Repenser les campagnes et **À qui appartient l'espace rural ? Enjeux publics et politiques,** ouvrages dirigés par *PHILIPPE PERRIER-CORNET.*

Paris, Éditions de l'Aube - DATAR, 2002, 208 p. et 140 p.

Produits des travaux du groupe de prospective « Espaces naturels et ruraux et société urbanisée » mis en place en 2000 à la DATAR, regroupant des économistes, sociologues, géographes, juristes et « politistes » et animé par Bertrand Hervieu et Philippe Perrier-Cornet, ces deux ouvrages dressent un bilan des dynamiques sociales, économiques et territoriales en œuvre aujourd'hui dans les espaces ruraux français et des enjeux publics et politiques de cet espace. Ces réflexions doivent se poursuivre par l'élaboration de scénarios des espaces ruraux en France à l'horizon 2020.

Préfacé par Armand Frémont, dirigé par Philippe Perrier-Cornet, *Repenser les campagnes* constitue un ouvrage collectif riche de dix contributions (une vingtaine d'auteurs) qui éclairent l'ensemble des transformations récentes et en cours et dégagent des perspectives. Sont ainsi analysés les mobilités résidentielles entre villes et campagnes, la diversité des formes de péri-urbanisation en Europe, l'évolution des résidences secondaires, les activités économiques caractéristiques du rural, le tourisme et les fonctions récréatives, la question de la nature et ses implications territoriales, etc. Ces réflexions s'inscrivent dans la suite du travail engagé par le groupe de prospective mis en place par la DATAR en 1990 et animé par Bernard Kayser. Ses analyses sur la « renaissance des campagnes » et le potentiel d'attractivité des territoires ruraux s'opposaient alors aux discours alarmistes des tenants d'un monde rural en voie de désertification, qui raisonnaient le rural surtout à partir de l'agriculture. Dix ans après, la dimension résidentielle du rural est plus que jamais d'actualité et de nouveaux enjeux se sont affirmés.

Pour comprendre la physionomie actuelle des espaces ruraux et leurs perspectives, le groupe de réflexion a adopté le parti de privilégier une entrée par les trois « figures » fondamentales de la campagne et les tensions entre ces usages et les représentations sociales du rural. La *campagne ressource* met en avant les usages productifs et les activités économiques caractéristiques de cet espace, au sein duquel « l'agricole ne fait plus le rural ». Les agriculteurs ne représentent en effet guère plus de 10% de la population active rurale et l'emploi et les activités économiques rurales relèvent désormais en grande partie de logiques non agricoles. Cependant, l'agriculture occupe toujours la majeure partie du territoire et en terme spatial son rôle demeure incontournable.

La *campagne cadre de vie* recouvre les usages résidentiels et récréatifs. Les mobilités résidentielles croissantes entre villes et campagnes expriment cet attrait de la campagne cadre de vie et paysage et le désir de plus en plus affirmé de « *vivre à la fois la ville et la campagne* ». Une enquête réalisée en 2001 par le CRÉDOC à l'instigation du groupe de prospective indique clairement que l'espace rural se définit davantage actuellement aux yeux des Français par le cadre qu'il offre (le calme, la tranquillité, la campagne…) que par ce qu'on y fait : à peine 10% des enquêtés associent spontanément l'espace rural à l'agriculture. Apparaît ainsi également une contradiction entre les catégories d'espaces telles qu'elles sont définies par l'INSEE notamment, en fonction du degré d'urbanisation et de l'intensité des « navetteurs », et la perception par la population : 85% des périurbains considèrent qu'ils résident à la campagne.

La *campagne nature* correspond à une définition de la nature comme « fabrique », comme gisement de ressources (eau, sol, biodiversité, climat, prévention des risques naturels…) qui doivent être protégées et préservées.

Les contributions sont articulées sur ces trois figures de la campagne. Une première partie analyse la mutation fondamentale intervenue dans les espaces ruraux depuis plus de vingt ans, *l'affirmation de la campagne comme cadre de vie*. Pour la première fois, la population s'accroît désormais globalement dans quasiment l'ensemble du rural, le solde migratoire du rural isolé devenant lui-même positif. Le mouvement de péri-urbanisation se poursuit mais à un rythme moins soutenu que précédemment et avec une tendance à s'étendre sur des territoires plus larges plutôt qu'à se densifier dans les premières couronnes. Les auteurs cherchent également à cerner d'autres formes de mobilité et de modes de vie entre villes et campagnes susceptibles de compter dans le futur : les mobilités de retraite vers les espaces ruraux et leur contribution possible au regain démographique et économique, la bi- ou multi-résidentialité dans certains milieux sociaux en liaison avec l'évolution des conditions d'emploi et de travail, enfin les mobilités de populations vers le rural dans un cadre européen : les campagnes françaises, relativement peu denses mais attractives, peuvent-elles devenir un lieu d'accueil privilégié de couches moyennes et aisées urbaines de l'Europe du Nord ?

Une seconde partie, *le rural productif à la croisée des chemins*, analyse l'évolution des activités économiques dans les espaces ruraux et les perspectives possibles. Malgré la métropolisation de l'activité économique et le net recul de l'emploi agricole, la fonction productive des campagnes ne s'efface pas pour autant, mais apparaît plus variée. Les auteurs distinguent ainsi trois grands types d'activités rurales : celles qui reposent sur la valorisation des ressources spécifiques du rural que sont le sol (activité agricole et forestière) mais également la nature ; la demande croissante de biens de nature (à la fois matériels et immatériels, paysagers ou culturels) tend à conférer de nouveaux avantages de localisation pour les territoires ruraux, pour une partie de l'agriculture et des systèmes agro-alimentaires (liaison au terroir) et bien sûr pour le tourisme rural dont le potentiel d'attractivité est directement fonction de la richesse des ressources patrimoniales. Le second type d'activités rurales est constitué par les activités à localisation alternative, notamment l'industrie (entreprises de production, services aux entreprises, tertiaire industriel) ; si la tendance lourde pousse toujours à l'agglomération, le rural peut en revanche bénéficier du jeu de forces de dispersion, la moindre concurrence pour l'accès au sol renforcée par les coûts croissants liés aux effets négatifs de l'agglomération. Les communes péri-urbaines, ou sous faible influence urbaine, sont ainsi les seules dans lesquelles l'emploi industriel manufacturier ait significativement progressé depuis 1990. Le troisième type est représenté par les emplois et les activités directement liés aux populations (services aux particuliers, services éducatifs et de santé, commerce de détail). Leur localisation dépend directement de celle des ménages. Représentant plus du tiers des emplois ruraux, leur poids ne peut que s'affirmer avec la tertiairisation croissante de la société rurale et l'accroissement des mobilités des populations urbaines.

L'exemple de la Bretagne révèle d'une façon exacerbée les tensions entre une activité productive particulièrement intensive et les autres usages de son espace rural. L'agriculture, première et principale utilisatrice des ressources rurales, est confrontée à d'autres demandes et exigences qui bousculent peu à

peu son quasi-monopole, d'autant plus que certaines caractéristiques du complexe agro-alimentaire entraînent des préjudices importants pour la nature, freinent le développement d'autres activités et contribuent à dégrader la qualité du cadre de vie et de certaines ressources.

La troisième partie de l'ouvrage analyse *la montée en puissance de la question de la nature*. L'accentuation des préoccupations de nature a conduit à la définition de politiques publiques qui tendent à traiter les campagnes comme supports de nature. L'environnement tend à être de plus en plus intégré dans une perspective de développement. Les éléments de nature qui précédemment devaient être « protégés » deviennent des atouts de développement endogène et des parts du patrimoine local. Le point de vue de la nature, auparavant partiel, tend à se constituer en un point de vue légitime sur le territoire, capable de représenter certains territoires et de les qualifier. « *Cela contraste fortement avec l'agriculture qui a progressivement perdu sa capacité de parler au nom du territoire rural pour n'être qu'un point de vue économique et même sectoriel* ». Les dispositifs publics ont une dimension internationale, européenne (directives nitrates, oiseaux, habitats…) ou mondiale (conventions internationales) et se fondent de plus en plus sur une argumentation et sur des normes scientifiques qui fixent les seuils admissibles. Le développement de ces politiques de nature conduit à de nouveaux découpages du territoire en espaces de gestion (bassins versants, ensembles paysagers, sites d'intérêt biologique…) qui ne recoupent pas ceux des autres figures de la campagne. L'espace agricole est lui-même de plus en plus directement concerné par ces dispositifs de gestion de la nature (zones vulnérables, zones d'excédent structurel…). La nécessité d'intégrer les préoccupations de nature va bien au-delà de ces zonages : les diverses politiques de nature se traduisent par la mise en place de structures dans lesquelles de nouveaux acteurs exercent un droit de regard et de proposition sur les pratiques des professionnels, ce qui conduit à dénoncer certaines techniques ou pratiques (drainage, débocagement…) et à susciter l'élaboration de cahiers des charges, de codes de bonnes pratiques « respectueuses de l'environnement ». Face à cette évolution, les organismes agricoles classiques sont eux-mêmes contraints de se doter de compétences environnementales nouvelles.

Cette prise en compte de la nature tend à opérer un renversement des hiérarchies entre les espaces, l'intensité des activités productives devenant souvent synonyme d'accumulation de handicaps environnementaux. Cette nouvelle dynamique tend à porter un coup d'arrêt à la spécialisation productive des espaces en même temps que le débat porte de manière croissante sur le renversement de la hiérarchie des soutiens publics en faveur des valeurs environnementales des espaces. De nouvelles catégories spatiales autour de la nature, lieux de mise en relation des différents usages de l'espace et de confrontation des points de vue, apparaissent, tels les bassins versant ; avec néanmoins une difficulté d'identification et d'appropriation de ces nouveaux territoires : on fait clairement partie d'une commune, voire d'une communauté de communes, mais d'un bassin versant ?

Ces nouvelles dynamiques rurales conduisent les auteurs à formuler des interrogations majeures : s'oriente-t-on vers une hégémonie croissante de la campagne cadre de vie et de la campagne nature et à une redéfinition profonde des activités productives rurales ? En termes d'organisation territoriale, va-t-on privilégier une logique de spécialisation fonctionnelle s'appuyant sur du zonage (territoires de l'agriculture, de la résidence, de la nature, du loisir) ou

une logique d'intégration, de complémentarités au sein d'espaces multifonctionnels dans lesquels les différentes figures, et notamment la question environnementale, sont simultanément prises en compte ?

À qui appartient l'espace rural ?, ouvrage de 140 pages comportant six contributions, est centré sur les enjeux publics et politiques qui découlent du fait que les trois figures de l'espace rural sont imbriquées, interdépendantes et souvent concurrentes. Si d'un côté le sol relève principalement de la propriété privée, il est aussi le support de biens collectifs, les paysages, les aménités rurales, les biens environnementaux. La dimension publique des campagnes est abordée de deux façons complémentaires, par les biens publics et les interactions entre acteurs, et par les politiques publiques (dans quelle mesure l'action publique prend-elle en compte la multifonctionnalité de l'espace rural ?).

Comment évolue la confrontation entre droit de propriété et droit d'usage ? Y a-t-il affaiblissement du droit de propriété par rapport au droit d'accès du public aux biens ruraux ? Si on observe une certaine évolution en ce sens, on constate également des tendances contraires : la reconnaissance des usages résidentiels et récréatifs du rural conduit à favoriser l'accès du public, mais la prise en compte d'objectifs de préservation de l'environnement se traduit dans des réglementations qui tendent à limiter l'accès. La « publicisation » des campagnes ne signifie donc pas nécessairement un plus grand accès aux biens ruraux en raison des tensions et des contradictions possibles entre *campagne cadre de vie* et *campagne nature*.

Quelle évolution des politiques rurales et quelle prise en compte des différents enjeux ? Les auteurs distinguent quatre grandes conceptions du développement rural sur la base desquelles s'élaborent les politiques rurales : le développement rural vu comme un développement agricole élargi (la dimension environnementale se traduisant ainsi par exemple dans la loi d'orientation agricole de 1998 par une vision multifonctionnelle de l'agriculture plus que de l'espace rural), le développement rural vu comme un développement local intégré sur la base des relations qui s'établissent entre les différents secteurs et domaines d'activité du rural, le développement rural comme composante du développement régional sans affirmation d'une spécificité du milieu rural, enfin le développement rural comme composante du développement durable, l'accent étant mis ici sur l'espace naturel et sur les préoccupations de préservation des ressources. Au total, l'orientation des politiques rurales en France a nettement privilégié jusqu'à présent la conception du développement agricole élargi et, sans être absentes, les autres conceptions occupent plutôt une place secondaire. D'où un décalage certain entre la réalité actuelle des espaces ruraux et l'action publique en direction des campagnes et l'absence d'un projet politique clair quant à la gestion de ses biens collectifs, même si on observe une évolution progressive des politiques vers une dimension plus territoriale et moins sectorielle.

Les recompositions institutionnelles des territoires (intercommunalité, pays…) ont naturellement des implications importantes sur les espaces ruraux et posent en particulier la question de l'espace pertinent d'intervention, entre espace fonctionnel et espace identitaire. Alors que les dispositifs précédents favorisaient la constitution de territoires ruraux homogènes, les « pays Voynet », en associant les pôles urbains aux projets, prennent en compte les relations villes-campagnes, les effets de polarisation et la recherche d'une cohésion socio-

économique. Dans la réalité, différentes logiques conduisent à des configurations diverses : pays conformes au schéma souhaité, pays ruraux organisés autour d'un petit pôle rural, pays péri-urbains « de résistance » par rapport à la grande agglomération voisine… « *On éprouve aujourd'hui une certaine difficulté à faire ressortir des choix politiques forts et cohérents dans l'intervention publique vis-à-vis des espaces ruraux. Les politiques rurales semblent intégrer lentement la « désagricolation » relative des campagnes et l'évolution des attentes de la société vis-à-vis du rural* », souligne en conclusion Ph. Perrier-Cornet.

On l'aura compris : le groupe de prospective sur les espaces ruraux livre dans ces deux ouvrages des contributions décisives et très éclairantes, dont cette brève note de lecture ne peut que très partiellement rendre compte. Peut-être peut-on néanmoins émettre un regret : l'absence d'une synthèse sur les mutations récentes et en cours dans l'agriculture française, sur les implications, spatiales notamment, de ces transformations ; où en sont les modèles de production et les voies de diversification agricole, quelles sont les conséquences des politiques publiques (plus ou moins cohérentes entre les objectifs productifs de la PAC et les préoccupations environnementales) sur les pratiques des agriculteurs ? Si l'agricole ne fait plus le rural, la production des campagnes comme cadre de vie et réservoir de nature reste évidemment largement conditionnée par la présence de cette activité.

Corentin CANÉVET

Université de Rennes 2