



HAL
open science

L'espace rural français aujourd'hui : de quelques points sensibles quant à la planification

Yvon Le Caro

► To cite this version:

Yvon Le Caro. L'espace rural français aujourd'hui : de quelques points sensibles quant à la planification. Quelles spécificités de la planification en territoire rural ?, Terres en villes; Pays de Châteaubriant; Réseau rural Français, Sep 2012, Châteaubriant, France. pp. 8-12. halshs-04779143

HAL Id: halshs-04779143

<https://shs.hal.science/halshs-04779143v1>

Submitted on 13 Nov 2024

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

L'espace rural français aujourd'hui : de quelques points sensibles quant à la planification

Yvon LE CARO, Université européenne de Bretagne – Rennes 2, UMR CNRS 6590 ESO Espaces et sociétés

Communication au séminaire de Terres en Villes, « Quelles spécificités de la planification en territoire rural ? », Chateaubriant (44), 18 septembre 2012.

1. Industrialisation et urbanisation des campagnes

Les espaces ruraux visés (en tout ou partie selon les découpages des syndicats) par les SCoT dont nous essayons d'améliorer la « qualité territoriale » se caractérisent par un double processus d'industrialisation et d'urbanisation. Ces deux processus sont à la fois à rapprocher du fait de fondements communs dans l'histoire occidentale (Poret & Le Pauder, 1980), mais aussi à différencier car leur rythme et leur diffusion spatiale sont très divers.

L'industrialisation des campagnes, jusqu'où ?

L'industrialisation des campagnes, au sens d'une industrialisation des processus de production qui s'y actualisent, est ancienne et s'est construite par vagues :

- industrialisation de l'artisanat dès l'aube de la révolution industrielle, qui donne la géographie en peu de léopard des campagnes industrielles d'aujourd'hui ;
- industrialisation de l'agriculture dans les 30 glorieuses pour certaines productions, depuis les années 90 pour le lait ou les légumes par exemple ;
- industrialisation de la production de logement rural, plus tardive, la marée des lotissements n'ayant pris le dessus que progressivement sur la maison de maçon et l'immeuble rationalisé de type grands ensemble n'ayant touché que certaines bourgades industrielles ;
- vague de rationalisation des services (création des maisons médicales, espaces multiservices, suppressions de services publics) qui trouble enfin les élus aujourd'hui.

Du fait de la faible densité, qui induit une demande (en logement, en services) et une ressource (main d'œuvre, terre) dispersées, l'industrialisation n'a toutefois pas toujours pu s'imposer face à des populations plus réactives et polyvalentes, aptes à faire « feu de tout bois » pour rester compétitives contre les prédictions du marché, souvent au prix de revenus modestes : artisans, commerçants polyvalents, professions libérales, artistes, petites exploitations agricoles et forestières, autoconstructeurs, etc.

Un triple processus d'urbanisation

Dans un processus parallèle, les espaces ruraux vivent depuis les années 50 un triple processus d'urbanisation (dans les deux sens du terme « urbain », à savoir « relatif à la ville » et « d'une civilité distanciée ») :

- Urbanisation des espaces ruraux par extension physique continue (front urbain) ou réticulaire et discrète (périurbanisation) de l'espace bâti aggloméré ;
- Urbanisation des esprits, profonde acculturation par l'école, le cinéma et la télé, qui a fait des éléments agricoles et villageois des repoussoirs culturels (la terre c'est sale, le bled c'est un trou paumé, etc.) avant que la crise de la ville et de la civilisation industrielle ne retourne très partiellement ces valeurs dans les années 70 ;
- Urbanisation de la population par l'exurbanisation de néo-ruraux qui ne navettent pas, sur le modèle défendu par le « Collectif ville-campagne » ou la revue « Village ».

Il résulte de ces trois modes d'urbanisation, combinés de manière différenciée dans les territoires, une population toujours composite dans son rapport au territoire local (« hors-venus » et « natifs », relégués et motivés, agriculteurs et « urbains », acculturés urbains et militants de la campagne, etc.). Ce caractère composite entraîne, dans un espace multifonctionnel à partager, des tensions, des conflits, mais aussi une grande créativité pour construire des accords originaux qui permettent aujourd'hui d'infirmer la vieille représentation d'une ville plus tolérante que la campagne.

2. Planifier à moindre risques ?

Dans ce contexte comment peut-on interpréter la volonté récente de « planifier » l'aménagement du territoire à l'échelle des bassins de vie ?

Identifier les risques

Il faut être clair : la planification par les SCoT, PLU et autres PLH vise, pour l'essentiel, à rationaliser l'affectation du sol pour rendre plus efficaces les moyens que les processus d'industrialisation et d'urbanisation engagent spontanément.

Regrouper les artisans dans des ZA permet ainsi d'économiser sur les réseaux, de mutualiser une station d'épuration et d'argumenter plus efficacement l'amélioration de la desserte routière publique. Regrouper les constructions dans les bourgs plutôt que les laisser se développer dans les hameaux (Bretagne) ou coloniser l'espace agricole (Périgord noir) permet d'économiser sur les réseaux, d'optimiser la desserte en transports publics, etc. Ainsi comprise, la planification constitue une application spatiale du processus de rationalisation, une modalité particulière de l'industrialisation des campagnes.

Parallèlement la planification telle qu'on l'observe tend à diffuser, voire à imposer, des normes d'urbanité a priori exogènes au milieu humain local. Ainsi voit-on disqualifié l'usage productif des espaces naturels sensibles (patrimonialisés), l'habitat dispersé en hameaux (gentrifiés), la mixité fonctionnelle des villages (réduits à leur fonction résidentielle). L'exemple de l'aménagement des réseaux de chemins montre que le diable se cache souvent dans les détails : dans une commune périurbaine rennaise, le réseau a été constitué, afin d'éviter les nuisances réciproques, de telle sorte que les promeneurs aient le moins d'occasions possibles d'entrer en relation avec les agriculteurs. On voit comment le caractère distinctif du chemin en espace agricole (espace habité et cultivé que l'on traverse au risque de la rencontre) peut être gommé pour en faire un cheminement au travers d'un espace vert dont l'agriculture ne fournit plus qu'un décorum rural (Souchard, 2011)...

A contrario la planification projette des vertus écologiques ou paysagères sur des espaces agricoles et forestiers dont elle n'a pas l'habitude de traiter la dimension productive, sans pouvoir remettre en cause l'insertion de ces activités dans le marché qui concourt, lui, à banaliser les paysages (plantations de résineux en Limousin, arasement de talus en Bretagne, disparition de l'élevage en Charente, etc.) et à crédibiliser les exploitations qui demeurent productivistes. Cette injonction paradoxale peut conduire les acteurs concernés à percevoir la planification comme une violence symbolique supplémentaire, dans le droit fil des jugements vexatoires des années 50-60 (la plouc-attitude, en recul mais qui pèse encore sur les collégiens ruraux)...

La planification présente donc un double risque : accentuer l'uniformisation et l'acculturation des campagnes.

Néanmoins le laisser faire n'empêche pas les processus d'industrialisation et d'urbanisation d'atteindre le même résultat, et probablement dans une confusion qui ne profite pas à tous, comme le montrent certains exemples d'espaces ruraux où s'applique le seul RNU... Affirmons-le donc, une planification est aujourd'hui nécessaire au développement et à l'aménagement rural.

Il faudrait donc imaginer et expérimenter pour les espaces ruraux (et pourquoi pas proposer en ville ensuite) une voie originale de planification qui respecte mieux l'originalité (le caractère spécifique de l'organisation socio-spatiale locale) et la complexité (le caractère paradoxalement plus dense des fonctions et des interactions que doivent assumer des populations plus clairsemées dans des espaces plus diversifiés) des organisations spatiales et sociales aux échelles locales : la parcelle, l'exploitation, le quartier rural, la commune, le canton (services de base), le bassin de vie (emploi et services spécifiques).

La planification est une action, collective certes, mais qui est menée par des individus investis de rôles particuliers (experts, élus, militants associatifs, propriétaires, chefs d'entreprises, habitants-électeurs-citoyens, etc.). Pour que le produit de leur travail (le SCoT adopté par exemple) soit à la hauteur des enjeux, voire qu'il puisse être estampillé de « haute qualité territoriale » (HQT, sur quels critères et avec quelle objectivité, je vous imagine songeurs...), ces individus et leurs organisations doivent prendre beaucoup de recul afin d'éviter les chausse-trappes de solutions simplifiantes...

S'interroger sur les modèles de planification

En allant du général au particulier, la première précaution qu'il me semble devoir prendre consiste à interroger sérieusement les modèles qui encadrent souvent de manière inconsciente la posture des planificateurs. Je ne suis pas spécialiste de la question mais je me permet de vous soumettre ici (tableau 1) les réflexions que j'ai formulées à la suite de la présentation par Mariavaleria Mininni (2011) du projet de planification du Salento au séminaire de Grenoble en décembre dernier.

Conception de l'aménagement plutôt → ↓ Position politique plutôt	Fonctionnaliste	Organiciste
Volontariste	« Conflictualisme » (on cherche explicitement à créer un rapport de force)	Manipulation (on ridiculise, marginalise ou condamne certains choix par la violence symbolique et la Loi)
Accompagnatrice	« Aménagisme » (on cadre le cadre)	« Régulationisme » (on n'intervient que sur les conflits)
Attentiste	Néo libéralisme (on laisse le marché segmenter l'espace et la société)	« Expérialisme » (on donne carte blanche aux habitants, avec le risque du communautarisme)

Tableau : Moteurs du changement selon la posture d'aménagement adoptée

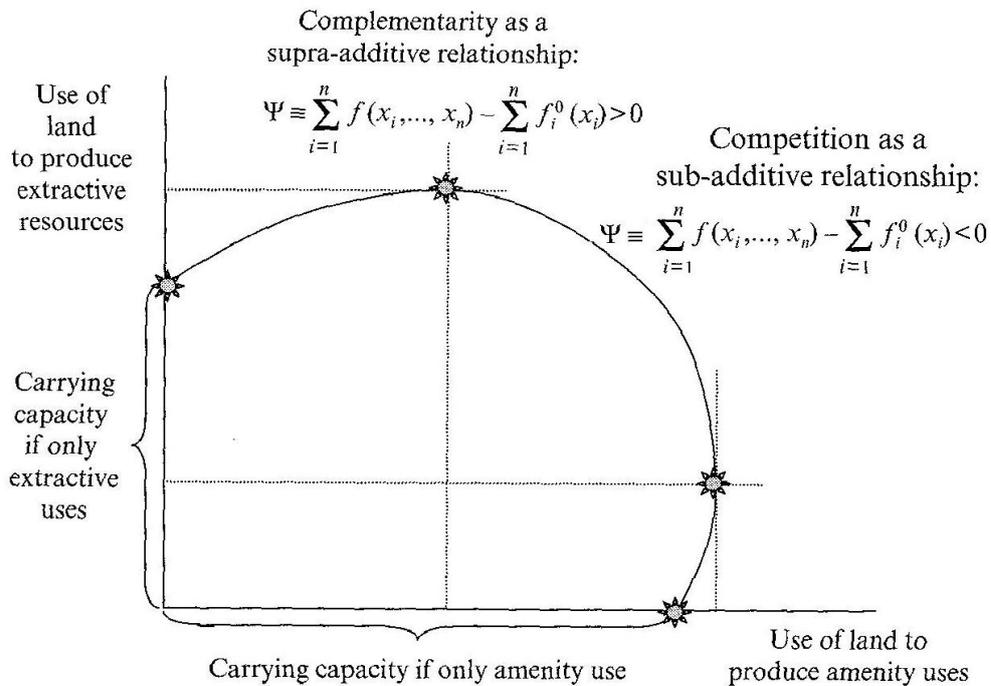
Deux questions fondamentales sont ici en débat :

- jusqu'où peut-on et doit-on fonctionnaliser les campagnes alors même que la charte d'Aalborg (1994) est revenue sur les principes organisateurs de la charte d'Athènes (1933) et que les campagnes présentent encore une forte capacité d'autoproduction de l'espace de type organiciste, par exemple lorsque les agriculteurs pratiquent les échanges parcellaires amiables ou les mises en commun d'assolements, lorsque les forestiers « fabriquent » des chemins d'exploitation ou bien lorsque les habitants améliorent et agrandissent leurs logements sans permis de construire ni déclaration de travaux (ça arrive !);
- quel est le juste degré d'encadrement qui convient pour orienter l'action des habitants et acteurs locaux, entre un volontarisme qui peut facilement dériver en autoritarisme ou en manipulation et un attentisme qui donnera fatalement plus de marges de manœuvre aux acteurs les mieux organisés ?

Articuler réellement zonages et multifonctionnalités

La seconde précaution consiste à élever les compétences des planificateurs en matière de multifonctionnalité à la hauteur de celles qu'ils ont d'ores et déjà acquises en matière de zonage. Trop souvent, la planification proposée se traduit concrètement par des zonages explicites, tandis que la multifonctionnalité reste cantonnée aux textes d'accompagnement et aux implicites. Or la « vie rurale », au sens que donnait à ce terme Michel Phipponneau pour la banlieue parisienne en 1956, ou plus généralement aujourd'hui la vie urbaine dans les espaces ruraux ne peut faire l'économie d'une articulation équilibrée entre zonage et multifonctionnalité des espaces à toutes les échelles parcellaire, paysagère, communale, intercommunale (infra SCoT), « territoriale » (SCoT), régionale (inter-SCoT). Les fonctions de l'espace rural sont diverses et dosées différemment selon les territoires. Mais prises deux par deux elles sont toujours soit antagonistes, soit supplémentaires, soit complémentaires (Marcouiller & Clendenning, 2005).

Le zonage permet d'éviter que des activités antagonistes (par exemple production céréalière et extraction de granulats) ne périssent dans une cohabitation impossible ; mais il n'est strictement utile que dans ce cas. La multifonctionnalité valorise la complémentarité (par exemple production céréalière et fréquentation touristique) et la complémentarité (par exemple production céréalière et biodiversité) des activités. Mais, dans le cas de complémentarité, de loin le plus fréquent, il est nécessaire qu'un arbitrage politique précise au cas par cas comment les activités sont dosées localement (figure 1). En règle générale, la planification doit intégrer la nécessité d'articuler zonage et multifonctionnalité (figure 2), la multifonctionnalité constituant la règle, tandis que le zonage permet de définir des zones où les usages sont hiérarchisés différemment (c'est alors un zonage de la « multifonctionnalité ») et, quand c'est nécessaire, excluant totalement certains usages (la construction en zone naturelle, le stockage d'engrais azotés en centre bourg...).



Complementary and competitive multiproduct outputs of land use

Marcouiller & Clendenning, The supply of natural amenities,
in : Amenities and rural development. Green et al. (dir.), Edward Elgar, 2005, p. 20

Figure 1 : Complémentarité et productions issues des utilisations rivales du sol

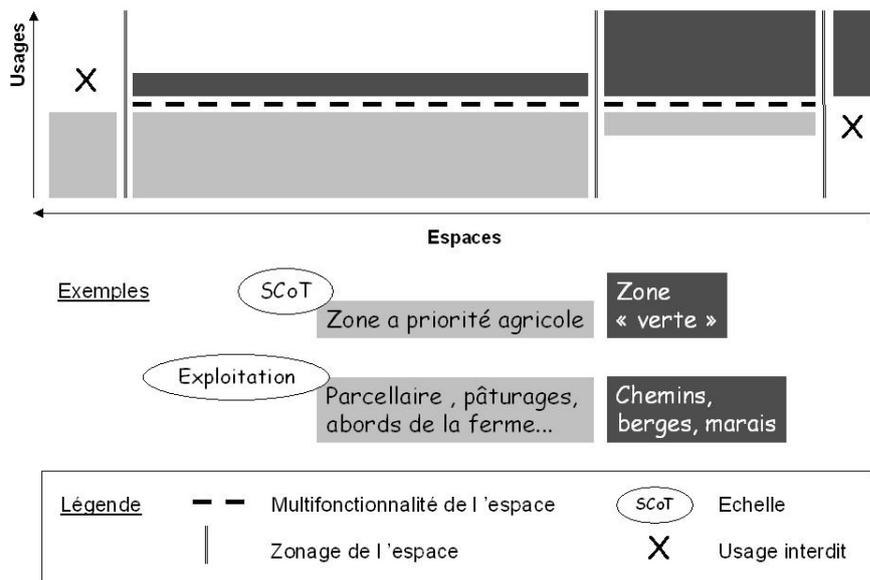


Figure 2 : Articulations possibles entre zonage et multifonctionnalité

Le zonage propose donc un arbitrage pérenne et surplombant la diversité des acteurs, il est de ce fait généralement soumis à une discussion ponctuelle (par exemple une enquête publique) tandis que la multifonctionnalité suppose des arbitrages permanents et diffus. Les aménageurs (élus et experts) qui « fabriquent » les documents de planification sont habitués à des interventions discrètes (création puis révisions para-décennales) qui favorisent de facto le zonage. Ceci est un gros risque sur le plan qualitatif. Le dépasser suppose de réfléchir très sérieusement (comme nous le ferons cet après midi lors de la table ronde finale) à développer dans les territoires ruraux une ingénierie de la planification pérenne et déconcentrée capable de réguler les usages des espaces multifonctionnels entre deux révisions du zonage.

3. Spécifier la planification rurale

Sans être exhaustif, question de temps et aussi parce qu'Emmanuel Brochard s'y attelle après moi, je tiens toutefois à souligner trois aspects spécifiques aux campagnes (paysages marqués par l'activité agricole) et aux espaces ruraux (territoires de relative basse densité) qui doivent alerter les planificateurs des SCoT.

Vers un contrat social local pour les activités agricoles et forestières

Premièrement les activités productives agricoles et forestières ne font pas qu'occuper l'espace rural, elles y contribuent à la population, au maintien des services et à la culture. Il n'est donc pas possible de considérer les zones A et N des PLU comme le simple « contenant » aménagiste d'activités économiques qui sont ensuite laissées à la discrétion du marché et de la réglementation. Des questions comme la réforme de la PAC 2013 (quid de l'élevage dans les piémonts du Sud-est ?), la suppression des quotas laitiers en 2014 (restera-t-il du lait dans le Massif central ?), la valorisation des boisements (énergétique certes mais aussi en bois d'œuvre actuellement trop souvent importé) doivent intéresser les planificateurs, afin de mobiliser les ressources territoriales pour orienter au mieux les productions locales, que le choix soit fait d'améliorer leur compétitivité sur le marché général ou d'explorer des niches qualitatives.

Par ailleurs ces mêmes activités, particulièrement l'agriculture, induisent des conflits d'usages difficiles à résoudre, qu'ils tiennent à des évolutions industrialisantes (nuisances nouvelles) ou à des représentations de celles-ci (les gens qui ne tolèrent plus les clochettes dans le Jura, qui veulent voir des vaches pâturer dans le champ voisin mais ne supportent pas les mouches, etc.). Il y a donc un nouveau contrat social à élaborer dans chaque territoire entre les activités productives et la population résidente. L'aménagement foncier est un exemple de réalisation planifiée, au bénéfice de toutes les parties et de l'environnement, qui pourrait redevenir possible à la suite d'une telle réflexion d'ensemble.

Des agricultures à mieux structurer sur le plan territorial

Deuxièmement, l'activité agricole pose des problèmes auxquels le géographe est particulièrement sensible. Je passe sur la responsabilité paysagère et environnementale des agriculteurs, largement documentée. Je pointerai plutôt l'hétérogénéité économique et sociale des exploitations agricoles sur le territoire de la planification, qui n'autorise pas à traiter l'agriculture comme un secteur économique unifié, mais doit amener à considérer les apports, les contraintes et les exigences de chaque filière, de chaque catégorie de taille d'exploitation (consortiums, grandes et moyennes exploitations familiales, petites exploitations, agricultures non professionnelles), de chaque orientation agronomique (conventionnelle, raisonnée, écologiquement intensive, durable au sens du RAD, biologique, etc.) et selon l'implication ou non de l'exploitation dans un processus direct de territorialisation (tourisme rural, vente directe, mais aussi services récréatifs – fermes équestres – ou socio-culturels – fermes pédagogiques, accueil social).

Or cette hétérogénéité des exploitations à un échelon territorial donné, difficile à intégrer pour l'aménageur, est très peu pensée par les agriculteurs eux-mêmes. Les organisations professionnelles capables de les réunir tous sont quasiment absentes dans la structuration infra-départementale de la profession, si l'on excepte les CRDA (comités régionaux de développement agricole) impulsés à l'échelon des Pays par certaines chambres d'agriculture (Dordogne, Finistère, Manche) et les CUMA qui réunissent souvent les agriculteurs locaux dans leur diversité (mais pas tous). C'est ce qui m'a amené à défendre depuis 2002 l'idée de « coopératives territoriales » (Le Caro, 2004), et qui semble motiver l'actuel ministre de l'agriculture Stéphane Le Foll lorsqu'il envisage des « groupements économiques et environnementaux » dans le prolongement des « GIE environnementaux » esquissés durant la campagne présidentielle de 2012. L'ébullition qui prévaut durant la période d'élaboration d'un SCoT devrait pouvoir être mise à profit pour initier de telles démarches, de manière à ce qu'au fil du temps, les collectivités aient à un échelon approprié (commune, communauté de commune ou pays selon le choix local) un ou des interlocuteurs structurés et structurants de la profession sur le plan de la territorialisation de l'agriculture, au delà de ses inévitables différenciations ou clivages internes.

Des modes d'habiter en débat

Troisièmement, les populations rurales ne peuvent être considérées et traitées comme des populations citadines dispersées. Si elles sont urbaines, elles vivent selon des modes d'habiter (Morel-Brochet, 2006) pour partie spécifiques qui constituent pour certaines familles (les natives) un héritage plus ou moins bien assumé, pour d'autres (hors-venues par choix ou pas nécessité) une revendication plus ou moins explicite de ruralité. En conséquence, il me semble incohérent de condamner sans analyse des modalités « troublantes » pour les

générations d'aménageurs marqués de fonctionnalisme : prenons le temps de les examiner sérieusement, et pas sur un seul critère à charge ! En voici trois :

- l'habitat dispersé (en hameaux mais aussi au sein même des sièges d'exploitation agricole) qui produit de remarquables interactions diffuses entre agriculteurs et non agriculteurs, entre natifs et hors-venus (locataires ou propriétaires) ;
- le maintien des activités agricoles et artisanales dans les bourgs et les gros hameaux (ce que savent très bien faire les Allemands, pourtant très sensibles aux nuisances) ;
- l'habitat léger (yourtes, cabanes) dans les espaces agricoles, naturels et forestiers, qui permet de résoudre à peu de frais les questions sociales que peuvent poser certains choix de marginalité tout en profitant du dynamisme créatif de leurs habitants (les questions écologiques étant pas exemple bien prises en compte dans le droit suédois, pays qui n'est pas réputé laxiste).

En conclusion, il me semble que les SCoT ruraux mais aussi bien entendu la réflexion sur les espaces périurbains dans les SCoT métropolitains constituent des moments de prise de conscience de la complexité, de la richesse et du caractère unique des liens subtils et divers qui unissent les habitants et acteurs locaux à leur milieu écologique et humain (leur écoumène). Sachons construire des SCoT qui ouvrent des perspectives, expérimentent hardiment, minimisent les choix irréversibles et donnent aux espaces ruraux et aux campagnes une valeur socio-spatiale d'exception qui me semble leur revenir dans un monde devenu globalement urbain. A cette exception ne peut absolument pas être appliquée sans nuance la planification expérimentée en ville. Mais il ne s'agit pas non plus de cultiver un quelconque isolationnisme vis-à-vis des espaces métropolitains, que les expérimentations réalisées aujourd'hui en milieu rural alimenterons en innovations demain : c'est le thème d'un colloque européen de géographie (« Les campagnes, espaces d'innovation dans un monde urbain ») que nous organisons à Nantes du 2 au 6 juin 2014, et vous êtes d'ores et déjà invités à venir y rapporter les analyses et les expériences de recherche-action que ne manqueront pas de motiver la recherche d'une planification rurale démocratique et imaginative.

Références bibliographiques

- LE CARO Yvon, 2004. **La compétitivité agroalimentaire est-elle compatible avec la fonction récréative de l'espace agricole ?** in : **Dynamiques agro-industrielles et dynamiques rurales**, Christine MARGETIC (dir.). Arras : Artois presses université, pp. 47-64 (Coll. Géographie ; 240 p.) [Actes des Journées rurales de la Commission de géographie rurale du Comité national de géographie, Arras, 5-7 septembre 2002].
- MARCOUILLER David W. & CLENDENNING Greg, 2005. **The supply of natural amenities : moving from empirical anecdotes to a theoretical basis.** in : **Amenities and rural development. Theory, methods and public policy.** GREEN Gary Paul, DELLER Steven C. & MARCOUILLER David W. (dir.). Cheltenham (UK), Northampton (MA) : Edward Elgar publishing, pp. 6-32.
- MININNI Mariavaleria, 2011. **Patto città campagna per una politica agro-urbana e ambientale.** *Urbanistica*, 147, pp. 42-49.
- MOREL-BROCHET Annabelle, 2006. **Ville et campagne à l'épreuve des modes d'habiter : approche biographique des logiques habitantes.** Thèse de géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 572 p. [Nicole Mathieu, dir.].
- PORET François et LE PAUDER Danielle, 1980. **L'urbanisation de l'espace rural : vers un rural à fonction urbaine.** Thèse de doctorat de 3ème cycle d'économie et aménagement de l'espace, Université de Paris-IX-Dauphine, 235 p. [Marc Guillaume, dir.].
- PHILIPPONNEAU Michel, 1956. **La vie rurale de la banlieue parisienne, étude de géographie humaine.** Paris : A. Colin, 593 p. (Coll. Etudes et mémoires du Centre d'études économiques).
- SOUCHARD Nadine, 2011. **Clôtures symboliques dans l'accès à l'espace agricole périurbain et fonctionnalité circulaire en question.** in : **Espaces de vie, espaces enjeux. Entre investissements ordinaires et mobilisations politiques.** BONNY Yves, OLLITRAULT Sylvie, KEERLE Régis & LE CARO Yvon (dir.), Rennes : Presses universitaires de Rennes, pp. 321-334 (Coll. Géographie sociale, 407 p.).