

CAMPAGNES FRANÇAISES MULTIFONCTIONNELLES

Les enjeux de la gestion de l'espace rural

*par Philippe Perrier-Cornet * et Bertrand Hervieu ***

Pour comprendre les enjeux et les perspectives des campagnes françaises, il faut prendre en compte la diversité des usages de l'espace rural.

Cette pluralité peut être ordonnée autour de trois grandes « figures » de la campagne : la campagne ressource de l'agriculture et des activités économiques, la campagne cadre de vie de la résidence et des loisirs, la campagne nature, espace de protection et conservation des ressources et équilibres naturels. Cette grille de lecture du rural conduit à se centrer sur les tensions entre ces usages ou conceptions, mais aussi à s'interroger sur leurs éventuelles complémentarités. La manière dont ces tensions et synergies s'organiseront dans les prochaines années est un enjeu essentiel pour la physionomie future des espaces ruraux.

Campagne ressource, campagne cadre de vie, campagne nature

■ La campagne ressource recouvre les usages productifs de l'espace rural vu comme le support d'activités économiques. À la différence d'autres pays, comme l'Angleterre, la campagne ressource est la figure historique autour de laquelle a été pensé et organisé l'espace rural en France, où l'on a longtemps regardé les campagnes comme le lieu par excellence de la production de richesses, comme celui de l'agriculture avant tout. Aujourd'hui, « l'agricole ne fait plus le rural », si l'on considère que les agriculteurs ne représentent plus guère que 10 % de la population active rurale. Cependant, l'agriculture occupe toujours le territoire, son emprise s'étant en définitive peu relâchée au cours des vingt dernières années. Malgré cela, l'emploi et les activités économiques rurales relèvent désormais en grande partie d'autres logiques que celles de l'agriculture et de la façon dont elle occupe le territoire. Outre une meilleure résistance de l'emploi industriel dans le rural que dans l'ensemble de l'économie nationale, l'activité économique des espaces ruraux est aujourd'hui essentiellement entraînée par le secteur tertiaire, en particulier par les activités de services aux personnes.

■ La campagne cadre de vie recouvre les usages résidentiels et récréatifs de l'espace rural. Cette figure est incontestablement celle qui s'est le plus affirmée en France au cours des vingt cinq dernières années. Le repeuplement des campagnes, après des

* Directeur de Recherche INRA, UMR INRA-ENESAD en Économie et Sociologie rurales Dijon.

** Président de l'INRA.



décennies d'exode rural, est le processus le plus marquant des dynamiques rurales contemporaines. Depuis 1975, d'un recensement à l'autre, de l'ordre de 3 à 4 millions de personnes ont quitté les pôles urbains pour aller vivre dans une commune rurale ; aujourd'hui, chaque jour, plus de trois millions de personnes quittent leur résidence rurale pour aller travailler en ville. La mobilité croissante participe d'une évolution générale des modes de vie, d'un désir de « vivre à la fois la ville et la campagne » qui tend à s'ériger en modèle dans la société française urbanisée. Ce modèle, énergétiquement coûteux – il est lié à la société du tout automobile – est socialement différencié. Il repose sur une dissociation entre espaces de vie, de travail, de loisir, qui ne peut être vraiment choisie que par certains groupes sociaux. D'autres subissent cette mobilité géographique croissante ou n'y ont pas accès.

L'intensité des mobilités résidentielles a été jusqu'à maintenant assez nettement différenciée dans l'espace rural, concernant essentiellement des couronnes de périurbanisation de plus en plus larges. Mais aujourd'hui, la majeure partie des campagnes françaises est concernée par ce processus. La campagne cadre de vie, paysage, apparaît aujourd'hui comme la figure centrale du monde rural. Les tentatives politiques de la contenir, de maîtriser l'urbanisation des campagnes au nom d'une rationalité économique ou écologique (1) se heurtent aux préférences des Français, toujours autant affirmées : une frange significative de la population urbaine déclare aujourd'hui avoir l'intention d'aller habiter à la campagne dans les prochaines années.

■ La montée en puissance de la figure de la nature est plus récente et émergente. La conception de la nature ici est celle d'un ensemble incluant des ressources – eau, sol, biodiversité – mais aussi des « fonctions » : cycles, régulations climatique, écosystème... C'est une nature objectivée qui tend à en définir le fonctionnement « normal » et à mesurer l'impact des activités humaines sur celui-ci, indépendamment des préférences des consommateurs. Même si les deux ne sont pas indépendants, il ne s'agit pas d'une conception de la nature en termes d'aménités, de paysage, d'environnement naturel agréable pour l'homme, conception qui participe plutôt de la campagne cadre de vie. Les usages sociaux dans la figure de la nature sont les interventions sur les ressources et les fonctions, que l'on peut classer en trois grandes catégories : la conservation de la diversité biologique, au nom de la bonne santé des habitats naturels, la préservation des qualités des constituants des ressources naturelles vitales pour l'homme et les générations futures, la prévention des risques naturels locaux et globaux (changement climatique). Cette figure de la nature, qui intègre les conditions de vie des générations futures, est au cœur des préoccupations contemporaines. Les espaces ruraux sont particulièrement mobilisés pour sa mise en œuvre, en tant qu'espaces naturels où sont localisés

(1) Cf. les débats dans les milieux de l'aménagement sur les coûts sociaux de l'étalement urbain.

LA HAUTE-SAVOIE

des espaces ruraux convoités

En 2000, le Mouvement Rural de Jeunesse Chrétienne et les Chrétiens dans le Monde Rural de Haute-Savoie ont organisé une manifestation appelée Zoom Rural 2000, afin de permettre à leurs membres et aux acteurs ruraux du département de débattre des enjeux du développement de leur territoire.

Entre 1990 et 1999, la région Rhône-Alpes a connu une croissance démographique de 5 %, alors que pour le département de Haute-Savoie elle était de 11 %. La densité y est passée de 113 à 144 habitants/km². Depuis dix ans, un haut-savoyard sur cinq est originaire d'un autre département.

Dans le territoire du Chablais, cette évolution est particulièrement préoccupante. La population y a plus que doublé en trente ans. Cependant, toutes les Communes du Chablais n'ont pas autant bénéficié de cette croissance démographique. Ainsi, les cantons de Douvaine et de Thonon-Ouest concentrent 57 % de l'augmentation de la population entre 1990 et 1999. Cette zone enregistre les conséquences de la péri-urbanisation, c'est à dire de l'extension de l'habitat dans l'espace autour de la métropole Annemasse-Genève. Ce phénomène de migration vers les communes rurales est observé également autour de Thonon où la ville-centre voit sa population stagner au profit des communes environnantes. En revanche, les communes situées à l'est de la zone, éloignées des grands axes de communication ont vu leur population diminuer.

La pression foncière découlant de la construction d'habitations individuelles entraîne des tensions entre les différentes populations. Ainsi un participant à Zoom rural 2000 témoigne : « Devenir propriétaire à la campagne se paie de plus en plus

cher, et en échange on veut la tranquillité. On ne travaille pas sur place ; les trajets, le manque de temps, la méconnaissance du voisinage freinent le vivre-ensemble. On préfère payer pour des activités sans s'investir. » De plus ces constructions utilisent le plus souvent des fonds de vallée et donc des terres intéressantes pour l'agriculture. Chaque année, 600 à 800 hectares sont soustraits à l'agriculture en Haute-Savoie. Les espaces agricoles sont de plus en plus fragmentés, rendant l'activité d'élevage plus difficile. Les difficultés économiques et la forte emprise urbaine sur les meilleures terres favorisent la déprise agricole : certains espaces ne sont plus entretenus par l'activité agricole. Les agriculteurs de ce territoire se sont donc engagés dans un programme d'entretien d'espaces abandonnés, avec les Contrats Territoriaux d'Exploitation.

Par ailleurs, la proximité de la Suisse a permis le développement du travail transfrontalier. Aujourd'hui, 14 % de la population active du Chablais travaille en Suisse. L'écart de revenu entre la France et la Suisse entraîne une augmentation du coût de la vie pour l'ensemble de la population du territoire. Les tensions entre les différentes populations s'en trouvent accrues.

De nombreuses initiatives sont mises en place, surtout dans les villages plus éloignés des villes, pour animer, faire que les gens se côtoient : repas d'accueil des nouveaux arrivants une fois par an ; fête des châtaignes pendant laquelle on passe dans les lotissements pour proposer gratuitement des châtaignes, du cidre nouveau. Ces actions permettent aux habitants de se rencontrer et de se connaître. Cependant, il est aujourd'hui fondamental pour les communes du Chablais de mettre sur pied une ambitieuse politique de gestion de l'espace et de la croissance démographique.

Benoît Faucheu

d'après les actes de Zoom Rural 2000



ressources, écosystèmes... Alors que le développement de la campagne cadre de vie repose sur une somme de comportements individuels d'agents, celui de la campagne nature s'appuie d'abord sur des politiques publiques. Les niveaux auxquels celles-ci s'élaborent – l'Europe, les conventions et négociations mondiales – sont très éloignés des cadres locaux où elles sont mises en œuvre. Si l'espace de la campagne cadre de vie est celui des relations villes campagnes, celui de la figure de la nature a d'emblée une dimension globale.

La mise en place difficile et controversée d'un dispositif comme Natura 2000, en application de la « directive Habitats » de la politique européenne, est une bonne illustration des tensions entre usages et conceptions de l'espace rural (2).

«Publicisation» des campagnes et gestion de l'espace rural

Ces trois figures de l'espace rural sont imbriquées, interdépendantes, souvent concurrentes. Il pourrait difficilement en aller autrement, puisqu'elles utilisent les mêmes espaces et les mêmes ressources. La question de la multifonctionnalité des campagnes a ainsi une dimension publique importante. Si d'un côté un bien support essentiel de l'espace rural, le sol, relève principalement de la propriété privée (3), il est aussi le support de biens ayant une forte dimension collective : les paysages et les aménités de la campagne, la biodiversité et les biens environnementaux sont des biens collectifs. L'affirmation de la campagne cadre de vie, la montée en puissance de la campagne nature vont de pair avec l'importance croissante de ces biens publics, qui jouent un rôle de plus en plus important dans les dynamiques rurales. On peut parler d'une véritable « publicisation » des campagnes à ce propos.

Affirmer que la campagne est d'abord un cadre de vie, un paysage comme le fait l'opinion publique ou un patrimoine naturel collectif, global comme l'esquissent les politiques environnementales, c'est poser une inversion des priorités dans l'aménagement de ce qui n'est pas la ville, c'est considérer le travail de la terre comme un élément qui n'a pas toute légitimité à bousculer l'organisation des espaces, c'est affirmer que le regard prime sur la production, que le droit de consommer ce spectacle existe et que cette mise en scène fait partie des valeurs qui nous réunissent. Une sorte de droit de regard se fait jour. Comment les acteurs ruraux et les institutions publiques vont-ils gérer ce droit de regard que l'ensemble de la société entend de plus en plus porter sur l'espace rural ?

En termes d'organisation territoriale, la confrontation entre ces différents usages et conceptions de la campagne est susceptible de déboucher sur des configurations contrastées, entre segmentation et intégration territoriale, entre une logique de spécialisa-

(2) Elle montre bien comment élus locaux, agriculteurs, experts, environnementalistes... ont aujourd'hui à se confronter pour assurer la gestion d'objets de nature.

(3) Pour l'essentiel celle des familles agricoles et des forestiers.

CRIER AU LOUP

constante de la nature humaine

Le loup revient dans des Alpes attractives, parce que reconquises tant par le tourisme que l'élevage et l'introduction de gibier. Moutons et mouflons étant proie facile, ce retour est en lien avec une gestion agricole et cynégétique visant à une « nature fréquentable ». Le loup ébranle l'alliance entre inventeurs de la montagne, mais la cohabitation semble inévitable car l'éradication malaisée. D'aucuns voient là motif à fournir des moyens de dissuasion qui soient aussi l'occasion de revaloriser le pastoralisme. Démarré à coups de subventions, ce projet reste discuté. Problèmes pratiques, conflits d'intérêts ne sont pas seuls en cause : le loup catalyse des débats sociétaux.

Il revient parce qu'il y a de grands troupeaux difficiles à garder : les éleveurs s'adaptent à la PAC en économisant, par maximisation des effectifs et réduction des charges. Dans ce contexte, on fait jouer au patou, chien de protection subventionné pour la circonstance, un rôle « écologiquement correct », au risque de contresens, car il n'est pas employé aux mêmes conditions que naguère. Les aides posent aux éleveurs la question de l'appropriation de leur devenir, car ils redoutent d'être subordonnés à un cahier des charges.

Le besoin de participation explique les réactions des partisans du loup : ils incriminent les lobbies agricole ou cynégétique, au nom de la communauté de patrimoine. Enjeu de citoyenneté que ce débat : un territoire ne vit pas que de la pratique des résidents, mais aussi des représentations « extérieures ». Que le loup reste virtuel pour les touristes montre sa fonction emblématique. C'est un indicateur de la difficulté de dialogue entre acteurs sociaux souffrant de l'atomisation ou de la confusion des rôles.

Le traitement des dégâts est révélateur : ceux que le loup occasionne restent économiquement inférieurs à ceux des chiens errants qui posent des problèmes de responsabilité civile. Acceptant de payer en cas de « suspicion loup », l'Etat déplace les problèmes plus qu'il ne les désamorce ; mais, au-delà des calculs tactiques, c'est le bouleversement des normes qu'il doit gérer : aucune indemnité ne compense le désarroi de qui « élève à perte » et se voit en position d'assisté. La divagation du chien reste inavouable mais intégrable puisque, par définition, « accidentelle » ; le loup est incontrôlable, par son éthologie et parce qu'il engendre un malaise identitaire (1).

Cause ou prétexte, le loup renvoie aux fondements symboliques de l'ordre social. Domestiquer, c'est élever pour tuer, violence que subliment des rites compensatoires ; la folie des animaux de compagnie a pour pendant l'anonymisation du bétail, mais aussi la réhabilitation du sauvagement (2). Plus fondamentalement, est en cause l'hominisation : un singe évolué se fait prédateur, voilà qui explique que l'ancêtre du chien figure notre part « régressive ».

Ce rôle de repoussoir est-il fonctionnel ? Il ne se résume pas à la défense d'intérêts catégoriels. Faire du loup notre mauvaise conscience est cependant stimulant. Des études sur les dégâts « chiens » ou le sous-équipement des estives sont enfin publiées. On recherche des médiations acceptables : du constat de dégâts à la régulation des meutes. La question est moins le loup que ce qu'il révèle de nos dysfonctionnements ; qu'il ait survécu dans une Europe très différente du Grand Nord nous invite à réfléchir derechef sur le développement « durable ».

Jacques Godet (ISARA Lyon)

(1) S. Bobbé, « Le cas du chien errant, une liminalité dérangeante », *Ruralia* 5, 1999, p. 119-133.

(2) C. Deverre, « Le loup – le retour – et l'agneau – le départ ? », *Courrier de l'Environnement* 36, 1999, p. 67-68.



tion fonctionnelle, fondée sur des zonages de l'espace selon ses usages, et une gestion intégrée dans laquelle on cherche à faire prendre en compte les problèmes sur l'ensemble de l'espace rural et par les différents acteurs.

Vers des politiques intégrées et concertées ?

Politiques agricoles, politiques d'aménagement du territoire et politiques environnementales ont suivi jusqu'à maintenant des voies parallèles. La mise en œuvre récente de quelques dispositifs publics semble esquisser une volonté d'interpénétration entre elles, de prise en compte de leurs objectifs différents dans un même cadre. Ainsi, des « Pays » sont mis en place aujourd'hui dans le cadre d'une loi qui fait du développement durable un principe essentiel de l'aménagement du territoire (4). Dans la pratique, il ne semble pas toutefois que cet objectif se traduise encore vraiment dans la mise en œuvre des Pays sur le terrain. Il en va de même pour un dispositif emblématique de la politique agricole : la mise en place des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), conçus pour développer la multifonctionnalité de l'agriculture et sa meilleure prise en compte du territoire, n'a guère fait l'objet de concertation avec les collectivités locales, qui à travers l'intercommunalité et les Pays sont pourtant engagées dans la définition de projets pour leurs territoires. Le schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux, adopté en 2001 en application de la loi Voynet, tente bien de prendre en compte ensemble politiques de nature et développement agricole, mais les deux sont plus souvent juxtaposés qu'associés et, par ailleurs, le schéma accorde peu d'importance aux autres activités de l'espace rural, sous-estimant en particulier l'importance et les forces de la campagne cadre de vie.

Face à l'enjeu majeur que représente la production croissante de biens publics dans l'espace rural, qui demeure un espace de production privé, une plus grande cohérence de l'action publique dans les campagnes nécessite de penser ensemble et de mieux articuler politiques de développement rural, d'aménagement du territoire et de la nature. Une organisation plus intégrée de l'action publique dans les espaces naturels et ruraux ne résoudra pas, loin de là, toutes les difficultés liées à l'hétérogénéité des objets traités, aux découpages pertinents différents pour les gérer. Elle permettrait malgré tout de rendre plus explicites les choix majeurs et les priorités de la société vis-à-vis des espaces ruraux (5).

Philippe Perrier-Cornet et Bertrand Hervieu

(4) LOADTT 1999, dite loi Voynet.

(5) Cet article reprend les analyses développées par le groupe de prospective de la Datar « Espaces naturels et ruraux. », dans deux ouvrages collectifs publiés sous la direction de **Philippe Perrier-Cornet** (directeur scientifique du groupe) : *Repenser les campagnes*, Éd. de l'Aube, bibliothèque des territoires, 2^e trim. 2002, 279 p. ; *À qui appartient l'espace rural ?*, Éd. de l'Aube, bibliothèque des territoires, août 2002, 141 p.