plan international pour revitaliser les terres abandonnées et les zones dépeuplées, notamment par des programmes et des activités sur le terrain.

7. Le présent document a pour objectif de montrer comment l'agriculture et le développement rural peuvent contribuer à la revitalisation des terres abandonnées et des zones dépeuplées et d'identifier des politiques agricoles et rurales en mesure de donner une impulsion au développement de ces territoires, c'est-à-dire des politiques de revitalisation ciblées.

## **II. ABANDON ET DÉPEUPLEMENT: FAITS ET PRINCIPALES CAUSES**

### **A. FAITS**

8. On estime qu'en Europe, les terres retirées de la production agricole au cours de ces dix dernières années représentent l'équivalent de la superficie de la France. Il existe toutefois des écarts considérables d'un pays à l'autre. Des pays comme l'Arménie, la Croatie et la Norvège ont enregistré une expansion de leurs terres arables de l'ordre de 10 à 30 pour cent. À l'inverse, d'autres pays tels que l'Estonie ou l'Irlande ont perdu respectivement 50 et 23 pour cent de leur superficie arable. D'autres indicateurs, comme la densité de population, révèlent également des tendances manifestes, notamment la migration des populations des campagnes vers les villes, et des zones reculées et périphériques vers les grandes villes et les capitales.

*Les raisons de l'abandon des terres sont multidimensionnelles et peuvent être différenciées comme suit: contraintes naturelles, dégradation des terres, facteurs socioéconomiques, structure démographique et cadre institutionnel.*

### **B. CONTRAINTES NATURELLES**

9. Parmi les principaux facteurs de l'abandon des terres, on peut indiquer l'existence de contraintes naturelles pour l'agriculture et la foresterie, telles que la topographie (par exemple, la déclivité), le climat, l'altitude et la qualité du sol, notamment sa capacité de rétention de l'eau. Les régions où plusieurs de ces facteurs sont réunis présentent un risque d'abandon des terres particulièrement élevé. Tel est le cas, en particulier, des régions arctiques et des territoires de montagne.

*L'abandon des terres survient principalement dans les régions où les conditions naturelles sont difficiles.*

### **C. DÉGRADATION DES TERRES**

10. Une autre raison importante de l'abandon des terres est leur dégradation<sup>3</sup>. La dégradation, notamment celle qui résulte de la désertification, constitue un problème d'envergure mondiale. Celle dont souffrent plus de 70 pour cent des terres arides de la planète est essentiellement due à leur surexploitation ou à leur utilisation inappropriée et aux variations et tendances climatiques (par exemple, à la diminution des précipitations). On estime que jusqu'à 50 000 ha de terres sont ainsi perdus chaque année par effet de la désertification. En Asie centrale, la superficie totale des terres touchées par la désertification, principalement pour cause de surexploitation, représente plus de 107 millions d'hectares. Selon les prévisions, les changements climatiques pourraient accentuer la désertification dans cette région, compte tenu de la diminution tendancielle des précipitations. La mer Aral est un exemple manifeste de la façon dont une utilisation inappropriée des terres et des techniques agricoles inadéquates peut avoir de graves effets sur les ressources naturelles, avec des dégâts irréversibles et des conséquences socioéconomiques négatives.

---

<sup>3</sup> La dégradation est causée par l'activité humaine et les variations climatiques à long terme et constitue un processus graduel de détérioration des caractéristiques physiques, chimiques et biologiques des sols, qui détermine une diminution de la fertilité du sol et la perte de la productivité biologique et de la valeur économique de la terre.

11. La déforestation dans les zones fragiles est un facteur de désertification particulièrement important. L'érosion du sol est la principale cause de désertification dans la région de la Méditerranée. En Europe du Sud et du Nord, l'association de conditions climatiques extrêmes (respectivement, la sécheresse et le climat arctique) et d'une utilisation inappropriée des terres peut contribuer à en accentuer la dégradation.

*Dans les zones fragiles, l'abandon des terres est la conséquence de pratiques d'utilisation inappropriées.*

#### **D. FACTEURS SOCIOÉCONOMIQUES**

12. Les facteurs socioéconomiques jouent également un rôle important dans le dépeuplement des régions reculées, car ce sont les éléments déterminants de l'exode des populations rurales. Dans les soixante dernières années, les progrès techniques et la mécanisation accrue de l'agriculture qui en a suivi ont favorisé un développement agricole rapide. L'augmentation de la production a entraîné une baisse des prix des produits agricoles de base. Toutefois, les disparités entre les régions se sont accentuées. Les régions montagneuses, arctiques et arides connaissent des difficultés particulières sur les marchés mondiaux, car dans ces zones les coûts de production plus élevés et une infrastructure de transport moins développée entravent la commercialisation et la transformation. Le manque de compétitivité agricole est donc un facteur essentiel de dépeuplement dans les zones où l'agriculture et la foresterie sont les principales activités économiques. En revanche, dans les régions dotées de centres urbains ou touristiques développés, les possibilités d'emploi non agricole sont élevées et l'agriculture à temps partiel revêt une importance croissante.

13. Le *processus de transition* enregistré dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans la Communauté des États indépendants (CEI) est à l'origine de *changements culturels, sociaux et économiques* fondamentaux. Ceux-ci ont non seulement modifié les relations économiques entre les producteurs et les consommateurs (avec le passage d'une économie planifiée à une économie de marché), avec une variation importante des prix relatifs, mais ils ont eu également des effets négatifs sur les relations sociales et les valeurs culturelles (voir au point F. Cadre institutionnel).

14. Dans de nombreux pays d'Europe orientale, le *manque de financements ruraux* est l'une des principales raisons pour lesquelles les agriculteurs ne sont pas en mesure d'investir pour améliorer ou étendre leur base de production et devenir ainsi plus compétitifs. Les secteurs situés en aval et en amont (fourniture d'intrants, transformation, etc.) sont eux aussi pénalisés par le manque de crédit. Ces secteurs sont importants pour la création de nouvelles possibilités de revenus non agricoles.

15. Le *manque d'infrastructures publiques*, et notamment de routes, mais aussi des éléments moins concrets tels que le bon développement et fonctionnement des marchés et des institutions publiques, sont importants pour la « *compétitivité territoriale* » d'une région et influent donc sur la migration de la population.

16. Dans la plupart des pays en transition, l'agriculture n'est pas considérée comme une véritable profession. Il en découle une *image négative de l'agriculture* et une perception des cultivateurs comme étant « des gens qui n'ont pas été capables de faire autre chose ». Cela peut avoir un impact négatif sur les ressources destinées à l'agriculture et sur les stratégies nationales en faveur de ce secteur. Les décideurs pourraient tendre à considérer les agro-industries comme étant la force motrice du secteur, plutôt que les exploitations agricoles familiales. Une image négative finira par pousser des agriculteurs dotés du potentiel pour réussir à abandonner cette activité pour se tourner vers d'autres secteurs. Un tel processus de sélection négative sera certainement plus marqué dans les zones marginales que dans les régions où l'agriculture intensive offre un meilleur rendement économique à court terme.

*L'abandon des terres et le dépeuplement peuvent résulter d'un manque de compétitivité, d'un manque de financements ruraux, d'un manque d'infrastructures publiques, du contexte économique global d'un pays (compétitivité territoriale) et d'une image sociale négative de l'agriculture.*

## E. MODIFICATION DE LA STRUCTURE DÉMOGRAPHIQUE

17. Le vieillissement de la population en Europe contribue à accentuer le phénomène de l'abandon des terres et du dépeuplement. Plus la proportion de la population économiquement active diminue dans une région, plus les possibilités d'un renversement du déclin économique s'affaiblissent. Le dépeuplement favorise la négligence des infrastructures, puis leur perte (écoles, commerces, installations de transformation, etc.), ce qui en retour accélère l'exode rural, surtout celui des populations jeunes, dynamiques et innovatrices.

*Le dépeuplement intervient en conséquence d'une modification de la structure démographique.*

## F. CADRE INSTITUTIONNEL<sup>4</sup>

18. En Europe, et surtout en Europe centrale et orientale, la mondialisation de l'économie et le passage à une économie de marché ont déterminé une modification du cadre institutionnel qui régit le fonctionnement de la société, causant ainsi la perte de certaines *structures et valeurs sociales* (voir aussi au point D. Facteurs socioéconomiques).

19. Même si elle s'inscrit dans le cadre d'une tendance générale à l'individualisme observée dans les sociétés modernes, cette évolution a un retentissement négatif particulier dans les zones rurales et reculées, car elle entraîne une transformation des *valeurs communautaires* au profit de *valeurs individuelles*, déterminant ainsi une perte de motivation à résider en milieu rural et le désir de quitter une situation économique difficile pour tenter d'accéder à un mode de vie urbain plus aisé, malgré un taux de chômage élevé dans les villes. Ainsi dépouillées de leurs éléments jeunes et motivés, les communautés et les populations rurales et éloignées sont de moins en moins capables d'assurer le maintien des institutions et des entreprises existantes, ou d'en créer de nouvelles.

20. Par ailleurs, les *connaissances traditionnelles* concernant les modes de gestion agricole et forestière (pâturages communautaires, systèmes d'irrigation traditionnels, etc.) se perdent peu à peu, car les anciens ne font plus appel aux pratiques traditionnelles et les jeunes ne sont plus là pour les perpétuer. De plus, les possibilités d'apprentissage de nouvelles compétences et technologies ne sont pas suffisantes pour pouvoir mettre en place de nouvelles activités génératrices de revenus dans les zones rurales (tourisme rural, artisanat, etc.).

21. Un *cadre politique inadéquat* peut également contribuer à l'abandon des terres et à leur dépeuplement. Les pays en transition se heurtent à des difficultés liées à la propriété des terres (enregistrement), à la mauvaise définition des droits de propriété et à l'absence de marchés fonciers opérationnels, qui entravent la reconstitution d'exploitations agricoles viables par le remembrement des terres. Les incertitudes liées à la propriété des terres et à leur distribution peuvent donc être considérées comme l'une des principales causes de l'abandon des terres dans les pays d'Europe centrale et orientale (ECO) et dans la CEI. Cette situation a souvent freiné les agriculteurs au moment de prendre des décisions d'investissement à long terme.

22. En revanche, avec la libéralisation plus poussée des marchés et des politiques agricoles, les mesures de soutien (par exemple, les subventions) en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les zones marginales (Union européenne, Norvège et Suisse) devront être réduites. Une nouvelle réforme de ces politiques pourrait déterminer une augmentation de la taille des exploitations dans les zones favorisées sur le plan agricole et favoriser l'abandon des terres dans les zones marginales.

*La modification des cadres institutionnels peut favoriser le dépeuplement, tandis qu'un soutien insuffisant en matière de politiques pourra contribuer à l'abandon et au dépeuplement des zones moins favorisées.*

---

<sup>4</sup> Dans le cadre du présent document, le « cadre institutionnel » indique à la fois les institutions formelles (à savoir le gouvernement, les règles administratives, le cadre juridique, etc.) et informelles (c'est-à-dire les valeurs sociales, éthiques ou religieuses, les traditions, etc.).

### III. RÉPERCUSSIONS DE L'ABANDON DES TERRES ET DU DÉPEUPELEMENT

23. Au niveau des stratégies, les opinions divergent quant à l'impact de l'abandon des terres et du dépeuplement et aux mesures à prendre pour y faire face. Par exemple, un effet mesurable tel que la repousse d'arbustes et d'arbres peut être considéré comme négatif lorsqu'il entraîne la raréfaction, voire la perte, de terres ou de paysages présentant des caractéristiques particulières. Il peut cependant être considéré comme neutre, voire positif, là où les terres abondent et aucune valeur particulière n'est attachée au paysage. Sans vouloir généraliser, de par leurs caractéristiques géographiques et écologiques (par exemple, diversité et échelle du paysage), la première appréciation est celle qui prédomine dans l'UE et au Japon, alors que la seconde est plus courante en Australie, au Canada et aux États-Unis. Dans les pays en transition et dans les pays en développement, l'orientation des politiques tient davantage à l'impact économique qu'à d'autres facteurs.

#### A. EFFETS NÉGATIFS

##### a) Répercussions sur l'environnement

###### *Dégradation des terres*

24. La dégradation des terres peut être le résultat de deux processus, le premier étant une utilisation inappropriée des terres et le second leur abandon. Ces deux processus sont toutefois étroitement interdépendants et susceptibles de se renforcer réciproquement.

25. Ainsi, par exemple, l'érosion du sol s'accroît sous l'effet du déboisement et de mauvaises pratiques culturales. De même, des pratiques agricoles et des techniques d'irrigation inappropriées peuvent causer la dégradation des sols, leur salinisation et leur désertification irréversible, et finir par entraîner l'abandon des terres.

26. L'abandon des terres peut avoir une incidence directe ou indirecte sur leur dégradation. Par exemple, dans les vallées de haute montagne, les forêts jouent une importante fonction de prévention des avalanches et de l'érosion des pentes (forêts de protection). Elles protègent les villages et l'infrastructure situés dans les fonds de vallées, en assurant en aval un approvisionnement constant en eau propre et en prévenant les inondations. Dans les zones de montagne, une diminution des forêts peut donc en affaiblir la fonction de conservation et accentuer ainsi la dégradation. Dans les régions méditerranéennes plus arides, l'abandon et la perte des pâturages, avec la repousse arbustive qui s'ensuit, augmentent les risques d'incendies non maîtrisés, accentuant de ce fait l'érosion des sols et la dégradation des terres.

*La dégradation des terres peut être la conséquence de pratiques culturales inappropriées et/ou de l'abandon des terres.*

###### *Paysages*

27. Outre les caractéristiques géographiques naturelles, les principaux facteurs qui influent sur le paysage et le modifient sont les activités agricoles et forestières. L'abandon des terres et le dépeuplement contribuent à réduire cette influence externe, déterminant ainsi le retour du paysage à son état originel, antérieur à l'introduction des activités humaines, sa transformation ou encore une dégradation des terres.

*Selon la façon dont le paysage se transforme, parmi les trois options possibles, à la suite de l'abandon des terres, sa valeur peut augmenter (par exemple, conversion en « parc national ») ou au contraire diminuer (dégradation).*

### *Biodiversité et ressources génétiques*

28. Outre leur grande valeur intrinsèque, la biodiversité et les ressources génétiques sont également précieuses pour l'amélioration de l'agriculture, de la médecine et des produits industriels. L'abandon des terres entraîne au fil des années une perte de diversité biologique du point de vue des habitats comme des espèces<sup>5</sup>. Des pratiques culturelles différentes produisent une biodiversité d'intensité diverse, en général riche en association avec des systèmes de production extensive et diversifiée et faible dans les systèmes intensifs et de monoculture. D'autre part, comme pour les paysages, le maintien de la biodiversité (c'est-à-dire l'action réciproque des différentes espèces et des divers habitats) est lié aux interventions ou à l'influence humaines (pâturages, zones humides, etc.).

*L'abandon des terres peut déterminer une perte substantielle de biodiversité et de ressources génétiques avec des répercussions négatives pour la recherche et le développement futurs.*

#### **b) Répercussions économiques**

29. L'abandon des terres contribue à la diminution des valeurs agricoles (et autres) qui leur sont attribuées, à la perte de l'infrastructure liée à l'agriculture et à la foresterie, par exemple les routes rurales, les systèmes d'irrigation, etc., et peut en réduire les potentialités aux fins d'activités touristiques et de loisirs. Au bout d'un certain nombre d'années, selon les zones écologiques et le climat, les conditions naturelles (par exemple, la désertification, la repousse arbustive) peuvent rendre impossible ou trop onéreuse toute restauration des terres pour un usage à des fins agricoles.<sup>6</sup>

*L'abandon des terres peut en réduire considérablement la valeur.*

#### **c) Répercussions sociales**

30. L'abandon des terres et la migration peuvent accentuer l'isolement et la marginalisation des populations rurales vulnérables, contribuant au déséquilibre de la structure démographique, à la perte du savoir et des traditions en matière de gestion des terres, à la disparition des valeurs et des structures sociales et communautaires et à l'aggravation de problèmes de santé, tels que la dépression et l'alcoolisme.

31. L'exode rural entraîne une augmentation des coûts sociaux dans les villes. Les ruraux les plus démunis migrent vers les périphéries urbaines, qui sont déjà bien souvent des îlots de dénuement. La prestation de services sociaux (par exemple, éducation, soins de santé, soins aux personnes âgées, etc.) est en général plus onéreuse en milieu rural et certains pays sont contraints d'interrompre ces services pour des raisons budgétaires. Le bien-être social tend donc à décliner.

*L'abandon des terres et la migration peuvent accentuer la marginalisation des zones rurales et reculées et aggraver les problèmes sociaux dans les villes.*

## **B. EFFETS POSITIFS**

32. Face à une situation de surproduction agricole en Europe et aux problèmes économiques et environnementaux qui s'ensuivent, les groupes environnementalistes préconisent depuis longtemps une utilisation plus extensive des terres, la gestion durable des paysages ruraux et la protection des ressources naturelles. De fait, en Europe, la pression des environnementalistes et du grand public a favorisé l'adoption de politiques de revitalisation axées sur la conservation du

---

<sup>5</sup> La biodiversité tend généralement à augmenter dès que les activités culturelles cessent, pour marquer ensuite un fléchissement à moyen et à long terme. Ainsi, par exemple, en l'espace de trois ans à peine, les terres laissées à l'abandon peuvent perdre jusqu'à 25 pour cent de leurs espèces.

<sup>6</sup> À titre d'exemple, au Japon, la valeur des rizières a été estimée à 39 milliards de dollars EU. Les principales fonctions évaluées sont: la prévention des inondations et la réduction des dégâts, la conservation des paysages ruraux et la fourniture d'emplacements récréatifs.

milieu naturel, telles que le programme Natura 2000 de l'UE<sup>7</sup>. Ces programmes ont donné lieu à une extensification des pratiques agricoles dans certaines zones, déterminant ainsi un enrichissement relatif de la biodiversité dans les sites où la production intensive a cessé. Cela n'est toutefois pas le cas en règle générale et, qui plus est, l'abandon concerne généralement des terres marginales qui présentent bien souvent un intérêt naturel et culturel élevé.<sup>8</sup>

33. Cela étant, dans certains cas très particuliers, l'abandon des terres peut être bénéfique pour l'environnement en contribuant notamment à l'accumulation d'eau et à la lutte contre les inondations, au recyclage et à la fixation des éléments nutritifs, à la pédogenèse, au piégeage du carbone par les arbres et le sol, à la protection des espèces sauvages et de la biodiversité, à la fourniture de services récréatifs et à l'augmentation de la valeur esthétique.

*La pression des environnementalistes et du grand public, par exemple dans l'UE et en Suisse, favorise l'extensification et un certain degré d'abandon des terres, ce qui peut avoir un impact positif sur l'environnement et sur le paysage.*

## IV. LES RÔLES DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET DURABLE

### A. L'IMPORTANCE DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

34. Le développement agricole et rural et la répartition équitable des bienfaits de la croissance économique, jouent un rôle déterminant pour la réduction de la pauvreté et de la faim à l'échelle mondiale. De nombreuses études ont prouvé que l'impact de la croissance économique sur la réduction de la faim et de la pauvreté dépend autant de la nature d'un tel essor (industriel ou fondé sur l'économie rurale) que de son ampleur et de sa rapidité. Par exemple, une analyse de données concernant l'Inde effectuée par la Banque mondiale a montré que la croissance en milieu rural et dans le secteur agricole avait eu un impact bien plus fort sur la réduction de la pauvreté que la croissance industrielle et urbaine. D'autres études portant sur la relation entre la croissance et la réduction de la faim ont mis en évidence un modèle similaire. Ces exemples parmi d'autres appuient la conclusion selon laquelle *la croissance économique dans le secteur agricole et rural a un impact bien plus marqué que celle de l'industrie et des zones urbaines sur la réduction de la pauvreté et de la faim.*<sup>9</sup>

35. Un autre enjeu lié au développement agricole et rural est celui de la nécessité de renforcer la production agricole pour assurer un approvisionnement alimentaire suffisant à une population en expansion dans les régions à déficit vivrier des pays en développement. À l'inverse, dans les régions en surproduction, souvent par effet de politiques et de subventions agricoles, le problème est celui de la réforme de ces politiques pour permettre le libre-échange des produits agricoles de base (et libérer ainsi le contribuable/consommateur des coûts élevés connexes), grâce à de nouvelles stratégies centrées sur le maintien des zones rurales à l'état intact. Étant donné que le niveau des crises énergétiques mondiales devrait rester élevé, la production d'énergie tirée de la biomasse et de matières premières représente un enjeu important pour l'avenir et constitue une alternative pour le secteur agricole en Europe.

---

<sup>7</sup> Le programme Natura 2000 identifie les sites européens qui présentent un intérêt en tant qu'habitats pour la faune et la flore. Les sites agricoles protégés représentent 15 pour cent de la partie terrestre, c'est-à-dire que 2 pour cent du territoire de l'UE-15 est constitué de terres agricoles protégées pour leur grande valeur naturelle.

<sup>8</sup> Un contraste intéressant est apparu entre l'Irlande où la foresterie commerciale (centrée sur les conifères) est perçue en tant qu'impact/produit/symptôme de l'abandon (agricole), alors qu'en Scandinavie (par exemple, en Suède) le reboisement est considéré comme une intervention possible face à l'abandon des terres agricoles. Cela met en relief la différence entre l'abandon « agricole » des terres et l'abandon de la "terre" proprement dit (qui comporte la cessation de toute utilisation des terres par l'homme). Les deux scénarios – abandon et reboisement – peuvent toutefois avoir de lourdes implications pour le patrimoine naturel et culturel.

<sup>9</sup> « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde », FAO 2005.

36. L'économie rurale joue un rôle important au niveau de *l'emploi*, la croissance économique dans les centres urbains étant en effet trop lente pour créer suffisamment d'emplois pour absorber la population active immigrée, en particulier dans les pays en transition. La contribution de l'agriculture est évidente en milieu rural où ce secteur constitue l'une des principales activités économiques, même si les petits centres semi-urbains peuvent jouer un rôle de premier plan dans la croissance économique des zones rurales. Aussi l'emploi en milieu rural peut-il être fortement tributaire de l'agriculture et des secteurs connexes, surtout dans les zones où le tourisme et les incitations à l'investissement dans l'industrie sont particulièrement faibles.

37. L'efficacité et la compétitivité du secteur rural dépendent d'une approche cohérente en matière de *régime foncier*. Le *morcellement des terres* constitue un important facteur limitant dans de nombreux pays en transition, et la résolution de ce problème par le remembrement des parcelles pourrait inciter les jeunes agriculteurs, notamment, à investir au niveau de leurs exploitations et à demeurer dans les zones rurales.

38. Les activités agricoles peuvent être cruciales pour la conservation des *ressources naturelles*. Le maintien des activités agricoles et forestières peut permettre de réduire les risques pour l'environnement et de prévenir les dégâts économiques directs causés par les avalanches, les glissements de terrain, les incendies de forêt, etc. De plus, dans les régions où le tourisme représente un important facteur économique (comme, par exemple, dans les zones de montagne d'Autriche, France, Suisse, etc.), il est essentiel de préserver le paysage à l'état intact afin que l'industrie du tourisme puisse rester opérationnelle.

## B. LE CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT RURAL

39. Le concept de développement rural a été élaboré pour répondre à une pression extérieure croissante sur les communautés rurales. Dans le passé, ces communautés avaient la capacité de réagir en se spécialisant davantage pour mettre à profit leurs avantages comparatifs et les économies d'échelle. Mais la mondialisation et une concurrence accrue de la part d'autres régions au sein du même pays ou dans le monde ont rendu cette stratégie de moins en moins efficace. Les acteurs des zones rurales doivent adopter de nouvelles démarches, en misant sur la mobilisation et l'interconnexion de divers secteurs, c'est-à-dire l'économie de gamme<sup>10</sup>. L'agriculture, l'environnement, l'eau, l'énergie, l'artisanat local, le tourisme à la ferme et le tourisme en général, l'agriculture biologique, les produits locaux<sup>11</sup>, les ventes directes à la ferme et le patrimoine doivent être associés afin de constituer un nouveau système de production fondé sur le territoire. Il s'agit donc de redéfinir les identités, les stratégies, les pratiques et les réseaux au sein même du territoire, pour remplacer le modèle d'organisation actuel par des chaînes de produits et des secteurs uniques, et de redéfinir *le territoire en tant qu'unité de production compétitive fondée sur des économies de gamme*.

40. Au cours des dix dernières années, le concept de développement rural a ainsi évolué selon les trois axes suivants:

- la promotion des *valeurs sociales*, notamment l'inclusion (en encourageant la participation de tous les membres de la société) et la répartition équitable des bienfaits<sup>12</sup>;
- le *développement endogène*, qui met en avant le rôle fondamental de la participation des communautés locales à la définition des objectifs<sup>13</sup>;
- le *développement durable*, comportant le respect et la valorisation des ressources humaines (savoir-faire, connaissances locales traditionnelles, organisation, etc.) et des ressources naturelles (sol, eau, biodiversité, etc.) locales, et le maintien des structures et des réseaux sociaux (bien-être, accès aux services sociaux, etc.).

<sup>10</sup> Ploeg et Roep, 2003.

<sup>11</sup> Appellations d'origine protégée – AOP, Indications géographiques protégées – IGP, etc.

<sup>12</sup> Di Iacovo, 2003.

<sup>13</sup> Lowe et autres, 1995; Murdoch et autres, 2003.

41. Un rapport de l'OCDE sur l'avenir de la politique rurale a conclu (OCDE, 2006) que le principal changement nécessaire pour garantir la vitalité future des régions rurales est la diversification de leur économie. Ce document présente une nouvelle approche qui reconnaît l'importance de l'interdépendance entre les zones rurales et urbaines, en préconisant la mobilisation des investissements, plutôt que la distribution de subventions. Cette démarche privilégie également les structures de gouvernance qui permettent d'assurer la participation des populations aux initiatives locales pour l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles politiques.

42. Ces nouvelles tendances rehaussent l'autoestime des communautés rurales et en améliorent la visibilité vis-à-vis des communautés urbaines. Cet aspect est important, car ces communautés urbaines constituent généralement leur principale source de revenus, à travers l'achat des biens et des services offerts par l'économie rurale et par leur acceptation des politiques de développement rural et la fourniture d'un soutien financier direct à la production de biens publics par les zones rurales.

43. Concrètement, surtout dans les zones reculées, pour pouvoir contribuer au développement rural et être durable, l'agriculture doit être fondée sur la production de valeur ajoutée à partir d'un nombre plus important de ressources. Une stratégie efficace consiste à assurer au niveau de l'exploitation des activités situées habituellement en amont et en aval de la filière, comme la transformation (traitement) et la vente directe, ou encore à ajouter d'autres activités à caractère agricole telles que la foresterie, les travaux pour la municipalité, le tourisme à la ferme ou la prestation d'autres services privés ou publics, etc.

### **C. LA STRUCTURE DES ÉCONOMIES RURALES**

44. En termes de durabilité, l'économie agricole et rurale contribue à la préservation des ressources naturelles et à la prévention de la pauvreté rurale, surtout en temps de crise et en période de transition économique en Europe centrale et orientale. Cela a été particulièrement important au cours du processus de transition initial, lorsque les relations sociales et économiques entre les producteurs et les consommateurs de l'économie planifiée se sont brusquement interrompues pour être remplacées par des relations dynamiques et évolutives fondées sur le mécanisme des prix. Une évolution aussi radicale du cadre institutionnel a eu d'importantes répercussions sur le développement agricole et rural, en déterminant un fléchissement de la production et de la consommation dans les pays en transition au début des années 90.

45. Dans les régions qui ne peuvent compter sur d'autres ressources pour valoriser le territoire, le développement agricole est essentiel pour la croissance économique locale. Des études ont été conduites afin de mesurer l'influence du secteur agricole sur l'économie quant à son effet multiplicateur, c'est-à-dire pour évaluer combien une unité de valeur ajoutée dans le secteur agricole produit dans les autres secteurs situés en aval et en amont de celui-ci. Par exemple, en Suisse en 2001, la création de valeur ajoutée liée à la production agricole était six fois supérieure à la valeur ajoutée directe du secteur agricole.<sup>14</sup>

### **D. AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL**

46. La transformation rapide des marchés agricoles entraîne une réévaluation totale du rôle de l'agriculture. La politique agricole était considérée auparavant comme une politique sectorielle dont le principal objectif était l'accroissement de la production. Ces derniers temps, toutefois, certains pays (par exemple, le « G-20 », le « groupe de Cairns », les pays en développement) ont vivement critiqué la politique agricole des pays européens et réclamé la cessation des subventions à la production en faveur de ce secteur. Ces pays ont en particulier demandé une révision des exemptions au titre de la « boîte verte » dans les règlements de l'OMC, en alléguant que celles-ci constituent une distorsion de la concurrence et empêchent de nombreux pays en développement

---

<sup>14</sup> Office fédéral suisse de l'agriculture, 2004.

de développer pleinement leur secteur agricole.<sup>15</sup> En revanche, un autre groupe de pays (principalement l'UE, le Japon, la Norvège et la Suisse) soutient que l'agriculture doit être considérée globalement. Ces pays font valoir qu'une vision de l'agriculture purement axée sur la production, c'est-à-dire considérée comme une activité monofonctionnelle dictée par les chaînes d'approvisionnement alimentaire mondialisées et par la concurrence mondiale, n'est pas suffisante compte tenu de la réalité de ce secteur dans la plupart des pays d'Europe, et surtout dans les zones montagneuses et reculées. Aux fins du développement rural, l'agriculture a un rôle déterminant à jouer dans le bien-être économique d'une région du fait de son impact dans divers secteurs: économique (revenus), social (emploi, qualité de vie, santé) et environnemental (paysage, biodiversité, préservation des ressources naturelles et piégeage du carbone), outre son importance en tant que fournisseur de matières premières primaires pour l'industrie alimentaire et autres (denrées alimentaires, fibres, biocombustibles et bois d'œuvre).

*L'enjeu d'une réforme des politiques de développement agricole et rural est d'en assurer la compatibilité avec les règles et les règlements de l'OMC et autres engagements internationaux.*

## V. REVITALISATION DES ZONES RURALES

47. Selon les raisons de l'abandon des terres et de leur dépeuplement, plusieurs interventions sont possibles pour les revitaliser, avec des probabilités de succès inégales, sachant par exemple qu'aucune influence ne peut être exercée sur les contraintes naturelles, qui peuvent seulement être compensées, que les processus de dégradation peuvent parfois être inversés grâce à des interventions techniques, que le développement démographique ne peut être orienté que dans une certaine mesure et que les facteurs socioéconomiques et les cadres institutionnels peuvent être traités par des politiques appropriées, qui peuvent toutefois produire des effets secondaires indésirables.

### A. MODÈLES DE REVITALISATION

48. Concernant la revitalisation des zones rurales, les situations diffèrent au regard de deux facteurs déterminants: la densité de population et le potentiel agronomique. Dans le cas d'un désert, tant la densité de population que le potentiel agronomique sont nuls. Dans d'autres circonstances, les politiques de revitalisation s'inscrivent dans des contextes différents, poursuivent des objectifs différents et peuvent mettre en œuvre des outils différents. Toutefois, ces situations ne sont pas mutuellement exclusives et devraient être considérées comme un continuum.

#### **Revitalisation à travers le milieu naturel – préservation de la biodiversité (potentiel agronomique et densité de population faibles)**

49. Dans les zones rurales où le potentiel agronomique et la densité de population sont très faibles, le principal enjeu de la politique de revitalisation est la conservation du milieu naturel. Les exemples les plus intéressants d'une telle approche sont les parcs naturels aux États-Unis, où aucune intervention humaine n'est autorisée et où la nature est protégée contre toute interférence humaine, même de la part des touristes dans certains cas. La préservation prioritaire du milieu naturel n'est pas facile à gérer en Europe où les modèles institutionnels sont établis de longue date et toujours présents. D'autre part, la prévalence des dimensions patrimoniales et culturelles des paysages cultivés est plus forte en Europe, où l'agriculture a une plus longue histoire, qu'aux États-Unis. Le problème est de résister à la pression économique d'une exploitation par d'autres moyens (par exemple, l'inondation des terres pour la production d'énergie hydraulique). Le principal objectif est de maintenir le milieu naturel le plus intact possible.

---

<sup>15</sup> Les règlements de l'OMC autorisent un certain nombre d'exemptions aux règles de libre-échange. Celles-ci sont définies dans lesdites « boîtes », par exemple, la boîte verte pour l'agriculture.

**Revitalisation à travers les loisirs – préservation de la qualité de vie et de la biodiversité (potentiel agronomique faible, densité de population moyenne ou élevée)**

50. Certaines zones rurales présentent un potentiel agronomique faible et des densités de population moyennes ou fortes. Le prix des terres y est élevé du fait de la pression économique du tourisme et des villes avoisinantes. Dans ces territoires, le rôle de l'agriculture et de la foresterie est principalement de préserver le paysage naturel et de protéger les aires de loisirs (contre les avalanches, les incendies, etc.). Le développement rural est solidement intégré dans les politiques agricoles et dans l'aménagement du territoire, où les lois sur le domaine foncier rural sont essentielles pour limiter la hausse du prix des terres. Les politiques sont axées sur le développement de la production vivrière locale et de courtes chaînes d'approvisionnement, grâce aux fortes densités de population. L'enjeu est de créer une économie rurale fondée sur des économies de gamme et d'exploiter la compétitivité du territoire. Le principal objectif est le maintien d'activités agricoles opérationnelles.

**Revitalisation à travers le développement économique – développer les zones rurales à des fins économiques en créant des synergies avec d'autres secteurs tels que l'industrie agroalimentaire et le tourisme (potentiel agronomique élevé, densité de population faible)**

51. Les zones rurales de ce type ont un potentiel agronomique normal ou élevé et une faible densité de population. De nombreux acteurs interviennent dans le processus de revitalisation: les agriculteurs, les propriétaires fonciers, l'industrie du tourisme et les touristes, l'industrie agroalimentaire, les communautés locales, les autorités régionales et le gouvernement central, la société civile et les ONG. Dans ces régions, la principale difficulté est d'obtenir un consensus politique quant à la nécessité d'un processus de revitalisation axé sur le développement agricole et rural. L'enjeu est celui de transformer une économie fondée sur le secteur primaire en une économie rurale fortement diversifiée, s'appuyant sur le secteur secondaire et tertiaire (c'est-à-dire l'industrie agroalimentaire et les services, notamment la transformation et la commercialisation des produits alimentaires, le tourisme rural, etc.). Le principal objectif est de maintenir une population de base adéquate en milieu rural.

52. Étant donné qu'à l'exception de certains systèmes d'exploitation hautement productifs d'Asie, les zones qui présentent *un potentiel agronomique élevé et une forte densité de population* sont essentiellement des zones urbaines ou périurbaines où les activités agricoles sont réduites (cultures maraîchères commerciales intensives ou potagers familiaux), voire inexistantes, et que les problèmes tiennent davantage à la pollution de l'environnement et à la dégradation du paysage naturel, aucune politique de revitalisation n'est nécessaire pour ces territoires.

**B. MESURES D'INCITATION POSSIBLES À LA REVITALISATION**

53. La revitalisation implique la définition et la mise en œuvre de mesures qui inciteront les acteurs économiques ruraux (par exemple, agriculteurs, forestiers, etc.) à investir et à produire. Deux formes d'interventions principales sont possibles:

*Incitations fondées sur le marché:*

Des politiques qui donnent au marché de bons *signaux de prix*, grâce à des incitations visant à promouvoir la concurrence loyale, les droits fonciers et la mise en place d'un environnement institutionnel propice au bon fonctionnement des marchés (par exemple, marchés fonciers dynamiques, appui au remembrement des terres, etc.).

*Incitations fondées sur les biens publics:*

*Paiements compensatoires pour la production de biens et de services publics*, externalités positives (environnement sain), préservation des ressources naturelles, compensation des contraintes naturelles, etc. Cette option est largement utilisée dans l'UE, en Norvège et en Suisse. Les paiements compensatoires directs constituent une incitation supplémentaire sans aucune intervention directe sur le marché.

54. Les politiques de revitalisation sont néanmoins tributaires de l'existence d'un environnement macroéconomique propice et d'un cadre institutionnel approprié et doivent faire partie intégrante de politiques sectorielles spécifiques, et notamment de politiques de développement agricole et rural.

### C. ÉCONOMIE ET POLITIQUES DE REVITALISATION

55. Pendant de nombreuses années, l'entretien et la revitalisation des zones rurales ont été au centre de l'attention des responsables de l'élaboration des politiques agricoles et rurales. La section ci-après illustre les différentes stratégies, nécessaires mais néanmoins insuffisantes, dont on dispose actuellement et qui devraient composer un ensemble efficient et efficace de politiques de développement agricole et rural.

56. Une étape importante pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques est l'établissement d'un processus participatif faisant intervenir l'ensemble des acteurs concernés. Un tel processus, prévoyant la participation du gouvernement et de la société civile au niveau national, régional et local, est fondamental pour le succès de toute nouvelle stratégie de revitalisation.

#### a) Environnement macroéconomique propice, cadre institutionnel et politiques

57. *Environnement macroéconomique*: Afin que les politiques de revitalisation soient efficaces, il est nécessaire que les conditions macroéconomiques (taux d'intérêt, taux de change, fiscalité, coût de la main-d'œuvre, etc.) et le cadre institutionnel permettent aux acteurs économiques d'en bénéficier.

58. *Accès au marché*: Les marchés (locaux et nationaux) doivent être efficients afin qu'aucune concurrence déloyale n'entrave la production (par exemple, les taux de change ne doivent pas pénaliser la production intérieure); les prix doivent couvrir les coûts et convenir à l'ensemble des producteurs et des consommateurs (par exemple, les taux d'intérêt ne doivent pas pénaliser les zones rurales). Sans cette condition essentielle de prix équitables, toutes les autres mesures donneront lieu à des politiques inefficaces.

59. *Politiques en matière de droits de propriété*: La protection des ressources génétiques, les connaissances traditionnelles locales et l'accès aux ressources naturelles (droits d'utilisation de l'eau, ressources minérales, etc.) sont une condition importante pour le développement rural. Dans ce contexte, les règlements nationaux concernant les indications géographiques<sup>16</sup>, l'interdiction des brevets sur les végétaux ou les animaux<sup>17</sup> et la protection des connaissances locales<sup>18</sup> sont essentiels.

60. *Réforme agraire et politiques foncières*: Les politiques foncières, et notamment l'appui au remembrement des terres, constituent une importante condition préalable pour la mise en place d'un secteur agricole compétitif, car elles influent directement sur l'efficacité et la compétitivité du secteur rural. Dans de nombreux pays en transition, le règlement du problème du morcellement diffus des terres encouragerait notamment les jeunes agriculteurs à investir au niveau de leurs exploitations et à demeurer dans les zones rurales. Par ailleurs, la gestion créative des terres domaniales et publiques, là où celles-ci sont accessibles, peut offrir une occasion appréciable de régler la situation foncière.

61. *Gouvernance, décentralisation et participation*: l'un des fondements de toute politique de revitalisation doit être la responsabilisation des populations rurales. Il s'agit donc de prévoir des règles et des directives précises pour la décentralisation de la prise de décision et des questions financières (à savoir l'utilisation des recettes fiscales), la participation et la responsabilisation des

<sup>16</sup> [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/trips\\_f/gi\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/gi_f.htm)

<sup>17</sup> Article 27 de l'Accord de l'OMC.

<sup>18</sup> [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/trips\\_f/art27\\_3b\\_background\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/art27_3b_background_f.htm)

populations locales, la discrimination positive des groupes marginaux et le développement institutionnel, afin d'assurer une bonne gouvernance au niveau local.

62. *Politiques sociales et du travail.* Il est particulièrement important, pour une économie équilibrée, de préserver l'équilibre de la structure démographique grâce à un soutien ciblé visant à assurer le maintien des jeunes et des familles dans les zones rurales. Des politiques spécifiques en faveur des *travailleurs agricoles et ruraux sans terre* représentent un enjeu, car l'accélération de la mécanisation pour renforcer la compétitivité contraint un grand nombre de ces travailleurs sans terre à quitter le secteur. Ces politiques devraient chercher à créer des possibilités d'emplois stables, décents et rémunérateurs sur les territoires ruraux, d'où l'importance des programmes d'emploi et d'éducation.

63. *Autres politiques sociales, fiscales et d'aide sociale:* La santé publique et animale, l'alimentation en eau, les politiques environnementales, etc., sont les premiers enjeux de toute politique de revitalisation. La politique fiscale doit s'appuyer sur un système d'imposition efficient, décentralisé et basé sur le revenu, et tenir compte des besoins prioritaires du pays (avec, par exemple, la redistribution du revenu fiscal aux zones défavorisées).

64. Par ailleurs, une attention particulière doit être donnée au renforcement de l'infrastructure, des équipements et des services sociaux et culturels, afin de stimuler la revitalisation sociale et culturelle, et notamment pour faire participer les jeunes au processus de revitalisation.

#### **b) Politiques agricoles, forestières et environnementales**

65. Au niveau des politiques agricoles, forestières et environnementales, les principales mesures de soutien sont les paiements directs pour la compensation des contraintes naturelles, la préservation des ressources naturelles, la fourniture de services environnementaux et la production d'autres biens publics. Ces interventions sont généralement soutenues par des lois foncières pertinentes, un appui au remembrement des terres, des mesures destinées à renforcer le modèle des exploitations familiales et des politiques agricoles sous-sectorielles plus traditionnelles (subventions à la production, etc.). Pour éviter le captage des revenus fonciers par des programmes de paiement direct, les lois concernant la propriété et les baux fonciers doivent être adaptées.

##### *Paiements directs pour la préservation des ressources naturelles*

66. Le Parlement européen soutient la thèse que l'abandon des terres porte préjudice à la préservation de l'environnement dans les zones rurales<sup>19</sup>. La réforme antécédente « MacSharry » de 1992 de la Politique agricole commune (PAC) de l'UE comportait un programme agroenvironnemental. Outre des mesures concernant l'usage des intrants, l'utilisation des terres, les espèces rares et en danger, la biodiversité et le maintien du paysage naturel, cette réforme prévoyait également un soutien spécifique pour les terres sous-utilisées et abandonnées.

67. Les paiements directs aux agriculteurs sont au centre des débats concernant la préservation des ressources naturelles:

- Conservation du paysage et équipements – la demande d'équipements de la part des populations urbaines ira toujours croissant (y compris dans le cas d'une revitalisation à des fins de loisirs): le soutien direct aux populations rurales et à l'exploitation agricole et forestière des terres constitue un moyen efficace pour atteindre cet objectif.
- Biodiversité – les zones reculées et vulnérables ont souvent un faible potentiel agricole, et sont donc riches en valeurs naturelles. S'il est possible de convenir d'un prix pour ces biens publics, des systèmes de soutien/paiement compatibles avec l'OMC peuvent alors être élaborés.

---

<sup>19</sup> « En Europe, l'abandon de l'activité agricole porterait préjudice à la biodiversité et n'aboutirait normalement pas à la reconstitution de l'état primitif naturel. Par conséquent, les défis que lancent aussi bien l'intensification que l'abandon de l'agriculture soulèvent des questions ayant trait à la relation entre l'agriculture et l'environnement et les futures bases du modèle européen d'une agriculture durable. » (Commission européenne, 2002: Agriculture et environnement).

- Réduction des risques naturels – dans certaines zones, l'entretien de forêts de protection, les pâturages naturels et d'autres formes de culture sont essentiels pour prévenir ou limiter les dégâts susceptibles de dériver de catastrophes naturelles telles que les inondations et les incendies.

#### *Propriété et baux fonciers*

68. La propriété foncière permet d'accéder à des prêts et à des capitaux pour la mise en place de l'infrastructure nécessaire, l'achat de machines et la mise en application de techniques qui permettront d'améliorer la production. Des réformes agraires sont nécessaires pour le développement agricole et rural, notamment l'appui au remembrement des terres. Le modèle des exploitations agricoles familiales est considéré comme efficace sur le plan économique et en mesure de faire face aux risques climatiques et commerciaux, car les familles d'agriculteurs visent des objectifs qui vont au-delà de la logique économique du profit, notamment la sauvegarde du patrimoine familial (les terres, les bâtiments et les traditions), une forte motivation professionnelle et une qualité de vie élevée dans le milieu naturel.

#### *Mesures agricoles et forestières sectorielles*

69. Les mesures agricoles et forestières sectorielles devraient être concentrées dans les principaux domaines suivants: développement technique, accès à des fonds d'investissement (prêts publics et privés) et organisation du marché. Un soutien technique et financier pour la diversification de la production en faveur de produits non vivriers (y compris la foresterie, les biocombustibles etc.) ou pour la production d'énergie (éolienne, hydraulique ou solaire, etc.) est utile dans certaines régions.

#### *Recherche, vulgarisation et systèmes de consultation agricole*

70. Le renforcement des capacités et la formation des gestionnaires des terres et des communautés rurales sont nécessaires. La recherche, la vulgarisation et les systèmes de consultation doivent être renforcés pour faire face aux problèmes agricoles et forestiers et aux enjeux socioéconomiques connexes du secteur rural, ainsi que pour améliorer la compétitivité de la production agricole. La recherche est nécessaire pour réduire l'impact négatif des risques naturels, de la sécheresse, des inondations, des incendies de forêt et d'une mauvaise gestion agricole sur la dégradation et la désertification des terres, qui déterminent l'abandon de ces territoires souvent caractérisés par des sols salinisés, arides, stériles et improductifs. Une capacité de recherche et de vulgarisation multidisciplinaire doit être créée pour la mise au point de technologies et de systèmes de gestion améliorés pour une production agricole vivrière et non vivrière de grande valeur, comme partie intégrante d'autres activités agricoles et non agricoles génératrices de revenus ruraux, et activités environnementales. Il s'agit de renforcer la coopération technique et scientifique entre les pays européens concernant la recherche dans ces secteurs d'importance régionale et l'élaboration de stratégies de vulgarisation efficaces.

### **c) Politiques de développement rural**

71. Les politiques de développement rural doivent donner corps à des approches régionales spécifiques couvrant l'ensemble des activités et qui soient multisectorielles, intégrant notamment l'agriculture et autres activités rurales, et mises en œuvre d'une manière participative et transparente. L'UE finance le développement rural au titre de son deuxième pilier, en apportant un soutien spécifique aux synergies entre les activités agricoles et autres dans les zones moins favorisées. Dans sa prochaine période de programmation (2007-2013), le programme de développement rural proposé comprendra quatre axes<sup>20</sup>, dont l'un est le programme LEADER+<sup>21</sup> en tant qu'élément transversal et fédérateur. Par ailleurs, le projet ADRD-M<sup>22</sup> de la FAO est conçu

<sup>20</sup> Voir le document ECA 34/06/2-Sup.1, Annexe 2.

<sup>21</sup> LEADER, voir le document ECA 34/06/2-Sup.1, Annexe 3.

<sup>22</sup> ADRD-M, voir le document ECA 34/06/2-Sup.1, Annexe 4.

comme une approche intégrée, touchant diverses disciplines et unités techniques. Les initiatives de partenariat constituent également un outil important dans ce contexte.

72. Le développement rural devrait contribuer à la diversification (activités non agricoles telles que le tourisme à la ferme, la vente directe, etc.) et à la valorisation des produits au sein et en dehors de la région (produits biologiques, origine géographique, etc.). Les zones reculées détiennent un avantage comparatif spécifique dans ces types de production, grâce à la grande valeur intrinsèque de leurs paysages et de leurs habitats humains (patrimoine culturel) et à la spécificité de leurs produits traditionnels.

73. La *diversification des revenus* dans les zones rurales intéresse notamment les secteurs suivants:

- Tourisme – développement de nouveaux marchés tels que le tourisme rural, l'écotourisme, le tourisme d'aventure, le tourisme culturel, le tourisme vert, la chasse, les activités sportives de plein air, etc.;
- Profilage des produits locaux (marquage et étiquetage);
- Logement – maisons secondaires et agriculteurs amateurs;
- Biotechnologies – nouvelles technologies (races, aliments, cultures, etc.) pour soutenir l'augmentation du niveau d'utilisation des terres tout en maintenant ou en améliorant la production agricole;
- Services publics et privés à assurer par les exploitants agricoles eux-mêmes, qui peuvent être employés à temps partiel pour l'entretien des routes rurales et des sentiers de randonnée, le traitement des déchets, les services postaux, le transport scolaire, etc.

## **VI. POLITIQUES DE REVITALISATION – RECOMMANDATIONS ET RÔLE DE LA FAO**

74. Pour pouvoir déterminer les *politiques de revitalisation* appropriées, il est nécessaire de suivre une approche systématique en identifiant les différentes démarches possibles pour revitaliser les zones rurales. Les politiques de revitalisation doivent être adaptées à la situation et aux besoins de ces territoires.

75. Des *recommandations générales de principe* peuvent être formulées comme suit, mais il est important de considérer les situations illustrées comme un continuum et non pas comme étant mutuellement exclusives.

### **Revitalisation par le milieu naturel – préservation de la biodiversité:**

76. La priorité doit être donnée en premier lieu à des politiques qui compensent la production d'un bien public, et ensuite à des politiques qui encouragent la *diversification* pour tirer parti du potentiel naturel à travers le tourisme rural, l'agriculture biologique, la récolte de produits non ligneux, etc.

### **Revitalisation à travers les loisirs – préservation de la qualité de vie et de la biodiversité:**

77. Les *incitations fondées sur le marché* sont tout à fait prioritaires dans ces domaines. En deuxième priorité, il est nécessaire de compenser la production de certains *biens et services publics* afin d'assurer une revitalisation durable.

### **Revitalisation à travers le développement économique – développer les zones rurales à des fins économiques et créer des synergies avec d'autres secteurs**

78. Dans ces régions, le mécanisme des prix devrait jouer le rôle le plus important; ces politiques, jointes à la diversification des activités, devraient permettre à l'économie rurale de devenir le moteur d'une revitalisation durable de la zone. Seul un nombre limité de biens et de services publics devrait être compensé.

79. Cette série de recommandations doit être considérée comme s'inscrivant dans un cadre stratégique général. Un tel cadre devrait être intégré sur le plan vertical (international, national et régional) et horizontal (intra et intersectoriel) et prévoir notamment un environnement macroéconomique propice, un cadre institutionnel et des politiques, la décentralisation et la participation, des politiques agricoles, forestières et environnementales, et des politiques de développement rural, en mettant en particulier l'accent sur le renforcement des équipements sociaux et culturels, des services et de l'infrastructure, pour favoriser une revitalisation sociale et culturelle, et plus particulièrement la participation des jeunes au processus de revitalisation.

80. La FAO pourrait aider les États Membres à élaborer des stratégies pour le développement rural et à déterminer la combinaison appropriée des politiques et des mesures de revitalisation indiquées plus haut. Un tel soutien pourrait être fourni sous forme de recommandations, mais aussi par le biais de programmes d'assistance technique mis en œuvre à titre pilote dans une région ou un pays.

81. Toutefois, de nombreuses questions sont encore sans réponse et des recherches plus approfondies sont nécessaires. L'une des premières étapes pourrait être l'organisation d'une « *Conférence paneuropéenne sur la revitalisation des terres abandonnées et des zones dépeuplées* » en collaboration étroite avec d'autres organisations et acteurs internationaux et européens dans ce domaine (par exemple, la CE, l'Union mondiale pour la nature (UICN), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Fonds mondial pour la nature (WWF), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Conseil de l'Europe, etc.)<sup>23</sup>. Une action de sensibilisation devra notamment être menée au niveau institutionnel et politique dans les États membres. La conférence examinerait les situations concrètes des pays et des zones géographiques concernés. Elle permettrait également de définir des politiques et des programmes de développement agricole et rural pour les régions dépeuplées et à l'abandon, qui soient compatibles avec l'OMC et efficaces en termes de revitalisation. Par ailleurs, un *programme de recherche* portant sur l'efficacité des programmes et des mesures, l'impact économique de l'abandon des terres et du dépeuplement, et le rapport coûts-avantages des politiques de revitalisation pourrait préparer une base de discussion et stimuler le débat international sur cette question.

---

<sup>23</sup> Compte tenu des contraintes budgétaires de la FAO, une conférence de ce type ne pourra être organisée que si des fonds extrabudgétaires seront disponibles.