

La politique française de développement rural : quelle pertinence par rapport aux mutations et perspectives des espaces ruraux français ?

Philippe Perrier-Cornet

Les orientations portées par les politiques rurales françaises et notamment les mesures du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC), au-delà de leurs problèmes de mise en œuvre et de moyens, peuvent s'avérer plus ou moins en phase ou au contraire décalées avec les évolutions futures des espaces ruraux.

Pour anticiper la pertinence à venir des politiques rurales françaises et envisager leur adaptation, nous reprendrons dans cet article quatre différents scénarios d'évolution élaborés par le groupe de prospective de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)¹. Ces scénarios seront présentés en rappelant au préalable un trait majeur de l'évolution contemporaine des espaces ruraux à savoir la diversification de leurs usages. Puis nous discuterons de l'évolution probable de la politique française de développement rural et nous nous interrogerons sur son adéquation aux différents scénarios présentés.

La diversification des usages, un enjeu clé des évolutions des espaces ruraux

La dynamique contemporaine des espaces ruraux ne peut plus être seulement abordée à partir des usages productifs de l'espace, d'une *campagne ressource* support d'activités économiques, dont l'agriculture est l'archétype. L'agriculture occupe toujours la majeure partie du territoire, mais elle ne représente plus que 8 % de la population

active résidant dans les espaces ruraux. D'autres usages et fonctions s'y développent qui en changent profondément la physionomie sociale et économique (Perrier-Cornet, dir., 2002)

L'espace rural français, comme celui d'autres pays développés, est aussi un espace consommé, une *campagne cadre de vie* siège d'usages résidentiels et récréatifs. Le développement résidentiel du rural est un des faits majeurs des campagnes françaises depuis les années 1970, l'étalement urbain de populations allant de pair avec le développement des migrations quotidiennes domicile-travail. Ce mouvement général de périurbanisation, qui concerne aujourd'hui directement près de 40 % des communes rurales, évolue maintenant vers une diffusion plus générale dans l'ensemble de l'espace rural et il est localement renforcé par de nouvelles mobilités de populations : installations de retraités, d'Anglais et autres Européens dans les campagnes françaises... Ce processus se traduit en premier lieu par une inversion démographique des flux migratoires, le solde migratoire des campagnes françaises devenant positif à l'inverse de celui des pôles urbains (la majorité des communes rurales françaises accroît désormais sa population), par un renversement des valeurs avec une attractivité des territoires ruraux que symbolise le « désir de campagne » dans les choix de vie des habitants (un quart des urbains français déclare avoir l'intention d'aller habiter à la campagne dans les prochaines années), et par la prééminence maintenant très nette de l'économie résidentielle (activités de services aux populations) dans la

1. Devenue par le décret du 31 décembre 2005 la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

Les contacts

INRA – UMR MOISA
(Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs),
2 place Viala,
34060 Montpellier
Cedex 2

structure économique du rural (elle représente aujourd'hui plus de la moitié de l'emploi rural et l'essentiel des créations d'emplois ruraux). L'espace rural français a aujourd'hui une fonction incontournable de cadre de vie, en grande partie pour des populations qui viennent s'y installer.

Parallèlement, les usages et fonctions de préservation et conservation y montent en puissance avec l'accent mis sur le caractère d'espaces naturels de l'ensemble des territoires ruraux. Les usages de nature dont il est question ici ne sont pas nécessairement en correspondance avec les préférences environnementales des individus (aménités, paysages et agréments du milieu naturel environnant relèvent des usages précédents de cadre de vie), ils concernent les cycles écologiques, les régulations climatiques ou écosystémiques, la biodiversité... Les actions de conservation, de protection des espèces, de préservation des ressources ne sont plus confinées dans des zones particulières, elles concernent potentiellement l'ensemble des espaces ruraux.

Ces fonctions de consommation, résidentielle ou autre, et de réservation de l'espace dessinent de nouveaux enjeux pour le développement des espaces ruraux que les politiques centrées sur les fonctions productives, agricoles et forestières, peuvent difficilement ignorer. Il ne nous semble pas que la réflexion sur la mise en place de la future politique de développement rural en France a pris toute la mesure de ces enjeux, en particulier – entre autres – tout ce que cela peut impliquer en termes d'intervention publique dans la gestion des conflits d'usage sur le foncier et sur l'habitat ; le récent rapport du « groupe Manon » du Commissariat général au Plan, en 2005, fournit d'intéressantes pistes dans ce sens.

La dynamique future des espaces ruraux résultera pourtant de la place, de l'importance que ces différents usages et conceptions de l'espace rural prendront dans les prochaines années, mais aussi des interactions, tensions, synergies éventuelles entre ces usages et conceptions qui s'appuient sur les mêmes ressources.

Force est de constater que les acteurs institutionnels qui mènent la réflexion et tracent les orientations de la politique de développement rural n'ont que très partiellement pris en compte à ce jour ce contexte de la dynamique des espaces ruraux.

Quelles sont les perspectives possibles ouvertes par ces mutations ? Que peuvent-elles signifier

ou impliquer pour la politique de développement rural dans les prochaines années ? Un exercice de prospective, de construction de différents scénarios possibles pour les espaces ruraux français à l'horizon 2020 a récemment été construit, en s'appuyant sur le cadre d'analyse qui vient d'être présenté (DATAR, 2003 ; Perrier-Cornet, 2004). On se propose de relire les orientations de la politique de développement rural à la lumière de ces scénarios, après avoir explicité la démarche de construction de ces scénarios.

La démarche de prospective des espaces ruraux français

Le cadre de lecture des dynamiques rurales qui vient d'être brièvement exposé a servi de base pour l'exercice de prospective à vingt ans des espaces ruraux. Celui-ci s'inspire largement et de façon très classique de la méthode ou démarche dite d'analyse morphologique de l'école française de prospective (de Jouvenel, 1999). Les trois *figures* de la campagne, qui synthétisent la diversité croissante des usages sont ainsi considérées chacune comme une composante, un sous-système du rural :

- la *campagne ressource* correspondant aux usages productifs,
- la *campagne cadre de vie* ou *paysage* des usages résidentiels et récréatifs,
- la *campagne nature* des usages de préservation et conservation des ressources et des habitats naturels.

Découlant de cette grille d'analyse, ont été identifiés dans chaque sous-système les tendances lourdes, leurs facteurs explicatifs, les jeux d'acteurs en présence, les processus émergents, les facteurs de rupture et les incertitudes majeures. Sur cette base, un nombre limité de variables motrices (variables de structure et variables acteurs) ont été retenues en considérant que c'est autour du jeu de ces variables que pouvaient s'imaginer et se comprendre les différents futurs possibles. Cette démarche a abouti dans chaque sous-système à la construction de scénarios partiels contrastés (trois à cinq par sous-système), par croisement et combinaison des différentes hypothèses d'évolution retenues pour chacune de ces variables.

En se référant à la même démarche de prospective, la construction de scénarios partiels

a également été faite pour un sous-système « Contexte, environnement du rural » qui regroupe les hypothèses que l'on peut faire sur les évolutions futures de la société française et des enjeux internationaux (contexte économique, institutionnel, sociétal). Sur ces bases, la combinaison des différents scénarios partiels et de ceux de contexte a abouti à la construction de scénarios globaux. Nous en avons retenu quatre, qui nous paraissent pertinents et plausibles quant à leur cohérence interne (compatibilité des scénarios partiels entre eux) et qui nous semblent également recouvrir d'une façon assez importante le spectre des possibles (sans affirmer pour autant, bien entendu, qu'ils incarnent tous les futurs possibles).

Deux précisions enfin sur notre posture et démarche pour conclure ce point méthodologique. D'une part, nous nous sommes départis d'une attitude normative dans l'exercice de prospective. Nous ne formulons pas nous-mêmes de jugement de valeur *a priori* sur les différents scénarios : ni scénario souhaitable ni scénario de l'inacceptable, ni rose ni noir. Nous considérons que c'est aux acteurs concernés, acteurs du corps social et acteurs en charge de la décision publique, de porter ces jugements et d'opérer les choix stratégiques. Les scientifiques et les prospectivistes en charge de l'exercice n'ont pas à induire ces choix en amont, ce qui ne les exonère pas de participer au débat avec les acteurs sur les choix stratégiques et ce qu'impliquent les orientations qu'ils retiennent, à la lumière du travail de prospective.

D'autre part, nous avons pris le parti de traiter notre objet – le rural – d'une façon globale. Or, nous savons bien qu'il existe différentes campagnes, différents types d'espaces ruraux qui donnent lieu à des typologies cartographiées ou spatialisées. Nous faisons le choix de mettre d'abord l'accent sur les mécanismes globaux, les facteurs de transformation plutôt que de partir de la diversité de notre objet dont les typologies rendent compte. Ceci impose dans un second temps de spatialiser la démarche de prospective, en imaginant pour chaque scénario global la déclinaison géographique propre qui lui correspond et comment celle-ci est susceptible d'évoluer dans le temps. Les campagnes françaises seront diverses et diversifiées quels que soient les scénarios, mais d'un scénario à l'autre la même diversité ne sera pas à l'œuvre.

Quatre scénarios contrastés d'évolution des campagnes françaises

Les quatre scénarios que nous présentons sont : (i) « campagne résidentielle généralisée », (ii) « villes durables et rural agro-industriel », (iii) « villes durables et nature en marché », (iiii) « campagnes industrielles et concurrentielles ».

Scénario 1 : « campagne résidentielle généralisée »

Ce premier scénario, considéré comme tendanciel, repose, entre autres, sur l'hypothèse que les facteurs et les comportements d'acteurs qui alimentent la périurbanisation et les migrations de populations vers les campagnes françaises ne seront pas entravés dans les prochaines années. Les conséquences de ce scénario sur la physionomie des espaces ruraux seraient contrastées : campagnes de plus en plus peuplées, « rurbanité » généralisée, développement touristique, exacerbation de conflits d'usage entre résidents et agriculteurs ou industriels dans un contexte où les rapports de force évolueraient localement au profit des résidents... Concernant plus particulièrement l'agriculture, ce scénario conduirait à une transformation importante du paysage agricole français : omniprésence d'une agriculture de services et de proximité dans les zones les plus « périurbanisées » et résidentielles, celle-ci valorisant les opportunités offertes par la présence d'une population plus nombreuse et proche, demandeuse de services et de produits locaux ; crise de l'agriculture intensive et délocalisation vers d'autres pays ou régions de productions jugées indésirables, incompatibles avec la campagne résidentielle ; prise en compte de l'environnement plus sous un angle paysager, d'aménités pour le cadre de vie des populations et de sécurité alimentaire que sur des enjeux de nature de plus long terme tels que la biodiversité, la bonne santé des habitats naturels, la prévention des risques liés au changement climatique..

Scénario 2 : « villes durables et rural agro-industriel »

Ce second scénario est développé principalement à partir de deux hypothèses : d'une part, celle d'une remise en cause de l'étalement urbain et du développement résidentiel des campagnes du fait de leur coût écologique (contribution au

changement climatique...), énergétique et social et, d'autre part, celle du maintien ou du renforcement de l'emprise de la profession agricole sur l'espace rural, qui ne peut s'envisager qu'au prix d'une conversion généralisée des agriculteurs aux enjeux environnementaux. Si les priorités en matière d'aménagement du territoire se concentrent sur les politiques de la ville pour en faire des villes durables, sûres, la périurbanisation et le tout automobile étant dans le même temps dissuadés et stigmatisés, cela va de pair avec un recentrage de la fonction résidentielle sur les villes. Dans les campagnes, cela redonne une plus grande marge de manœuvre aux activités productives. Dans le contexte de maintien d'une PAC forte et centrée sur les enjeux environnementaux, l'agriculture et les industries agroalimentaires seront à même de saisir ces opportunités dans la mesure où elles intégreront les exigences environnementales croissantes de la société. Plus qu'une agriculture paysanne ou de pluriactivité, c'est une agriculture capitaliste et modernisée, de haute technologie d'entreprises éco-certifiées qui paraît être le mieux à même de mettre en œuvre cette orientation. Dans ce scénario, qui suppose une réaffirmation d'un rôle important des États, de l'Europe et des institutions centrales, le rural devient moins peuplé et le contraste croissant entre villes et campagnes. Les campagnes deviennent plus agricoles en s'inscrivant activement dans les objectifs de préservation des ressources naturelles et de bonne santé des habitats naturels.

Scénario 3 : « villes durables et nature en marché »

Ce troisième scénario repose dans un premier temps sur les mêmes hypothèses que le précédent, dans un contexte de prise en compte toujours forte des questions et enjeux environnementaux de nature. Il s'en distingue ensuite dans sa trajectoire si on fait l'hypothèse d'un retrait des États et institutions publiques, du fait de leur incapacité (ou de leur choix) à intervenir et mener des politiques redistributives dans tous les domaines, qui les conduisent à des choix drastiques. L'un d'entre eux peut être une remise en cause de la PAC dans ses principes actuels de soutien direct des agriculteurs. Les politiques de la nature se recentreraient sur l'incitation des agents privés par des solutions de marchés plus que sur une logique réglementaire et la rémunération des biens environnementaux non marchands liés à l'activité agricole. Si l'espace rural serait, comme dans le scénario précédent, toujours plus mobilisé pour

sa contribution à la maîtrise des enjeux environnementaux, les agriculteurs n'en seraient plus les seuls opérateurs. Cela conduit au développement de marchés de services environnementaux sous incitation publique, sources d'investissements pour des détenteurs de capitaux en quête d'encouragements fiscaux ou d'image de marque « environnementalement correcte ».

Scénario 4 : « campagnes industrielles et concurrentielles »

Ce dernier scénario est celui du développement du rural et des initiatives locales, des entrepreneurs et des territoires. Il repose sur trois composantes qui vont de pair : la supériorité économique d'un modèle productif résilient et territorialisé (clusters, systèmes productifs locaux, districts industriels...) face à celui des grandes firmes et métropoles en crise (crise de la concentration source de « déséconomies » d'échelle) ; la montée en force des pouvoirs régionaux et locaux et l'affaiblissement des institutions centrales ; l'affirmation de valeurs identitaires (appartenance territoriale, entrepreneuriat, valeurs du travail opposées à l'hédonisme...). C'est un scénario de création de ressources et de recherche d'avantages concurrentiels localisés avec une dimension collective, dans lequel les pouvoirs locaux fonctionnent en synergie étroite avec les entrepreneurs de l'économie locale dans le cadre de territoires-pays. Cela conduit à une organisation des espaces ruraux étroitement associés à des petites villes dans le cadre de bassins de vie et d'activité, dont le ciment et moteur sont la valorisation ou la création de ressources spécifiques, sources d'avantages concurrentiels et de rentes territoriales. L'espace rural s'organise sur une base productive dans ce cadre de territoires-pays plus ou moins attractifs. L'agriculture et le secteur agroalimentaire sont parmi d'autres un élément de cette base productive territoriale ; les systèmes productifs locaux de produits agroalimentaires de qualité illustrent bien cette voie.

Ces scénarios ont été construits pour montrer que différents futurs plausibles sont possibles pour les espaces ruraux, que leur avenir est ouvert. Dans le cas de la France, ils permettent de discuter la pertinence de sa politique de développement rural en mettant à l'épreuve ses orientations avec ces futurs possibles. Auparavant, il nous paraît nécessaire d'exposer les hypothèses que nous faisons sur l'évolution probable de la politique française de développement rural, à la lecture des

travaux, réflexions, débats menés depuis quelques mois lors de l'évaluation de cette politique, de la préparation des textes législatifs sur l'agriculture et les territoires ruraux, et pour contribuer à la programmation du futur deuxième pilier de la PAC en France après 2007.

Quelle orientation et quels problèmes de mise en œuvre pour la politique française de développement rural dans les prochaines années ?

De l'analyse des débats et prises de positions sur ce sujet, nous faisons l'hypothèse qu'il est probable que dans son contenu, la mise en œuvre future du deuxième pilier de la PAC en France ne différera guère de celle que l'on connaît depuis 1999. La conception du développement rural reste marquée par l'empreinte du ministère de l'Agriculture et des organisations professionnelles agricoles. Ce sont eux qui ont la main dans les négociations et l'élaboration de la politique de développement rural. On peut supposer que le recentrage réaffirmé du deuxième pilier sur les exploitations agricoles s'explique par les fortes inquiétudes qui traversent aujourd'hui les agriculteurs français. Incertains et désespérés par le soutien qu'ils pourront espérer dans les prochaines années du premier pilier, ils ne sont pas dans des dispositions favorables pour accepter un élargissement des bénéficiaires du second pilier. Ce recentrage sur l'agricole sera d'autant plus visible si on fait l'hypothèse d'une diminution relative de l'enveloppe des fonds structurels – FEDER² principalement – dont bénéficiera la France dans les prochaines années, le développement rural non agricole étant actuellement principalement abondé par ce fonds.

Cette orientation d'un développement rural toujours « agricole-centré » est-elle tenable pour la France à terme ? À notre sens, elle va se heurter à deux séries d'obstacles, qui sont en partie liés l'un et l'autre.

Le premier est d'ordre institutionnel : *l'appareil agricole* (i.e. l'administration et la profession agricole) pourra-t-il continuer à être considéré comme l'interlocuteur privilégié et légitime pour décider des orientations du développement rural ? Cela n'est pas certain. D'une part, l'hypothèse d'un affaiblissement substantiel de son poids et de son influence dans les prochaines

années n'est pas à exclure. Au sein des différents gouvernements français, il est clair que depuis quelques années, le ministère de l'Agriculture n'est plus un ministère stratégique. La fonction actuelle de ministre de l'Agriculture est loin de son aura des périodes passées. Plus fondamentales sont les interrogations sur la lourdeur et le coût du maintien des structures et organismes d'administration et de cogestion de l'agriculture dans la France des années 2000 : les directions départementales et régionales de l'Agriculture et de la Forêt, les commissions départementales d'orientation agricole, les chambres d'agriculture... sont concrètement les vecteurs du « contrôle » politique de l'agricole sur le rural, du fait que l'on confie quasiment aux seuls agriculteurs les fonctions environnementales et sociales du développement rural, etc. Le coût public de cet encadrement peut être sérieusement remis en cause dans les prochaines années.

D'autre part, d'autres acteurs institutionnels montent en puissance et pourront être à même de contester l'hégémonie agricole. Il s'agit d'un côté des organisations publiques et privées du monde de l'environnement et, d'un autre côté, des collectivités territoriales, dont l'expression ne peut être, selon nous, que grandissante sur ce domaine dans les prochaines années. Avec la décentralisation, ces dernières accroissent leurs compétences et leur capacité à intervenir sur le développement des territoires ; elles sont en mesure de prétendre exprimer elles-mêmes les demandes de la société aux agriculteurs, dont la satisfaction de ces demandes est un des justificatifs du deuxième pilier... Les interventions critiques des représentants des élus des collectivités territoriales dans le comité stratégique de développement rural vis-à-vis des positions tenues par le ministère et la profession agricole sont révélatrices de cette montée en puissance d'un autre point de vue institutionnel sur le développement rural, différent de celui de l'appareil administratif et professionnel agricole.

Le second obstacle à la poursuite de la politique de développement rural sur ses bases actuelles est d'ordre sociétal, socio-économique : cette orientation peut-elle être tenable dans le contexte des mutations contemporaines des territoires ruraux français et vis-à-vis des différents scénarios d'évolution auxquels ils peuvent être confrontés dans les prochaines années ? Ceci nous conduit à revenir sur nos quatre scénarios des campagnes françaises.

2. Fonds européen de développement régional.

3. Programme d'initiative communautaire concernant le développement rural.

La politique de développement rural confrontée aux scénarios des campagnes françaises

La première remarque que l'on peut faire est que cette politique est largement décalée par rapport aux enjeux du scénario tendanciel. La probabilité d'une accentuation du caractère résidentiel des campagnes françaises dans les prochaines années est loin d'être négligeable, au contraire. Même si une politique de développement rural communautaire « à la française » reste centrée sur le soutien à l'agriculture, ses dispositifs actuels et envisagés pour le prochain programme ne permettront guère de traiter les questions et problèmes des agriculteurs dans les espaces ruraux de la campagne résidentielle généralisée. Il faudrait pour cela que l'accent soit mis sur la gestion des conflits d'usage des ressources de l'espace rural, sur l'édiction de principes et modes de régulation de la consommation d'espace entre fonctions ou activités, sur la place des agriculteurs et leurs opportunités dans la fourniture de services aux populations résidentes et migrantes dans les territoires ruraux, sur l'adaptation des dispositifs de soutien à des formes plus variées et diversifiées d'exploitations agricoles, pluriactives, de services et de production etc., sur les relations urbain-rural...

C'est sans doute avec le second scénario que la politique française apparaît le plus en phase. Ceci est logique dans la mesure où ce scénario renforce le caractère d'espace productif – et agricole – du rural. Il repose également sur l'hypothèse d'un type d'agriculture – entreprise agricole professionnelle, capitaliste, écocertifiée – particulièrement adaptée aux dispositifs de la PAC. La question qui se pose dans ce cas est celle de la durabilité dans le temps de ce scénario, à supposer qu'il puisse s'imposer dans les campagnes françaises face à la force actuelle, la poussée confirmée de leur développement résidentiel, avec lequel il est assez incompatible. Le scénario des villes durables et du rural agro-industriel est en effet celui qui suppose le plus d'efforts et de moyens publics en matière d'investissement, de soutien, de redistribution. Face à cette difficulté – et aux choix politiques que cela suppose, un glissement vers le troisième scénario supposerait une refonte assez radicale de la politique communautaire, dont on a déjà souligné que le périmètre et la capacité d'intervention seraient sensiblement réduits. La PAC n'ayant plus de justification que dans le domaine

environnemental se diluerait dans une politique environnementale commune adressant des signaux et incitations aux agriculteurs comme à d'autres opérateurs privés, à des institutions publiques, des associations...

Dans le cadre du troisième scénario « villes durables et nature en marché », on assisterait moins à un dépérissement de l'État qu'à son repositionnement comme garant du marché de la nature, régulé notamment par des droits à polluer avec un rôle de fixation des permis d'émission puis de contrôles de ces émissions. Actifs dans certains domaines – taxation, généralisation des droits de propriété, cet État serait cependant peu interventionniste sur la localisation des activités et des populations.

La méthodologie de développement territorial prônée par la politique communautaire de développement rural, à travers LEADER +³ et les stratégies « *bottom up* » sont tout à fait en phase avec le scénario des campagnes industrielles et concurrentielles.

On pointera à ce propos certaines limites du « tout ascendant » et du « tout local », plus généralement du développement économique sur la base d'avantages concurrentiels territorialisés. Ces stratégies, quand elles sont érigées comme modèle, conduisent inéluctablement à une remise en cause et un affaiblissement des pouvoirs centraux, et partant de leurs capacités de régulation et redistribution. Dans les stratégies du développement local fondées sur des organisations économiques fortement territorialisées, il y a des régions qui gagnent (Benko et Lipietz, 2000)... mais il y a aussi des régions qui perdent, avec des possibilités redistributives, de rééquilibrage plus limitées du fait du plus faible poids d'institutions centrales.

Conclusion

En conclusion, revenons sur les enseignements de cette analyse de la politique de développement rural en France avant d'élargir le propos à quelques réflexions sur le contexte européen.

La politique française de développement rural, sa mise en œuvre actuelle du deuxième pilier de la PAC, relèvent d'une conception du développement rural comme développement sectoriel, « agricole élargi ». Cette politique a eu jusqu'à maintenant essentiellement trois grandes fonctions, pour lesquelles il y a manifestement une

forte volonté de poursuivre dans les prochaines années :

- pérenniser, grâce aux financements européens, une politique nationale des structures agricoles élaborée de longue date avec la profession agricole, et dont l'efficacité et la justification du point de vue de l'intérêt général mériteraient, pour certaines aides au moins, d'être sérieusement discutée ;
- soutenir le revenu des agriculteurs des régions de montagne, pour lesquels le deuxième pilier a presque autant d'importance que le premier ;
- sensibiliser les agriculteurs français sur la nécessité pour eux de prendre en compte les enjeux pour l'environnement de leur activité.

Aujourd'hui, en France, le deuxième pilier de la PAC ne s'adresse que très marginalement à d'autres catégories d'acteurs que les agriculteurs. Dans l'état actuel des débats et des positions institutionnelles des interlocuteurs en charge de son élaboration, il y a peu d'inflexions à attendre de la programmation du deuxième pilier pour les prochaines années. Mais il n'est pas sûr que cette situation soit tenable à plus long terme.

En effet, si on la confronte aux tendances actuelles et aux perspectives possibles des espaces ruraux français, cette politique n'est en phase qu'avec un des scénarios possibles d'évolution des campagnes françaises, dont une caractéristique est d'être celui qui nécessite le plus fort engagement des pouvoirs publics pour être viable.

Faute d'anticipation et de prise en compte réelle des évolutions socio-économiques actuelles, on peut supposer que des tournants radicaux risquent d'être pris dans quelques années.

Vis-à-vis du contexte européen, la problématique du développement rural des pouvoirs publics français, leur conception du rural sont bien dif-

férents de ceux d'autres pays. C'est sans doute là un des enseignements des études comparées de la mise en œuvre de la politique communautaire de développement rural (Lowe *et al.*, 2002). Derrière l'affirmation de grands principes et objectifs censés être structurants, le règlement de développement rural (RDR) et le deuxième pilier de la PAC sont un panier patchwork de dispositifs dans lesquels chaque État membre puise en fonction de ses besoins et de sa problématique du rural. Les négociations des États membres avec l'Union européenne visent à laisser le deuxième pilier comme un ensemble de dispositifs relativement ouvert ; la réduction obtenue par la France (et de quelques autres pays) des parts minimum à affecter sur chacun des axes du RDR en témoigne.

De ce fait, le deuxième pilier de la PAC a – et aura sans doute – peu d'effet d'homogénéisation des espaces ruraux européens. Au vu des évolutions et perspectives observées en France (et dans d'autres États membres), ne peut-on pas d'ailleurs faire l'hypothèse, vu la diversité des usages du rural, d'une division spatiale des tâches, d'une « spécialisation » croissante des espaces ruraux selon les différents pays européens ? Pendant que certains, comme la France sont en passe d'approfondir une figure du rural comme espace résidentiel, d'autres, moins bien dotés en aménités pour un cadre de vie naturel et accessible, peuvent être plus en mesure de renforcer le caractère productif de leur espace rural, en accueillant notamment des activités productives jugées indésirables dans les espaces ruraux résidentiels. D'autres, au vu de leur position mais aussi de leur histoire, de leur culture peuvent également mettre en avant les fonctions de nature et d'espaces naturels de leur espace rural... Si une telle évolution – posée en conclusion de ce texte comme hypothèse – était à l'œuvre, elle ne ferait que renforcer la logique de dispositif ouvert du deuxième pilier dans laquelle chaque État membre fait son marché. □

Résumé

Afin d'apporter un éclairage sur la pertinence des politiques rurales françaises et envisager leur adaptation par rapport aux évolutions à venir, cet article propose quatre différents scénarios nettement contrastés et aux traits volontairement exagérés, élaborés par le groupe de prospective de la DATAR.

Ces scénarios accordent une place centrale aux rapports ville-campagne et à la nature des usages plus ou moins diversifiés (résidence, production agro-industrielle, protection environnementale, ou activités économiques diversifiés en un chapelet de foyers productifs locaux).

L'orientation et la mise en œuvre de la nouvelle version du deuxième pilier de la politique agricole commune sont très centrées sur les enjeux et les réseaux agricoles. Il est probable que cette politique française perdure dans les prochaines années, mais il n'est pas sûr que cette situation soit tenable à plus long terme, si son décalage avec les scénarios plausibles d'évolution des espaces ruraux venait à se confirmer.

Abstract

In order to shed light on the relevancy of French rural policies and to project their adaptation to future changes, this article proposes four different scenarios, clearly contrasted and intentionally exaggerated, developed by the DATAR task force. These scenarios grant a central role to city/countryside relationships and their more or less diversified uses (housing, agro-industrial production, environmental protection, or diversified economic activities in a series of local family-based industries). In France, the orientation and the implementation of the new version of the second pillar of the Common Agricultural Policy are particularly focused on agricultural networks and issues. It is likely that this French policy will continue in the near future, but it is not sure that this situation can be sustained on the long-term, if its differences with the plausible development scenarios of rural territories are confirmed.

Bibliographie

BERRIET-SOLLIEC, M., DAUBARD, J.-P., DAUCÉ, P., 2001, Développement rural, quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires ?, in *Demeter, Économie et Stratégie agricoles*, Paris Armand Colin, p. 125-193.

BÜLLER, H., KOLOZY, K., 2002, *Europe's Rural Futures : the Nature of Rural Development II, French Report*, WWF/LUPG, London IEEP, 119 p. + ann.

BENKO, G., LIPIETZ, A., 2000, *La richesse des régions*, Paris PUF, 564 p.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2005, *EU Strategic Guidelines for Rural Development*, 6956/05, Brussels.

DATAR, 2003, *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement durable*, Paris.

DATAR, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, 2005, *Synthèse des travaux du « groupe Rural »*, Paris, 11 p. + ann.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, (GUÉRIN, M., dir.), 2005, *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'État dans les espaces ruraux et périurbains*, rapport du « groupe Manon », 200 p.

JOUVENEL, H. (de), 1999, La démarche prospective, un guide méthodologique, *Futuribles*, n° 247, p. 47-68.

LOWE, P., BÜLLER, H., WARD, N., 2002, Setting the next agenda ? British and French approached to the second pillar of the CAP, *Journal of Rural Studies*,

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE/ASCA, 2000, *Évaluation des mesures mises en œuvre en France au titre du règlement communautaire 950/97 : l'installation des jeunes agriculteurs*, Paris, 144 p. + ann.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE/SOFRECO, 2004, *Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement communautaire 1257/99*, Paris, 165 p. + ann.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, 2003, *Le programme CTE, Rapport d'évaluation*, Paris, 177 p.

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE/DATAR, 2000, *Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux*, Paris, 79 p. + ann.

PERRIER-CORNET, Ph., 2001, La problématique du développement rural en France ; une analyse critique, Colloque européen « Rural and Agriculture Development », Varsovie, 29-30/11/2001.

PERRIER-CORNET, Ph. (éd.), 2002, *Repenser les campagnes*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'aube, 279 p.

PERRIER-CORNET, Ph., 2003, De père en fils, les exploitations agricoles conservent leurs particularités nationales, *Agreste*, n° 2, p. 37-44.

PERRIER-CORNET, Ph., 2004, L'avenir des espaces ruraux français, *Futuribles*, n° 299, p. 77-95.

PERRIER-CORNET, Ph., 2005, Rural Development policy confronted with changes in and prospects for rural areas in France, IX EAAE Congress, Copenhague, 24-27 août 2005.