

# Repenser l'économie rurale



P. Jeanneaux, P. Perrier-Cornet,  
coordinateurs



# Repenser l'économie rurale

Philippe Jeanneaux et Philippe Perrier-Cornet,  
coordinateurs

Éditions Quæ

## *Collection Update Sciences & Technologies*

Terres agricoles périurbaines  
Une gouvernance en construction  
N. Bertrand, coord.  
2013, 256 p.

Géogouvernance  
Unité sociale de l'analyse spatiale  
M. Masson-Vincent, N. Dubus, coord.  
2013, 216 p.

Paysage et développement durable  
Utilité sociale de l'analyse spatiale  
N. Dubus, M. Masson-Incent, D. Bley  
2013, 224 p.

Innovation et patrimoine alimentaire en espace rural  
J. Bessière  
2012, 160 p.

L'ouverture des forêts au public  
Un service récréatif  
J. Dehez, coord.  
2012, 172 p.

Cultures pérennes tropicales  
Enjeux économiques et écologiques de la diversification  
F. Ruf, G. Schroth, édit.  
2013, 304 p.

© Éditions Quæ, 2014  
RD 10, F-78026 Versailles Cedex, France

ISBN : 978-2-7592-2273-5

ISSN : 1773-7923

Le code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique, et est sanctionné pénalement. Toute reproduction même partielle du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, Paris 6°.

## Préface

*Vingt fois sur le métier, remettez votre ouvrage.* Je ne doute pas que Philippe Perrier-Cornet, avec la rigueur que je lui connais, ait fait sienne depuis bien longtemps déjà cette phrase de Nicolas Boileau. Et le présent ouvrage en est une belle illustration. Repenser l'économie rurale est une ambition permanente. Si elles semblent loin de l'agitation des villes, les campagnes n'en sont pas moins en perpétuelle évolution ; aujourd'hui, elles évoluent autant par leur mode de fonctionnement, leurs structures et leurs relations à l'urbain que par les attentes et les projections de la société à leur égard. À cause de l'urbanisation de la société européenne, d'un côté, et de l'intégration de plus en plus forte de l'agriculture dans la chaîne agroalimentaire, de l'autre, le lien avec le territoire peut se distendre, et la problématique du rural comme espace d'intégration redevient un sujet d'actualité.

Nous avons besoin de repenser le rural dans cette nouvelle perspective, de mieux comprendre les ressorts de son évolution et surtout d'identifier sur quelles bases peuvent se construire, pour ces espaces de vie, de nouveaux projets qui allient ambitions économiques, sociales et territoriales. Des choix qui seront faits en réponse aux problématiques d'aujourd'hui dépendra l'équilibre de notre société, qui peut évoluer vers une société ouverte et valorisant toutes ses potentialités ou, au contraire, vers une société centrée sur certains espaces densifiés, au risque de créer des zones d'exclusion géographique, voire sociétale.

Les campagnes sont, et seront, en partie ce que nous avons, et aurons, collectivement pensé au préalable. Elles sont, et seront, aussi ce que les acteurs multiples de ces grands espaces ont su, et sauront, imaginer comme possibles futurs : des zones riches en ressources – autour de l'agriculture et de l'économie verte, notamment –, relais de croissance s'inscrivant dans la durée ; des zones de plaisir et de ressourcement pour une société de plus en plus urbaine ; des espaces naturels, poumons de plus en plus indispensables d'une planète où la biodiversité peine à garder sa place. Les politiques que nous mettons en place ont besoin de prendre en compte ces fonctions multiples des espaces ruraux, pour proposer des perspectives à la fois économiques, territoriales et sociales. Chaque acteur a sa logique et doit pouvoir cohabiter avec les autres de façon positive et ouverte, plutôt que de façon conflictuelle et individualiste. Il revient à la politique, à travers le débat, le consensus et la construction collective, de porter un projet commun.

C'est aussi dans ce cadre plus large que doit s'insérer, de façon cohérente et ambitieuse, l'agriculture – qui reste une composante essentielle des zones rurales –, qu'elle doit pouvoir développer sa capacité à créer de la valeur, à se structurer efficacement pour

répondre aux attentes des centres urbains, mais également pour apporter des solutions concrètes à des enjeux de société majeurs, en particulier sur le plan de l'environnement et de l'emploi. Pour cela, il est fondamental d'alimenter et de dynamiser le dialogue, de repenser le rural, de le retrouver, non pas à travers un regard extérieur et en opposition avec l'urbain, mais dans une véritable démarche de compréhension mutuelle. C'est un projet ambitieux auquel cet ouvrage participe, tout comme y contribue le travail de longue haleine entamé par P. Perrier-Cornet.

Dacian Cioloș

*Commissaire européen, en charge de l'agriculture et du développement rural, de 2010 à 2014*

# Sommaire

<b>Préface</b> .....	3
<i>Dacian Cioloș</i>	
<b>Remerciements</b> .....	7
<b>Introduction</b> .....	9
<i>Philippe Jeanneaux</i>	

## Partie I

### Diversité de pensée et d'analyse des espaces ruraux

<b>Chapitre 1.</b> Une posture de chercheur « passeur-citoyen » : retour prospectif sur un parcours scientifique en économie rurale .....	18
<i>Philippe Lacombe</i>	
<b>Chapitre 2.</b> De l'économie rurale agricole à l'économie spatiale et régionale, trente ans d'analyse des espaces ruraux .....	30
<i>Francis Aubert et Bertrand Schmitt</i>	
<b>Chapitre 3.</b> Des agricultures familiales aux territoires ruraux : quand l'œil du sociologue rencontre celui de l'économiste .....	55
<i>Dominique Jacques-Jouvenot</i>	
<b>Chapitre 4.</b> Entre rural et urbain : deux témoignages d'élus locaux .....	65
<i>Michel Blanc et Pierre Daucé</i>	

## Partie II

### Les mutations contemporaines des activités au sein des espaces ruraux

<b>Chapitre 5.</b> Éleveurs et coopératives-fruitières de la filière Comté face au changement technologique et économique .....	80
<i>Denis Michaud et Philippe Jeanneaux</i>	
<b>Chapitre 6.</b> Différenciation de la gouvernance territoriale et de la qualité : lecture comparée des filières vitivinicoles .....	94
<i>Sylvain Rousset et Jean-Baptiste Traversac</i>	
<b>Chapitre 7.</b> La filière européenne des fruits et légumes : enjeux régionaux croisés, au nord et au sud de la Méditerranée .....	109
<i>Céline Bignebat, Aurélie Darpeix et Fatima El Hadad-Gauthier</i>	

<b>Chapitre 8.</b> L'emploi rural, des bassins de production agricoles aux zones d'emploi urbaines .....	123
<i>Francis Aubert et Cécile Détang-Dessendre</i>	
<b>Chapitre 9.</b> Les figures du salariat agricole : le cas du secteur des fruits et légumes en Languedoc-Roussillon .....	142
<i>Jean-Louis Vincq (avec la collaboration de Anne-Marie Granié)</i>	
<b>Chapitre 10.</b> L'équitation de loisir comme levier de développement économique et social des territoires ruraux .....	155
<i>Céline Vial et Jean-Jacques Gouguet</i>	

### **Partie III**

#### **Dynamique territoriale et décision publique**

<b>Chapitre 11.</b> Recomposition des espaces ruraux et territorialisation de l'action publique .....	170
<i>Yannick Sencébé et Denis Lépicier</i>	
<b>Chapitre 12.</b> Les conflits d'usage : une analyse économique de la contestation de la décision publique locale .....	184
<i>Marc Guérin et Philippe Jeanneaux</i>	
<b>Chapitre 13.</b> Collectivités territoriales et services publics locaux d'environnement : enjeux pour les espaces ruraux .....	199
<i>Olivier Aznar, Christophe Déprés et Fanny Tarrisse-Vicard</i>	
<b>Chapitre 14.</b> Évaluer les politiques territoriales : enjeux méthodologiques ....	213
<i>Marielle Berriet-Sollic, Valérie Weber-Haddad et Virginie Piguet</i>	
<b>Chapitre 15.</b> Politiques de développement rural entre planification centrale et initiatives locales : l'expérience de l'Allemagne et de l'Italie .....	224
<i>Pauline Lecole, Anne Cobacho et Sophie Thoyer</i>	
<b>Chapitre 16.</b> Chercheurs, acteurs et décideurs en prospective : des regards pluriels sur l'espace rural .....	243
<i>Christophe-Toussaint Soulard</i>	
<b>Chapitre 17.</b> De la recherche à l'action publique : retours d'expériences .....	260
<i>Anne Le Hy et Jean-Marc Callois, interrogés par Olivier Aznar</i>	
<b>Conclusion.</b> Repenser l'économie rurale et ses perspectives .....	266
<i>Philippe Perrier-Cornet</i>	
<b>Postface</b> .....	271
<i>Bertrand Hervieu</i>	
<b>Liste des sigles</b> .....	274
<b>Liste des auteurs</b> .....	275

## Remerciements

Nous tenons à remercier l'ensemble des auteurs de cet ouvrage. Sans eux rien n'aurait été possible évidemment. Nous saluons le respect de leur engagement.

C'est une grande fierté d'avoir pu associer à cet ouvrage les plumes de Dacian Cioș, commissaire européen à l'Agriculture, et Bertrand Hervieu, vice-président du conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux. Un grand merci à eux deux.

Nos remerciements vont aussi aux financeurs : VetAgro Sup, l'unité mixte de recherche Cesaer (Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux), l'unité mixte de recherche Moisa (Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs), IAMM (Institut agronomique méditerranéen de Montpellier). Ils ont accepté de nous attribuer sans hésitation les fonds nécessaires à l'édition de cet ouvrage, ce qui, dans le contexte actuel de raréfaction des fonds publics, est un geste fort. Merci au passage à Bertrand Schmitt pour les petits conseils sur les sources possibles de financement.

Merci également à la cellule CapEye de Montpellier SupAgro pour le soutien financier et logistique nécessaire au lancement et à la promotion de cet ouvrage.

Merci à Claire Jourdan-Ruf, coordinatrice des projets éditoriaux aux éditions Quæ, pour son écoute et ses conseils.

Nous remercions aussi les collègues qui nous ont aidés à améliorer la qualité de cet ouvrage. Elles sont ces collaboratrices de l'ombre, toujours discrètes et d'une grande efficacité. Nous remercions Sandrine Begon pour la constitution du dossier de références bibliographiques et Hélène Blasquie-Revol pour la production des cartes.

Nous remercions tout particulièrement Agnès Roussel, relectrice de l'ensemble de l'ouvrage. Son travail minutieux et ses propositions de reformulation toujours amenées avec tact ont été appréciés de tous.



# Introduction

PHILIPPE JEANNEUX

La production d'ouvrages consacrés à l'analyse de la société rurale française et à son évolution est dense, variée et continue. Des *Caractères originaux de l'histoire rurale française* (Bloch, 1968) à *La fin des paysans* (Mendras, 1992), en passant par *l'Histoire de la France rurale* (Duby et Wallon, 1977), *Paris et le désert français* (Gravier, 1972), *Naissance des nouvelles campagnes* (Kayser, 1990), *Au bonheur des campagnes* (Hervieu et Viard, 1994), *L'archipel paysan* (Hervieu et Viard, 2001), *Les campagnes et leurs villes* (Schmitt *et al.*, 1998), *Repenser les campagnes* (Perrier-Cornet, 2002)... force est de constater que ces quelques ouvrages, parmi bien d'autres, ont marqué des générations de lecteurs et déclenché, pour bon nombre d'entre eux, le désir de comprendre la société, en général, par l'analyse approfondie des campagnes françaises, en particulier.

L'École française des Annales n'est sans doute pas étrangère à cette prolifération et à cette dynamique. Historiens, géographes, sociologues et économistes ont tenté de rendre compte des évolutions de la société par le prisme de ce qui s'est joué dans les campagnes françaises. L'originalité des travaux des pères fondateurs de l'historiographie moderne – Marc Bloch et Lucien Febvre – est d'avoir réussi à abattre les cloisons entre ces disciplines pour mieux questionner les postulats, les sources et les méthodes de l'histoire rurale française.

C'est dans cet esprit qu'est née l'idée de produire un ouvrage collectif dont l'objectif est de proposer un regard original sur les espaces ruraux et sur la façon de les comprendre, sur la base de leur analyse économique couplée à la sociologie et la géographie. Un chercheur a contribué à transformer cette idée en réalisation : il s'agit de Philippe Perrier-Cornet. Directeur de recherche à l'Inra, économiste, il est un des penseurs significatifs de l'économie rurale depuis 1975. Cependant, la référence à P. Perrier-Cornet n'est finalement qu'un prétexte. Partir de la pratique originale de la recherche d'un collègue, c'est un peu comme partir d'un fait stylisé pour construire le modèle. L'usage de la notion de fait stylisé revient à étudier un cas qui n'est pas choisi comme représentatif d'une population. Au contraire, on cherche une situation emblématique où le problème abordé revêt un caractère d'originalité qui, justement, n'existe pas vraiment ailleurs, mais qui est porteur d'innovation et de progrès. Ce qui importe ici n'est pas tant la personne de P. Perrier-Cornet que sa posture, sa démarche, ses idées au service d'une vision pour repenser l'économie rurale.

Cet ouvrage a pour but de fournir une lecture de l'évolution des espaces ruraux, des méthodes et des cadres d'analyse, à partir des thématiques ouvertes ou abordées par P. Perrier-Cornet. L'ouvrage est le résultat des contributions d'un collectif de ses collègues et de ses anciens doctorants, qui se sont saisis de cette posture originale qui exige d'eux la rigueur, la quête de discussion des idées, la recherche de la confrontation des méthodes, sans concession. En somme, cette posture cherche à nourrir sans cesse la réflexion intellectuelle au service de la communauté scientifique et politique.

Il a en effet ouvert de nombreuses voies de recherche dans le domaine de l'analyse des espaces ruraux. La particularité du présent ouvrage, intitulé *Repenser l'économie rurale*, est d'avoir été construit à partir de contributions d'auteurs qui ont partagé les réflexions de P. Perrier-Cornet, mais aussi d'avoir été pensé dans la filiation d'un précédent ouvrage intitulé *Repenser les campagnes*, que P. Perrier-Cornet avait dirigé en 2002. Avec *Repenser l'économie rurale*, nous avons voulu discuter une triple idée : réinterroger l'économie rurale en tant que discipline ; repenser le contenu de l'activité économique des espaces ruraux ; et repenser la gestion du rural.

Premièrement, réinterroger l'économie rurale en tant que discipline, c'est avancer l'idée de repenser la science économique pour la protéger des risques de cloisonnement académique et d'arrogance. Notre idée s'appuie sur la nécessité d'adopter une posture d'ouverture vers les autres disciplines, de pragmatisme par l'usage d'outils et de méthodes variés et pertinents, et enfin d'empathie pour les questions sociales avec un objectif à visée opérationnelle et de proximité au terrain. Disons-le tout net, l'analyse économique ne peut pas se cantonner à l'économie du tableau noir, ni aux seuls tests économétriques de modèles économiques coupés du monde réel. L'économie rurale ne peut s'abstraire non plus des évolutions qui la traversent. Elle n'est plus seulement une branche de l'analyse économique qui s'intéresserait à l'agriculture, à l'agroalimentaire et au rural. Elle s'est ouverte aux concepts et aux méthodes de l'économie de l'environnement, de l'économie géographique, de l'économie néo-institutionnelle, de l'économie publique, de l'économie politique.

En plus de ces enrichissements disciplinaires, les recherches en économie rurale dont il est question ici ont également en commun certains présupposés méthodologiques, en particulier l'utilisation de l'économie comme science positive mobilisée pour comprendre les phénomènes, à partir d'une démarche hypothético-déductive, beaucoup plus que pour définir des normes de comportement ou d'intervention. L'ouverture pluridisciplinaire à la sociologie, aux sciences politiques, à la géographie, distingue aussi cette démarche qui accorde également une part importante à l'histoire, pour expliquer la construction des territoires et des coalitions entre acteurs. P. Perrier-Cornet a montré avec ses travaux qu'il était possible pour l'analyse économique d'intégrer le temps, l'espace et le pouvoir.

La question de l'administration de la preuve est par ailleurs une préoccupation qui traverse la posture scientifique que nous traitons ici. L'originalité des travaux de P. Perrier-Cornet pour traiter des sujets cruciaux (l'exclusion, la pauvreté, le pouvoir des élites, le bien commun) repose sur la combinaison astucieuse de trois éléments :

- des objets de recherche spécifiques (les exploitations agricoles, les conflits d'usage, les services environnementaux, les systèmes productifs localisés, viticoles comme fromagers, la politique agricole commune, le revenu minimum d'insertion, le cheval et les activités équestres...);
- des sources originales (les dossiers administratifs des services déconcentrés de l'État, les articles de la presse quotidienne régionale, les jugements des tribunaux, les contrats,

la statistique publique, sans oublier toute l'importance de la collecte de données primaires par des séries d'enquêtes et d'observations directes...);

– des méthodes rigoureuses et complémentaires (l'analyse monographique, le traitement statistique et économétrique de données territoriales, la simulation, l'évaluation, la prospective...).

Cette démarche se caractérise ainsi par l'utilisation d'un très grand nombre de sources qualitatives et quantitatives. Enfin, le souci d'associer plusieurs échelles d'analyse et de ne pas privilégier les seuls facteurs de développement endogènes est une constante de ces travaux.

Deuxièmement, repenser le contenu de l'activité économique des espaces ruraux, c'est aussi revisiter l'ensemble des faits relatifs à la production, à la consommation, et à la distribution des ressources et des richesses dans les campagnes. Mais ce n'est pas suffisant, parce que le réexamen de la dynamique des espaces ruraux oblige à redéfinir l'objet, tant il est traversé par des mutations sans précédent. Tout d'abord, le rural ne peut plus se penser hors de la ville et inversement. Repenser l'économie du rural, c'est nécessairement appréhender l'économie urbaine pour comprendre la société globale. Ensuite, l'agriculture ne fait plus le rural. C'est un autre fait marquant des mutations des campagnes auquel nous ne nous sommes pas encore accommodés, tant la campagne agricole a façonné la société française. Par ailleurs, force est de constater que le rural est devenu résidentiel et récréatif. Enfin, son caractère d'espace naturel a été reconsidéré. La question de la définition du rural<sup>1</sup>, entre espace intégré sous influence urbaine plus ou moins forte et espace spécifique peu dense, peu bâti et abondant en foncier, témoigne de ces mutations. Très diversifiées, les thématiques abordées par P. Perrier-Cornet couvrent un champ très large. Au-delà de leur éclectisme apparent, ces recherches, souvent pionnières et originales, éclairent de manière complémentaire divers aspects du développement des espaces ruraux. Mais au fond l'analyse économique des espaces ruraux sert avant tout à expliquer les changements de la société et l'évolution des rapports sociaux. C'est peut-être en cherchant à saisir la réalité des mutations des campagnes, de ces territoires émouvants par la variété de leurs paysages et de leurs promesses (Duby, 2006), que l'on comprend mieux la société française actuelle et ses possibles destinées.

Troisièmement, repenser la gestion du rural, c'est mettre les institutions et la gouvernance au centre de l'analyse. C'est repenser la nature profonde de l'économie qui est de procéder à l'allocation de ressources rares entre des usages alternatifs. Les espaces ruraux ont ceci de particulier qu'ils sont dotés de ressources particulières, comme l'abondance d'espace qui crée de la distance entre les unités économiques. La faible densité de population est de nature à limiter la fourniture de services publics qui demandent un minimum d'usagers pour justifier des investissements. La «publicisation<sup>2</sup>» des espaces ruraux suppose de revoir les modes de gestion de certaines ressources communes qui n'ont plus seulement une destination productive. Par conséquent, la création et la mobilisation des institutions et de la gouvernance sont au cœur de ces enjeux. La gestion des espaces ruraux peut être alors ordonnée autour de trois types de questions :

– comment évolue le contenu de l'intervention de l'État et des finalités de l'intervention publique ? une multitude de questions se cache derrière ce questionnement général ; faut-il abandonner les politiques visant à garantir l'équilibre et l'équité territoriaux ; faut-il

1. Un éclairage sur la définition du rural est donné dans le chapitre 2.

2. L'espace rural acquiert aujourd'hui de plus en plus les caractéristiques d'un bien public.

privilégier l'équité ou l'efficacité ; est-il pertinent de tendre vers une gestion urbaine des espaces ruraux ; est-il tenable d'abandonner la politique agricole commune, réputée être un vecteur d'équité territoriale ?

– quels sont les formes et les niveaux territoriaux de l'intervention publique et quelle est l'évolution de l'administration des territoires ruraux ? ces questions ne cessent de traverser la classe politique et les chercheurs car elles interrogent l'efficacité et l'efficience des politiques publiques ;

– quelles sont les modalités de la gestion des ressources communes ?

L'analyse de l'action publique devient alors centrale et oblige à aborder et à repenser la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Repenser l'économie rurale, c'est aussi repenser l'économie politique.

Fort logiquement, le plan de *Repenser l'économie rurale* est structuré en 3 parties, le tout en 17 chapitres, afin de discuter notre triple idée présentée en début d'introduction : repenser l'économie rurale en tant que discipline ; repenser le contenu de l'activité économique des espaces ruraux ; repenser la gestion du rural.

La première partie invite à repenser la diversité de pensée et d'analyse des espaces ruraux. Son objectif est de passer en revue les approches théoriques et empiriques en croisant les regards disciplinaires et méthodologiques. Elle cherche aussi à donner la parole à quelques acteurs de l'économie rurale : chercheurs et élus.

### **Le vélo au service du chercheur en économie rurale.**

Les coordonnateurs et de nombreux auteurs de l'ouvrage considèrent le vélo comme un outil original pour l'observation des campagnes françaises en mutation. Il permet de nourrir concrètement les réflexions des chercheurs sur la dynamique des espaces ruraux au cours de leurs pérégrinations.



© Christophe-Toussaint Soulard

Le chapitre 1, proposé par Philippe Lacombe, intitulé *Une posture de chercheur « passeur-citoyen » : retour prospectif sur un parcours scientifique en économie rurale*, introduit ce que pourraient être quelques principes pour l'exercice du métier de chercheur en sciences sociales.

Avec le chapitre 2, rédigé par Francis Aubert et Bertrand Schmitt et intitulé *De l'économie rurale agricole à l'économie spatiale et régionale, trente ans d'analyse des espaces ruraux*, le lecteur aura le grand avantage d'avoir en quelques pages une synthèse complète de l'évolution conjointe de la conception des espaces ruraux et de leur analyse économique.

Suit alors le chapitre 3, *Des agricultures familiales aux territoires ruraux : quand l'œil du sociologue rencontre celui de l'économiste*, rédigé par Dominique Jacques-Jouvenot, professeure en sociologie à l'université de Franche-Comté. La sociologue rencontre ici l'économiste pour montrer tout l'intérêt de dialoguer entre économie et sociologie et faire émerger de nouvelles questions de recherche.

Pour terminer cette première partie, le chapitre 4, *Entre rural et urbain : deux témoignages d'élus locaux*, fait écho à un chapitre intitulé *Le développement résidentiel dans deux communes de l'Orléanais*, de l'ouvrage *Repenser les campagnes* publié en 2002 sous la direction de P. Perrier-Cornet. Le chapitre avait été écrit par André Brun et Daniel Coulaud, alors maires de ces deux communes. Une dizaine d'années plus tard, Pierre Daucé et Michel Blanc, anciens chercheurs en économie rurale, devenus respectivement maire et adjoint au maire de leur commune, témoignent des changements qu'ils ont vus et des enjeux auxquels ils ont été confrontés dans deux communes périurbaines, en plein développement résidentiel.

La deuxième partie de l'ouvrage traite des mutations contemporaines des activités au sein des systèmes d'activités et des espaces ruraux, des filières et territoires. Son objectif est d'aborder les mutations des activités des espaces ruraux comme marqueurs des évolutions de la société.

Le chapitre 5, *Éleveurs et coopératives-fruitières de la filière Comté face au changement technologique et économique*, par Denis Michaud et Philippe Jeanneaux, revient sur l'histoire économique d'une filière fromagère qui voit son avantage concurrentiel, fondé sur la valorisation de ressources locales et de traditions, se fragiliser devant l'innovation technologique et les changements de la société globale.

En continuité, le chapitre 6, *Différenciation de la gouvernance territoriale et de la qualité : lecture comparée des filières vitivicoles*, explore avec Sylvain Rousset et Jean-Baptiste Traversac la globalisation de la viticulture et les stratégies variées de la viticulture française pour s'y adapter.

Le chapitre 7, *La filière européenne des fruits et légumes : enjeux régionaux croisés, au nord et au sud de la Méditerranée*, par Aurélie Darpeix, Céline Bignebat et Fatima El Hadad-Gauthier, s'inscrit aussi dans cette lignée de l'analyse des stratégies d'adaptation des entreprises agroalimentaires et agricoles au changement de contexte. Ici il est question du comportement des producteurs de fruits et légumes qui, dans des logiques de recherche de baisse des coûts, importent une main d'œuvre bon marché de l'Afrique du Nord et exportent dans le même temps une partie de leurs unités de production vers cette même région. L'agriculture aussi se délocalise.

Avec le chapitre 8, *L'emploi rural, des bassins de production agricoles aux zones d'emploi urbaines*, Francis Aubert et Cécile Détang-Dessendre livrent une analyse d'ensemble

de l'emploi rural des trente dernières années et reviennent sur les spécificités du marché de l'emploi dans les espaces ruraux où la place de l'industrie reste importante, ce que l'on ignore trop souvent et que soulignent les auteurs. Le rural est aussi un rural industriel.

Le chapitre 9, *Les figures du salariat dans les exploitations agricoles : le cas du secteur des fruits et légumes en Languedoc-Roussillon*, par Jean-Louis Vincq, apporte un éclairage précis sur la situation actuelle du salariat agricole dans le contexte du secteur des fruits et légumes, où le coût de la main d'œuvre est un facteur clé de la pérennité des entreprises, comme le lecteur aura pu le lire dans le chapitre 7.

Pour clore cette deuxième partie, Céline Vial et Jean-Jacques Gouguet nous livrent dans le chapitre 10, *L'équitation de loisir comme levier de développement économique et social des territoires ruraux*, une photographie originale de ces campagnes qui ont vu monter en puissance les activités ludiques et sportives, et particulièrement l'équitation de loisir qui trouve là un espace idéal pour la pratique d'un sport de pleine nature, et des ressources fourragères nécessaires pour l'élevage de chevaux. Ils mettent au jour dans ce chapitre une activité qui contribue au développement économique des espaces ruraux.

La troisième et dernière partie se concentre sur la dynamique territoriale et la décision collective et publique. Il s'agit d'aborder les mécanismes de développement des espaces ruraux et leur gouvernance. Pour ce faire sont abordées la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, démarches qui convoquent les approches de prospective et d'évaluation.

Yannick Sencébé et Denis Lépicier introduisent cette partie par le chapitre 11, intitulé *Recomposition des espaces ruraux et territorialisation de l'action publique*, en montrant par une approche en sociologie comment interroger les bases sur lesquelles repose la territorialisation de l'action publique, en focalisant l'observation sur la politique des Pays.

Avec le chapitre 12, *Les conflits d'usage : une analyse économique de la contestation de la décision publique locale*, Marc Guérin et Philippe Jeanneaux proposent de lire les conflits d'usage comme des situations de contestation de l'action publique, dont la finalité est d'obtenir du décideur public des inflexions de ses choix en vue de mieux répondre aux attentes des administrés.

Olivier Aznar, Christophe Déprés et Fanny Târisse-Vicard nous montrent dans le chapitre 13, *Collectivités territoriales et services publics locaux d'environnement : enjeux pour les espaces ruraux*, comment les collectivités territoriales se sont emparées de compétences environnementales à l'instar des communes urbaines. Ils reviennent sur les spécificités du rural qui conduisent les élus locaux à convoquer une multitude de solutions de partenariats entre le secteur public et divers acteurs privés, tels que des groupes industriels, des agriculteurs, ou les usagers des services publics.

Après la question de la territorialisation des politiques, c'est celle de l'évaluation de ces politiques qui est posée. Le chapitre 14, *Évaluer les politiques territoriales : enjeux méthodologiques*, par Marielle Berriet-Sollic, Valérie Weber et Virginie Piguet, revient sur les défis méthodologiques à relever pour satisfaire cette ambition d'adapter l'évaluation en vue d'améliorer la politique.

Le chapitre 15, *Politiques de développement rural entre planification centrale et initiatives locales : l'expérience de l'Allemagne et de l'Italie*, est cantonné, lui aussi, à la thématique de l'évaluation. Sophie Thoyer, Pauline Lecole et Anne Cobacho proposent ici de nous emmener en Italie, en Allemagne et en France pour comparer, par l'évaluation, les politiques de développement rural et montrer la diversité de leur mise en œuvre.

Dans le chapitre 16, *Chercheurs, acteurs et décideurs en prospective : des regards pluriels sur l'espace rural*, Christophe-Toussaint Soulard revient sur la pratique de la prospective des espaces ruraux en France depuis quelques décennies, avant de nous sensibiliser à l'intérêt de confronter les scénarios des groupes d'experts aux regards des acteurs des espaces ruraux.

Enfin, le dernier chapitre, le 17, *De la recherche à l'action publique : retours d'expériences*, relate les expériences de deux anciens chercheurs qui ont pris des fonctions dans des collectivités territoriales ou des services déconcentrés de l'État. Dans deux témoignages courts, Anne Le Hy et Jean-Marc Callois montrent comment leur expérience de la recherche a conditionné leur action dans la mise en œuvre des politiques publiques.

P. Perrier-Cornet conclut cet ouvrage en tirant quelques grands enseignements des différentes contributions et propose quelques pistes de recherche à avoir en tête pour poursuivre cette volonté de repenser l'économie rurale.

## Références bibliographiques

Bloch M., 1968. *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*, tome 1, Librairie Armand Colin (1<sup>ère</sup> édition en 1931), Paris, 265 p.

Duby G., 2006. *Histoire de la France, des origines à nos jours*, Bibliothèque historique, Larousse (1<sup>ère</sup> édition en 1970), Paris, 1408 p.

Duby G., Wallon A., 1977. *Histoire de la France rurale de 1914 à nos jours*, éditions du Seuil, Paris.

Gravier J.-F., 1972. *Paris et le désert français*, Flammarion (1<sup>ère</sup> édition par Le Portulan en 1947), Paris, 280 p.

Hervieu B., Viard J., 1994. *Au bonheur des campagnes*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, France, 160 p.

Hervieu B., Viard J., 2001. *L'archipel paysan - La fin de la république agricole*, éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, France, 124 p.

Kayser B., 1990. *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*, Armand Colin, Paris, 316 p.

Mendras H., 1992. *La fin des paysans*, collection Babel, Actes Sud (1<sup>ère</sup> édition par SEDEIS en 1967), Arles, Paris, 446 p.

Perrier-Cornet P., 2002. *Repenser les campagnes*, éditions de l'Aube et Datar, La Tour d'Aigues, France, 279 p.

Schmitt, B., Perrier-Cornet, P., Blanc, M., Hilal, M., 1998. *Les campagnes et leurs villes*, collection Contours et Caractères - Inra et Insee, éditions de l'Insee, Paris, 203 p.



Partie I

**Diversité de pensée et d'analyse  
des espaces ruraux**

## Chapitre 1

# **Une posture de chercheur « passeur-citoyen » : retour prospectif sur un parcours scientifique en économie rurale**

PHILIPPE LACOMBE

La production scientifique de Philippe Perrier-Cornet retient, dès l'abord, l'attention de l'observateur par la diversité des thèmes étudiés au cours d'une quarantaine d'années de recherche. À la différence de beaucoup de chercheurs qui, longtemps et parfois définitivement, restent attachés à un même objet ou à des objets proches, P. Perrier-Cornet parcourt des domaines variés : les exploitations agricoles, les filières agroalimentaires, les territoires ruraux, les politiques publiques, les comparaisons internationales... Son lecteur n'est pas déçu par de telles excursions intellectuelles qui, une fois franchie la familiarisation avec de nouvelles questions, offrent l'attrait de la découverte ; il en vient même à se demander s'il n'est pas victime d'une spécialisation trop affirmée, en s'exposant à un risque d'enfermement et se privant d'une occasion de rafraîchissement et d'ouverture. Peut-on tirer du parcours personnel de ce chercheur des enseignements utiles à la recherche, à la communauté scientifique et à l'accompagnement de sa mission ? Telle est la question que nous nous proposons de traiter dans cette analyse.

Les réflexions théoriques développées par P. Perrier-Cornet viennent-elles fournir un principe d'unité à la variété des thèmes qu'il aborde ? Non, elles ajoutent plutôt à la diversité ! On passe en effet des références marxistes aux concepts néoclassiques. Serait-on alors dans un itinéraire habituel durant la fin du siècle dernier ? Ce serait oublier les divers courants de la pensée institutionnaliste mobilisée pour analyser les filières agroalimentaires ou l'économie des services. Les transformations du rural sont-elles expliquées par l'économie géographique, par les effets de proximité, ou par le cadre territorial et son organisation sociale ? P. Perrier-Cornet n'hésite pas à frayer avec différents courants de la pensée économique, comme d'ailleurs, plus largement, avec la sociologie, la géographie, ou l'analyse des politiques publiques.

De leur côté, les techniques de recherche et de fourniture de la preuve utilisées par P. Perrier-Cornet sont, elles aussi, multiples, en nous faisant passer de la manipulation de

grands fichiers à la démonstration économétrique, du traitement statistique, en passant par l'étude qualitative d'organisations, aux comparaisons internationales.

Nous pourrions sans doute approfondir la diversité des thèmes abordés par P. Perrier-Cornet, discuter de ses composantes et de sa dynamique en nous réjouissant de sa richesse. Bien sûr, nous ne nous refuserons pas ce plaisir, mais nous le soumettrons au projet de dénouer ce foisonnement intellectuel pour mieux en apprécier la portée. S'agit-il d'une exubérance dynamique et tonique ou d'une construction progressive, fertile pour la recherche d'aujourd'hui et de demain dans nos domaines ? Nous voudrions montrer ici que l'unité de ces dynamismes intellectuels peut se trouver dans une posture de recherche qui s'est progressivement affinée pour constituer une ressource utile à l'analyse des changements en cours, dans la réalité comme dans les problématiques de recherche, et dont nous pourrions dégager des perspectives de travail. Plutôt qu'un inventaire des résultats ou une évaluation selon des indicateurs standards utilisés en d'autres lieux, nous cherchons à dégager les contributions aux dynamiques scientifiques actuelles et attendues : libérés des obligations institutionnelles, nous pourrions nous consacrer à ce qui paraît être utile !

## Une posture de chercheur « passeur-citoyen »

Le volume et la diversité de la production scientifique de P. Perrier-Cornet sont évidents. Pour dépasser le commentaire des résultats originaux propres à chaque thématique, qui ne manqueront pas d'être opportunément repérés par les spécialistes, il est utile de rechercher des points communs, des acquis capitalisables et transmissibles, des enseignements significatifs pour l'avenir.

En la matière, on peut d'abord remarquer que la démarche mise en œuvre à propos des différents objets (les exploitations, les filières, les services, les territoires...) est identique. Constatant dans la réalité l'importance (sociale, politique, scientifique) d'une question, d'une situation, d'un débat, l'auteur mobilise une théorie économique pour l'aborder, ce qui lui permet de définir les questions à se poser pour éclairer les interrogations initiales (éventuellement en les reformulant) puis de justifier les techniques de recherche à mettre en œuvre.

On notera ensuite que le point de départ, la préoccupation initiale à la base du travail, concerne toujours l'organisation des acteurs : comment les hommes s'organisent-ils pour produire, échanger, habiter, consommer... ? Telles sont les questions qui animent les travaux et alimentent leur contenu. Quelle est la nature de ces organisations ; quelles sont leurs performances, leur légitimité, leur signification économique et sociale ? Retenir cette préoccupation comme fondatrice signifie que les interrogations et attentes des sociétés d'aujourd'hui ou de demain (qu'elles soient en accord ou non avec les convictions personnelles de l'analyste) ont été explorées ; la citoyenneté (*sensu lato*) n'est pas loin !

Cette unité de démarche en matière d'organisation conduit à de fréquents passages entre les objets d'analyse, les thèmes, les théories, les résultats. Nous proposerons alors de parler d'une posture de chercheur « passeur ». Entendons par là une façon de produire des connaissances nouvelles et vérifiées qui permet de franchir les frontières convenues en s'efforçant d'éclairer les stratégies d'acteurs, particulièrement les décisions publiques. Ces passages, généralement à double sens, font communiquer deux domaines : l'objet d'étude, d'une part, et la théorie, jugée la plus apte à fournir des hypothèses et une démarche, d'autre part. On remarquera que chaque recherche repose sur un travail

empirique de collecte et de traitement d'une information pertinente. La démarche inductive, fréquemment revendiquée, est donc, dès l'origine de la recherche, éclairée par la théorie ; l'interprétation et la capitalisation des résultats se trouvent ainsi préparées.

Une telle organisation de la démarche, généralement partagée, conduit à des passages bienvenus. On en a de multiples exemples dans les travaux de P. Perrier-Cornet. Ainsi, les stratifications sociales agraires (résultat des recherches sur les structures de production) deviennent un facteur explicatif de l'organisation et du développement des systèmes productifs régionaux ; de la théorie économique, on passe à la sociologie des organisations, pour aboutir à l'économie régionale et à la politique publique. Avec ces passages, les frontières deviennent des lieux d'échange et de communication plutôt que des obstacles qui enferment dans des dogmes. La pratique de ces passages invite à repérer ce qui fait sens, et n'est pas seulement la répétition de situations déjà connues (Judet De La Combe et Wismann, 2008). Ainsi on complète l'*individualisme agraire* (Bloch, 1930 et 1931), faisant de l'espace rural un bien privé, en proposant de nouvelles manières de voir, considérant les caractéristiques de biens publics acquises par l'espace rural aujourd'hui. La différenciation ou l'hétérogénéité des situations, des disciplines, des théories ne sont pas niées, elles sont comprises et gérées. Ces passages permettent des mises en relation des différentes sphères de l'activité humaine et concourent ainsi à leur interprétation.

Cette attention particulière et fondatrice portée à l'organisation des acteurs entre eux, dans ces recherches, enrichie par les évaluations réalisées à la demande de responsables opérationnels, nous a conduit à ajouter le terme de citoyen dans notre tentative de caractérisation de cette posture de recherche ; ce terme doit évidemment être compris dans son acception la plus large et non dans son sens partisan. Il ne s'agit pas de défendre une option mais d'éclairer les espaces de choix, les forces à l'œuvre, les alternatives possibles (Rosanvallon, 2006 ; Schnaper, 2014 ; Supiot, 2010).

Sans doute est-il opportun de souligner l'originalité de cette posture de chercheur, passeur et citoyen, non pas pour en faire une figure unique dont il faudrait systématiser et homogénéiser la pratique, mais pour en montrer l'intérêt, et la légitimité de sa reconnaissance. Elle protège contre une spécialisation qui, certes, peut conduire à une forme d'excellence, mais qui risque aussi de rétrécir le champ de vision et de pensée. Cultiver la capacité de passage de frontières élargit le champ culturel et stimule le dynamisme intellectuel. Cette posture est accueillante au pluralisme théorique et aux sollicitations de la réalité. Elle considère la politique publique comme passible de recherche scientifique sans prétendre ou laisser croire que c'est à cette recherche de définir la politique. Plus immédiatement, un premier passage à gérer est celui d'obtenir des données adéquates aux questions étudiées (Desrosières, 2014), ce qui conduit souvent le chercheur à devoir les produire lui-même. On en trouve de nombreux exemples chez P. Perrier-Cornet : pour chacun de ses chantiers, même quand les données primaires ont été collectées par des organismes spécialisés, elles sont soumises à des reconstructions et des traitements spécifiques.

## Une posture adaptée à la nouveauté de la situation contemporaine

Sans doute est-il fréquent d'invoquer la nouveauté d'une situation pour retenir l'attention, mais s'ajoute ici un souci de réalisme et de prudence auquel on est appelé par les crises récentes et répétées dans différents domaines techniques, commerciaux, sanitaires,

juridiques... renforçant le débat politique et le désarroi des acteurs. L'évolution des conditions d'insertion de l'agriculture et du rural dans l'économie et la société change et renouvelle la problématique à mettre en œuvre pour comprendre ces évolutions. Nous ne prétendons pas ici approfondir l'analyse de ces changements, mais nous voudrions utiliser ce qu'on en sait pour tenter de répondre à la question de la pertinence de la posture de chercheur « passeur-citoyen ».

L'espace social concerné par l'agriculture et le rural s'est élargi, diversifié et complexifié; depuis toujours défini et occupé par les producteurs, il s'est progressivement élargi au secteur agroalimentaire, puis aux pouvoirs publics, avant de concerner aujourd'hui la science, l'aménagement de l'espace, l'environnement, la santé, la culture, l'international... Division du travail et multiplication des échanges se combinent pour faire de ces domaines l'affaire de tous (et non pas seulement d'une catégorie de producteurs)... et même des générations futures et des non-humains.

On entrevoit immédiatement qu'entre ces différents acteurs et milieux sociaux, des coordinations vont devoir s'établir. C'est bien sûr le rôle des marchés d'assurer ces coordinations, par la formation de prix qui devraient guider le comportement de ces acteurs et permettre l'ajustement de leurs attentes. Or on sait depuis longtemps que la bonne réalisation de ces mécanismes d'ajustement est soumise à des conditions très restrictives, rarement réunies. Il en résulte des pénalisations de certains acteurs et de la collectivité, du fait des structures des marchés (génératrices de dysfonctionnements) ou même de leurs défaillances pures et simples – dans le cas de biens publics, d'externalités, de monopoles naturels pour lesquels il n'y a pas formation d'un prix. L'ajustement par les marchés peut aussi être refusé au nom de préférences sociales opposées à la sélection de certains acteurs et à l'exclusion d'autres. Ce simple rappel de résultats bien connus ouvre la voie à l'imagination de multiples dispositifs susceptibles de contrôler, créer ou remplacer le fonctionnement des marchés. L'économie marchande (à laquelle certains intérêts voudraient réduire l'économie politique et les politiques publiques...) se trouve donc complétée, guidée, orientée par des pratiques non marchandes indispensables à appréhender si on prétend connaître la réalité ou la transformer (Hatchuel *et al.*, 2010); c'est généralement le cas des chercheurs « passeurs-citoyens », ils ont du travail devant eux ! Les domaines d'intérêt constitués par l'agroalimentaire, l'espace rural, l'environnement sont en effet particulièrement concernés par ces questions de coordinations.

Les biens alimentaires sont des biens de première nécessité depuis fort longtemps soumis aux marchés, ceux-ci pouvant être aménagés, voire remplacés par des dispositifs les plus imaginatifs pour tenter de remédier à leurs dysfonctionnements et défaillances. Les crises récentes montrent que cette histoire n'est pas finie ! Elle retrouve, au contraire, une actualité inattendue. Les biens alimentaires sont coproduits (avec d'autres); c'est évidemment le cas de nombreux biens et services environnementaux : biodiversité, gestion des eaux, des sols ou des paysages, prévention des pollutions et lutte contre les effets de serre... La modernisation marchande de ces dernières décennies a conduit non seulement à ne plus réaliser cette coproduction, mais à détruire des produits pour lesquels les marchés ne sont pas incitatifs.

Malgré ces limites, une régulation par le marché semble aujourd'hui préférée, affirmée, et même célébrée au nom de son efficacité comparée à d'autres modes de régulation, lesquels seraient, selon cette vision, exposés à des défaillances jugées plus graves que celles encourues par le marché. Les termes de ce débat sont bien connus ;

l'actualité politique, nationale, européenne, internationale, souligne à l'évidence la libéralisation, les bienfaits du marché, la considération portée aux regards des marchés, l'attrait du *market oriented*. Ce nouvel espace est marqué, dans sa composition comme dans son fonctionnement, par ces références ; c'est la concurrence qui doit assurer la régulation et toute disposition destinée à l'aménager est considérée comme une distorsion à bannir. Cette évolution des conditions économiques du développement agricole et rural (très schématisée ici) permet d'explicitier les changements de problématique depuis le milieu du xx<sup>e</sup> siècle et nous conduira à réfléchir aux recherches en sciences sociales qu'ils suggèrent.

Après la seconde guerre mondiale, pendant les Trente Glorieuses, l'accord sociopolitique en faveur d'une relance de la production agricole par une modernisation du système productif s'impose, les besoins sont évidents, les progrès techniques sont disponibles, les mécanismes économiques de cette modernisation sont incitatifs et sécurisés (garantie de prix, mobilité intersectorielle, accès à la formation). Certes, les formes sociales prises par cette modernisation (capitalistes, familiales, artisanales, socialistes...) ont donné lieu à débat, débat qui s'est finalement conclu par l'affirmation d'une agriculture familiale organisée, sécurisée, modernisée. La reconnaissance sociopolitique du milieu agricole, la satisfaction des besoins alimentaires, le soutien public étaient réunis pour donner une signification légitime à cette problématique.

La situation actuelle est profondément différente. Les relations intersectorielles, et donc les attentes à l'égard de l'agriculture et du rural, sont polymorphes ; les dispositifs sécurisants sont réduits, au profit d'une régulation concurrentielle risquée, et le champ de concurrence s'élargit. La performance requise se diversifie : elle est économique (compétitivité coût et hors coût), mais aussi environnementale, sociale, assurantielle. Les raretés changent. La signification sociale d'un développement agricole et rural n'est plus évidente. Les références nécessaires à la gestion de cette situation nouvelle manquent encore souvent. La transition d'une problématique à l'autre (encore incertaine) est, bien sûr, éprouvante ; elle modifie la place du rural et de l'agricole dans l'économie et la société. Elle transforme les conditions d'exercice et de légitimité du métier d'agriculteur et des usages du rural. Le champ des recherches en sciences sociales est donc largement ouvert.

Cette évolution de l'espace économique, social, cognitif, dans lequel l'agriculture est appelée à s'insérer, conduit à un constat paradoxal. Envisagée à travers les indicateurs classiques (place dans le produit intérieur brut ou l'emploi), l'agriculture est aujourd'hui marginale ; envisagée dans ses fonctions (alimentaires, environnementales, territoriales, commerciales, politiques...) ou dans ses relations (marchandes et non marchandes) avec les sociétés contemporaines, elle devient centrale (Hervieu *et al.*, 2010 ; Micoud, 2004). On parle parfois de déssectorisation ou de multifonctionnalité de l'agriculture pour évoquer cette diversité de relations se combinant à son activité alimentaire définie dans les nomenclatures ou le droit. Les passages évoqués ci-dessus deviennent fréquents et diversifiés, ouvrant la voie aux chercheurs « passeurs » !

Les conséquences de ce constat sont importantes ; les conditions de légitimité de l'agriculture et du rural dans les sociétés évoluent, leurs reconnaissances ne dépendent plus des mêmes facteurs que dans les périodes précédentes. Plus largement encore, cette évolution fait de l'agriculture un lieu significatif et illustratif de l'évolution du système économique dans son ensemble. Les espoirs mis dans la libéralisation vont-ils se vérifier

ou conduire à des dispositifs hybrides, associant marchés et organisations ? Quelles places vont prendre les interventions publiques ? Ces interrogations concernant notre système économique sont particulièrement présentes à propos de l'agriculture aujourd'hui. Les recherches en sciences sociales ne manquent pas de sollicitations !

## Une posture ouverte sur l'avenir

La posture originale pratiquée et enrichie par le chercheur « passeur-citoyen » est-elle en mesure de guider, de promouvoir des recherches susceptibles d'éclairer certaines des questions posées ci-dessus, à partir du constat de l'insertion de nos domaines d'intérêt, l'agriculture et le rural, dans un nouvel espace de fonctionnement ? Pour aborder cette question, nous considérerons trois thèmes qui, sans prétention à l'exhaustivité, se situent à l'intersection du programme de travail suivi par P. Perrier-Cornet et des préoccupations repérées ci-dessus : les acteurs et leurs activités, les coordinations, les politiques publiques.

### De nouvelles proximités entre acteurs et entre activités

Selon une formule de P. Perrier-Cornet (2002), *aujourd'hui, l'agriculture ne fait plus le rural*. Des activités qui s'étaient, au cours du xx<sup>e</sup> siècle, socialement et géographiquement séparées (à cause de la division du travail, la spécialisation agricole des campagnes, la concentration urbaine) se trouvent aujourd'hui rapprochées par la modification des lieux de résidence, et donc par des actions communes à traiter ou par des biens communs à gérer. Les mobilités qui sont à l'origine de ces nouvelles proximités transforment le paysage naturel et social. L'économie géographique les explique en considérant les économies d'échelle et les coûts de transport. L'évaluation de ces transformations rencontre des difficultés car des données font défaut à cause de l'absence de prix (cas de défaillances des marchés) ; l'identification et la quantification des effets propres de telles ou telles mesures de politique économique se heurtent à l'absence de témoin.

Après avoir craint et dénoncé le désert français (Gravier, 1947), on s'inquiète aujourd'hui d'une « surdensification » consommatrice abusive d'espace. Les coûts et avantages comparés attachés à une résidence ou à une implantation rurales (foncier, construction, transport) seront-ils en mesure de réguler ces flux de population ? Les études, effectuées depuis longtemps, de ces flux transformateurs du rural gagneraient à être complétées par celle des flux de revenus. Les travaux d'économie régionale de Talandier (2007) et Davezies (2008), en élargissant les approches de la théorie de la base à l'évaluation de flux de revenus entre territoires, ouvrent des pistes dans ce sens.

L'espace rural est un lieu d'articulation entre activités productives, environnement, et économie présentielle<sup>1</sup>. Cette proximité est souvent difficilement gérée par l'économie marchande et justifie la mise en place (par les collectivités locales, les Parcs et autres gestionnaires des espaces naturels, les associations, les agences, la société civile...) d'une organisation, souvent innovante, imaginant et gérant localement ces articulations. La capitalisation, intellectuelle et opérationnelle, de ces nombreuses

---

1. Selon la définition de l'Insee, *les activités préSENTIELLES sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes.*

expériences (Tardieu, 2012) reste à faire. Cette articulation entre activités économiques et environnement justifie une orientation de la recherche agronomique et des innovations porteuses d'une double performance, économique et écologique (Chevassus-Au-Louis, 2006 ; Griffon, 2013 ; Guillou *et al.*, 2013). Sous l'action de quelques agronomes attentifs et de responsables conscients, on assiste à un renouvellement de l'agronomie – et de ses relations avec l'écologie – et de l'ingénierie dans ce domaine. Sans doute le mouvement est-il encore débutant, le vocabulaire n'est-il pas stabilisé, l'appareil de développement agricole n'est-il pas (pas encore ?) entièrement mobilisé, mais le changement semble engagé, des expériences existent sur le terrain, la loi d'avenir agricole, publiée le 14 octobre 2014 au Journal officiel, s'inscrit dans cette pensée. Les innovations à double effet, les investissements, les formes d'organisation appelées par les systèmes innovants (au sein des exploitations comme entre exploitations) (Inra, 2013 et 2014) ouvrent de nouvelles voies de recherche qui pourraient montrer un renouvellement de la notion même d'exploitation, des systèmes d'activités des ménages agricoles et de l'action collective.

Les agriculteurs sont aussi concernés par ces nouvelles proximités au titre de la commercialisation des produits selon une des formes de vente directe (Chiffolleau, 2012). On peut y voir simplement la saisie d'une opportunité économique ou, plus fondamentalement, la recherche de nouvelles relations entre producteurs et consommateurs. Pour les agriculteurs, ces proximités peuvent également favoriser une pluri-activité ; Aubert et Perrier-Cornet (2009) se sont opportunément posé la question de la répartition des activités extérieures selon la taille des exploitations. Cette question est importante au regard du revenu de l'exploitant, de la gestion du temps, du fonctionnement de l'exploitation ; elle est naturelle chez un chercheur intéressé par l'évolution du système productif agricole et les transformations du milieu rural (exemple de passage !). Intuitivement, on s'attendrait à une présence préférentielle des activités extérieures dans les petites exploitations, or ces activités apparaissent plus fréquemment dans les grandes, ce qui conduit à penser que ces dernières détiennent, davantage que les petites, des moyens nécessaires à la création et à la gestion de ces systèmes d'activités multiples. Un travail du même genre pourrait avantageusement être envisagé aujourd'hui concernant l'épargne et l'investissement en agriculture, éclairant ainsi, à bon escient, les débats sur la compétitivité actuelle et future du secteur. La posture du chercheur « passeur-citoyen » serait ici encore bienvenue !

La gestion de la nature, amorcée avec l'identification de différents types d'espaces naturels comme avec les mesures agro-environnementales, ne manquera pas de solliciter la recherche dans l'avenir. Définition des pratiques à mettre en œuvre, de leur échelle, des modes d'intervention publique et de contrôle, révélation des coûts des efforts réalisés par les producteurs, évaluation de leurs effets propres sont autant de thèmes à étudier.

Ces nouvelles proximités (permanentes ou passagères *via* les loisirs) entre activités et entre acteurs sont évidemment l'occasion de rencontres entre des groupes et des modèles sociaux différents, motifs d'échanges ou de conflits qui retiennent déjà opportunément l'attention de sociologues. Depuis l'étude de la commune de Plovézet (Morin, 1967), les villages et les sociétés rurales (Mendras, 1995), aujourd'hui transformés par ces proximités, retrouvent un intérêt chez les observateurs (Dibie, 2006 ; Le Goff, 2012). Le développement de ces proximités devrait amener les chercheurs en sciences sociales analysant le milieu rural à étudier les facteurs et l'évolution des implantations d'activités et de

résidences à la campagne. Cela les conduirait à s'intéresser davantage à la ville, à l'urbanisation, à renouveler l'analyse des relations entre ville et campagne et à éclairer plus efficacement les politiques d'aménagement.

## L'évolution des relations et coordinations

La diversification des activités rurales que l'on vient d'évoquer entraîne un développement des relations et coordinations entre ces activités au sein des territoires ruraux comme avec l'extérieur. Ces coordinations s'établissent à partir des produits (coordination verticale) ou à partir du territoire (coordination horizontale).

La coordination verticale, avec l'intégration des exploitations dans les échanges avec leur amont ou leur aval, a d'abord retenu l'attention. Interprétée comme une manifestation de la division du travail, de nombreux travaux lui ont été consacrés, surtout dans les années 1960, au cours desquelles on y a vu une transformation profonde dans l'organisation agricole susceptible de stimuler des pratiques innovantes bienvenues, mais aussi des effets de domination exercés par les pôles intégrateurs. Plusieurs voies de recherche, enrichies ou parfois mises en place par P. Perrier-Cornet, retiennent l'attention, concernant :

- la construction sociale de l'organisation des filières agroalimentaires; ainsi, les analyses sur les filières fromagères sous appellation d'origine contrôlée sont très stimulantes et invitent les sciences sociales appliquées aux domaines agricole et rural à participer au développement des recherches sur la construction institutionnelle des marchés et de leur fonctionnement (partage des tâches, définition des produits, prise de décision, rentes générées par l'organisation...); dans le domaine agroalimentaire les objets d'étude sont, ici, précieux;

- la concurrence entre filières, et notamment les stratégies d'imposition de règles pénalisantes pour les concurrents (Jeanneaux et Perrier-Cornet, 2011);

- l'organisation verticale, qui à la suite des analyses de Coase (1937) et Williamson (1985) peut être expliquée à partir des coûts de transaction, des coûts d'organisation, de la spécificité des produits et des actifs. Certes, comme on le sait, ces notions de coûts ne se prêtent pas facilement à la quantification, mais l'analyse de leur constitution et de leur agencement permet déjà de sensibles progrès dans la compréhension de la relation.

La coordination horizontale trouve son origine dans la proximité, le voisinage. Les produits ne sont pas nécessairement exclus de cette coordination mais c'est le territoire, dans ses dimensions socio-économiques, historiques, culturelles, qui la fonde (Aubert *et al.*, 2009; Fourcade *et al.*, 2010). Il s'agit d'une construction plus complexe que l'intégration verticale car elle associe des ensembles de populations ou d'entreprises hétérogènes. Ici, l'espace n'est pas un simple support d'activités mais un lieu de création et d'innovation. Selon une formule proposée par Veltz (1994 et 2012), *on passerait ainsi d'une géographie des coûts à une géographie des organisations*. Cette vision s'insère dans une littérature fournie, depuis Marshall et les districts industriels, relancés en Italie, notamment par Beccatini (1988), jusqu'aux systèmes productifs locaux étudiés par les Grenoblois (Gumuchian et Pecqueur, 2007) ou les systèmes agroalimentaires localisés (Muchnik et De Sainte-Marie, 2010). Ces travaux ont marqué la politique économique; ils ont inspiré la création des pôles de compétitivité, des pôles d'excellence rurale, des Parcs naturels, et inspireront peut-être, demain, la création des GIEE (groupements d'intérêt économique et environnemental), proposés par la loi d'avenir agricole.

Contrairement à ce qui est parfois dit ou supposé aujourd'hui, il n'y a pas opposition entre les coordinations verticales et horizontales, mais plutôt complémentarité; le cas des fruitières de Franche-Comté est significatif à cet égard (voir le chapitre 5). La coordination horizontale peut concourir à des actions concernant la coordination verticale, à propos de la définition des produits et de leurs spécificités, la mise en marché, les actions collectives sur les biens communs, la création de nouvelles relations (avec les consommateurs, ou avec l'environnement comme on l'a évoqué ci-dessus à propos des activités).

Toutes ces observations conduisent parfois à parler de « reterritorialisation » de l'agriculture, faisant suite à l'ambition de « déterritorialisation » qui, au nom du progrès, était dominante durant la période productiviste. Cette évolution est illustrée sur le terrain par de nombreuses initiatives (Esposito-Fava, 2013 ; Maaaf, 2014 ; Terrena, 2010) ; celles-ci restent locales, dispersées, hétérogènes, elles appellent des recherches contribuant à leur interprétation et à leur capitalisation, pour lesquelles les postures du chercheur « passeur-citoyen » seront certainement utiles, comme le seront aussi ses propositions de figures des territoires ruraux (figures de la campagne-ressource, de la campagne-cadre de vie, ou de la campagne-nature, proposées par Perrier-Cornet en 2002). Selon les lieux, ces figures se combinent ou s'affrontent, en renouvelant les formes de gouvernance des territoires (Lacombe, 2012 ; Le Galès, 2006).

## Le renouvellement de la gouvernance des organisations et de la politique publique

Parce qu'ils sont consacrés à l'analyse critique des organisations (socio-économiques, productives, industrielles, commerciales, environnementales...), il est naturel que les travaux de P. Perrier-Cornet débouchent sur des questions de gouvernance et de politique publique. Il aborde ces questions, comme nous l'avons souligné ci-dessus dans la recherche de l'unité de son travail, dans un état d'esprit que nous avons qualifié de citoyen : il ne s'agit pas de dire comment les choses doivent se passer, mais de procéder à l'analyse critique de comment elles se passent et comment elles pourraient se passer. C'est en ce sens qu'on peut éclairer les décisions et non en cherchant à les imposer au nom d'une optimalité, même prétendument scientifique.

Cette posture intellectuelle est bienvenue aujourd'hui ; l'évolution, laborieuse et conformiste, des politiques agricoles, environnementales, territoriales, vient illustrer la vision de North (1990) sur la *dépendance au sentier*, soulignant l'inertie des structures en place. Mais, si on change d'échelle d'observation, de nombreuses initiatives locales témoignent d'une capacité d'innovation. Malheureusement, ce renouvellement ne marque pas (pas encore ?) la pensée macroéconomique et macrosociologique, qui ne s'écarte pas du « sentier ». C'est pourquoi il semble opportun, dans les domaines de recherche qui nous intéressent ici, de repérer les acquis et les prolongements qu'ils pourraient connaître en faveur d'un élargissement se libérant du « sentier ». Des prolongements congruents avec l'évolution des problématiques (voir ci-dessus la description d'une recherche adaptée à la nouveauté de la situation contemporaine) apparaissent clairement dans la posture décrite ; ils procèdent des travaux de prospective, des recherches sur les modes de gouvernance (des filières, des territoires, des collectivités et organisations) et des exercices d'évaluation. La prospective présente cet attrait d'inviter ses auteurs à penser des scénarios, y compris ceux qu'ils n'apprécient pas (puisque des scénarios appréciés viennent compenser !) ; il s'ensuit habituellement un débat participatif et éducatif. Disposant d'un

bien devenu commun, les auteurs et utilisateurs des scénarios sont généralement disponibles pour un approfondissement qui ne nie pas les différences, voire les oppositions; les controverses peuvent devenir productives. Les prospectives sur l'espace rural, et les publications qui ont suivi (Mora, 2008), sont illustratives de ces vertus de la prospective. Les évaluations des politiques publiques (Trouvé *et al.*, 2013) qui se développent opportunément aujourd'hui fournissent des thèmes et des hypothèses de recherche concernant les transformations globales d'un domaine (et non pas seulement d'une localité). Les progrès attendus dans la mesure des effets propres de ces politiques devraient en améliorer le rôle dans la genèse de nouvelles recherches. L'analyse des modes de gouvernance comparée (à propos de l'économie viticole ou des formes de reproduction des exploitations familiales, par exemple) souligne opportunément la diversité des organisations et des fonctionnements de l'économie marchande, invitant à voir dans les marchés des constructions sociales ou politiques (*sensu lato*) plutôt qu'un phénomène naturel. Même dans les filières typiquement industrielles marchandes, le rôle de l'organisation sociale est utile, voire indispensable, pour expliquer leur organisation et leur fonctionnement.

Les structures de gouvernance, qu'elles soient privées, publiques ou hybrides (voir par exemple, dans les travaux qui nous intéressent ici, la mise en œuvre de la politique d'installation des agriculteurs, la gouvernance de filières fromagères ou viticoles, ou encore de territoires) apparaissent très diversifiées. Cette diversité semble même en cours d'enrichissement avec la différenciation des marchés, les systèmes productifs localisés, le développement des circuits courts... La division du travail ne semble pas assurer une convergence des formes d'organisation, comme on a pu souvent le penser avec leur fréquente industrialisation. On notera que l'action publique connaît de profonds changements. Les questions à traiter sont plus incertaines, les références font souvent défaut, elles associent de multiples agents aux dotations inégales, elles appellent une organisation sur le mode « projet », associant souvent les dimensions techniques, économiques, culturelles, combinant des actions marchandes et non marchandes, imposant des révisions en cours d'action, réunissant des intérêts publics, associatifs, privés... En outre, cette action publique est souvent éclatée en de multiples niveaux qui achèvent de compliquer son organisation.

## Conclusion

Le parcours de P. Perrier-Cornet donne à ses travaux une place originale dans la vie intellectuelle de son milieu, celui de la recherche économique appliquée à l'agriculture et la ruralité. Cette originalité nous paraît procéder d'une posture de chercheur « passeur-citoyen »; cette posture a montré sa fertilité pour analyser les transformations de ce domaine, proposer des voies de recherche futures et éclairer les décisions publiques. Cette fertilité a été encouragée par des activités de formation de jeunes chercheurs et d'animation du milieu scientifique dont il n'a pas été question ici; on en trouvera des illustrations dans la suite de cet ouvrage.

Passons sur le travail que cette posture aux frontières implique pour noter plutôt l'autonomie intellectuelle et la capacité d'initiative qu'elle requiert. Une telle démarche expose à des risques de dispersion, de superficialité, d'incompréhension mais elle laisse espérer, comme on l'a vu ici, des explications compréhensives et convaincantes sur des thèmes originaux. Ces choix méthodologiques placent ces travaux au cœur des débats sur l'évolution de la science économique elle-même; ils apportent, dans ces débats parfois paralysants, une stimulation bienvenue.

## Références bibliographiques

- Aubert F., Piveteau V., Schmitt B., 2009. *Politique agricole et territoires*, collection Update sciences et technologies, éditions Quae, Paris.
- Aubert M., Perrier-Cornet P., 2009. Is there a future for small farms in developed countries? Evidence from the French case. *Agricultural Economics*, 40 (s1 Special issue "small farms: decline or persistence?"), 773-787.
- Beccatini G., 1988. Les districts industriels en Italie. In : *La flexibilité en Italie* (M. Maruani et al., eds), Syros, Paris, 261-270.
- Bloch M., 1930. *L'individualisme agraire de la France du XVIII<sup>e</sup> siècle*, Armand Colin, réédition Montfort (1978), Paris.
- Bloch M., 1931. *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*, Librairie Armand Colin, nouvelle édition (1968), Paris.
- Chevassus-Au-Louis B., 2006. Refonder la recherche agronomique : leçons du passé, enjeux du siècle, In : *Leçon inaugurale du groupe ESA*, 27 septembre 2006, Angers.
- Chiffolleau Y., 2012. Circuits courts alimentaires, dynamique relationnelle et lutte contre l'exclusion en agriculture. *Économie rurale*, 332, 88-101.
- Coase R., 1937. The Nature of the Firm, *Economica, New Series*, 4(16), 386-405.
- Davezies L., 2008. *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, La République des Idées, Seuil, Paris.
- Desrosières A., 2014. *Prouver et gouverner - Une analyse politique des statistiques publiques*, La Découverte, Paris.
- Dibie P., 2006. *Le village métamorphosé, révolution dans la France profonde*, collection Terres humaines, Plon, Paris.
- Esposito-Fava A., 2013. Concilier performances économique et environnementale. *Chambres d'agriculture*, 1024, 15-34.
- Fourcade C., Muchnik J., Treillon R., 2010. *Coopération, territoires et entreprises agro-alimentaires*, collection Update, sciences et technologies, éditions Quae, Paris.
- Gravier J.-F., 1947. *Paris et le désert français*, Le Portulan (réédition par Flammarion en 1972), Paris.
- Griffon M., 2013. *Qu'est-ce que l'agriculture écologiquement intensive ?*, éditions Quae - AEI, Paris.
- Guillou M., Guyomard H., Huyghe C., Peyraud J.-L., 2013. Résumé du rapport «Le projet agro-écologique, vers des agricultures doublement performantes - Propositions pour le Ministre», Inra Science et Impact - Agreenium, Paris, 11 p.
- Gumuchian H., Pecqueur B., 2007. *La ressource territoriale*, Economica, Anthropos, Paris.
- Hatchuel A., Favereau O., Aggeri F., 2010. *L'activité marchande sans le marché - Colloque de Cerisy*, Presses des Mines, Paris.
- Hervieu B., Mayeur N., Muller P., Purseigle F., Rémy J., 2010. *Les mondes agricoles en politique, de la fin des paysans au retour de la question agricole*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Inra, 2013. Freins et leviers à la diversification des cultures - Étude au niveau des exploitations et des filières. Synthèse de l'étude réalisée par l'Inra à la demande des ministères en charge de l'agriculture et de l'écologie - Délégation à l'expertise scientifique, à la prospective et aux études, Paris.
- Inra, 2014. Conception et adaptation de systèmes de production agricole à hautes performances, In : *Colloque Salon international de l'agriculture*, 25 février 2014, Parc des expositions de la porte de Versailles, Paris.
- Jeanneaux P., Perrier-Cornet P., 2011. Stratégie d'élévation des coûts des concurrents pour préserver un système productif agroalimentaire : le cas d'une filière fromagère d'appellation d'origine. *Revue d'économie industrielle*, 138, 115-138.

- Judet De La Combe P., Wismann H., 2008. *L'avenir des langues. Repenser les humanités*, éditions du Cerf, Paris.
- Lacombe P., 2012. Villes-Campagnes, quelles relations, quel contrat? *Compte-rendu de l'Académie d'agriculture de France*, 92(2).
- Le Galès P., 2006. *Gouvernement et gouvernance des territoires. Problèmes politiques et sociaux (n°922)*, La documentation française.
- Le Goff J.P., 2012. *La fin du village, une histoire française*, Gallimard, Paris.
- Maaaf, 2014. 10 clefs pour comprendre l'agro-écologie, agriculteurs, produisons autrement, Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt, Paris, <<http://agriculture.gouv.fr/definition-agroecologie>> (consulté le 14 septembre 2014).
- Mendras H., 1995. *Les sociétés paysannes*, Folio-histoire, Gallimard, Paris.
- Micoud A., 2004. Des patrimoines aux territoires durables. Ethnologie et écologie dans les campagnes françaises. *Ethnologie Française*, XXXVII(2), 13-22.
- Mora O., 2008. *Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030. Des relations villes-campagnes en émergence ?*, collection Science Update, éditions Quae, Paris, 112 p.
- Morin E., 1967. *La métamorphose de Plovézet, commune de France*, Biblio-essais, Fayard, Paris.
- Muchnik J., De Sainte-Marie C., 2010. *Le temps des Syls*, éditions Quae, Versailles.
- North D.C., 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press.
- Perrier-Cornet P., 2002. *Repenser les campagnes*, éditions de l'Aube et Datar, La Tour d'Aigues, France, 279 p.
- Rosanvallon P., 2006. *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, collection Les livres du nouveau monde, Seuil, Paris.
- Schnaper D., 2014. *L'esprit démocratique des lois*, Collection NRF essais, Gallimard, Paris.
- Supiot A., 2010. *L'esprit de Philadelphie, la gestion sociale face au marché total*, Seuil, Paris.
- Talandier M., 2007. *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation : le cas du monde rural français*, université de Paris XII-Val de Marne et Institut d'urbanisme de Paris.
- Tardieu V., 2012. *Vive l'agro-révolution française!*, Pour la science, Belin, Paris.
- Terrena, 2010. *Sentinelles de la terre, mettre en pratique une agriculture écologiquement intensive*, éditions Terrena, Paris.
- Trouvé A., Berriet-Sollec M., Lépicié D., 2013. *Le développement rural en Europe, quel avenir pour le deuxième pilier de la politique agricole commune*, collection Business et innovation, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles.
- Veltz P., 1994. *Des territoires pour apprendre et innover*, édit. Charles Léopold Mayer, éditions de l'Aube.
- Veltz P., 2012. *Des lieux et des liens - Essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, l'Aube Poche, éditions de l'Aube, La tour d'Aigues, France.
- Williamson O.E., 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, New York.

## Chapitre 2

# De l'économie rurale agricole à l'économie spatiale et régionale, trente ans d'analyse des espaces ruraux

FRANCIS AUBERT ET BERTRAND SCHMITT

Par l'examen, principalement mené dans le cadre de la France, de trente ans de transformation des espaces ruraux et des grilles d'analyse qui cherchent à en rendre compte, nous proposons dans ce chapitre la vision d'un mouvement d'intégration de l'économie rurale dans l'économie régionale, dans une sorte de convergence à bénéfice mutuel. L'analyse des espaces ruraux va y trouver ses modèles explicatifs généraux, tandis que la prise en compte de ces analyses va enrichir l'appréhension globale en en précisant certains points qui discutent et confortent la théorie. En travaillant sur les espaces ruraux, on procède par identification d'une catégorie d'espaces particuliers pour tenter de leur appliquer une analyse pertinente, ce qui ne va pas de soi d'un point de vue méthodologique. On court en effet le risque d'isoler un sous-ensemble d'un système englobant sans lequel la compréhension des phénomènes sociaux est partielle, voire trompeuse, mais aussi celui de produire des explications *ad hoc*, à partir de grilles de lecture adaptées spécialement aux observations retenues, voire au groupe d'intérêts défendus. Cela peut en revanche se justifier si l'espace en question est le lieu de production de certains faits sociaux inexistantes ou inobservables ailleurs, mais aussi si c'est un lieu de manifestation de faits généraux qui trouvent là une expression particulière pour l'observateur ou l'analyste. C'est le statut du rural pour l'analyse économique qui est ainsi posé. Le propos n'est pas ici de nature épistémologique, il cherche à rapprocher l'évolution des faits et l'évolution des idées, les transformations des campagnes et les représentations qu'en donnent les chercheurs. La période contemporaine connaissant un bouleversement de la place des campagnes dans les sociétés et les économies occidentales, conduisant à une intégration accrue, la question est posée de la capacité de la recherche à renouveler ses cadres d'analyse pour en prendre la mesure.

En vue d'éclairer cette question, on procédera ici en quatre temps. La première section va pointer le changement principal survenu dans les années 1980, faisant passer les représentations du rural d'une base sectorielle agricole à une base spatiale régionale. La deuxième section pose les éléments de constat qui tracent les modifications socio-

économiques des campagnes depuis trente ans, notamment dans leur lien à la ville. La troisième section replace ces évolutions dans les cadres d'analyse qui ont été construits pour en rendre compte, en recourant notamment à l'économie géographique, dont les approches ont été renouvelées dans les années 1980-1990 à la suite des travaux de Krugman (1991). Enfin, en guise de conclusion et dans la perspective des travaux à venir, la dernière section envisage les dimensions complémentaires à inscrire dans le prolongement des dynamiques de recherche ainsi retracées.

## Un changement de paradigme qui ouvre les portes de l'analyse régionale

Des évolutions de fond traversent effectivement l'histoire contemporaine des espaces ruraux européens ; elles tendent à les inscrire dans le processus général d'urbanisation que la France est en train d'achever (Levy, 2013). Qu'il s'agisse des manières de vivre et d'habiter, de produire et d'échanger, les déterminants des rapports à l'espace sont aujourd'hui des déterminants généraux, même si les combinaisons régionales, et notamment le jeu des acteurs locaux, en font varier les modalités territoriales. Face à ces modifications structurelles, la représentation traditionnelle du rural, qui repose sur le clivage entre ville et campagne et sur une série de dualités opposant tradition et modernité, stabilité et mobilité (Mischi et Renahy, 2008), a progressivement perdu sa force explicative. Le passage à d'autres représentations s'est opéré en plusieurs temps mais il a requis un changement de paradigme, survenu dans les années 1980.

Historiquement, l'analyse des économies rurales a privilégié la représentation en forme de systèmes agraires, qui combinent les facteurs de production selon des critères locaux. Ce sont les structures productives qui prédominent mais la contextualisation permet d'accorder une place significative aux caractéristiques de milieu et à la dimension culturelle (tradition, savoir-faire, histoire, trajectoire). L'atout essentiel de ces approches réside dans leur capacité à prendre en compte, par concours pluridisciplinaire, les spécificités locales sous forme d'équilibres localisés mais leur limite principale tient à la focalisation sur les facteurs explicatifs internes au système local, au détriment des facteurs externes (Larrère, 1984). Les évolutions ont été guidées par la nécessaire prise en compte de l'environnement économique des exploitations agricoles, qui a abouti à des analyses en termes de filières régionales. Du point de vue économique, ces analyses introduisent le capital industriel, dont les figures régionales deviennent des déterminants essentiels des filières agricoles et, en conséquence, des exploitations. Les comparaisons régionales (celles de Cavailhès *et al.*, en 1987, pour l'analyse comparée de la Bretagne, de la Bourgogne et de la Franche-Comté) permettent de mettre en lumière la capacité explicative des combinaisons infranationales de structures de marché et de stratégies d'acteurs. Ces évolutions ont abouti à la construction de la notion de système productif régional (Perrier-Cornet, 1988), qui permet de concilier les spécificités locales liées à l'histoire et aux données pédoclimatiques avec les déterminants généraux qui contraignent l'économie du site.

Cette démarche, qui se rattache à la tradition structuraliste<sup>1</sup>, est assez particulière au contexte français ; c'est de sa rencontre avec les travaux de tradition anglo-saxonne que

---

1. Dans le courant de pensée structuraliste qui marque l'ensemble des sciences humaines à partir de 1950, le travail des économistes est caractérisé, en négatif par rapport aux approches évolutionnistes et micro-économiques, par la prévalence des interactions au sein des systèmes sociaux, lesquelles définissent leurs propriétés organiques et leur capacité de reproduction.

vont surgir des modèles à la fois plus classiques et plus explicatifs à partir des années 1980. On trouve les références de départ, en économie du développement et en économie urbaine, dans les travaux de Lewis et d'Alonso. Le premier, Lewis (1954), pose l'analyse des ajustements structurels à partir du marché du travail ; celui-ci est composé d'un secteur traditionnel, rural et agricole, qui dispose d'une offre de travail illimitée, et d'un secteur moderne, industriel et urbain, où l'offre est plus limitée. L'analyse est réglée par l'évolution de la productivité du travail. Cette vision duale a contribué à imprimer la place prépondérante de l'agriculture dans les représentations des rapports entre ville et campagne en période contemporaine. Le deuxième, Alonso (1964), se place d'emblée en situation de concurrence pour l'usage du sol, en contexte urbain. Il raisonne depuis un centre qui regroupe tous les emplois et activités, à partir duquel vont s'ordonner les décisions de localisation des agents économiques et se déterminer les valeurs du sol. Les hypothèses classiques de l'économie urbaine, d'homogénéité et d'isotropie<sup>2</sup> notamment, permettent de faire jouer la distance au centre, fonction des coûts de transport, tout spécialement pour les déplacements entre domicile et lieu de travail, pour envisager la distribution des agents économiques et l'allocation optimale du sol. Cette représentation opposant centre et périphérie schématise à l'extrême les relations entre ville et campagne dans la tradition de Von Thünen<sup>3</sup> ; elle place l'analyse des espaces ruraux d'emblée sous influence urbaine mais, en étendant les territoires à usage exclusivement résidentiel, elle repousse loin des villes-centres les usages agricoles des sols.

La convergence s'effectue dans les années 1980 à partir de points de vue disciplinaires différents (géographie, économie agricole ou rurale, sociologie, notamment) et dans des contextes variés, tant européens que nord-américains. Ainsi, Irwin *et al.* (2010) rappellent que, dès le début des années 1980, Edwards (1981) insiste sur le caractère de moins en moins agricole des économies rurales et sur la nécessité d'en tenir compte dans les analyses des déterminants de la croissance de ces espaces. Plusieurs auteurs, dont Barkley (1993), mettent en avant la diversité des secteurs d'activités économiques dans l'espace rural, à prendre en compte tant du côté industriel que du côté des services. Parallèlement, le développement urbain au-delà de ses frontières historiques conduit à une reconfiguration des espaces périphériques (Bauer et Roux, 1976) et amène à repenser les relations entre ville et campagne au travers des flux de migrations résidentielles de l'urbain vers le rural (Berry, 1976 ; Champion, 1989) et des flux corrélatifs de migrations pendulaires, du rural ainsi périurbanisé vers les centres d'emploi urbains (Boudoul et Faur, 1982). C'est dans cette mouvance que sont construits de nouveaux découpages spatiaux permettant la prise en compte de ces nouveaux liens territoriaux et l'analyse de leur influence sur le développement local et régional, que ces découpages soient des *Functional Economic Areas* comme aux États-Unis ou un zonage en aires urbaines (ZAU) à la française (encadré 1).

C'est cet ensemble de considérations qui amène Brun *et al.* (1992) à mettre en avant l'absence, dans les travaux d'économie rurale de la période précédente, de deux composantes essentielles : d'une part, la combinaison des fonctions de production et de

2. L'économie urbaine suppose que les propriétés physiques d'un milieu ne varient pas en fonction de la direction ; la distance au centre est donc le seul facteur spatial à prendre en compte.

3. Dans son modèle de 1826, Von Thünen propose une explication de la répartition des productions agricoles en fonction de leur distance à une ville-centre dans une plaine isotrope, en y introduisant un concept de rente foncière liée à la distance au marché.

consommation, de moins en moins réglées par l'activité agricole et de plus en plus par les dynamiques résidentielles, et d'autre part, les flux et échanges qui font des espaces ruraux des espaces ouverts, sous-ensembles de structures spatiales plus larges. Sur ces bases, Brun *et al.* (1992) et, à leur suite, Cavaillès *et al.* (1994) proposent un programme de recherche qui rapproche explicitement l'analyse des dynamiques rurales de l'économie régionale et urbaine, et qui vise à ouvrir trois chantiers complémentaires : le premier se centre sur les déterminants micro-économiques des choix résidentiels des ménages ; le second sur les logiques de localisation des activités en lien notamment avec le marché du travail mais aussi avec la demande localisée ; le troisième sur l'organisation des territoires. Pris sous cet angle, le constat empirique peut alors être précisé.

### **Encadré 1. Définitions et délimitations statistiques du rural et de l'urbain dans les nomenclatures spatiales françaises**

*Philippe Perrier-Cornet*

Il faut d'abord souligner une constante : en général, dans les nomenclatures statistiques, l'espace rural n'est pas défini en tant que tel, mais comme un solde, ce qui reste après avoir délimité l'urbain.

#### **Unités urbaines et communes rurales**

En France, l'Insee a défini dès 1954 l'urbain et le rural à partir du maillage communal : *on appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes contigües présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 m entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine sont considérées comme rurales.* Cette définition est toujours utilisée dans les productions statistiques de l'Insee et d'autres organismes français. Le critère définissant l'urbain est l'agglomération, ou la concentration de populations. Le seuil seul de population de 2 000 habitants pour définir la ville était d'ailleurs déjà utilisé dans la statistique française depuis 1856.

#### **Le zonage en aires urbaines ZAU de 1996 et le zonage ZAU-ER**

À partir de 1996, l'Insee a produit une nouvelle nomenclature spatiale, complémentaire de la précédente, toujours à partir du maillage communal. Le principe est le même, consistant à partir de l'urbain et à délimiter le rural comme solde, mais les critères de délimitation des catégories ont fortement changé, pour tenir compte de l'évolution des relations entre villes et campagnes, mais aussi de ce que l'on considère aujourd'hui l'emploi, et non plus la population, comme facteur principal de l'agglomération (qui fait écho aux avancées de la nouvelle économie géographique dans les années 1990). Cette nomenclature, dénommée zonage en aires urbaines (ZAU), a eu pour but de donner une définition plus restrictive et différente de la notion de ville, de ce qui est urbain, et de délimiter les zones d'influence des villes pour tenir compte du développement du phénomène de périurbanisation, lié à l'accroissement rapide des déplacements entre domicile et lieu de travail, rendu possible par la diffusion de l'automobile et l'amélioration des infrastructures routières.

#### **L'espace à dominante urbaine : pôles et aires urbains, couronnes périurbaines, communes multipolarisées et communes périurbaines**

L'espace à dominante urbaine est composé de pôles urbains, de couronnes périurbaines et de communes multipolarisées. Un pôle urbain est une unité urbaine (au sens de la nomenclature Insee de 1954) regroupant 5 000 emplois ou plus. La couronne périurbaine d'un pôle urbain est un ensemble de communes rurales (au sens de la nomenclature Insee de 1954) et d'unités urbaines dans lequel au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par celui-ci. Une aire urbaine est constituée de l'ensemble, d'un seul tenant et sans enclave,

...

...

d'un pôle urbain et de sa couronne périurbaine. Les communes multipolarisées sont des communes dans lesquelles au moins 40 % de la population active résidente travaille dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles.

Les communes périurbaines, qui rassemblent les communes des couronnes périurbaines et les communes multipolarisées, appartiennent donc à l'espace à dominante urbaine. Il faut bien souligner toutefois qu'une partie de ces communes périurbaines sont des communes rurales : le recensement de population de 1990 redécoupé selon le ZAU 1996 indiquait que 9485 communes rurales (près du tiers de leur effectif total) étaient catégorisées comme périurbaines et incluses dans l'espace à dominante urbaine.

#### ***L'espace à dominante rurale : les pôles ruraux et les autres catégories de rural***

Dans le ZAU 1996, ce qui n'est pas défini comme espace à dominante urbaine est défini comme l'espace à dominante rurale. Initialement, celui-ci n'avait pas été décomposé en sous-catégories par l'Insee, alors qu'il comportait une assez grande variété de situations : des petites et moyennes villes (947 unités urbaines – ayant donc plus de 2000 habitants mais moins de 5000 emplois) ; des communes rurales à la périphérie des aires urbaines, impactées par la périurbanisation mais en étant au-dessous du seuil de 40 % de navetteurs ; des communes plus isolées, loin de toute influence urbaine. Conscient de cette lacune, l'Insee a associé à sa réflexion l'équipe de chercheurs en économie régionale de l'Inra de Dijon travaillant sur les espaces ruraux. Un groupe de travail Inra-Insee a donc élaboré dès 1996 un découpage complémentaire de l'espace à dominante rurale en quatre catégories. Le zonage en aires urbaines et ce complément rural constituent le ZAU-ER, qui a été utilisé comme grille d'analyse dans plusieurs travaux menés conjointement par l'Inra et l'Insee, en particulier dans l'ouvrage *Les campagnes et leurs villes* (Schmitt *et al.*, 1998).

Le rural sous faible influence urbaine forme une auréole supplémentaire autour des espaces à dominante urbaine. Il est constitué de communes dont au moins 20 % des actifs vont travailler dans les aires urbaines. Les pôles ruraux sont de petites unités urbaines ayant entre 2000 et 5000 emplois. Leur périphérie regroupe, sous forme de couronne, les communes dont au moins 20 % des actifs vont travailler quotidiennement dans ces pôles ruraux. Le rural isolé est la catégorie résiduelle, celle des communes éloignées de l'influence urbaine, non ou très faiblement concernées par la périurbanisation.

#### **Le zonage en aires urbaines ZAU 2010**

En 2010, l'Insee a modifié le zonage en aires urbaines (Insee, 2011). La distinction entre les deux grands types d'espace, à dominante urbaine ou à dominante rurale, disparaît. La nouvelle nomenclature repose sur six grandes catégories :

- les grandes aires urbaines, constituées chacune par un grand pôle urbain (ayant au moins 10000 emplois) et par sa couronne périurbaine (même seuil conservé de 40 % d'actifs navetteurs) ;
- les communes multipolarisées de ces grands pôles (au moins 40 % d'actifs travaillant dans différents grands pôles) ;
- les aires urbaines moyennes, constituées chacune par un pôle urbain moyen (entre 5000 et 10000 emplois) et sa couronne périurbaine ;
- les petites aires urbaines, constituées chacune d'un petit pôle urbain (entre 1500 et 5000 emplois) et de sa couronne périurbaine ;
- les autres communes multipolarisées (par plusieurs pôles moyens ou petits) ;
- les communes isolées, hors influence des pôles, qui constituent le solde.

Le mot rural disparaît de cette nomenclature, mais les correspondances avec les catégories de l'espace à dominante rurale du ZAU-ER sont possibles : les petites aires urbaines sont très proches des pôles ruraux et de leur périphérie, les communes isolées, du rural isolé. La correspondance est aussi possible pour les actuelles autres communes multipolarisées, dont 90 % sont des communes rurales ; elles ont une position spatiale et des caractéristiques assez proches de celles du rural sous faible influence urbaine.

\* Personne dont le lieu de résidence et le lieu de travail ne sont pas situés dans la même commune et qui doit effectuer des allers-retours réguliers entre ces lieux.

## Les éléments de constat : de profondes transformations socio-économiques qui rapprochent les campagnes et les villes

### Des dynamiques démographiques favorables aux campagnes et commandées par la ville

Si le lien démographique associant la campagne et la ville françaises a longtemps reposé sur la forte natalité de la première alimentant la croissance de la seconde par exode rural, une inversion s'est opérée au début des années 1970. Les soldes migratoires sont devenus favorables aux espaces ruraux et défavorables aux espaces urbains, alors que l'excédent naturel est devenu l'apanage des zones urbaines, le solde naturel prenant même des valeurs très fortement négatives dans les zones rurales. Ces inversions de tendance ne correspondent pas à une inversion symétrique des flux migratoires entre le rural et l'urbain mais à l'émergence, depuis près de 40 ans, de flux migratoires des espaces urbains vers les espaces ruraux plus élevés que les flux traditionnels du rural vers l'urbain. Le fait significatif ne tient pas à une baisse d'intensité des flux de sortie des campagnes vers les villes mais à la croissance rapide des flux migratoires dans l'autre sens. La ville continue à voir sa population augmenter mais selon un nouveau régime de relation à l'espace.

Les analyses de ces évolutions démographiques ont donné lieu à différentes interprétations et à de vives discussions, reliées entre elles par la question de la continuité spatiale des phénomènes en jeu. L'étalement urbain lié à l'usage résidentiel s'exprime par différents termes plus ou moins synonymes : *suburbanization*; *counterurbanisation*<sup>4</sup>, décrite sous le terme de rurbanisation dans les années 1980 et prolongée par Kayser (1990) sous le vocable de renaissance rurale<sup>5</sup>; périurbanisation, plus particulièrement prônée du côté français. Ces analyses contribuent à renouveler les représentations des dynamiques socio-spatiales en intégrant l'amplification des interactions entre ville et campagne. Dans ses plans les plus généraux, la rurbanisation vise à rendre compte des imbrications qui résultent surtout d'extensions urbaines disséminées (Bauer et Roux, 1976). En mettant l'accent sur les mouvements de sortie des villes, des auteurs ont tenté de généraliser la portée de ces mouvements par le processus de *counterurbanization*. Prenant la suite de la *suburbanization* nord-américaine, l'extension spatiale des mouvements migratoires est ici attachée à un ensemble de forces de « désagglomération », qui produisent une rupture de tendance par rapport à un siècle de concentration urbaine des populations. La généralisation quelque peu hâtive des phénomènes observés de desserrement urbain, un moment couplés à une décroissance urbaine – en contexte nord-américain, on a assisté effectivement à un « pourrissement » des centres –, a conduit à supposer une relation négative entre la taille de l'unité urbaine et sa croissance démographique. L'arrêt du déclin des aires métropolitaines, ainsi que le maintien à l'écart de la croissance de nombreuses zones européennes, ont atténué la portée explicative de cette lecture en matière de contre-urbanisation et affirmé le recours à la périurbanisation pour décrire les phénomènes en cours.

4. La notion de *counterurbanization* apparaît dans les travaux de Berry (1976) et de Beale (1977) pour les États-Unis, puis de Vining et Kontuly (1978) pour l'Europe. Un ouvrage collectif dirigé par Champion en 1989 a dressé un bilan des recherches conduites sur ce sujet dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

5. Sous cet intitulé, Kayser (1990) rend compte de nombreuses observations et travaux de sciences sociales conduits en Europe et en Amérique du Nord sur les transformations sociodémographiques des campagnes.

Reste que la rupture de tendance est claire par rapport à l'évolution historique et donne un regain démographique effectif aux communes situées en dehors des unités urbaines. Il concerne un nombre sans cesse grandissant de communes, de plus en plus éloignées des centres urbains, selon une logique d'extension des aires urbaines. En reprenant le titre d'une publication de l'Insee, on constate que 95 % de la population vit dans une commune sous influence des villes (Brutel et Lévy, 2011). La prise en compte de la catégorie péri-urbaine est l'un des principaux résultats de ces évolutions. Cet ensemble de communes est soumis à de fortes transformations, tant sur le plan démographique que du point de vue des activités, de l'usage des sols et de l'aménagement de l'espace. On trouve dans cet espace intermédiaire une cristallisation des enjeux socio-spatiaux qui traversent la société dans son ensemble.

L'évolution des phénomènes démographiques a donné de plus en plus crédit aux analyses basées sur les processus de diffusion urbaine. Selon les lieux, hétérogènes tant en termes de maillage urbain que d'aménités environnementales, les formes concrètes de ce processus sont multiples, aux échelons régionaux et nationaux<sup>6</sup>. Mais, dans tous les cas, le moteur des déplacements migratoires est attaché au desserrement et à l'étalement urbain, résultat de la conjonction de l'accroissement des coûts fonciers urbains et d'une demande nouvelle d'aménités rurales.

## Des transformations sociales qui accentuent le caractère populaire des espaces ruraux

La modification de la composition sociale des communes, réglée par leur dépendance à l'influence urbaine, est le deuxième phénomène à pointer. Il correspond d'abord à une évolution démographique structurelle des populations communales sous l'effet des mouvements naturels et migratoires. La population rurale vieillit ; c'est le résultat mécanique du déficit naturel, amplifié par les effets sélectifs des flux migratoires. D'autre part, une différenciation sociale significative s'inscrit dans l'espace suivant un gradient allant du centre à la périphérie, lequel renouvelle les composantes populaires des communes rurales, soulevant, en corollaire, une question sur la distribution des revenus et la vulnérabilité de toute une frange de la population.

La composition sociale des campagnes change sous le double effet de ses transformations internes et de la sélectivité des flux qui les traversent. En interne, le ressort principal est tendu par les séquences successives de modernisation de l'agriculture, dont les effectifs ont été divisés par cinq depuis 1950. De prépondérant, le groupe social agricole est devenu un groupe parmi d'autres, minoritaire en effectif sans pour autant être marginalisé, en raison de facteurs culturels pérennes, du contrôle de la propriété foncière et, encore, de mandats électifs notables. L'évolution est comparable pour le groupe des artisans, dont les productions ont progressivement été supplantées sur les marchés locaux par des produits de grande série. La présence de ménages implantés de longue date, vivant et travaillant sur place, a ainsi perdu de sa force de structuration sociale et économique au

6. Le Bras (2007) force le lien entre les différentes figures nationales de la croissance urbaine observée en Europe en les plaçant dans un mouvement commun, de type évolutionniste, qui partirait de la relation historique d'exode rural, que l'on trouve encore dans certaines zones d'Espagne ou d'Irlande, pour aboutir à une contre-urbanisation, qui attribue la probabilité la plus forte de croissance aux zones les plus éloignées des grandes villes, tel ce qui existe en Angleterre, en passant par des formes de diffusion urbaine plus ou moins étendue (restreinte aux abords des grandes villes, comme en France, ou plus généralisée, comme en Allemagne).

profit de dynamiques d'échanges entre des espaces aux fonctions distinctes : la campagne, où l'on vit, et la ville, où l'on travaille.

Le déterminant principal des changements sociaux est de nature exogène, attaché aux migrations résidentielles. Du fait même des raisons qui poussent les ménages à choisir de s'établir en dehors des unités urbaines, privilégiant l'accès à une maison individuelle en propriété, les implantations résidentielles sont ordonnées en fonction des caractéristiques du ménage et de la distance à la ville. Le lien avec le cycle de vie des ménages amenuise la part des jeunes les plus formés et des familles de jeunes actifs, attirés par des marchés urbains du travail plus dynamiques que les marchés ruraux. Il accentue en parallèle la part des ménages plus âgés, notamment des populations retraitées, pour lesquelles la levée des contraintes d'accès à l'emploi facilite des localisations résidentielles en zone rurale ; la mobilité peut alors être interrégionale, voire internationale.

La force et la nouveauté de ces changements ont donné naissance à une analyse en termes de renouveau ou de renaissance rurale. L'examen des transformations met en avant les effets d'arrivées notables de nouveaux habitants dans les villages, en les combinant avec les effets de la baisse accentuée des soubassements agricoles des sociétés rurales. En version optimiste, cette combinaison ouvre à des dynamiques sociales nouvelles, à même de régénérer les communautés rurales et de revigorer leurs économies. La généralisation de la renaissance rurale à l'ensemble du monde occidental, contenue dans le titre même de l'ouvrage de Kayser (1990), a donné lieu à des critiques soutenues au cours des années 1990. Elle revenait en effet à ne pas accorder toute son importance à la variété des recompositions sociales, dans laquelle se traduisent les changements sur place et les échanges entre espaces, non exempts toutefois de tensions nouvelles et de contradictions sociales. Une version sombre est opposée à cette représentation, notamment par Béteille (1981) lorsqu'elle met l'accent sur l'amplification de la désertification de larges zones à l'écart des dynamiques de l'urbanisation (zones appelées les *pays du vide*), où les fragilités économiques et sociales sont de plus en plus dramatiques.

Dans toutes les campagnes, les transformations sociales des communes rurales s'accompagnent de bouleversements socioculturels profonds, fortement marqués par la dimension populaire des recombinaisons. En termes généraux, les ménages d'ouvriers, appartenant le plus souvent aux catégories peu ou non qualifiées, sont maintenant prédominants, très largement devant les ménages agricoles ; la présence d'employés se développe au rythme de la tertiarisation de l'économie, en faveur de l'emploi féminin. Les flux migratoires accentuent, pour partie par tri social, les effets historiques de composition : les sortants sont les plus formés, les arrivants sont le plus souvent contraints financièrement, l'accession à la propriété à prix fonciers bas les éloignant de la ville. Les arrivées définitives ou temporaires de populations d'origine plus aisée peuvent accroître les écarts de position sociale, créant localement des tensions foncières défavorables aux résidents permanents les moins bien lotis.

Ces formes de différenciation sociale entretiennent des écarts de revenu entre les diverses composantes des populations rurales. Les questions de disparités restent toutefois peu documentées<sup>7</sup>, sachant que l'appréhension des inégalités de revenu dans l'espace pose de redoutables problèmes méthodologiques. En effet, au-delà de la distinction

7. Après de rares travaux consacrés à la pauvreté en milieu rural dans les années 1970 et 1980 (Maclouf, 1986), et plus spécifiquement dans le monde agricole (Brangeon *et al.*, 1998), les efforts ont surtout porté sur les questions d'exclusion (Mathieu, 1997 ; Perrier-Cornet *et al.*, 1997).

habituelle entre moyenne et dispersion, il serait souhaitable de raisonner en termes de parité de pouvoir d'achat pour neutraliser les effets des variations de prix dans l'espace, en niveau et en structure, mais aussi de tenir compte de l'hétérogénéité des préférences des ménages. Actuellement, le taux de pauvreté relative<sup>8</sup> est plus accentué en milieu rural qu'en milieu urbain ; il est en 2006 de 13,7% dans une commune de l'espace à dominante rurale, de 11,3% dans l'espace à dominante urbaine (Berthod-Wurmser *et al.*, 2009). Toutefois, l'écart entre pôles urbains et espaces périurbains ou ruraux tend à se résorber ; c'est de rattrapage dont il est question, essentiellement pour des raisons de composition socioprofessionnelle des ménages et de statut d'emploi (Behaghel, 2008).

Si la disparité des revenus est traditionnellement moins forte en milieu rural qu'en milieu urbain (le rapport interdécile D9/D1 est de 3 en milieu rural, contre 3,4 en moyenne nationale), la tendance est à l'accroissement des disparités sociales internes et de la variabilité selon les zones. L'extension du salariat et la part des transferts sociaux (allocations familiales, aides au logement...) dans le revenu disponible des ménages sont deux facteurs d'homogénéisation ; en revanche, la composition des flux migratoires et la situation économique de l'agriculture interviennent dans le sens d'une plus forte dispersion. Les combinaisons locales associent, du côté des arrivants, des retraités et des ménages d'actifs plus ou moins aisés ou en recherche de refuge, avec, du côté des natifs, des ouvriers, des agriculteurs et des retraités agricoles aux revenus fort dissemblables. Dans les cas les plus défavorables, les situations de précarité s'additionnent, en réunissant pauvreté agricole (retraités et actifs à revenus très faibles, dont la situation réelle peut être masquée par la présence d'un patrimoine productif) et ménages aux revenus trop faibles pour habiter en ville, voire en relégation sociale.

## Une croissance des activités présentes qui couvre le déclin productif

Si on raisonne en structure, l'orientation historique des activités rurales vers les secteurs de production traditionnels, grands utilisateurs de main-d'œuvre, est fortement défavorable. L'évolution y est en effet essentiellement déterminée par les gains de productivité du travail ; aussi, à niveau de production constant, la décroissance de l'emploi y est-elle mécanique. Toutefois, malgré le déclin général des emplois dans les activités de production, on assiste à une croissance de l'emploi non agricole en zone rurale, en raison de la dynamique des activités tertiaires, et principalement des services destinés aux populations. Une nouvelle position dans la division spatiale du travail serait donc en train de se dessiner.

En France, le secteur de l'agriculture et de la forêt représente 3% des emplois et 2% de la valeur ajoutée nationale. Le poids de ce secteur n'atteint que 11,2% de l'emploi dans les zones rurales (comprenant les petits pôles urbains) et un peu plus de 15% dans les communes hors de l'influence des pôles urbains (données du recensement de la population de 2009, et du zonage en aires urbaines de 2010, de l'Insee). Au niveau européen, en 2010, 13% des emplois et 5% de la valeur ajoutée relèvent de l'agriculture dans les régions à prédominance rurale de l'Union européenne à 27. Cette part décroît significativement et régulièrement, en France comme dans l'UE, en accusant une baisse du tiers des emplois par décennie depuis un demi-siècle. Indiscutable dans son ampleur, ce phénomène fait l'objet de discussions quant à son impact véritable pour les espaces ruraux.

8. Selon les conventions statistiques européennes, un individu est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie (ensemble des revenus et prestations nets d'impôts directs, rapporté au nombre d'unités de consommation du ménage) est inférieur à 60% de la médiane.

Le fait d'isoler le secteur de production primaire amplifie le phénomène de déclin par biais statistique, en raison de l'externalisation des activités de transformation des produits agricoles ou forestiers et des fonctions tertiaires. Ainsi, l'ensemble agricole et agroalimentaire représente un emploi sur cinq dans les zones rurales (petits pôles urbains compris) et, au sein de cet ensemble, la croissance des emplois de l'industrie agroalimentaire tempère la chute sévère des emplois primaires. De plus, cet ensemble agricole et agroalimentaire peut demeurer, dans certaines configurations, le principal pourvoyeur d'emplois en raison de la faiblesse des occupations alternatives et grâce aux activités induites.

Les effets d'entraînement des activités agricoles et agroalimentaires sur l'économie locale peuvent en effet être notables. Les multiplicateurs de production<sup>9</sup> estimés (Léon et Surry, 2009) varient de 1,1 à 2,5 en fonction des activités (effets plus forts pour les industries agricoles et alimentaires que pour l'agriculture), des productions (effets plus forts des productions animales que des végétales) et des régions (sensibilité à l'échelle d'analyse). Les analyses locales, conduites notamment en Bretagne, par exemple à Lamballe (Daucé et Léon, 2003), montrent le processus de construction de complexes productifs locaux basés sur des formes intensives d'agriculture. Dans les cas les plus organisés, sous forme de systèmes agroalimentaires locaux ou localisés (Perrier-Cornet, 2009), la constitution d'une rente de qualité permet d'accroître la valeur de la production locale et les effets de la circulation de revenus, en étendant l'impact du secteur agricole à des régions périphériques.

Un constat similaire à celui établi pour les secteurs agricole et agroalimentaire peut être dressé pour l'industrie manufacturière en zone rurale. On y observe les mêmes tendances historiques, quoique décalées dans le temps, la décentralisation industrielle des années 1950 à 1970 ayant profité du transfert de main-d'œuvre de l'agriculture, les mêmes effets de la productivité du travail qui dénoue le lien au travail sur les marchés locaux, les mêmes types d'attaches aux ressources fixes (comme le foncier agricole) qui maintiennent des formes de production relativement extensives et disséminées dans l'espace. Ces évolutions de fond amenuisent la part de l'industrie dans l'emploi, qui s'établit aujourd'hui à 14 % à l'échelle nationale mais qui conserve un niveau significativement supérieur en milieu rural, à 20 % (si on considère comme rural l'ensemble des communes isolées, hors influence des pôles urbains, et les petits pôles urbains du zonage en aires urbaines 2010 de l'Insee, dans les données du recensement de 2009). L'industrie rurale résiste donc mieux au déclin que l'industrie nationale, malgré une orientation sur des secteurs de production pour la plupart très sensibles à la réduction de l'emploi (à l'exception notable des industries agroalimentaires, où les effets de volume l'emportent sur les effets de productivité). On peut voir dans cette résistance l'impact des coûts globaux du travail et du foncier, plus faibles en milieu rural, ainsi que, de façon localisée, un rôle plus important des interactions locales au sein de systèmes productifs, là aussi comme dans le domaine agroalimentaire<sup>10</sup>.

Dans la nouvelle géographie de la production, commandée par les marchés finaux et par des normes de production de plus en plus uniformisées, les espaces ruraux français se trouvent en situation difficile, dès lors que leurs avantages étaient construits sur

9. Les multiplicateurs sont obtenus à partir d'un tableau d'échange interindustriel qui exprime les consommations intermédiaires de chaque branche et permet de calculer les coefficients techniques reliant les branches deux à deux, formant une matrice, dite de Léontief. Peu utilisée en France en raison de la désaffection de la comptabilité régionale, cette technique est d'usage relativement courant dans les pays anglo-saxons.

10. Il faut toutefois rester prudent vis-à-vis des analyses en termes de districts ou de clusters, car les cas de spécialisation régionale à même de produire des externalités marshalliennes sont peu répandus en France.

de bas coûts de production, sans différenciation ni liens aux marchés. En parallèle, les activités productives en croissance sont d'autant plus sensibles aux économies d'agglomération qu'elles concentrent plus de connaissances. L'économie de la production est ainsi peu favorable aux implantations rurales. C'est du côté de la demande, en lien avec les nouvelles populations résidentes, permanentes ou temporaires, que se trouvent des facteurs de développement d'activités rurales.

La croissance démographique et la croissance de fréquentation reposent au départ sur une dotation minimale en aménités, en services publics et privés ; à titre d'exemple, l'absence de collège dans le bassin de vie<sup>11</sup> a un effet marqué sur les entrées migratoires. Une fois le mécanisme enclenché, la dynamique de population peut permettre de dégager le potentiel de marché et les ressources fiscales favorables à une croissance locale de l'emploi tertiaire. Il y a globalement, pour toutes les composantes du territoire national, une évolution en ce sens. La sphère présentielle regroupe ainsi le tiers des emplois au niveau national, soit une densité de 200 emplois pour 1 000 habitants, avec une place prépondérante des services administrés (éducation, santé, social). La concentration de ces emplois est forte dans toutes les catégories de pôles urbains, mais la densité de ces mêmes emplois (vue en termes d'emplois pour 1 000 habitants) dans les zones rurales est identique à la moyenne nationale. Les secteurs administrés et les administrations publiques jouent un rôle important dans la croissance économique rurale et dans la répartition géographique de ces emplois en dehors des zones touristiques, où ce sont les services marchands qui sont déterminants.

Les choix de localisation des ménages et des entreprises sont interdépendants : les entreprises se localisent dans des zones où elles peuvent embaucher la main-d'œuvre dont elles ont besoin ; réciproquement, les ménages ont besoin de trouver un emploi dans la zone où ils choisissent de résider, ou à proximité. À court terme, c'est la géographie des emplois qui détermine les choix résidentiels des ménages alors qu'à long terme, c'est la distribution des ménages et de la main-d'œuvre qui commande l'implantation des établissements. La période actuelle étant marquée par une disjonction notable entre les lieux de résidence et les lieux d'emploi, l'influence des choix des ménages devient de plus en plus consistante, surtout si les conditions du marché du travail deviennent moins défavorables à l'offre de travail. Pour la période récente (1990-2006), l'influence d'une variation de l'emploi sur la population demeure nettement plus forte que l'influence d'une variation de la population sur l'emploi (Blanc et Schmitt, 2007 ; Abildtrup *et al.*, 2014).

## Un usage des sols ruraux qui reste malgré tout dominé par l'agriculture et la forêt

Par définition, les espaces ruraux sont des espaces faiblement urbanisés, à la fois peu denses et peu anthropisés ; ils comprennent des espaces de production et des espaces consommés (à savoir les espaces résidentiels), ainsi que des espaces naturels, ou plutôt semi-naturels, plus ou moins préservés, plus ou moins valorisés. À ces données structurelles sont logiquement attachées des caractéristiques spatiales particulières, sur le plan de l'environnement naturel et de l'organisation territoriale tout spécialement. Elles prennent une importance notable dans un contexte sociopolitique qui tend à apprécier la prise en compte des biens naturels et à exhausser le statut « du local ».

11. D'après l'Insee, le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

Le territoire français demeure largement rural, et même agricole, dans ses modes d'usage ; en 2006, seuls 5 % de la superficie métropolitaine sont considérés comme artificialisés selon la nomenclature *Corine Land Cover*, tandis que 60 % sont consacrés à l'agriculture, 25 % occupés par la forêt, et 10 % par les milieux semi-naturels, les zones humides et les milieux aquatiques. Cette répartition connaît une évolution significative, avec une extension continue des surfaces à couverture artificialisée (+ 3 % entre 2000 et 2006) qui s'effectue surtout aux dépens des terres agricoles (80 % des surfaces artificialisées entre 2000 et 2006 étaient agricoles en 2000) mais aussi des milieux naturels (12 %) (CGDD-SOeS, 2009). Les terres agricoles ont ainsi diminué de près de 3 % entre 1993 et 2004, puis de 1 % entre 2006 et 2009, d'après l'enquête Teruti-Lucas<sup>12</sup>. Les espaces naturels ont aussi globalement reculé même s'ils ont par ailleurs regagné des surfaces du fait de la déprise agricole.

Il s'agit là de la matérialisation foncière du phénomène d'étalement urbain, qui se traduit concrètement par une consommation de surface plus rapide que l'évolution de la population. Les conséquences sont sensibles pour l'activité agricole à proximité des villes et les mesures posées par le législateur<sup>13</sup> ne semblent pas produire d'effets observables à court terme. Ces transformations sont source de concurrence pour l'accès aux terres mais aussi de conflits d'usage qui se développent comme marqueurs de l'imbrication croissante des espaces cultivés et des espaces urbanisés. Par ailleurs, du point de vue environnemental, la biodiversité est altérée par la disparition de biotopes ou par le morcellement d'espaces naturels. Les efforts de préservation<sup>14</sup> et de reconstitution d'écosystèmes ou de flux peinent également à enrayer les effets de l'artificialisation des milieux.

## Des formes d'action publique de plus en plus territorialisées

L'extension des prérogatives des collectivités territoriales se met en place de manière quasiment uniforme, quelle que soit leur taille ou leur position spatiale. Or, la carte de l'administration territoriale fait apparaître un émiettement considérable (la commune française compte 188 habitants en moyenne quand le district anglais en compte près de 150 000), avec une forte proportion de très petites communes (une sur trois regroupe moins de 200 habitants). Les situations locales, qui bénéficient des formes de regroupement permises par l'intercommunalité, sont ainsi très hétérogènes du point de vue des moyens d'action comme des marges de manœuvre, disparités corrigées seulement en partie par les mécanismes de péréquation mis en place par l'État. De développement récent, ce sont, début 2014, 1 903 communautés de communes qui exercent des compétences déléguées

12. Voir à ce titre : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/publications/chiffres-et-donnees/article/1-utilisation-du-territoire-en-6012>

13. Mis en place par la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009, dite Grenelle 1, le dispositif législatif prévoit notamment que les rapports de présentation des schémas de cohérence territoriale (Scot) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent comporter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles, forestiers pendant les dix dernières années et fixer des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation (loi du 12 juillet 2010, dite Grenelle 2) ; un observatoire national de la consommation des espaces agricoles a été mis en place par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 et le décret du 28 juin 2011.

14. Ainsi, la directive européenne Habitats de 1992 vise la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen. Elle s'est traduite par l'identification de sites où espèces et habitats sont protégés, sites du réseau de zones spéciales de conservation nommé Natura 2000. Depuis 2006, il concerne 1 670 sites et couvre 12 % du territoire métropolitain (source : Commissariat général au développement durable-Service de l'observation et des statistiques).

par 31 246 communes, à une échelle plus adaptée pour la fourniture des services de proximité. Toutefois, les périmètres sont resserrés sur des zones homogènes, en termes sociaux tout spécialement, et restent relativement exigus (en moyenne, début 2014, une communauté regroupe 16 communes et 14 400 habitants, mais le tiers des communautés comptent moins de 5 000 habitants). La carte des équipements et services de proximité reste de fait marquée par de fortes disparités, même si la nouvelle géographie des populations a rapproché les Français des équipements urbains (Hilal *et al.*, 2013).

Parallèlement à cette coopération fonctionnelle, un ensemble de structures prennent en charge les questions qui se posent sur des périmètres plus importants (bassins versants, bassins de formation, etc.) ou les projets de développement (Agglomération, Pays, Parcs naturels régionaux). Ces aires d'action collective sont à placer dans une perspective de développement, par la pertinence des périmètres et la démultiplication des moyens d'intervention, mais aussi en raison des dynamiques sociales mises en place ou renforcées à l'occasion de ces procédures. Les dispositifs ainsi constitués ouvrent des possibilités d'association directe entre communes et de participation des habitants, usagers et citoyens, à la définition des projets de territoire. Il faut bien noter que ces actions locales ne permettent pas toujours de dépasser les clivages traditionnels entre la ville et la campagne ; la géographie des Pays qui prennent la forme d'une marguerite autour des villes traduit la difficulté de la démarche du point de vue de l'intégration territoriale, mais la tendance des Parcs naturels régionaux à associer les composantes urbaines des territoires est également à souligner. De plus, les démarches localisées contribuent à la différenciation des sites les uns par rapport aux autres, dans des rapports de concurrence territoriale plus ou moins assumés.

L'attention croissante portée aux questions d'environnement de la part des autorités publiques, mais aussi des consommateurs, conduit à revaloriser le capital naturel qui est localisé en zone rurale. Il est source d'aménités à même de jouer lors des choix de localisation des ménages et aussi des entreprises, même s'il ne s'agit pas d'un paramètre de premier rang puisque Cavailhès et Joly (2006), étudiant le prix hédoniste<sup>15</sup> de paysages dans les transactions immobilières, montrent une influence de points de vue forestiers ou agricoles, mais montrent aussi que les ménages sont « myopes » : au-delà de quelques centaines de mètres, les effets des paysages sur les prix s'estompent. De plus, les biens naturels sont le support de services environnementaux. Initialement considérées comme étant non intentionnelles et prises en compte sur le mode indirect (comme fourniture spontanée de services par la nature ou comme externalités de production, de la part du producteur agricole notamment), ces prestations sont maintenant appréhendées à partir de l'économie des services. Elles sont alors conçues comme des interventions délibérées sur des biens de nature en vue d'en permettre l'usage environnemental (Aznar et Perrier-Cornet, 2003). Si leur prise en compte reste modeste et largement attachée aux interventions publiques ainsi qu'à l'activité des agriculteurs, il s'agit là d'un changement de statut qui introduit les facteurs d'environnement dans la catégorie des ressources latentes (ayant un potentiel marchand qui devrait s'exprimer) et ouvre à une prise en compte croissante de leurs liens aux biens et services à dimension marchande.

Même si l'attention environnementale se penche de plus en plus sur les flux et les circulations au sein des écosystèmes, elle tend d'abord et surtout à se manifester sur des

---

15. La méthode des prix hédonistes considère que la valeur accordée aux actifs environnementaux (les paysages, par exemple) est une composante de la valeur marchande observable des autres biens (les logements à proximité ou non de ces paysages, par exemple).

biotopes localisés, aux propriétés fortement liées au site. La gestion locale des affaires publiques et l'organisation territoriale, dans le contexte français de la décentralisation, jouent un rôle particulier dans ce sens en contribuant à différencier les situations locales.

## À la recherche des déterminants économiques des dynamiques rurales : le recours à l'économie spatiale, régionale et urbaine

### De l'économie agricole régionalisée à l'économie spatiale et régionale appliquée aux espaces ruraux

Face à de tels constats et comme on l'a vu précédemment, la recherche des déterminants économiques des dynamiques rurales ne peut plus s'appuyer, comme par le passé, sur les cadres d'analyse de l'économie agricole, même lorsque celle-ci s'est intéressée aux dimensions régionales ou territoriales (Cavailhès et Schmitt, 1990). La question centrale devenant celle de la répartition sur le territoire des populations et des activités économiques, son examen doit faire appel à des cadres analytiques plus proches de l'économie spatiale, régionale et urbaine. Or jusqu'aux années 1990-2000 cette branche de l'économie s'était plus intéressée aux mécanismes de formation des villes ou aux dimensions régionales des dynamiques économiques, et ne s'était penchée sur les dynamiques rurales qu'au travers des travaux des grands anciens, au XIX<sup>e</sup> et jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, sur la localisation des productions agricoles (voir la revue qu'en fait Guigou dans sa thèse en 1971). L'enjeu intellectuel et scientifique a donc été de tenter d'adapter les cadres analytiques de l'économie spatiale, régionale et urbaine aux spécificités des contextes ruraux et, notamment, à leur caractéristique première, celle d'espaces à faible densité de population. Il s'est alors agi d'éclairer ce qui, au regard des théories de la localisation des ménages et des activités, apparaissait comme un paradoxe : l'attractivité démographique et économique d'espaces de faible densité faisant fi des mécanismes d'agglomération, centraux pour les modèles de l'économie spatiale.

À l'instar de ce que rapportent Irwin *et al.* (2010) dans le cas nord-américain, l'analyse des déterminants des dynamiques rurales contemporaines a suivi les cheminements de la pensée en économie spatiale, régionale et urbaine ; elle est ainsi passée d'une mobilisation de la diversité des cadres d'analyse, qui caractérisait ce champ disciplinaire, à une construction intellectuelle rendue cohérente par le recours aux développements de la nouvelle économie géographique (Krugman, 1991). Les analyses des mouvements des ménages conduisant à une périurbanisation ont très rapidement convergé vers les cadres micro-économiques de l'économie urbaine proposant une explication au travers d'un arbitrage de localisation opposant coût d'accès au foncier résidentiel et coût de transport, notamment entre résidence et lieu de travail (Brun *et al.*, 1992 ; Cavailhès *et al.*, 1994). Dans le même temps, les travaux portant sur les raisons d'une croissance de l'emploi rural non agricole ont en revanche eu recours à plusieurs cadres d'analyse. Ils combinaient le recours à la théorie des avantages comparatifs, expliquant notamment le développement économique lié aux activités touristiques et récréatives (Cavailhès *et al.*, 1994 ; Schmitt, 1999), avec une approche inspirée de la division spatiale du travail (Aydalot, 1985), expliquant le maintien de l'industrie rurale par la persistance de différentiels de salaire et de

coûts de la vie entre espaces ruraux et espaces urbains, issue de la poursuite du modèle paternaliste de gestion de la main-d'œuvre en milieu rural. S'y ajoutait, notamment dans le cas italien, le recours aux approches marshalliennes<sup>16</sup> des districts industriels et des clusters s'appuyant sur l'existence d'externalités technologiques.

Il faut attendre la fin des années 1990 et l'émergence et le développement des approches de l'économie géographique, sur la base des travaux de Krugman (1991), Krugman et Venables (1995) et Fujita et Krugman (1995), pour que ces cadres analytiques dispersés puissent être mis en cohérence, tout comme ces avancées théoriques ont permis l'intégration dans un cadre d'analyse unifié des diverses approches de l'économie spatiale (Fujita et Thisse, 2002). C'est donc dans ce cadre intégrateur que nous présentons ci-dessous les grands facteurs explicatifs avancés pour éclairer les dynamiques contemporaines des espaces ruraux en contexte de pays industrialisés.

### Les forces d'agglomération et de dispersion en économie

En se basant sur un arbitrage entre coût du logement, *via* celui du foncier, et coût des déplacements, notamment entre domicile et lieu de travail, l'économie urbaine s'intéresse à la localisation résidentielle des ménages autour d'un centre d'emplois prédéfini, alors que les modèles d'économie géographique cherchent à établir un équilibre général spatial fondé sur les comportements micro-économiques des agents en concurrence imparfaite (Fujita et Thisse, 2002). Trois grands mécanismes d'agglomération sont mis en avant afin d'expliquer la formation des configurations spatiales d'équilibre :

- les processus avec avantages comparatifs supposent l'existence d'une hétérogénéité spatiale exogène qui incite les agents ayant des préférences identiques à se localiser au même lieu ;
- les processus avec externalités technologiques s'appuient sur les interactions hors marché entre agents engendrant un bénéfice lié à la proximité ;
- les processus avec externalités pécuriaires s'intéressent aux interactions en marché entre des agents placés en situation de concurrence monopolistique ou oligopolistique.

L'ensemble de ces approches conclut au caractère inéluctable et autoentretenu de l'agglomération des activités et des populations. Elles semblent alors difficiles à mobiliser pour rendre compte des dynamiques rurales telles que présentées dans la section précédente.

Cependant, dans tous ces modèles sont introduites certaines forces de dispersion susceptibles de contrecarrer les puissantes forces d'agglomération prises en compte. Ainsi, dès Krugman (1991), est mise en évidence l'existence d'un secteur d'activités attaché au sol qui induit un mouvement de dispersion des activités et des populations, quand son poids dans les dépenses des consommateurs est important. Ce mouvement est bien sûr renforcé si on prend en compte l'existence d'un coût de transport pour accéder au bien attaché au sol et plus encore s'il existe un différentiel de coût de transport entre bien attaché au sol et bien industriel. De même, très tôt, sont pris en compte des coûts liés à la concurrence pour l'occupation du sol ou des effets de congestion en milieu urbain qui induisent un mouvement de dispersion tant des activités que des populations. La dispersion est alors engendrée par l'agglomération elle-même. Si, en plus, il existe un avantage comparatif au sein de la région peu dense, cette dernière est en mesure d'attirer des firmes mobilisant cet avantage, à condition que les pertes dues à l'éloignement du marché de

16. Approches abondamment développées par Marshall à la fin du XIX<sup>e</sup> et début du XX<sup>e</sup> siècle.

la région dense soient compensées par la mobilisation de cet avantage comparatif. De façon plus précise, Gagné et Goffette-Nagot (2008) mobilisent explicitement le modèle de Krugman et Venables (1995) pour l'adapter aux problématiques rurales, ce qui leur permet d'insister sur le rôle des marchés des facteurs de production, et notamment sur celui du marché du travail, dans les processus de localisation des firmes entre régions urbaines et rurales. Ces quelques exemples montrent qu'en se centrant sur la façon dont les forces de dispersion contrecarrent les forces d'agglomération, le cadre d'analyse de l'économie géographique peut éclairer les mécanismes économiques à l'œuvre dans les espaces ruraux contemporains.

## Forces de dispersion et d'agglomération à l'œuvre dans les espaces ruraux

En se centrant sur les forces de dispersion susceptibles d'expliquer la localisation hors des villes de certaines catégories de population et d'emploi, on peut donc établir un cadre d'analyse cohérent adapté aux espaces ruraux contemporains. Celui-ci forme l'ossature centrale de deux chapitres (Aubert et Blanc, 2002 ; Cavailhès et Schmitt, 2002) de l'ouvrage dirigé par P. Perrier-Cornet (2002) en amont de la prospective des espaces ruraux qu'il a conduite pour le compte de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) en 2004.

En premier lieu, la dispersion de la population active en périphérie des villes peut être analysée selon des déterminants proches de l'économie urbaine. On peut alors recourir aux modèles micro-économiques et micro-économétriques de la localisation résidentielle des ménages dans un espace monocentrique pour montrer que la dispersion résulte de l'augmentation des prix fonciers induite par l'intense concurrence pour l'occupation du sol, caractéristique des centres urbains et affectant plus les ménages que les firmes. La dispersion des ménages actifs reste néanmoins spatialement limitée, dans la mesure où leurs dépenses de déplacement s'accroissent avec la distance entre leur lieu de résidence et leur lieu de travail. Cette contrainte concernant moins les retraités et autres inactifs, leur dispersion dans l'espace peut aller au-delà de la sphère d'influence des villes et être davantage guidée par la recherche de certaines aménités rurales, bien que le coût des déplacements vers les commerces, services et équipements constitue encore pour eux une force de rappel vers des lieux de concentration de l'activité.

En dépit de la tendance générale à la concentration géographique des firmes, certaines activités sont moins sensibles aux processus d'agglomération dans les villes. À côté des exemples historiques des activités agricoles, forestières et extractives, c'est également le cas aujourd'hui des activités récréatives dont la localisation est liée à la proximité de certaines ressources naturelles ou aménités. La fixité de ces facteurs de production peut procurer à certains espaces ruraux des avantages comparatifs, support d'une économie présente plus ou moins développée. La répartition dans l'espace de ces facteurs induit une tendance à la dispersion de ces activités en dehors des zones urbaines, même si elles ont, dans le rural, une certaine tendance (secondaire) à la concentration, comme peuvent le montrer des analyses structurelles et géographiques classiques en économie régionale, appliquées ici sur des données contrastant espaces ruraux, périurbains et urbains. Ces différentes activités vont pouvoir jouer le rôle du secteur attaché au sol des modèles d'économie géographique, avec, en outre, dans le cas des activités récréatives, un fort différentiel entre le coût de transport pour accéder au bien attaché au sol et le coût d'accès aux autres biens.

Le cas des activités industrielles (industries manufacturières mais aussi services aux entreprises) est un peu différent. La décroissance moins rapide de l'emploi industriel dans le rural que dans l'urbain peut s'expliquer par certaines caractéristiques de la main-d'œuvre et du tissu industriel rural telles que la petite taille des entreprises, la faible qualification des emplois, des salaires plus bas. En recourant aux outils et cadres d'analyse de l'économie du travail dans un cadre spatialement explicite, combinés aux théories et modèles relatifs à l'analyse des mobilités et migrations internes, ces caractéristiques peuvent être interprétées comme le résultat de la présence de certaines formes d'externalités pécuniaires ou technologiques :

- tout d'abord, l'écart de rémunération du travail qui perdure entre espaces urbains et ruraux peut être la conséquence d'un différentiel positif d'avantages en faveur de l'agglomération, ces avantages étant la proximité entre offreurs et demandeurs d'inputs, qui marque les zones urbaines denses, et la meilleure productivité des travailleurs en milieu urbain que rural ; les firmes, en s'agglomérant en zone urbaine pour bénéficier de ces avantages, augmentent la demande urbaine de travail, ce qui a pour résultat, en raison de la faible mobilité géographique des travailleurs issus du milieu rural (notamment ceux qui sont peu qualifiés), d'accroître le différentiel entre salaires urbains et ruraux ;
- la surreprésentation, en zone rurale, de travailleurs peu qualifiés, liée à leur moindre mobilité, incite les firmes dotées d'une technologie de production standard à s'y localiser, ce qui revient à dire que la spécialisation dans les industries traditionnelles peut compenser la faible qualification de la main-d'œuvre, notamment par la création de savoir-faire spécifiques ;
- l'étroitesse des marchés ruraux du travail, corrélative à la faible densité de peuplement de ces espaces, peut paradoxalement constituer un facteur attractif pour les activités en milieu rural (Blanc *et al.*, 2008). En effet, elle se traduit par un taux de rotation de la main-d'œuvre plus faible et par une implication plus forte, sans contrepartie financière, des travailleurs dans leur emploi, ce qui permet aux firmes de réduire leurs coûts fixes de production liés à l'embauche et à la formation des travailleurs. Bien sûr, ces plus faibles coûts d'ajustement peuvent être en partie compensés par une médiocre qualité d'appariement sur les marchés ruraux du travail.

Ces différentes activités qui ne suivent pas la tendance générale à l'agglomération viennent renouveler les activités présentes dans les espaces ruraux, ce qui peut induire l'arrivée, par migrations liées à l'emploi, de nouvelles populations ou, pour le moins, le maintien des populations d'origine. Enfin, la dispersion de la population, qu'elle soit due aux migrations liées à la logique résidentielle ou aux migrations liées à l'emploi, joue le rôle de force de rappel à la concentration des activités. D'une part, la dispersion de la main-d'œuvre, résultat de la dispersion de la population, peut inciter les firmes utilisatrices de cette main-d'œuvre à se disperser. D'autre part, les coûts de transport supplémentaires que supportent des consommateurs dispersés pour s'approvisionner en biens et services induisent une dispersion des firmes et agents distributeurs des biens et services considérés. Cette boucle de double causalité reliant évolution démographique et croissance de l'emploi, intégrée au sein de modèles de développement régional ou local (Boarnet, 1994 ; Carlino et Mills, 1987), a fait l'objet de divers tests empiriques appliqués aux espaces ruraux – voir la méta-analyse de Hoogstra *et al.* (2005) – ; ils concluent le plus souvent à la prédominance de ce mécanisme dans les évolutions contemporaines des espaces ruraux comparativement aux autres caractéristiques plus statiques de ces espaces.

## Des différenciations territoriales marquées par l'économie publique locale

Les représentations économiques des espaces ruraux prennent ainsi en compte les dotations en ressources ainsi que les positions spatiales qui les caractérisent ; elles intègrent également les questions d'organisation de façon de plus en plus explicite, notamment sous l'angle de l'organisation territoriale et de l'intervention publique locale. Il s'agit en effet de considérer les transformations de l'action publique à destination du rural et d'en appréhender les effets locaux. Ces changements comportent deux dimensions complémentaires qui convergent dans le sens de la territorialisation. La première reflète le passage d'une conception de nature redistributive, visant à compenser les handicaps des zones rurales, vers des voies plus allocatives, ciblant la valorisation des ressources propres par des initiatives locales ; la seconde est attachée au mouvement général de décentralisation qui confère des prérogatives croissantes aux collectivités territoriales, associant des compétences réglementaires à des démarches de planification et de projet.

Le degré de décentralisation du secteur public tend à augmenter en raison des avantages qu'il procure du point de vue de l'information et de la responsabilité politique. Les gouvernements locaux sont généralement mieux informés des problèmes de leur juridiction qu'un gouvernement central et, symétriquement, les citoyens sont mieux informés des pratiques du gouvernement local, dont les actions sont directement observables (Brennan et Buchanan, 1980). Sachant que l'électeur peut choisir son gouvernement mais également son lieu d'implantation, le *vote par les pieds* constitue, dans la tradition de Tiebout (1956), un outil de contrôle direct, en mesure de limiter les actions publiques locales qui s'écarteraient des préférences des citoyens. Si la décentralisation s'impose en raison de ces arguments autant économiques que sociopolitiques, ses formes sont très sensibles au contexte local, notamment aux effets de densité et de composition socio-économique. Les économistes ruraux ont emprunté les outils de l'économie publique locale (Derycke et Gilbert, 1988) pour analyser la concurrence fiscale entre les communes et leur sensibilité au périmètre, dans une perspective générale de fédéralisme financier et territorial.

La prise en compte de la situation des communes rurales, du fait de leur atomicité, est éclairante des questions de concurrence et de coopération territoriale. Du point de vue de la concurrence fiscale, lorsqu'une commune diminue son taux d'imposition, elle attire une partie des contributeurs aux impôts fonciers d'autres communes (Madiès *et al.*, 2005). Ce type d'externalité fiscale est sensible au degré de mobilité des contribuables, et tout spécialement à l'éventualité d'économies d'agglomération à même de compenser, pour les ménages, le surcoût de la taxation locale. La ville peut alors détenir une rente d'agglomération telle que toute augmentation du taux de fiscalité locale sera sans effet sur la mobilité de ses contribuables ; il n'en est évidemment pas de même pour les communes rurales. La petite dimension des finages communaux est souvent mise en avant pour promouvoir la coopération au sein de regroupements de communes, au périmètre étendu. Les travaux empiriques, mobilisant les outils récents de l'économétrie spatiale, montrent que la dépense publique unitaire (par habitant) diminue avec le degré d'urbanisation, mais que la relation entre la taille de la population et la dépense unitaire n'est pas linéaire, car des effets de seuil interviennent. De plus, l'extension des périmètres des regroupements permet de contrôler une partie des

effets de débordement<sup>17</sup> et permet aussi de limiter une partie de la concurrence fiscale (moins de concurrence sur les taux d'imposition et moins de surenchère dans l'offre d'équipements locaux pour attirer les ménages ou les entreprises).

Le périmètre de l'action publique locale est ainsi étendu à des fins d'efficacité mais aussi d'équité, dans la mesure où l'extension permet de faire jouer des complémentarités et des solidarités locales (Gilbert et Guengant, 2008). En contrepartie, des effets de congestion et l'augmentation des coûts d'administration peuvent contraindre les périmètres, mais c'est surtout en matière de capacité à prendre en compte l'hétérogénéité des préférences des populations que se forment les limites d'échelle. Que ce soit du point de vue économique ou du point de vue sociopolitique, la petite dimension est favorable à l'homogénéité et à une adéquation étroite entre les choix politiques locaux et les attentes des administrés.

Les années 1990 et 2000 sont marquées, en économie publique locale, par une difficile appréhension de l'optimum dimensionnel, à partir d'un arbitrage entre taille critique et prise en compte des préférences des populations. On peut voir le recours au territoire comme modalité de sortie de cette difficulté en déplaçant la question du côté de l'économie politique. Ce n'est plus la taille optimale qui importe, mais l'aire du projet porté par les communautés locales. Durant la période, le territoire politique a connu une forte évolution, comme le soulignent Duran et Thoenig (1996), dans le sens de la délimitation d'espace de gestion établie par type de problème à traiter. L'orientation sur le territoire a bénéficié de la convergence des analyses de science politique avec celles de science régionale où l'organisation des acteurs locaux a été considérée comme l'une des composantes locales essentielles du développement régional (Shearmur et Polèse, 2007).

### Des mécanismes qui ne jouent pas avec la même intensité selon la proximité urbaine

Pour reprendre les termes de Fujita et Thisse (2002), *les forces en action, ou du moins leurs intensités respectives, ne sont pas nécessairement les mêmes selon l'entité géographique retenue*. Ainsi, la concurrence pour l'occupation du sol explique les évolutions de population à proximité des agglomérations alors qu'ailleurs les évolutions démographiques sont plus en relation avec les migrations liées à l'emploi. En périphérie des villes, les dynamiques d'emploi sont principalement influencées par les effets de la demande locale sur les activités de distribution des biens et services aux ménages (Schmitt *et al.*, 2006). Plus loin, cet effet sera probablement moins marqué du fait de la plus faible croissance démographique (Blanc et Schmitt, 2007). En revanche, dans des zones rurales à l'écart des influences urbaines ce sont les effets des avantages comparatifs localisés, liés à la demande croissante en biens récréatifs, et les effets induits par le rôle spécifique du marché du travail, amplifiés par les effets de capital social (Putnam, 1995), qui s'expriment plus clairement. Les interactions entre firmes et ménages induisent alors une croissance de population par l'appel des opportunités d'emploi. D'un autre côté, elles entraînent une variation de l'emploi par l'impact de la demande locale en biens et services et par l'effet de la taille des marchés du travail sur la localisation industrielle. Il y a alors lieu, autant par nécessité statistique que par référence à des facteurs explicatifs différents,

---

17. Effets constatés quand, en raison du principe de non-exclusion des biens publics locaux, les équipements d'une commune sont accessibles aux habitants d'autres communes même s'ils ne participent pas, ou pas complètement, à leur financement.

de distinguer deux niveaux géographiques au sein desquels les mécanismes de localisation de la population et des activités économiques ne s'exercent pas de façon identique. À ces deux niveaux correspondent deux visions différentes du rural.

Dans un premier cas, l'espace rural est considéré comme une périphérie plus ou moins lointaine de la ville et ce sont les forces internes, agissant sur la localisation de la population et donc, en premier lieu, celles liées à la concurrence pour l'occupation du sol, qui dominent. Ce sont des espaces fortement reliés à la ville par des migrations définitives ou alternantes, où suite à l'étalement de la population se développent des services aux populations et où peuvent se localiser des activités industrielles et des services tertiaires supérieurs (conseil, finance, management...) débordant des limites urbaines. Ces espaces se comportent comme des prolongements de la ville, sans pour autant être intégrés à l'univers urbain, car ils restent des espaces faiblement artificialisés où coexistent des usages résidentiels et des usages agricoles.

Dans la seconde vision, les bassins d'emploi ruraux sont disjoints des bassins d'emploi urbains, chacun étant organisé autour d'un centre d'emploi qui anime un ensemble territorial de dimension variable selon la taille du centre. C'est principalement la nature des forces guidant la localisation des activités productives qui va ici permettre de distinguer les deux types de bassins. Aux côtés de processus avec externalités pécuniaires ou technologiques qui concernent l'industrie rurale (au sens large) se développent dans les bassins d'emploi ruraux des processus avec avantages comparatifs. Les secteurs concernés par ces derniers (agricole et forestier, mais aussi activités récréatives) se caractérisent par leur important besoin d'espace. Comme le suggérait Jayet (1996), tout se passe comme si une partie de la dispersion des activités économiques sur le territoire pouvait être lue comme le résultat de mouvements de « concentration » d'activités productives fortement consommatrices d'espace.

Si les espaces ruraux sous influence urbaine peuvent être considérés, tant d'un point de vue morphologique que de celui des mécanismes qui s'y déroulent, dans une relative continuité avec la ville, les espaces ruraux plus éloignés de ces influences se caractérisent par une certaine discontinuité avec les espaces urbains. Cette vision duale des espaces ruraux se distingue ou, du moins, complète la dichotomie classique entre rural et urbain.

## En guise de conclusion, quelques pistes de travail pour l'avenir

Dans cette recomposition conjointe, d'une part, des phénomènes socio-économiques qui marquent les espaces ruraux, d'autre part, des représentations des économistes qui cherchent à en comprendre les déterminants, le mouvement prédominant est une sortie des cadres anciens qui étaient établis sur des caractéristiques propres au monde rural. Le recours aux outils de l'économie spatiale et régionale a permis d'élargir et de normaliser les grilles d'analyse pour une meilleure compréhension des transformations en cours. On a vu aussi que le mouvement d'intégration des espaces ruraux dans les espaces régionaux était inachevé. Tout se passe comme si on avait réussi à prendre en compte la fraction des espaces ruraux sous influence urbaine dans la dynamique générale d'urbanisation alors qu'un sous-ensemble périphérique échappe toujours aux cadres de référence. Alors, faut-il accentuer l'effort d'intégration ou imaginer, comme on peut le faire en recourant aux

approches de prospective (Perrier-Cornet, 2004), des modèles alternatifs dans lesquels le rural occuperait une position particulière, heuristique, pour penser les nouveaux régimes de croissance en reconsidérant le lien aux contraintes sur les ressources naturelles et les diverses externalités spatiales ?

En suivant la perspective de l'intégration, l'étape en cours aboutit logiquement à des modèles prenant en compte les marchés des biens et les marchés des facteurs, en « endogénéisant » les prix et les quantités sur différents secteurs et différentes régions. C'est par la stylisation de l'économie rurale sur les différents segments de marché, notamment ceux du travail et du sol, que des modèles d'équilibre général pourront être construits (Irwin *et al.*, 2010). Des étapes intermédiaires sont à conforter. Une orientation tient à la prise en compte des facteurs d'environnement dans les fonctions de production des biens, côté entreprises, et des logements, côté ménages. La valeur des ressources environnementales, clé de ces évolutions, est l'un des enjeux d'avenir des économies rurales.

Une autre piste consiste à établir les relations entre population et emploi. On a vu que des travaux empiriques cherchent à établir le lien entre les ménages et les entreprises, entre *jobs* et *people*. La plupart des résultats tendent à accréditer l'idée d'une forte détermination de la dynamique de population par l'emploi, mais d'autres résultats laissent à penser que des inversions de causalité peuvent aussi être envisagées (voir Hoogstra *et al.* (2005), pour une méta-analyse). La piste est à considérer avec attention : si la croissance de population sur une région dépourvue de métropole, dans une logique à la fois *market oriented* et *local oriented*, devient un déterminant de l'évolution de l'emploi local, alors on peut envisager de nouveaux modèles de croissance régionale. Il s'agit en effet d'une façon de sortir de la contradiction en train de se déployer, dans laquelle la disjonction des lieux de travail et de résidence, favorable au renouveau rural, est intenable du point de vue du coût supporté par les ménages – notamment par les plus vulnérables d'entre eux – et des externalités reportées à charge collective.

Au lieu de la poursuite de l'intégration des espaces ruraux dans les espaces régionaux, une autre orientation est à considérer, pas forcément intuitive dans le contexte socio-politique français : il s'agit de la prise en compte des discontinuités spatiales. La tradition nationale est en effet favorable, de manière implicite, à l'intégration territoriale, et nombre de travaux d'économie régionale accréditent cette option en mettant en lumière la force des interactions de proximité. Sans remettre en cause l'intérêt des approches centrées sur la spécification des ressources et des produits, il s'agirait de les replacer dans des systèmes de relations qui mettent en jeu plusieurs sites spécialisés sur des segments de production particuliers (Feser et Isserman, 2009). L'enjeu est ici de progresser sur les modèles régionaux de division du travail dans lesquels les espaces ruraux peuvent trouver une place plus en rapport avec des relations en réseau qu'au sein d'une aire élargie localement. Une démarche de même inspiration peut être appliquée aux territoires. La représentation courante procède par agrégation d'espaces contigus, jouant sur les ressemblances sociales et les complémentarités fonctionnelles, dans une configuration intégrée censée faire territoire. Levons l'hypothèse de continuité spatiale et introduisons là-aussi des discontinuités pour privilégier dans l'analyse les relations à la distance.

Enfin, il faut noter que les cadres d'analyse appliqués jusqu'ici aux économies rurales des pays dits développés auraient aujourd'hui toute leur pertinence pour l'examen des caractéristiques contemporaines du développement rural dans les pays émergents ou en développement. En effet, on assiste dans les économies rurales de ces pays à un double

mouvement qui n'est pas sans rappeler les évolutions qui ont touché les zones plus développées (World Bank, 2007). D'une part, le poids des activités non agricoles y est en augmentation forte dans toutes les catégories de rural que repère la Banque mondiale, si bien que la réduction de la pauvreté et des inégalités doit faire appel aux composantes tant agricoles que non agricoles des économies locales. D'autre part, les mouvements migratoires des espaces ruraux vers les espaces urbains et l'extension considérable des complexes urbains ainsi formés renforcent les liens entre ces deux types d'espaces via deux mécanismes originaux : les retours monétaires, que les nouveaux urbains redistribuent vers leurs familles restées à la campagne, et le développement en intra-urbain, ou plus précisément dans les interstices de ces complexes urbains tentaculaires, d'une forme d'agriculture de subsistance. Bien sûr, les cadres analytiques précédents nécessiteraient d'être largement adaptés, revus et complétés pour prendre en compte la spécificité de ces contextes et des questions qui s'y posent, mais leur mobilisation mériterait d'être tentée, ce qui ouvre un champ de recherche nouveau et particulièrement stimulant.

## Références bibliographiques

- Abildtrup J., Piguet V. et Schmitt B., 2014. *Local population and employment growth: The case of France revisited*, Mimeo.
- Alonso W., 1964. *Location and land use*, Harvard University Press, Cambridge.
- Aubert F., Blanc M., 2002. Activités économiques et emplois : le rural refuge de secteurs déclassés ou milieu attractif? In : *Repenser les campagnes* (P. Perrier-Cornet, ed.), éditions de l'Aube et Datar, La Tour d'Aigues, France, 147-173.
- Aydalot P., 1985. *Économie régionale et urbaine*, Economica, Paris.
- Aznar O., Perrier-Cornet P., 2003. Les services environnementaux dans les espaces ruraux : une approche par l'économie des services. *Économie rurale*, 273-274, 142-157.
- Barkley D.L., 1993. *Economic Adaptation: Alternatives for Nonmetropolitan Areas*, Westview Press, Boulder.
- Bauer G., Roux J.-M., 1976. *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Seuil, Paris.
- Beale C.L., 1977. The recent shift of the United States population to non-metropolitan areas-1970-1975. *International Regional Science Review*, 2, 113-122.
- Behaghel L., 2008. La dynamique des écarts de revenu sur le territoire métropolitain (1984-2002). *Économie et statistique*, 415-416, 97-120.
- Berry B.J.L., 1976. *Urbanization and counterurbanization*, Urban Affairs Annual Reviews - Sage Publications, London.
- Berthod-Wurmser M., Fabre D., Ollivier R., Raymond M., Villers S., 2009. Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural, rapport de l'Inspection générale des affaires sociales & Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, Paris, 218 p.
- Béteille R., 1981. *La France du vide*, LITEC, Paris.
- Blanc M., Cahuzac E., Tahar G., 2008. Hiring difficulties and manpower flows: does labour market density matter? *Environment and Planning A*, 40(5), 1090-1108.
- Blanc M., Schmitt B., 2007. Orientation économique et croissance locale de l'emploi dans les bassins de vie des petites villes et des bourgs. *Économie et statistique*, 402, 57-74.
- Boarnet M.G., 1994. An empirical model of intrametropolitan population and employment growth. *Papers in Regional Science*, 73, 135-152.
- Boudoul J., Faur J.-P., 1982. Renaissance des communes rurales ou nouvelle forme d'urbanisation. *Économie et statistique*, 149, I-XVI.

- Brangeon J.-L., Jegouzo G., Roze B., 1998. *Richesse et pauvreté en agriculture*, Economica, Paris.
- Brennan G., Buchanan J., 1980. *The Power to Tax*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brun A., Cavaillès J., Perrier-Cornet P., Schmitt B., 1992. Les espaces ruraux revisités. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1, 37-66.
- Brutel C., Lévy D., 2011. Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. 95% de la population vit sous l'influence des villes. *Insee Première*, 1374.
- Carlino G.A., Mills E.S., 1987. The determinants of county growth. *Journal of Regional Science*, 27, 39-54.
- Cavaillès J., Daucé P., Perrier-Cornet P., 1987. Mécanismes régionaux du développement agricole et concurrence interrégionales. *Inra-ESR, Actes et communications*, 1, 118-142.
- Cavaillès J., Dessendre C., Goffette-Nagot F., Schmitt B., 1994. Analyses des évolutions récentes de l'espace rural. *Économie rurale*, 223, 13-19.
- Cavaillès J., Joly D., 2006. *Les paysages périurbains et leur prix*, Presses universitaires de Franche-Comté, Besançon.
- Cavaillès J., Schmitt B., 1990. Analyse des travaux régionaux de l'Inra : évolution de la pensée en économie régionale agricole. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, 347-376.
- Cavaillès J., Schmitt B., 2002. Les mobilités résidentielles entre villes et campagnes. In : *Repenser les campagnes* (P. Perrier-Cornet, ed.), éditions de l'Aube et Datar, La tour d'Aigues, France, 35-66.
- CGDD-SOeS, 2009. La France vue par CORINE Land Cover : outil européen de suivi de l'occupation des sols, *Le Point Sur*, 10, 4 p, <<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publications/p/119/1501/france-vue-corine-land-cover-outil-europeen-suivi.html>> (consulté le 10 juillet 2014).
- Champion A.G., 1989. *Counterurbanization, the Changing Place and Nature of Population Deconcentration*, E. Arnold, Londres.
- Daucé P., Léon Y., 2003. Analyse d'un mécanisme de polarisation économique dans une région rurale : l'exemple de la région de Lamballe en Bretagne. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2003(5), 925-950.
- Derycke P.-H., Gilbert G., 1988. *Économie publique locale*, Economica, Paris.
- Duran P., Thoenig J.-C., 1996. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46(4), 580-623.
- Edwards C., 1981. The Basis of Regional Growth: A Review. In : *A Survey of Agricultural Economics Literature* (L.R. Martin, ed.), university of Minnesota Press, Minneapolis, 159-282.
- Feser E., Isserman A., 2009. The Rural Role in National Value Chains. *Regional Studies*, 43(1), 89-109.
- Fujita M., Krugman P., 1995. When is the economy monocentric? Von Thünen and Chamberlin unified. *Regional Science and Urban Economics*, 25, 505-528.
- Fujita M., Thisse J.-F., 2002. *Economics of Agglomeration. Cities, Industrial Location and Regional Growth*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gagné C., Goffette-Nagot F., 2008. Localisation des activités en zones rurales : que nous enseigne l'économie géographique? *Revue d'études en agriculture et environnement*, 87(2), 101-130.
- Gilbert G., Guengant A., 2008. Le rôle péréquateur de l'intercommunalité : effets redistributifs entre communes au sein des communautés, publication de l'Assemblée des communautés de France et DEXIA., Paris-AdCF, 20 p.
- Guigou J.-L., 1971. Théorie économique et transformation de l'espace agricole, thèse de l'université Paris-1, Paris.
- Hilal M., Schaeffer Y., Détang-Dessendre C., 2013. Espaces ruraux et ruptures territoriales. In : *Vers l'égalité des territoires, Rapport à la Ministre à l'Égalité des territoires et au Logement* (E. Laurent, ed.), La documentation française, Paris, 62-77.

- Hoogstra G.J., Florax R., Van Dijk J., 2005. Do "jobs follow people" or people follow jobs"? A meta-analysis of Carlini-Mills studies. In : *45<sup>th</sup> Congress of the European Regional Science Association*, 23-27 August, Amsterdam.
- Insee, 2011. *Zonages d'études. Méthode d'actualisation du nouveau zonage en aires urbaines 2010*, Insee, Paris, 13 p., <[http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/processus\\_actualisation\\_au.htm#terminologie](http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/processus_actualisation_au.htm#terminologie)> (consulté le 22 août 2014).
- Irwin E.G., Isserman A.M., Kilkenny M., Partridge M.D., 2010. A Century of Research on Rural Development and Regional Issues. *American Journal of Agricultural Economics*, 92(2), 522-553.
- Jayet H., 1996. Peut-on caractériser les zones rurales par l'abondance d'espace? *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1996(2), 201-210.
- Kayser B., 1990. *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*, Armand Colin, Paris, 316 p.
- Krugman P., 1991. Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), 483-499.
- Krugman P., Venables A., 1995. Globalization and the Inequalities of Nations. *Quarterly Journal of Economics*, 110(4), 857-880.
- Larrère R., 1984. *Processus de régression et crises des agricultures montagnardes*, Inra-Rungis.
- Le Bras H., 2007. *Les quatre mystères de la population française*, Odile Jacob, Paris.
- Léon Y., Surry Y., 2009. Les effets d'entraînement du complexe agroalimentaire au niveau local. In : *Politiques agricoles et territoires* (F. Aubert, V. Piveteau, B. Schmit, eds), éditions Quae, Paris, 21-41.
- Lévy J., 2013. *Réinventer la France : trente cartes pour une nouvelle géographie*, Fayard, Paris.
- Lewis A., 1954. Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22, 139-191.
- Maclouf P., 1986. *La pauvreté en milieu rural*, L'Harmattan, Paris.
- Madiès T., Paty S., Rocaboy Y., 2005. Externalités fiscales horizontales et verticales. Où en est la théorie du fédéralisme financier ? *Revue d'économie politique*, 115(1), 17-63.
- Mathieu N., 1997. Les enjeux des approches géographiques de l'exclusion sociale. *Économie rurale*, 242, 21-27.
- Mischi J., Renahy N., 2008. Pour une sociologie politique des mondes ruraux. *Politix*, dossier Mondes ruraux, 83, 9-21.
- Perrier-Cornet P., 1988. Les recherches sur les systèmes productifs régionaux, In : *Communication au Conseil scientifique du département ESR, 26 mai 1988*, Paris, Inra, 16 p.
- Perrier-Cornet P., 2002. *Repenser les campagnes*, éditions de l'Aube et Datar, La Tour d'Aigues, France, 279 p.
- Perrier-Cornet P., 2004. L'avenir des espaces ruraux français. *Futuribles*, 299, 77-95.
- Perrier-Cornet P., 2009. Les systèmes agroalimentaires localisés sont-ils ancrés localement ? Un bilan de la littérature contemporaine sur les SYAL. In : *Politiques agricoles et territoires* (F. Aubert, V. Piveteau, B. Schmitt, eds), éditions Quae, Versailles, 49-65.
- Perrier-Cornet P., Sencébé Y., Sylvestre J.-P., 1997. Rapport à l'emploi et processus d'exclusion dans les espaces ruraux : un cadre d'analyse. *Économie rurale*, 242, 28-35.
- Putnam R., 1995, Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *The Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Schmitt B., 1999. Economic Geography and Contemporary Rural Dynamics: An Empirical Test on Some French Regions. *Regional Studies*, 33(8), 697-711.
- Schmitt B., Henry M.S., Pigué V., Hilal M., 2006. Urban Growth Effects on Rural Population, Export and Service Employment: Evidence from Eastern France. *The Annals of Regional Science*, 40(4), 779-801.

Schmitt, B., Perrier-Cornet, P., Blanc, M., Hilal, M., 1998. *Les campagnes et leurs villes*, collection Contours et Caractères - Inra et Insee, éditions de l'Insee, Paris, 203 p.

Shearmur, R., Polèse, M., 2007. Do Local Factors Explain Local Employment Growth. Evidence from Canada 1971-2001, *Regional Studies*, 41(4).

Tiebout C., 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 24(3), 416-424.

Vining D.R., Kontuly T., 1978. Population dispersion from major metropolitan regions: an international comparison. *International Regional Science Review*, 13, 1-49.

World Bank, 2007. World Development Report 2008: Agriculture for Development, The World Bank, Washington DC.

## Chapitre 3

# Des agricultures familiales aux territoires ruraux : quand l'œil du sociologue rencontre celui de l'économiste

DOMINIQUE JACQUES-JOUVENOT

Lorsque Philippe Jeanneaux m'a demandé un article témoignant de l'importance des travaux de Philippe Perrier-Cornet sur mes propres recherches, j'ai pensé à ses travaux sur l'hérédité sociale en agriculture et plus précisément sur la notion d'avantage familial, lequel renvoie au monopole des familles agricoles sur le foncier (Blanc et Perrier-Cornet, 1993). Ces travaux ont sans conteste eu une influence sur mon analyse des modes de transmission dans l'élevage (Jacques-Jouvenot, 1997). D'autre part, de ma participation à certains travaux dirigés par P. Perrier-Cornet, comme la recherche sur le revenu minimum d'insertion (Blanc et Perrier-Cornet, 2001), j'ai gardé le souvenir de l'interdisciplinarité au travail. Pourtant, moins d'une génération nous sépare et de ce fait nos liens ont plus été de collaboration que d'influence. En d'autres termes, Philippe n'est pas si vieux ou c'est moi qui ne suis plus si jeune ! Nous avons traversé les mêmes débats relatifs à l'agriculture et au monde rural durant notre vie professionnelle, chacun inscrit dans sa discipline et sur la base d'un « background disciplinaire », nous avons privilégié une démarche inductive, c'est-à-dire une démarche ancrée sur un terrain, qui produit ses hypothèses de recherche à partir des questionnements surgis de ce terrain, examinés à l'aune des théories scientifiques propres à chaque discipline, puis confrontés de nouveau à la réalité<sup>1</sup>. Ainsi, et seulement ainsi, le regard sociologique et le regard économique acquièrent la capacité de faire parler un objet, ensemble, dans l'interdisciplinarité. La production d'un article dans cet ouvrage collectif me donnait donc l'occasion de revenir sur les thématiques qui nous ont, l'un et l'autre, intéressés, chacun dans sa discipline, sans que forcément elles donnent lieu à des productions communes. Il en est ainsi de l'espace, de la reproduction des exploitations familiales et du lien entre le savant et le politique. Ces trois entrées organisent le dialogue que j'ai conduit avec P. Perrier-Cornet en octobre 2013 et dont je vous livre ici l'essentiel.

1. *Pour le sociologue, le retour sur le terrain est la meilleure protection contre la fausse abstraction, puisqu'il se trouve contraint à confronter sa théorisation avec la réalité* (Mendras, 1998).

## L'espace et le territoire

Dominique Jacques-Jouvenot :

*« La question de l'espace a toujours posé un problème aux sociologues ruraux, notamment dans la définition de leur objet d'étude. L'héritage de la géographie dans la constitution du champ disciplinaire de la sociologie rurale n'est pas étranger à cette réalité. En même temps, cela a perpétué une ambiguïté sur la définition des limites entre rural et urbain dans les recherches sociologiques. Tant que la sociologie privilégiait l'analyse de la population agricole, celle-ci peuplant de manière très dominante les campagnes, l'espace agricole se confondait avec l'espace rural. Il en est tout autrement avec la mobilité des populations des campagnes vers les villes, les flux de population, la création de zones périurbaines... L'ouvrage collectif que tu as dirigé en 2002<sup>2</sup> participe de cette tentative de redéfinition des espaces ruraux. Or il semble que dans tes travaux plus récents le concept d'espace disparaît au profit de celui de territoire ? J'aimerais que tu reviennes sur cette question.*

Philippe Perrier-Cornet :

— En fait l'espace, c'est une orientation dans laquelle je suis arrivé après un certain temps, puisque je travaillais au départ sur les couches sociales et la reproduction des formes familiales de production dans l'agriculture. J'y suis venu à partir de l'agriculture et de ses systèmes de production, en particulier à partir de mon travail sur les fruitières du système jurassien, dans les années 1980, lorsque je travaillais sur l'organisation fruitière (Perrier-Cornet, 1986). Je me rendais bien compte, par exemple, que nos approches en termes de couches sociales en agriculture étaient quand même relativement limitées si on ne comprenait pas comment ces différents groupes sociaux s'insèrent dans des relations d'aval ou d'amont. Ces structures économiques, ces formes d'organisation n'existent pas comme ça n'importe où ; elles dépendent du contexte, des possibilités offertes par ce contexte et de ce que les acteurs locaux en font, plus ou moins collectivement. Dans le cadre du système jurassien, on avait affaire, de ce point de vue-là, à une situation quasi exemplaire ou caricaturale, en matière d'imbrication entre différentes catégories d'agriculteurs et d'acteurs économiques locaux, tout comme dans la façon dont ceux-ci exploitaient et tiraient parti d'un contexte bien particulier. À cette époque, pour analyser et comprendre ces dynamiques, je me référais à des approches marxistes, comme celles d'Antonio Gramsci qui, je trouvais, sur un plan beaucoup plus général, avait bien décortiqué les situations avec ses analyses en termes de blocs sociaux dominants, de dispositifs hégémoniques qui se construisent localement, etc. Ce que j'ai développé à partir de là, ce sont des approches explicitement économiques, en particulier en matière de rente. Si l'on tente de dégager des stratégies de rente qui soient efficaces, l'organisation et la coordination entre des acteurs proches géographiquement leur permet de dégager des avantages, ce que j'appelle des avantages concurrentiels collectifs localisés. Ils sont fondés sur de la différenciation et de la spécificité, sur des formes d'organisation de rareté, sur des stratégies – explicites ou non – d'établissement de monopole... donc sur tout ce qui donne lieu, sur le plan économique à des rentes ou quasi-rentes au sens d'Alfred Marshall. Cela m'a amené à travailler ensuite avec des économistes et sociologues italiens, à la grande époque de la découverte de la fameuse « troisième Italie » et de la redécouverte des districts industriels définis par Marshall (Bagnasco, 1977). Je me suis alors engagé dans

2. Perrier-Cornet P., 2002. *Repenser les campagnes*, éditions de l'Aube et Datar, La Tour d'Aigues, France, 279 p.

des analyses comparatives du système agraire jurassien avec celui de la zone de production du parmigiano-reggiano en Émilie-Romagne (Perrier-Cornet, 1990). Les territoires, ce sont aussi des dispositifs hégémoniques qui se mettent en place et qui sont localisés. Ils peuvent donner lieu à des processus économiques de construction de rente et ce qui est intéressant pour l'économiste c'est d'analyser la façon dont cette rente est construite mais aussi appropriée, confisquée ou répartie et partagée... C'est aussi cela, le territoire, du point de vue économique. Bien sûr, il faut élargir cette définition et voir en quoi le territoire est une ressource, un atout, ce qui a donné lieu à tout un courant d'analyse d'économie territoriale à l'Inra depuis les années 1980, 1990. C'est un courant d'analyse à mon avis un peu trop fermé sur son objet. Il faut se demander pourquoi les acteurs se coordonnent entre eux sur un territoire : ils auraient pu faire d'autres choix, établir par exemple des liens en fonctionnant en réseau car les liens entre les acteurs, lorsqu'ils sont trop forts sur un territoire ne sont pas forcément efficaces. J'ai donc proposé de voir si les formes d'organisation fondées sur une très forte proximité et coordination entre les acteurs économiques sur un même terrain, combinées à d'autres formes de liens faibles relatifs à des activités économiques, n'étaient pas plus efficaces.

Parallèlement, cela m'a conduit, avec mes collègues dijonnais, à élargir nos approches territoriales, de l'agricole au rural. Cela nous a fait investir les problématiques de l'économie régionale et de l'économie spatiale. Mais, en même temps, ce n'était pas des manières de faire très connues à l'Inra à l'époque. Est-ce que les économistes de l'Inra avaient une légitimité à travailler sur autre chose que sur l'agriculture ? L'économie spatiale nous a servi dans la mesure où travaillant sur des modèles de localisation, de choix de localisation des ménages ruraux par exemple, nous avons pu élaborer une problématique résolument rurale plus qu'agricole, intégrer notre recherche dans des ensembles plus vastes, en «découvrant» notamment toute la problématique des relations ville-campagne. Du coup, elle nous a donné des clés de lecture de ce qui se modifiait dans le rural, de ce que voyaient et décrivaient bien depuis plusieurs années nos collègues géographes, entre autres toute la question de la périurbanisation et de ce qu'elle entraînait. Mais qu'ils expliquaient peu...

— *On comprend bien aussi que cette évolution de ton regard d'économiste et la manière d'imposer une nouvelle façon de penser le territoire sont facilitées par une relative absence des géographes sur ce terrain, et par une incapacité des sociologues à sortir de l'héritage d'une sociologie agricole qui n'a jamais résolu la question des limites de son objet, comme l'ont justement souligné Grignon et Weber (1993).*

— Oui, les géographes ruraux étaient affaiblis dans le champ universitaire en matière de politique scientifique. Il y avait là un champ à prendre, en gros celui de la géographie rurale classique. Les géographes ruraux à ce moment-là n'ont pas beaucoup pris la mesure des mécanismes explicatifs, interprétatifs du pourquoi de ces modes d'évolution, des choix de localisation, etc. Ils décrivaient mais expliquaient peu. À la fin des années 1990, on a de fait pris leur place dans les instances, d'une part, de validation scientifique, ce qui est unique, et d'autre part, dans des instances de légitimation experte, de reconnaissance au niveau politique et institutionnel. Jusque dans les années 1990, l'universitaire, l'intellectuel référent de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) sur le rural, c'était Bernard Kayser<sup>3</sup>. Mais après, c'était moi !

3. Bernard Kayser était un géographe des espaces ruraux.

Par rapport à la sociologie, dans les années 1990, avec les collègues économistes dijonnais, je me suis battu pour que l'on recrute des sociologues travaillant sur le rural à Dijon. La seule sociologue locale, Alice Barthez, travaillait, elle, sur les familles agricoles (Barthez, 1982) alors qu'à Dijon, nous voulions passer à des visions plus larges des territoires ruraux et constituer un noyau de sociologues travaillant dans cette perspective. Dans le même temps, ailleurs en France, les sociologues ruraux potentiellement intéressants pour nos problématiques, entre autres ceux qui travaillaient dans la perspective de Jollivet (1998) ou de Billaud (2012), privilégiaient de plus en plus des problématiques environnementales, une sociologie de l'homme et de la nature. Or nous n'étions pas des économistes de l'environnement ou des biens publics, ce qui nous aurait peut-être permis de travailler ensemble. Nous, ce qui nous intéressait alors, c'était ces questions d'organisation économique et sociale des acteurs dans l'espace ou sur les territoires.

— *Est-ce que la définition de l'objet observé est pour toi une nécessité à l'exercice de l'interdisciplinarité ? Pour être plus simple, est-ce que le manque de définition commune du territoire, entre les sociologues ruraux et les économistes, est la raison de ta non-collaboration avec les sociologues ruraux contemporains ?*

— Le sociologue n'aime pas être sous les fourches caudines de l'impérialisme économique. Il faut qu'il affirme sa spécificité, sinon c'est un sociologue au service des économistes. Donc, oui, ce n'est pas tant les réflexions sur l'espace ou le territoire qui sont en jeu que la discussion entre les chercheurs, qui permet que l'articulation se fasse. Ces réflexions se font naturellement plus avec les géographes, dont c'est l'objet. Avec les sociologues ce qui, par exemple, a fait articulation, ce sont des questions d'emploi et de travail. N. Renahy et C. Détang-Dessendre, respectivement sociologue et économiste, ont publié ensemble sur des travaux relatifs à l'emploi, au travail des jeunes ruraux. Les deux thèses, celle de Cécile dans laquelle il y avait tout un travail d'économiste sur l'insertion des jeunes d'origine rurale (Dessendre, 1994) et celle de Nicolas dans une démarche ethnologique sur un groupe de jeunes ouvriers ruraux (Renahy, 1999), avaient des choses à se dire, sans doute plus que ce qu'ils ont pu mettre en commun. Un autre aspect d'approche complémentaire que je vois avec les sociologues sur le rural, ce sont les approches de sociologie économique ou politique telles que les ont développées Laferté (2002) sur l'histoire contemporaine de la viticulture bourguignonne ou Mishi (2002) sur des bastions « rouges » ruraux. Sur un territoire, si tu as des économistes qui analysent comment des agents économiques se structurent, s'organisent, accumulent du capital organisationnel collectif et en retirent du surplus économique – sous forme de rente, quasi-rente ou autre, qu'ils se répartissent d'une certaine façon entre eux –, et si en même temps tu as des sociologues qui décryptent très bien les rapports sociaux, les rapports de force et de pouvoir, le jeu politique local, c'est super. Il y a, dans ce cas, une vraie connexion, et elle est très forte.

— *La définition du territoire que tu donnes recoupe beaucoup celle des premiers sociologues interactionnistes de l'École de Chicago, notamment Robert Park lorsqu'il définit l'écologie urbaine (Park et Burgess, 1969). Les travaux de Hughes (1996) ou de Strauss (1992) ont contribué à transposer ce modèle dans le champ de la sociologie des professions, pour laquelle le territoire est toujours un espace que les professionnels s'approprient, défendent, sur lequel ils organisent la concurrence, et qui définit les limites de ce qui est considéré comme orthodoxe et de ce qui ne l'est pas. Ces frontières permettent à ces derniers d'asseoir leur légitimité, de maîtriser la concurrence.*

— J'aime bien repartir de la définition basique du territoire par les géographes, notamment celle d'Antoine Bailly : le territoire, c'est une portion d'espace appropriée par des groupes sociaux<sup>4</sup>. Mais cette définition donne en fait plus la place à un développement d'analyse de type sociologique ou géographique. L'économiste peut apporter des éléments à la réflexion, du genre « qu'est-ce que la proximité géographique entre acteurs a comme effets économiques ? ». Autrement, l'économiste n'a pas grand-chose à dire sur cette question. Il ne faut pas s'en tenir à des approches strictement économiques, car dans ce cas on est limité sur la compréhension des dynamiques des territoires. Pour comprendre des économies territoriales, il est indispensable de travailler avec des géographes et des sociologues. Mais il est vrai que des sociologues qui travaillent sur le territoire il n'y en a plus beaucoup et les géographes avec lesquels on travaille aujourd'hui sont des géographes de l'aménagement, pour lesquels le rural n'est pas nécessairement un objet très intéressant ou pertinent ; ils sont loin du vieux courant de la géographie rurale. Finalement, le territoire, c'est peut être d'abord un objet sociologique. Ce qui fait que le massif jurassien fait territoire, c'est d'abord l'ensemble des relations sociales qui se créent entre les différents acteurs de ce territoire ; c'est un lieu de coordination, de coopération entre des acteurs autour d'activités économiques. Ces acteurs sont en lutte pour la défense de leurs intérêts face à ceux d'autres territoires. »

## De retour dans le massif jurassien : réflexion sur l'agriculture familiale !

Dominique Jacques-Jouvenot :

*« Nous revoilà dans le massif jurassien, ce qui me permet d'aborder un deuxième objet que nous avons en commun : l'agriculture familiale. Ce concept est au cœur des réflexions de la sociologie et de l'économie rurales. Après avoir un peu disparu des interrogations des sociologues, il refait surface aujourd'hui dans ces deux disciplines. »*

Philippe Perrier-Cornet :

— On n'a pas assez pris la mesure du fait que le caractère familial de l'agriculture en France n'a jamais été aussi développé que dans la fin des années 1970. En gros, la période de 1870 à 1970 est celle qui conduit à cette forme familiale quasi pure ! Une population paysanne quasi toute propriétaire, et pour ceux qui restent fermiers, un statut du fermage hyper protecteur depuis les années 1945, qui fait d'eux des quasi-propriétaires. Pour les faire partir, il faut se lever tôt ! C'est-à-dire qu'on est, à cette période, au stade le plus achevé de la forme familiale de l'exploitation agricole. En même temps, cela va de pair avec la diminution du nombre des exploitations. Le nombre d'actifs dans la profession agricole ne cesse de diminuer et la forme familiale de se renforcer.

— *Cette forme familiale a été au cœur des travaux des sociologues ruraux depuis le début de la sociologie rurale. Tu as toi aussi beaucoup écrit sur la question. Et tes travaux ont été pour moi essentiels, notamment sur l'importance de la maîtrise du foncier par les familles agricoles, ce qui permet de comprendre la fermeture de la profession à toute personne qui n'est pas née dedans (Jacques-Jouvenot, 1997).*

— Oui, mon idée c'est que du point de vue du travail, on a observé une supériorité relative de cette forme familiale de production parce que toute une partie du travail

4. Antoine Bailly est professeur honoraire de géographie à l'université de Genève.

familial a été longtemps une activité d'appoint non ou sous-rémunérée. L'émancipation des femmes a mis fin en partie à cette participation gratuite, les enfants sont allés faire des études de plus en plus longues, les vieux parents cohabitent moins et ne donnent plus systématiquement des coups de main gratuits sur la ferme... Il faudrait donc, à terme, procéder à l'embauche de salariés. Mon hypothèse, c'est que ce mouvement du travail d'appoint familial est terminé et qu'il n'y aura pas de retour significatif en arrière, malgré la crise économique et le chômage. On s'oriente vers des exploitations familiales qui de fait sont unipersonnelles, pas trop grandes, c'est-à-dire avec une seule personne active sur la ferme, le chef d'exploitation, qui fait appel à des services complémentaires, du travail salarié, des services de remplacement. Le reste du ménage ne sera généralement pas agricole. L'autre idée est que, les familles contrôlant le foncier, cela va poser de plus en plus de problèmes pour les transmissions d'une génération à l'autre.

— *Mais à partir de quand considérer que l'on assiste à la fin de l'exploitation familiale ? Si on le pense relativement au travail, tu as raison, le travail à l'extérieur des conjoints met fin à l'exploitation comme métier de couple, mais ne signe pas la fin de la forme familiale de l'agriculture. Tant que tu as un ménage, même si un des conjoints travaille à l'extérieur, la forme familiale demeure. En revanche, la crise des successeurs familiaux met réellement fin à cette forme. C'est donc le critère de transmission qui marque le passage de cette forme à une autre. L'exploitation unipersonnelle dont tu parles, qu'en est-il de sa survie à la génération suivante ?*

— Dans ce cas le problème sera effectivement celui du foncier. C'est sur le facteur foncier que se jouera l'avenir des exploitations familiales. Si on observe une perte de valeur très forte du foncier agricole, cela peut favoriser une reproduction familiale, mais aussi des installations de «néo-agriculteurs», du fait qu'il y a énormément de postulants pour ce métier. Mais je ne suis pas sûr qu'on aille vers une baisse des valeurs du foncier. Ce sera aussi différent selon les régions. On peut imaginer que les régions d'élevage extensif, par exemple, où la rentabilité des exploitations est peu assurée, seront plus ouvertes à de nouvelles formes de structure en agriculture.

— *Donc on peut imaginer que les productions qui demandent peu de foncier, celles où le foncier représente une part réduite dans le capital et l'activité économique de l'exploitation, seront plus ouvertes à l'installation de personnes extérieures à la famille.*

— En gros oui, dans le maraîchage, l'arboriculture, la viticulture, qui ne se contentent pas de produire mais qui transforment et distribuent (ventes directes et autres), on observe des cas de plus en plus nombreux de ces jeunes installés. Si l'on corrèle coût du foncier en baisse et augmentation du salariat, on ira peut-être vers des formes de transmission telles que celles qu'avait montrées Bertaux-Wiame (1982) chez les boulangers, c'est-à-dire une transmission non familiale mais de patron à salarié.

— *Je pense aussi que tant qu'il y avait des successeurs familiaux, la profession n'avait aucune raison de s'ouvrir à des personnes extérieures, hors cadre familial. Mais le cédant dont tu parles, employeur de salariés, celui qui choisira son successeur au sein du groupe de ses employés, sera confronté à la concurrence interne entre ces derniers pour occuper la place, ce qui est différent du lien entre le boulanger et son mitron, qui s'apparente plus à celui qui existe entre agriculteur et postulant hors cadre familial. Je crois donc assez peu à cette nouvelle forme de transmission en agriculture (Jacques-Jouvenot et Vieille-Marchiset, 2013). Le boulanger a un seul apprenti, il n'en a pas vingt.*

— Sur ces nouvelles formes de structures agricoles, j'ai été assez surpris de voir dans les régions de grande culture, l'ampleur de la concentration des terres dans les vingt dernières années. Cela a conduit à des exploitations de 300 à 400 hectares, encore familiales dans le sens qu'elles sont encore dirigées par un héritier. Depuis quelques temps, on a pu voir des cas où ces exploitants mutualisent les moyens de cinq ou six exploitations de ce type et cela donne un ensemble de 1 000 à 3 000 hectares de grande culture gérés ensemble. Sur le plan de la rationalisation des équipements et des matériels, ils ont calculé que c'était un bon seuil : au lieu d'avoir six ou sept moissonneuses batteuses, ils en ont deux, très grosses, le parc de tracteurs et autres matériels est largement divisé. Ils ont des salariés et les exploitants deviennent des gérants gestionnaires. Ils mettent aussi en commun un pool de cinq ou six salariés... Ces salariés travaillent sur ces 2 000 hectares. On se réunit en début d'année et on décide des assolements indépendamment de qui est propriétaire de quelle parcelle. On dit que les parcelles A et B c'est du colza, les parcelles C et D, du tournesol, E et F, du blé et on mutualise les facteurs de production au niveau de l'assolement. Les salariés sont eux aussi mutualisés et pour les occuper à plein temps on va jusqu'à passer des contrats avec les collectivités territoriales qui les occupent pour la voirie, le déneigement, l'entretien d'espaces verts, etc.

— *Le problème, c'est ce qui se passe au niveau de la génération d'exploitants suivante, non ? N'est-ce pas un des problèmes rencontrés par les exploitations en Gaec (groupements agricoles d'exploitation en commun), qui fonctionnent bien à la première génération et qui éclatent au moment de la transmission à la génération suivante ?*

— Oui, mais en même temps, dans le cas que je décris, les salariés peuvent progressivement rentrer dans le capital, prendre des parts, être associés. L'ensemble des moyens est alors sous forme de société. Les enfants héritent de parts de sociétés et non plus d'une exploitation.

— *Cela réaliserait-il alors l'idée de Marx selon laquelle l'agriculture était appelée à devenir une somme de grandes exploitations avec un capitaliste à sa tête, fonctionnant avec des salariés ressemblant beaucoup à ceux de la classe ouvrière, sans que cela empêche des formes de mutualisation, nécessaire à l'effectuation du travail spécifique à l'agriculture ? Y-a-t-il la place à côté, pour une autre forme d'agriculture, que l'on voit poindre ici ou là, agriculture non familiale, dans des productions spécifiques, demandant peu de foncier, avec un projet d'exploitant totalement opposé au modèle précédent tant du point de vue des représentations du métier que des façons de produire ?*

— Cette forme-là c'est, ou ce sera, ce que certains qualifient de seconde agriculture, plus durable et plus soucieuse des ressources, celle des associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (Amap), de la vente directe, des produits de niche, des fermes pédagogiques ou d'insertion, etc. Sur ces exploitations, certains gagnent difficilement leur vie, travaillant 70 heures par semaine pour un faible revenu. Mais d'autres peuvent très bien s'en sortir. En viticulture, on rencontre de plus en plus des « néo-viticulteurs », des gens qui ont choisi ce métier par passion et qui acceptent, pour certains, d'en vivre mal mais aussi des gens qui vont s'en sortir à partir de l'exploitation de niches. La viticulture est finalement un milieu ou un métier assez ouvert ; ce n'est pas très compliqué si tu as des capitaux et cela peut rapporter. C'est un profil de personnes qui font un second métier après en avoir fait un premier (cadre, avocat, consultant, ingénieur...). À la cinquantaine, ils investissent ce qu'ils ont gagné dans la première partie de leur vie, pour réaliser leur rêve de monter une affaire dans quelque chose qui leur plaît.

— *Ce sont des héritiers de l'agriculture ou non ?*

— Non, pas nécessairement. Ces gens-là, cela va être leur job pendant la fin de leur vie professionnelle. Je ne suis pas sûr que leurs enfants auront la même passion. Alors ils vendront les vignes à nouveau à d'autres cadres ou avocats de la génération suivante, ou à des viticulteurs déjà installés. Là, l'agriculture devient un second métier, dans une deuxième partie de vie professionnelle, pour des gens qui ont un petit capital à investir dans des productions qui ne demandent pas une surface de foncier trop importante, et qui pourront être valorisées par des stratégies personnelles de commercialisation, de vente directe...

— *Oui, il y a ceux-là, donc sociologiquement une couche sociale de cadres supérieurs en seconde partie de vie professionnelle. Mais il y a aussi ceux qui vont briguer ce même type de production, mais qui ne sont ni des héritiers ni des détenteurs de capitaux personnels, mais des enfants de classe moyenne. Et sur ceux-là comme sur ceux dont tu viens de parler nous n'avons pas de données sociologiques. On voit là une diminution de la transmission de la forme familiale de l'exploitation agricole par manque de successeurs familiaux, et l'apparition de formes nouvelles d'héritage et de transmission, à des cadres supérieurs à la recherche d'un projet professionnel lié à leur passion, et à des jeunes des couches moyennes avec des références professionnelles et un rapport au travail différent. Mais nous manquons cruellement de données sur ces populations, il reste quelques thèses à faire ! »*

## Nul n'est prophète en son pays : le lien entre le savant et le politique !

Dominique Jacques-Jouvenot :

*«Durant l'ensemble de ta carrière, tu n'as jamais dissocié dans ton métier de « savant » une part consacrée à la recherche et une autre part au conseil. Cette relation entre les deux pose problème au sein de la communauté sociologique comme chez les économistes, j'imagine. Comment vois-tu les choses ?*

Philippe Perrier-Cornet :

— Il y a plusieurs niveaux, et d'abord celui de la discipline elle-même. Comment évolue-t-elle ? L'économie est de plus en plus modélisatrice et distante de ses objets ou terrains d'étude, *a fortiori* de ceux qui les gèrent ou les administrent. La plupart de mes jeunes collègues ne savent pas vraiment ce qu'est le ministère de l'Agriculture, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), etc. La discipline fonctionne de plus en plus pour elle-même et en elle-même. Je procède d'un autre courant, qui consiste d'abord à privilégier les recherches inductives et l'aller et retour entre démarche théorique et observation concrète, ce qui implique que qu'on ne peut pas se passer de confronter nos données à la société et à ceux qui sont partie prenante des problèmes que nous étudions.

— *Je partage totalement cette posture méthodologique de la nécessité de se confronter au terrain, à l'instar de Mendras (1998) pour lequel [...] seul le terrain est la source de toute imagination sociologique. En se confrontant aux réalités, le sociologue invente de nouveaux schémas, qui ensuite nourriront la théorie. Ce choix méthodologique semble important à souligner, d'abord parce que je le partage, ce qui nous permet de travailler*

*ensemble, et secondairement car il procède de la même question que celle du lien entre le savant et le politique. Reprenons sur cette question qui pose le problème de la légitimité des acteurs et des savoirs qu'ils portent.*

— L'Inra est un institut de recherches agronomiques appliquées, donc ses économistes sont là pour faire des recherches appliquées. Mais aujourd'hui, mes jeunes collègues n'ont pas intérêt à trop s'occuper de cela. Ils veulent devenir directeurs de recherche. Pour cela, il faut qu'ils publient leurs résultats dans des revues référencées plutôt que de diriger un groupe d'experts pour le ministère de l'Agriculture. Je me situe dans une autre démarche qui consiste aussi, parce que la recherche l'exige, à être en relation avec le monde des décideurs, de la décision publique... donc avec les politiques; ce qui pose par ailleurs le problème de l'instrumentalisation de la recherche. Il faut aussi prendre en compte le niveau des acteurs locaux, qui pose d'autres problèmes.

Je ne conçois pas de recherche qui ne se confronte pas aux politiques et aux acteurs concernés. Mais il faut être conscient du caractère toujours relatif et controversé de nos productions scientifiques. Celles-ci supposent un minimum d'autonomie et d'indépendance. Nous sommes des chercheurs fonctionnaires, payés par l'État, chargés d'éclairer le débat et la décision publics et nous ne devons pas nous soustraire à cet objectif. Mais il y a une différence entre éclairer la décision et travailler au service de la décision. Dans ma carrière, j'ai souvent rencontré plus de difficultés à tenir cette posture avec des institutions régionales ou locales qu'avec des organismes publics nationaux ou européens. Quand l'interlocuteur-décideur est à un niveau géographique trop fermé, délimité, cela peut être extrêmement difficile d'avoir un rôle. C'est le cas lorsque des décideurs ou des acteurs locaux se considèrent comme les seuls détenteurs du savoir légitime sur ce qui se raconte sur leur sujet ou leur terrain, dont ils se considèrent comme les propriétaires. La recherche ne peut pas se faire sur la base de contrats de ce type. Avec les institutions publiques nationales ou européennes, le risque existe aussi, mais c'est autre chose. Il me semble qu'à ce niveau-là, c'est moins compliqué de présenter des résultats qui sont en désaccord ou qui posent problème avec leurs orientations, et de pouvoir en débattre avec eux.

— *Et la position de l'expert, est-elle différente de la posture dont nous venons de parler ?*

— Lorsque le savant est aussi expert, il n'est pas dans son rôle de chercheur, il est là pour contribuer ou piloter des groupes de réflexion, d'évaluation de la politique agricole par exemple. Sur cette fonction d'expert, j'ai deux sortes d'expériences : d'une part, le pilotage d'expertises parfois très lourdes dans le cadre des procédures d'évaluation de politiques et dispositifs publics, où l'on est là pour aider à évaluer les effets, l'impact, la pertinence des dispositifs (Perrier-Cornet, 2004); d'autre part, la direction d'exercices de prospective, à la demande de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) ou d'autres organismes, exercices stimulants auxquels j'ai le plus souvent pris beaucoup de plaisir ! Dans la position du chercheur, je pense qu'il faut s'en tenir à une prospective cognitive, plutôt que stratégique. La méthode des scénarios, par exemple, t'oblige à mobiliser l'ensemble des connaissances sur un sujet ainsi que les contradictions et les controverses. À partir de là, on peut construire des scénarios alternatifs de ce qui peut se passer – des futurs possibles et plausibles. La prospective non stratégique, c'est faire en sorte que la construction de ces scénarios ne soit pas entachée de jugement de valeur et de position normative. Le scientifique doit s'en tenir à cette prospective que j'appelle cognitive et non pas stratégique. À lui ensuite de

mettre en débat ces scénarios avec les acteurs et décideurs pour contribuer aux choix stratégiques que ceux-ci feront. Les sujets de prospective, eux, peuvent être très variés. Après les espaces ruraux et l'agriculture, celle à laquelle j'ai participé dernièrement en présidant le groupe d'experts *ad hoc* a été consacrée, à la demande des Haras nationaux (Jez *et al.*, 2012), aux futurs possibles du monde du cheval à l'horizon 2030 ! »

## Références bibliographiques

- Bagnasco A., 1977. *Tre Italia. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologne.
- Barthez A., 1982. *Famille, travail et agriculture*. Economica, Paris.
- Bertaux-Wiame I., 1982. L'installation dans la boulangerie artisanale. *Sociologie du travail*, 24, 8-23.
- Billaud J.P., 2012. Sociologie rurale et environnement : nouveau ou dépassement. In : *Manuel de sociologie de l'environnement* (R. Barbier, P. Boudes, J.-P. Bozonnet, J. Candau, M. Dobré, N. Lewis, F. Rudolf, eds), Presses de l'université de Laval, Québec, 99-112.
- Blanc M., Perrier-Cornet P., 1993. Farm transfer and farm entry in the European Community. *Sociologia Ruralis*, XXXIII, 319-336.
- Blanc M., Perrier-Cornet P., 2001. Pauvreté et RMI en agriculture. *Inra Sciences sociales*, 5/00, 4.
- Dessendre C., 1994. Mobilité géographique et insertion professionnelle des jeunes d'origine rurale : une approche par le capital humain et son lien à l'espace, thèse de doctorat en économie de l'université de Dijon, France.
- Grignon, Weber F., 1993. Sociologie et ruralisme : les séquelles d'une mauvaise rencontre. *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 29, 59-74.
- Hughes E.C., 1996. *Le regard sociologique*, EHESS, Paris.
- Jacques-Jouvenot D., 1997. *Le choix du successeur*, L'Harmattan, Paris.
- Jacques-Jouvenot D., Vieille-Marchiset G., 2013. *Socio-anthropologie de la transmission*, L'Harmattan, Paris.
- Jez C., Coudurier B., Cressent M., Méa F., Perrier-Cornet P., Rossier E., 2012. La filière équine française à l'horizon 2030, rapport du groupe de travail de la prospective équine. Inra-IFCE, 98 p.
- Jollivet M., 1998. *Vers un rural post-industriel*, L'Harmattan, Paris.
- Laferté G., 2002. Folklore savant et folklore commercial : reconstruire la qualité des vins de Bourgogne. Une sociologie économique de l'image régionale dans l'entre-deux-guerres, Thèse de sociologie, École des hautes études en sciences sociales, 689 p.
- Mendras H., 1998. *L'œil du sociologue*, études réunies autour d'H. Mendras par D. Jacques-Jouvenot, Presses de l'Unesco, Besançon.
- Mischi J., 2002. Structuration et désagrégation du communisme français (1920-2002). Usages sociaux du parti et travail partisan en milieu populaire, thèse de sociologie à l'École des hautes études en sciences sociales.
- Park R.E., Burgess E.W., 1969. *Introduction to the science of Sociology*, University Press, réed Chicago.
- Perrier-Cornet P., 1986. Le massif jurassien. Les paradoxes de la croissance en montagne. Éleveurs et marchands solidaires dans un système de rente. *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, 2, 62-121.
- Perrier-Cornet P., 1990. Les filières régionales de qualité dans l'agro-alimentaire. Étude comparée du secteur laitier en Franche-Comté, Émilie-Romagne et Auvergne. *Économie rurale*, 195, 27-33.
- Perrier-Cornet P., 2004. L'avenir des espaces ruraux français. *Futuribles*, 299, 77-95.
- Renahy N., 1999. « *Vivre et travailler au pays* » ? Parentèles et renouvellement des groupes ouvriers dans un village industriel, Thèse de sociologie de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Strauss A., 1992. *La trame de la négociation*, L'Harmattan, Paris.

## Chapitre 4

# Entre rural et urbain : deux témoignages d'élus locaux

MICHEL BLANC ET PIERRE DAUCÉ

On sait les transformations qu'a connues le monde rural depuis quelques décennies, lesquelles amènent, selon les termes de l'ouvrage édité en 2002 par P. Perrier-Cornet<sup>1</sup> à repenser les campagnes. On trouvera dans la présentation ci-dessous une illustration de ces transformations et des questions qu'elles soulèvent à partir de l'expérience de deux élus, anciens chercheurs, en charge de communes qui sont aujourd'hui à la fois rurales et périurbaines et qui connaissent une profonde évolution sous l'influence de deux agglomérations en pleine expansion, celle de Toulouse, d'une part, et celle de Rennes, d'autre part.

### Des transformations profondes, démographiques, économiques et sociales

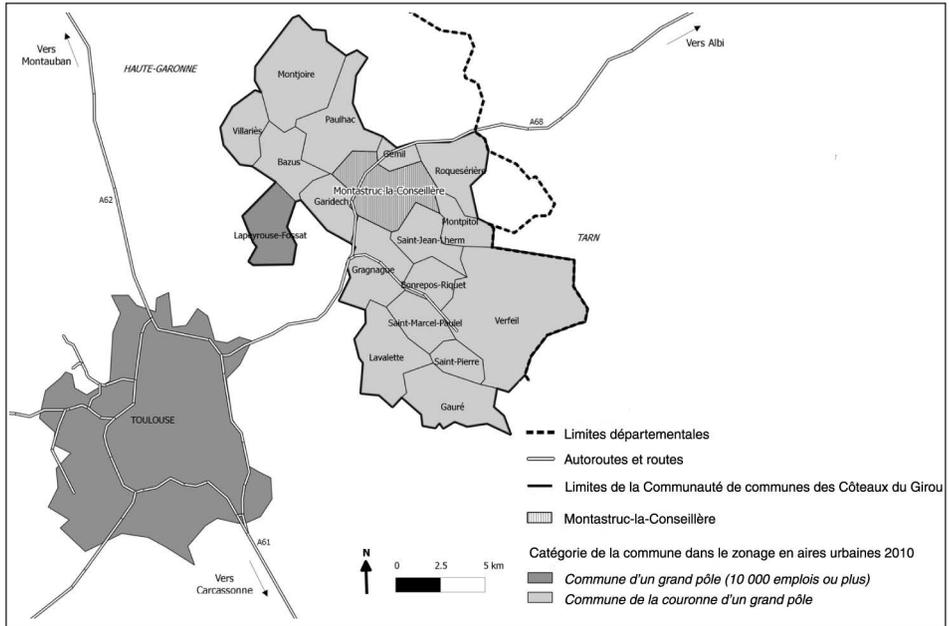
Partant d'un socle rural bien établi, les deux communes analysées ici, Montastruc-la-Conseillère et Romillé, ont connu dans des proportions variables, mais toujours significatives, un véritable bouleversement de leur structuration sociale depuis une cinquantaine d'années, à partir d'un renouvellement profond de leur population.

#### Les transformations de Montastruc-la-Conseillère

Montastruc-la-Conseillère est, selon le zonage en aires urbaines 2010 de l'Insee, une commune de la couronne périurbaine de Toulouse (figure 4.1). Elle est située au nord-est de l'agglomération toulousaine, à une dizaine de kilomètres de sa périphérie et à vingt kilomètres de son centre, auquel elle est bien reliée par une autoroute, une ligne SNCF et, depuis peu, par une ligne de bus rapide. Elle appartient à la communauté de communes des Coteaux du Girou.

---

1. Perrier-Cornet P., 2002. *Repenser les campagnes*, éditions de l'Aube et Datar, La Tour d'Aigues, France, 279 p.



**Figure 4.1.** Situation géographique de la commune de Montastruc la Conseillère.

©Hélène Blasquiet-Revot

Au début du siècle dernier, Montastruc était un gros bourg rural d'un peu moins de 1 000 habitants. Les terres, dont les deux tiers étaient exploitées en métayage, appartenaient en bonne partie à une aristocratie et une bourgeoisie foncières qui ont laissé leur marque dans le paysage communal par la présence d'une petite dizaine de châteaux et maisons de maître. Les agriculteurs constituaient la grande majorité de la population active et pratiquaient une polyculture où la production de grains, et particulièrement de maïs, occupait une place importante. Chef-lieu de canton, Montastruc-la-Conseillère jouait aussi le rôle de pôle de services publics (gendarmerie, perception, gare SNCF) et privés (médecin, notaire, auberge, petits commerces de détail). L'exode rural avait déjà commencé à faire son œuvre et l'hécatombe de la guerre de 1914-1918 a accéléré le déclin de la population : le niveau de 1842 (1 070 habitants) sera à peine retrouvé en 1962 (1 033 habitants). Après la guerre de 1939-1945, la paysannerie s'est émancipée progressivement de la férule de la propriété foncière. Aujourd'hui, il ne reste plus qu'une dizaine d'exploitations, en très grande majorité spécialisées dans les grandes cultures et le plus souvent cultivées selon un assolement très simple reposant sur une rotation entre blé dur et tournesol.

Les années 1960 ont marqué le début de la grande transformation de la commune : forte croissance démographique, extension de l'urbanisation, modification de la structure sociale, changement des pratiques agricoles et du paysage. En cinquante ans la population a pratiquement triplé, pour atteindre 3 150 habitants aujourd'hui. Cette croissance ne s'est pas effectuée à un rythme régulier. Une première vague d'immigration s'est produite dans les années 1960, nourrie par des rapatriés d'Algérie, et par des ouvriers, techniciens et cadres travaillant au Centre d'essai aéronautique de Toulouse. Ensuite, au fur et à mesure de l'ouverture de nouveaux lotissements, se sont installées des familles, souvent avec de

jeunes enfants, et venues, en grande majorité, de l'agglomération toulousaine. Pour la plupart, il s'agissait d'une seconde étape dans un parcours de mobilité résidentielle qui les avait d'abord conduites dans la métropole régionale à la suite d'une mobilité professionnelle ou, plus souvent, pour y poursuivre leurs études et y occuper ensuite un emploi. Les cadres et les professions intermédiaires ont constitué les gros bataillons de ces nouveaux arrivants qui, pour la plupart, travaillent dans l'agglomération toulousaine. Ils constituent aujourd'hui 56 % de la population active communale, loin devant les employés et les ouvriers (35 %), les agriculteurs-exploitants ne comptant plus que pour 1 %. La population de souche est surtout représentée parmi les retraités, qui comptent pour 17 % de la population totale de la commune.

Si 80 % des actifs ne travaillent pas sur place, la commune n'en offre pas moins un nombre d'emplois important (880) et en forte augmentation, de 50 % entre 1999 et 2009. Ils sont en majorité occupés par des personnes résidant ailleurs et sont concentrés à 87 % dans les services, dont 44 % dans l'administration publique, l'éducation, l'enseignement et l'action sociale. Si le secteur public et associatif fournit une bonne partie des emplois, il apporte peu de recettes fiscales puisqu'il n'est pas soumis à la contribution économique territoriale. Ainsi Montastruc présente le paradoxe d'être une commune relativement pauvre, habitée par des familles disposant de revenus convenables, pour la majorité d'entre elles, voire importants, pour certaines : un quart des ménages déclarent un revenu fiscal supérieur à 59 500 €, et la moitié, un revenu de plus de 39 000 €, soit nettement plus que la médiane nationale (28 300).

## Les transformations de Romillé

La commune de Romillé, dans le département de l'Ille-et-Vilaine, est selon le zonage en aires urbaines 2010 de l'Insee une commune de la couronne périurbaine de Rennes, située à 20 km au nord-ouest de celle-ci, entre les deux axes à deux fois deux voies reliant Rennes à Saint-Malo et Rennes à Saint-Brieuc (figure 4.2). Elle a fait partie jusqu'à la fin 2013 de la communauté de communes du pays de Bécherel, elle-même incluse dans le Pays de Brocéliande et adhère depuis janvier 2014 à la communauté d'agglomération de Rennes Métropole.

Autrefois gros bourg rural et agricole dont la population était majoritairement composée d'agriculteurs, de commerçants et d'artisans, elle a connu l'évolution traditionnelle de ce type de commune, à savoir un exode rural qui a pris naissance au début du xx<sup>e</sup> siècle, une saignée démographique provoquée par la guerre de 14-18 et une poursuite des départs entre 1945 et 1960. La population qui s'élevait à près de 2 300 habitants vers 1900 a régressé ensuite à 2 000 habitants entre les deux guerres et autour de 1 700 dans les années 1960 et 1970. C'est à partir de cette période que la mutation de la commune s'amorce, avec la construction du premier lotissement et l'arrivée de populations nouvelles qui vont modifier progressivement la sociologie locale. Depuis le recensement de 1975, la commune de Romillé a connu une évolution démographique constamment positive, à des rythmes variables cependant, selon les périodes (forte accélération par exemple entre 2001 et 2009 et une certaine stabilisation depuis). Le dernier recensement, effectué en février 2012, a dénombré 3 707 personnes résidant sur la commune.

L'agriculture a été pendant longtemps la source quasi exclusive d'emplois directs et indirects. Elle s'appuyait sur un grand nombre de petites exploitations, souvent en ferme et pratiquant en semi-autarcie le système traditionnel de polyculture-élevage.

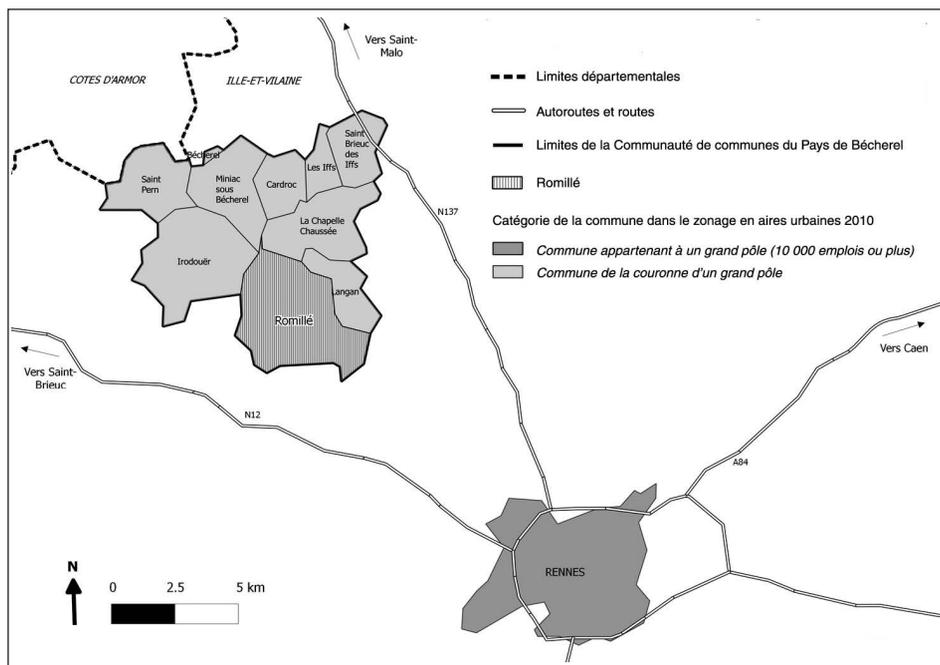


Figure 4.2. Situation géographique de la commune de Romillé. ©Hélène Blasquet-Revot

On dénombrait encore 250 exploitations en 1955, ayant une superficie moyenne de 10 hectares environ. La révolution agricole des années 1960, particulièrement spectaculaire en Bretagne, s'est imposée ici comme ailleurs, entraînant une diminution rapide du nombre d'exploitations et une orientation vers les productions classiques de la région (lait, porcs et volailles) sans connaître cependant les formes de concentration et de spécialisation que l'on rencontre dans d'autres territoires bretons plus ou moins proches. Il subsiste aujourd'hui environ 40 exploitations professionnelles, d'une superficie de 60 hectares en moyenne. Les emplois agricoles qui ont ainsi disparu progressivement n'ont pas été compensés dans la commune par des emplois industriels ou tertiaires, lesquels se localisent essentiellement dans l'agglomération rennaise, l'exemple le plus connu étant celui des usines Citroën implantées vers 1965 dans la banlieue de Rennes (favorisant pendant un temps une sorte d'exode agricole sans migration résidentielle hors de la commune). Les entreprises agroalimentaires, quant à elles, se sont développées dans des secteurs à plus forte densité de production que Romillé, ou mieux reliés aux grandes voies de circulation, ferroviaires ou routières. Aujourd'hui, les emplois présents sur place relèvent pour l'essentiel de l'artisanat, du commerce et des services publics locaux. Environ 80% des actifs travaillent à l'extérieur de la commune.

Cette évolution de la population et de l'emploi a entraîné une recomposition sociale significative et, en simplifiant un peu, on peut dire que trois strates, correspondant à trois vagues de peuplement et trois types d'activités, coexistent sur la commune : la population de souche, majoritairement composée de retraités (autrefois agriculteurs, artisans ou commerçants) et d'agriculteurs encore en activité ; les nouveaux installés des années 1980 et 1990, qui appartenaient majoritairement aux catégories populaires, ouvriers et

employés, dont beaucoup de salariés de Citroën ; et enfin les derniers arrivés durant la décennie 2000-2010, comprenant plutôt des familles des classes moyennes, enseignants, techniciens, cadres du public ou du privé. La structure socioprofessionnelle traduit bien ces transformations puisque par exemple, entre 1999 et 2009, dans la population active âgée de plus de 15 ans, les cadres et professions supérieures sont passés de 6,3 à 11,2 %, les professions intermédiaires, de 19,7 à 26,1 %, quand les ouvriers régresaient de 34,1 à 29,9 %, les employés, de 26,3 à 20,6 %, et les agriculteurs exploitants, de 6,7 % à 4,5 %. Le poids des inactifs non retraités a également fortement baissé, passant de 20,5 % de la population totale des plus de 15 ans à 13 %.

Parallèlement, comme partout, le modèle familial traditionnel (couple avec enfants) a tendance à se désagréger : les ménages d'une seule personne sont passés de 18,9 à 22,6 % et les familles monoparentales, de 4,8 à 8,3 %, alors que les couples avec enfants ne représentent en 2009 plus que 38,8 % des ménages contre 46,5 % dix ans plus tôt.

## La question du lien social

À l'interconnaissance, parfois pesante, du milieu rural traditionnel a succédé une microsociété quelque peu éclatée. Comment créer aujourd'hui du lien, voire une identité partagée, dans des communes comme celles-ci, composées de strates successives, d'origines diverses ?

### Le lien social à Montastruc

À Montastruc, c'est souvent par leurs enfants que les nouveaux arrivants s'intègrent progressivement dans la société locale. Les premiers liens se nouent à l'école lors des réunions de parents d'élèves et à l'occasion de l'inscription aux activités de loisirs que proposent en dehors du temps scolaire les nombreuses associations, en particulier les clubs sportifs et la Maison des jeunes et de la culture (MJC). Certains habitants cependant ne font que résider à Montastruc, travaillant, effectuant l'essentiel de leurs achats et passant leurs loisirs ailleurs ; la majorité d'entre eux se comportent en simples consommateurs des services et des aménités locales, d'autres enfin s'investissent progressivement dans la vie associative. Mais il y a aussi des innovateurs, à l'origine de nouvelles activités. Ainsi, parmi les associations aujourd'hui les plus dynamiques, le club de judo a été créé à la fin des années 1960 à l'initiative des Pieds-Noirs et la MJC a été lancée par un groupe de nouveaux résidents arrivés à la fin des années 1970. La quarantaine d'associations de la commune constituent autant de foyers où se forge du lien social. Certaines attirent un public relativement homogène en matière de catégories sociales ou de classes d'âge. D'autres, comme les clubs de judo et de tennis ou le cercle laïc, permettent à différentes générations et groupes sociaux de se côtoyer. Si la fête du village du mois d'août n'est plus le moment fédérateur qu'il fut sans doute autrefois, quand relativement rares étaient ceux qui quittaient le village pendant la période estivale, d'autres manifestations, vide-greniers, marchés de Noël, attirent une large affluence.

Le risque est d'oublier la minorité qui ne dispose que de revenus modestes, et même parfois faibles, d'autant plus qu'elle se manifeste peu. Les logements sociaux sont encore peu nombreux et pour la plupart concentrés en un même lieu. Mais une évolution se fait jour. Dans les permis d'aménager récemment accordés, alors que la commune ne comptait pas encore 3 500 habitants et n'était donc pas soumise à la loi SRU-Alur, la municipalité

a devancé les obligations de cette loi et a demandé aux promoteurs d'inclure 20 à 25 % de logements locatifs sociaux en cédant, à un prix inférieur à celui du marché, des parcelles à des organismes HLM. Dans un autre ordre d'idée, un tarif progressif en fonction du revenu des familles a été introduit à la cantine solaire. Cette dernière livre également un repas à midi aux personnes âgées qui en font la demande. Un service de transport à la demande a également été mis en place pour permettre à ceux qui n'ont pas de véhicule de se rendre dans les centres de soins.

## Le lien social à Romillé

À Romillé, au vu de la composition radicalement nouvelle de la population, l'enjeu est celui du mixage des populations, du vivre ensemble, face à une tendance que l'on ressent fréquemment, celle du repli sur soi, soit de façon individuelle, dans son pavillon, à la campagne ou en lotissement, bien séparé de son voisin, soit de façon collective au sein d'un groupe où l'on se retrouve entre soi, dans telle ou telle association ou pour telle ou telle activité. Même si la vie communale est riche de nombreuses associations ou sections d'associations, ce n'est pas pour autant un gage d'interconnaissance ; les anciens se retrouvent entre eux au sein du club de retraités ou de l'association d'anciens combattants alors que les nouveaux venus adhèrent à la section de badminton ou de danse africaine...

La municipalité pour sa part cherche à mener une politique volontariste d'échanges entre les générations, à travers des manifestations intergénérationnelles qu'elle organise ou qu'elle soutient et qui participent en même temps à l'affirmation d'une certaine identité locale : fête de la Saint-Jean, festival de musique de rue, marché de Noël... De la même manière, certaines associations réussissent à créer du lien en s'appuyant sur la culture locale, qu'il s'agisse de l'atelier de danses bretonnes ou de l'association des Amis du patrimoine. Dans une société mouvante localement, mais aussi soumise aux phénomènes généraux d'évolution des modes de vie, le tissage, ou le retissage, des liens sociaux reste un enjeu essentiel. À cet égard le centre communal d'action sociale de la commune, qui a eu pendant longtemps une activité réduite à l'organisation d'un repas annuel pour les personnes de plus de 70 ans, a engagé depuis 2008 une véritable réflexion sur les besoins des publics les plus fragiles et a lancé des initiatives innovantes (séjours à la mer pour familles isolées, opération argent de poche pour les jeunes de 16 à 18 ans...). La réussite du mixage social suppose aussi sans doute d'éviter un afflux trop massif ou trop brutal de nouveaux arrivants et de prévoir des formes adaptées d'urbanisation.

## Rythme et formes de l'urbanisation

Qui dit croissance démographique dit constructions nouvelles et donc urbanisation progressive de ces communes rurales, sous des formes plus ou moins organisées et des modalités plus ou moins variées. Les conséquences n'en sont pas moins importantes, puisqu'elles sculptent de manière quasi irréversible le nouveau paysage urbain, qui s'ajoute ou se superpose à la trame rurale originelle, et qu'elles structurent le cadre de vie des populations qui y vivent.

## L'urbanisation à Montastruc

La moitié nord de la Haute-Garonne est couverte par un Scot (schéma de cohérence territoriale) central, qui englobe l'agglomération toulousaine, et par trois Scot

périphériques. Cette structuration marque la volonté des élus périurbains de conserver une relative autonomie vis-à-vis de la métropole et de ne pas en être qu'un simple hinterland. Le Scot Nord Toulousain s'étend du nord-ouest au nord-est du département et regroupe cinq communautés de communes, dont celle des Coteaux du Girou, dont fait partie Montastruc. Élaboré dans le cadre de la loi Grenelle 1 (loi 2009-967 du 3 août 2009) et en particulier de ses articles 7 et 8, il entend limiter la consommation des terres agricoles, préserver les couloirs écologiques, réduire l'usage de la voiture. Pour atteindre ces objectifs, il identifie des pôles au sein desquels doit se concentrer une bonne part de l'accroissement démographique futur et se densifier l'habitat. Pour Montastruc, ces prescriptions impliquent une augmentation de la population inférieure à 50 % à l'horizon 2030 et une densité minimale de 20 à 30 logements à l'hectare dans les zones constructibles. Le lotissement de maisons individuelles construites sur des terrains de 500 à 1 000 m<sup>2</sup>, quand ce n'est pas davantage, constitue la forme de développement urbanistique qui a prévalu jusqu'à présent dans la commune. Elle n'est donc plus compatible avec les nouvelles normes de densité et doit faire place à un autre type d'aménagement plus varié, mêlant maisons en bande, petits bâtiments collectifs et pavillons individuels avec petits jardins.

### L'urbanisation à Romillé

Autrefois, le bourg de Romillé, centré autour de l'église et de la mairie, était de taille relativement modeste et ne regroupait guère que le quart de la population, le reste étant dispersé dans la campagne bocagère. Comme il a été indiqué ci-dessus, c'est à partir de 1975 que les premiers lotissements se sont implantés et qu'ils se sont développés à la périphérie du bourg ancien, en même temps que des constructions s'installaient de manière un peu anarchique le long des axes de circulation qui conduisaient au centre du village. La maîtrise de la croissance urbaine est l'une des difficultés auxquelles se heurtent les communes soumises à une forte demande résidentielle. Cette maîtrise est encore plus difficile lorsque la commune, comme Romillé, ne dispose d'aucune réserve foncière et que les terrains constructibles sont convoités et aménagés par des promoteurs privés.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, et le schéma de cohérence territoriale du Pays de Brocéliande ont permis de réorienter progressivement l'aménagement urbain vers des formes moins consommatrices d'espace et plus conformes aux principes du développement durable, avec en parallèle une reprise en main par la commune des opérations de lotissement. À l'heure actuelle une zone d'aménagement concertée d'une douzaine d'hectares, établie sur plusieurs sites, est en cours de création et l'intégration de la commune dans le giron de Rennes Métropole, depuis janvier 2014, conduit à un durcissement progressif des règles de densification et de proportion de logements sociaux.

### Quels besoins ? Quelles ressources ?

À population nouvelle, besoins nouveaux, qui ne sont plus ceux de la population de souche mais se rapprochent des services que l'on s'attend à trouver en ville. Comment des communes périurbaines, aux ressources souvent limitées, peuvent-elles satisfaire toutes ces attentes ?

## Les besoins et les ressources de Montastruc

Même si l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones sera, comme le prévoit le plan local d'urbanisme (PLU), étalée dans le temps, la croissance de la population à Montastruc s'accompagnera d'un besoin accru en équipements. La crèche, avec ses 25 places et sa liste d'attente de 75 demandes, est d'une taille manifestement insuffisante ; les locaux scolaires devront être agrandis ; la surutilisation actuelle des terrains de foot et de rugby, qui ne peut que s'aggraver, nécessiterait la construction d'un nouveau stade. À cela s'ajoutent la mise aux normes pour personnes à mobilité réduite des trottoirs et des bâtiments accueillant du public ainsi que la rénovation d'équipements anciens trop longtemps retardée, comme celle des ateliers municipaux qui offrent des conditions d'hygiène et de sécurité pour le moins inquiétantes.

Le niveau d'endettement de la commune permet d'envisager de nouveaux emprunts, mais de manière limitée dans les toutes prochaines années, dans la mesure où le remboursement de la majorité des emprunts en cours n'interviendra qu'en 2019. Des choix douloureux devront donc être effectués dans un contexte économique rendant l'augmentation de la fiscalité communale difficilement envisageable et au moment où l'État annonce une réduction de ses aides aux collectivités locales et où, surtout, le Conseil général, confronté à un fort accroissement de ses dépenses obligatoires dans le domaine social, a été conduit dès 2013 à baisser de plus de moitié ses subventions aux investissements des communes. Sa contribution à la redistribution des richesses créées dans l'agglomération toulousaine vers le reste du département, et en particulier vers les communes rurales, est ainsi largement remise en question. Cette tendance pourrait s'aggraver avec l'adoption du statut de métropole par la communauté urbaine de Toulouse, s'il s'accompagne d'un transfert à son profit d'une partie des compétences, et donc des ressources, du département.

## Les besoins et les ressources de Romillé

À Romillé, comme dans beaucoup de communes rurales, les bâtiments publics étaient limités autrefois à la mairie et aux écoles, construites à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est à partir des années 1970 que débutèrent la construction et la mise à disposition de nouveaux équipements. Une première salle des sports fut construite en 1980, à proximité d'un collège public neuf implanté sur la commune (financé entre autres par un syndicat intercommunal, avant de passer sous la houlette du département), puis au fil du temps la commune s'engagea dans des investissements successifs : école maternelle, école élémentaire, restaurant scolaire, maison des associations, salle des fêtes, deuxième salle des sports, extension et rénovation des équipements scolaires, restauration de l'ancienne école pour en faire un centre socio-culturel... Pour la commune, c'est un peu une course sans fin, qui bute sur les contraintes financières. L'arrivée de nouvelles populations et l'évolution des niveaux de vie font que les équipements n'arrivent pas à satisfaire la demande. C'est le cas des équipements sportifs, car la pression est forte pour avoir des courts de tennis couverts, un terrain de foot synthétique, des pistes d'athlétisme... Mais c'est aussi le cas des équipements culturels, avec une demande de médiathèque formulée depuis de nombreuses années, des équipements scolaires et périscolaires, qui malgré les agrandissements récents s'avèrent trop exigus, sans oublier la mairie elle-même, qui occupe toujours les mêmes locaux depuis plus d'un siècle !

Les ressources de la commune sont historiquement limitées car les recettes de la contribution économique territoriale sont peu élevées et les bases de taxes d'habitation, modestes. L'équipement, nécessaire, de la commune, a conduit à un endettement élevé,

qui dans le contexte actuel rend quasiment impossible le recours à l'emprunt. L'épargne nette dégagée par la commune ne permet que d'assurer les petits travaux d'équipement courants. Une solution partielle a été trouvée à l'échelle intercommunale : un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) de 60 lits a été construit sur la commune, en tant que deuxième site d'un établissement localisé au chef-lieu de canton ; une maison de la petite enfance vient d'ouvrir ses portes, financée et gérée par la communauté de communes. Ceci étant, l'avenir reste très incertain... Comment répondre aux besoins d'une population qui souhaite bénéficier sur place des possibilités d'accès aux services sociaux, sportifs, culturels, de loisirs auxquels elle aspire ? Par ailleurs, pour certains équipements spécialisés, ne faut-il pas envisager des formes de mutualisation et/ou de mise en commun avec les communes voisines ?

## De la commune à l'intercommunalité

L'intercommunalité, telle qu'elle s'est mise en place depuis les lois Joxe (loi n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République) et Chevènement (loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale), est la forme institutionnelle la plus innovante de ces dernières années à l'échelon local. Même si la question de la pérennité des communes, et en particulier des plus petites, ne peut pas officiellement être remise en cause, il n'en reste pas moins que l'évolution récente – et qui n'est pas encore achevée – conduit à une emprise grandissante de l'intercommunalité dans la gestion locale.

### L'intercommunalité à Montastruc

À Montastruc, la vitalité de la vie associative engendre une forte demande de construction d'installations et d'équipements publics. Le budget de la commune supporte cette charge alors qu'environ la moitié des adhérents des clubs et des sociétés les plus actives résident dans les bourgs avoisinants. La communauté de communes des Coteaux du Girou, qui regroupe la totalité du canton de Verfeil et la grande majorité de celui de Montastruc, a pris peu de compétences, hormis celles qui sont obligatoires. Les plus petites communes, majoritaires dans le conseil communautaire, bénéficiant de fait des équipements des plus grosses communes sans avoir à les financer, leurs délégués sont très réticents à transférer à la communauté de communes les compétences correspondantes (installations sportives, culture), puisque cela se traduirait inéluctablement par une augmentation des impôts prélevés sur les ménages par la communauté de communes, augmentation que seules les plus grosses communes pourraient compenser par une baisse de leur propre fiscalité en raison de la diminution de leurs charges. Ces difficultés de financement, qui affectent toutes les communes, pourraient toutefois conduire la communauté de communes à élargir le domaine de ses compétences, d'autant plus que les plus grosses communes ont vu leur poids se renforcer au sein du conseil communautaire grâce à la répartition à la proportionnelle des sièges de délégués qui a été mise en œuvre lors du renouvellement des conseils à la suite des élections municipales de 2014.

### L'intercommunalité à Romillé

La commune de Romillé, du fait de la réforme territoriale lancée en 2010, s'est trouvée comme beaucoup d'autres face à un choix stratégique : rester dans une petite intercom-

municipalité rurale aux faibles ressources ou se fondre dans une grosse intercommunalité à dominante urbaine. C'est ce dernier choix qui a été fait à Romillé et qui est effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Il y a une vingtaine d'années, au moment de la constitution des intercommunalités, les élus avaient choisi de se regrouper en syndicat puis en communauté de communes dans le cadre de ce qui était alors le canton de Bécherel, canton typiquement rural, composé de dix communes et peuplé d'environ 8000 habitants. La communauté de communes du pays de Bécherel a développé des compétences de proximité dans un certain nombre de domaines (petite enfance, environnement, insertion et emploi, activité économique, culture...). Elle a adopté le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) en 2000 et s'est intégrée au Pays de Brocéliande, lui-même composé de cinq communautés de communes situées à l'Ouest du département de l'Ille-et-Vilaine. Elle a fonctionné pendant 15 ans en développant des services qui ont été appréciés, mais elle a souffert de deux inconvénients majeurs.

Le premier était géographique et tenait à l'écartèlement entre le chef-lieu, Bécherel, siège de la communauté mais faiblement peuplé (700 habitants) et, à 12 km, Romillé, la plus grosse commune, disposant de la plupart des services et équipements, ce qui signifiait l'absence d'un véritable pôle local moteur, susceptible de réunir les dix communes dans une même dynamique. Le second était économique ; la communauté de communes était l'une des plus pauvres du département, du fait de la quasi-absence d'entreprises sur son territoire. À la différence des communes de la plupart des autres intercommunalités, les communes-membres ne pouvaient donc escompter aucune solidarité financière ou partage des richesses (ni dotation de solidarité, ni fonds de concours), l'attribution de compensation versée par la communauté ne faisant que compenser la taxe professionnelle perçue initialement par chaque commune. Seule la croissance de cette ressource (modeste) bénéficiait depuis 2001 au budget de la communauté de communes.

On comprend pourquoi, lorsque la loi visant à rationaliser l'intercommunalité a permis de choisir la formule qui apparaissait comme la plus favorable pour la commune et ses habitants, le conseil municipal de Romillé a opté (comme d'autres communes limitrophes) pour l'adhésion à la communauté d'agglomération de Rennes Métropole. L'argument de fond tient à la mise en cohérence de l'organisation territoriale avec la réalité des bassins de vie et d'emploi. Des arguments plus spécifiques renvoient aux services supplémentaires apportés par la communauté d'agglomération : un service performant de transports collectifs, une dotation de solidarité substantielle et l'appui de l'ingénierie de la communauté. En revanche, un certain nombre de compétences de proximité exercées autrefois par la communauté du pays de Bécherel ne sont pas reprises par Rennes Métropole et reviennent aux communes ou sont reprises dans une organisation intercommunale spécifique (gestion de la maison de la petite enfance, par exemple).

Même si la commune de Romillé se trouvait déjà intégrée, de fait, dans l'aire d'influence de l'agglomération rennaise, son insertion explicite dans l'ensemble métropolitain ne sera pas sans influence sur son devenir. Parmi les éléments à prendre en compte, citons l'urbanisation et le développement de la commune, qui vont sans doute se trouver boostés, avec une différenciation encore plus nette entre l'espace voué à l'urbanisation et celui réservé à la production agricole. L'enjeu est de réussir la densification urbaine souhaitée sans nuire à la qualité de vie et à la mixité sociale. Il faudra de plus se demander, dans un contexte de moyens financiers restreints (même si l'apport de Rennes Métropole

est non négligeable), comment assurer équipements et services répondant aux besoins de la population, et quelles formes de coopération intercommunale peuvent se mettre en place au sein d'un ensemble plus vaste. Enfin, plus fondamentalement, comment va se structurer le territoire métropolitain qui s'étend sur 40 à 50 communes, dans un rayon de 25 km et une population de 400 000 à 500 000 habitants ? Quelle place, quelles fonctions attribuer à la ville-centre, aux communes périphériques, aux pôles intermédiaires, aux petites localités ? Au-delà de la vision un peu uniformisatrice de l'actuel schéma d'organisation territorial du Pays de Rennes et du programme local de l'habitat (PLH) de Rennes Métropole, auxquels souscrit désormais la commune de Romillé, c'est une construction nouvelle qui est en cours d'élaboration et qui devrait permettre à chacun de garder sa spécificité, mais parallèlement de participer pleinement à la dynamique impulsée par la métropole. Si de ce fait le visage de la commune de Romillé est appelé à évoluer, les mutations principales (le passage du bourg rural à la petite ville) appartiennent plutôt au passé et l'enjeu principal sera surtout de réussir le maintien des aménités assurées par l'espace rural au profit des résidents et de faire en sorte que la dynamique productive ne s'éloigne pas trop de la complémentarité recherchée entre le bourg et sa campagne.

## Que reste-t-il du rural dans le périurbain ?

Dans son ouvrage, *Repenser les campagnes*, Philippe Perrier Cornet a identifié trois figures du rural : la figure de la campagne-ressource, de la campagne-cadre de vie et de la campagne-nature. Comment évoluent ces figures ainsi que les rapports de tension et de complémentarité qui s'établissent entre elles ?

### Les figures de la campagne à Montastruc

À Montastruc, la « fonction nature » de la campagne est davantage reconnue et protégée aujourd'hui qu'il y a une dizaine d'années. Cela se traduit dans le plan local d'urbanisme, récemment approuvé, par l'identification de couloirs de continuité écologique et par des mesures de protection des haies et des espaces boisés que certains agriculteurs continuaient à détruire pour faciliter les manœuvres des engins dans les champs ou pour constituer du bois de chauffage. Au sein des zones agricoles, des espaces paysagers à préserver ont été délimités et des contraintes de bonne insertion dans le site ont été imposées à la construction de bâtiments agricoles. Si quelques tensions apparaissent entre la dimension agricole de la fonction productive et la « fonction nature », cette dernière produit des aménités dont jouissent les habitants.

Concernant la fonction résidentielle, la densification imposée pour limiter la consommation de terres agricoles modifie la nature de l'offre de logement. Avec un type d'habitat se rapprochant de celui proposé dans la seconde couronne de l'agglomération toulousaine, la commune sera-t-elle aussi attirante ? D'un autre côté, le vieillissement de la population accroîtra la demande de services de soin, d'aide à la personne et d'entretien de jardins. Elle suscitera également une demande nouvelle de logements plus petits et proches du centre, dans le cadre de résidences adaptées aux seniors ; la question de la construction d'une maison de retraite se posera également. Ces changements provoqueront une augmentation d'emplois souvent peu rémunérés et donc une demande accrue de logements sociaux. À l'inverse, ce seront plutôt des ménages aisés qui pourront racheter

les pavillons et les villas délaissés par cette population vieillissante, dans la mesure où, devenus des biens rares, les habitations de ce type risquent d'être sensiblement plus chères. Pourrait alors surgir le risque d'une segmentation accrue de la société locale.

Il n'y a pas à l'heure actuelle dans la commune d'industrie manufacturière, agro-alimentaire, ni d'activités d'extraction. La fonction productive, *stricto sensu*, se réduit pratiquement à l'agriculture et à quelques petites sociétés de services aux entreprises et d'entreprises de travaux publics. Elle coexiste pacifiquement avec la fonction résidentielle et, si on met à part l'agriculture, avec la « fonction nature ». On ne peut exclure toutefois que des tensions se fassent jour à l'avenir, que, par exemple, de nouveaux habitants venus s'installer en recherchant l'air pur de la campagne s'insurgent contre l'usage des produits phytosanitaires dans les champs voisins de leur habitation et fédèrent autour d'eux un mouvement de contestation des pratiques agricoles. À l'inverse, on peut aussi envisager, même si on n'en discerne pour l'instant aucuns prémices, qu'apparaissent parmi les exploitants des innovateurs jouant la carte de l'agriculture de proximité, renforçant alors le lien entre la fonction résidentielle et la fonction productive. Mais les plus fortes tensions entre ces deux fonctions sont engendrées par des installations ou des équipements susceptibles de provoquer des nuisances réelles, potentielles ou simplement fantasmées. Tel fut le cas dans des communes proches de Montastruc à propos de la création d'une usine d'incinération des ordures ménagères, d'un centre de production de goudron et d'un projet d'une compostière. À chaque fois, une très forte mobilisation se constitua contre ces initiatives et les équipes municipales qui les avaient portées furent largement battues aux élections municipales qui suivirent. Le *poujadisme territorial*<sup>2</sup> qu'André Brun et Daniel Coulaud<sup>3</sup> avaient repéré dans l'Orléanais a manifestement de beaux jours devant lui dans les communes périurbaines du Nord-Est toulousain.

## Les figures de la campagne à Romillé

À Romillé, il semblerait que l'on arrive actuellement à une sorte d'équilibre apparent entre les trois fonctions de l'espace rural, même si subsistent des tensions sous-jacentes.

La fonction productive, c'est-à-dire l'espace et les activités réservés à la production agricole, apparaît a priori comme un sous-ensemble spécifique, largement séparé du reste de la vie de la commune. La distinction est nette entre la zone urbaine ou à urbaniser, bien délimitée par le plan d'occupation des sols (Pos), et le reste de la campagne, consacré presque exclusivement à la production agricole. De même, les agriculteurs, avec leur syndicat, la coopérative d'utilisation du matériel agricole (Cuma), leur magasin d'approvisionnement et de livraison, constituent un groupe qui a relativement peu de relations avec la population d'origine extérieure, pas plus qu'avec les commerçants et artisans locaux. Ce *modus vivendi* peut être remis en cause occasionnellement sur des problèmes de voirie (véhicules agricoles de plus en plus encombrants, routes boueuses ou dégradées), de chemins de randonnée (passages obstrués), de traitements phytosanitaires trop proches des maisons d'habitation, d'abattages de talus et de haies jugés intempestifs. En même temps la vente directe à la ferme pratiquée par certains agriculteurs peut maintenir quelques liens entre les producteurs et les consommateurs locaux.

2. Terme employé par Brigitte Prost en 2001 in *Géocarrefour*, 76(4), 318.

3. D. Coulaud et A. Brun étaient avant 2001 respectivement maires de Chécy et de Vitry-aux-Loges. Ce sont les auteurs du chapitre 4 de *Repenser les Campagnes*, l'ouvrage dirigé en 2002 par P. Perrier-Cornet.

La fonction résidentielle s'épanouit dans l'agglomération pour l'essentiel, en particulier depuis 1980, date à laquelle le Pos a rendu impossibles les constructions neuves en campagne. Plusieurs facteurs rendent compte de l'attractivité de la commune : des équipements publics répondant aux besoins des familles (écoles, accueils périscolaires et, surtout, présence d'un collège); l'existence sur place des services et commerces de proximité (commerces de bouche, supermarché, maison médicale, banques, cinéma); les prix relativement modérés des terrains à construire en comparaison de ceux pratiqués dans la première couronne rennaise; le cadre de vie, qui associe espaces verts et espaces de loisirs à proximité des habitations du centre-ville. La cohabitation avec la fonction productive agricole reste pacifique à part quelques plaintes occasionnelles, même si les relations ont pu être plus tendues à certaines époques, en particulier lors de l'établissement du réseau de chemins de randonnée.

La « fonction nature » de l'espace rural est assurée de manière ambivalente : elle est valorisée à travers la constitution et l'usage d'un réseau dense de chemins de terre bordés de talus et de haies, inclus dans les circuits de petite randonnée (42 km sur la commune), et à travers l'aménagement d'une zone de loisirs et de biodiversité dans un fond de vallée proche de l'agglomération. Mais elle est mise à mal par la destruction progressive du bocage traditionnel, en lien avec l'agrandissement des exploitations, très faiblement compensée par les replantations (malgré les aides publiques).

À part le grignotage, qui reste modéré, des terres agricoles destinées à l'urbanisation, il se confirme que la fonction productive et la fonction résidentielle évoluent chacune de manière séparée avec des logiques qui interfèrent peu. Aussi l'évolution de l'espace rural, *stricto sensu*, de la commune est-elle liée d'abord à la dynamique propre du renouvellement des exploitations agricoles. À cet égard, deux risques ou tout au moins deux phénomènes se profilent :

- le premier est la poursuite de l'agrandissement en surface des exploitations et d'une réorientation de la production agricole locale vers les grandes cultures, blé et maïs notamment; notons ici que la soif de terres est toujours aussi forte et qu'elle ne permet que difficilement des installations atypiques;
- le deuxième, en partie lié au précédent, surtout si les sièges d'exploitation se situent en dehors du territoire communal, est la destruction progressive du bocage (ou de ce qu'il en reste), considéré comme un frein à la mécanisation en grand. Outre la banalisation du paysage et les risques environnementaux, on voit poindre une source de conflit avec les non-agriculteurs, en particulier les pratiquants des chemins de randonnée et autres aménités liées à la campagne.

## D'une mutation à l'autre, le poids croissant de l'intercommunalité

Montastruc et Romillé ont connu la même évolution que de nombreux autres gros bourgs ruraux situés à une vingtaine de kilomètres d'une grande ville de province : un siècle de déclin démographique du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup>, déclin suivi d'un renversement de tendance qui s'amorce au milieu des années 1960 à Montastruc et au début des années 1970 à Romillé, conduisant en une quarantaine d'années à un triplement de la population dans un cas et à un doublement dans l'autre.

La société d'interconnaissance, tissée de liens matrimoniaux mais aussi d'inimitiés solides, de conflits ou d'alliances d'intérêts, noués souvent de longue date entre familles, a été bouleversée par l'arrivée massive de nouveaux habitants aujourd'hui majoritaires au sein de la population. Les cadres supérieurs et les professions intermédiaires ont fourni les gros bataillons de cette immigration à Montastruc ; les couches populaires, et notamment les ouvriers, l'ont davantage alimentée à Romillé. Le lien social s'établit aujourd'hui de manière plus disparate et plus éclatée, par affinité et aux travers des nombreuses associations. Le paysage de ces communes s'est transformé suite à l'apparition de lotissements de pavillons individuels à la périphérie du centre ancien, mais aussi de constructions le long des voies de communication. Ce type d'urbanisation consommatrice de terrains agricoles est aujourd'hui remis en question. L'impératif de densification conduira à un autre type d'aménagement plus varié mêlant maisons en bande, petits collectifs et pavillons individuels avec petits jardins.

La forte croissance démographique a engendré des besoins nouveaux en équipements publics et en personnel municipal, qui pèsent sur les finances locales. Une solution aurait pu être une mutualisation des moyens et des ressources dans le cadre de l'intercommunalité. Cela n'a été que très partiellement le cas, à cause de la difficulté à faire émerger un projet partagé s'appuyant sur l'identification d'intérêts communautaires transcendant les intérêts des communes-membres. Dans le cas de la communauté de communes du pays de Bécherel, sa très petite taille, l'absence d'un véritable pôle moteur et la pauvreté des ressources fiscales du territoire ne constituaient pas un terrain favorable à la création d'une dynamique communautaire. La communauté de communes des Coteaux du Girou est plus importante. Créée par 5 communes en 1998, elle en regroupe aujourd'hui 18 et compte 20 000 habitants. Ce processus de construction progressive montre bien qu'elle ne correspond pas à un espace auquel les habitants peuvent s'identifier comme pourraient l'être, par exemple, une île, une vallée, une zone d'appellation d'origine contrôlée, voire un canton. D'où la tendance des élus à ne voir dans la communauté qu'un prestataire de services et non pas un territoire dont ils auraient la charge.

Romillé et Montastruc fournissent sans doute deux bons exemples des difficultés que rencontrent les communes périurbaines, mais aussi des options qui s'offrent à elles pour les surmonter, consistant à intégrer la métropole régionale, avec le risque de perte d'autonomie, ou à maintenir son autonomie, avec le risque de ne pas bénéficier d'une dynamique intercommunale forte. Romillé a adopté la première solution avec l'espoir de pouvoir conserver sa spécificité tout en participant à la structuration du vaste espace métropolitain et à la définition de la place et des fonctions à attribuer à la ville-centre, aux communes périphériques, aux pôles intermédiaires et aux petites localités. Montastruc a choisi la seconde option avec l'espoir qu'un véritable esprit communautaire pourra émerger bon gré mal gré sous l'effet conjugué de la modification du mode de désignation des délégués communautaires, du renforcement probable des compétences obligatoires des communautés de communes – notamment en matière d'urbanisme et d'habitat –, mais aussi de la réduction, sans doute pas seulement conjoncturelle, des aides de toute sorte prodiguées jusqu'à présent aux communes, tant par les instances régionales et départementales que par l'État.

## Partie II

# **Les mutations contemporaines des activités au sein des espaces ruraux**

# Chapitre 5

## Éleveurs et coopératives-fruitières de la filière Comté face au changement technologique et économique

DENIS MICHAUD ET PHILIPPE JEANNEAUX

Les exploitants agricoles, devant la baisse tendancielle des prix de leurs produits, ont majoritairement choisi de rechercher leur avantage concurrentiel par une stratégie de baisse de leurs coûts de production en se modernisant, en s'agrandissant et en se spécialisant. D'autres, sans échapper totalement à cette première façon d'agir, ont choisi de développer leur avantage concurrentiel par une stratégie de différenciation, dite hors coût ; c'est le cas d'une majorité d'exploitations laitières du massif jurassien. Cette stratégie a été adoptée massivement et collectivement grâce à l'organisation de la coproduction de fromages sous signe de qualité reposant sur la relation entre coopératives-fruitières et négociants-affineurs. Le système productif régional à l'œuvre s'est révélé payant sur longue période. Il a notamment permis aux éleveurs d'obtenir des prix du lait très supérieurs au prix national depuis une trentaine d'années. Cette réussite s'explique par la création d'une rente d'appellation<sup>1</sup> et par la capacité des éleveurs du massif rassemblés dans leurs fruitières à en capter une partie. Ce système productif régional a également réussi à développer ses marchés, les tonnages de comté vendus ayant augmenté de 77 % en une vingtaine d'années, passant de 29 402 t en 1990 à 52 203 en 2012 (CIGC, 2013).

Comment expliquer cette performance économique dans un contexte où, depuis plus de 30 ans, la restructuration de l'industrie laitière française est intense, permettant à Lactalis et Danone de devenir les deuxième et troisième transformateurs laitiers mondiaux derrière Nestlé (Cniel, 2013) ? Souvent présenté comme la réussite d'un modèle original, combinant

---

1. La spécificité du comté est reconnue depuis un jugement du tribunal civil de Dijon de 1952, suite à une plainte du syndicat d'attribution et de défense du label du véritable gruyère de Comté. Ce jugement précisait l'aire géographique de production du gruyère de Comté, ou comté, ainsi que les conditions de production répondant aux usages locaux, loyaux et constants. Il mentionnait l'appellation d'origine Comté. Mais c'est en 1958 que le comté bénéficia de l'appellation d'origine contrôlée (AOC), spécifique à la France, et en 1996, de l'appellation d'origine protégée (AOP), reconnue par l'Union européenne. La zone AOC a évolué au cours du temps ; elle s'étend en 2014 sur cinq départements du massif jurassien (la presque totalité du Doubs et du Jura et la moitié Est de l'Ain, quelques communes de Saône et Loire et une infime portion de la Haute-Savoie).

organisation collective, responsabilité et solidarité, le système productif fromager jurassien n'est-il pas structurellement en danger du fait de la diminution du nombre de fruitières consécutive à la concentration des exploitations ? Chercher à traiter ces deux questions avec des clés de lecture internes et externes à ce système productif régional doit permettre, d'une part, de revisiter les bases du contrat social qui le fonde et qui conditionne très fortement le développement agricole de ce massif et, d'autre part, de dépasser l'analyse en matière de handicap de productivité dû aux conditions naturelles, pour expliquer l'histoire et les mécanismes de ce développement régional inégal comme le proposait déjà Perrier-Cornet (1986).

Ce chapitre vise à apporter un éclairage sur la dynamique des rapports de force entre des groupes sociaux vecteurs d'intérêts économiques plus ou moins localisés, sur la base des travaux de recherche sur les filières régionales de qualité dans l'agroalimentaire que P. Perrier-Cornet a menés dans les années 1980. Cette dynamique trouve ses leviers dans le comportement de recherche de compétitivité des éleveurs, qui tentent de s'adapter aux incertitudes de l'environnement économique, au premier rang desquelles on trouve le processus de dérégulation des marchés et la concentration de l'industrie laitière et de la grande distribution. Alors que ces systèmes productifs régionaux, fondés sur un ancrage territorial fort, étaient censés stagner et se révéler incapables de conquérir de nouveaux marchés, du fait notamment de leurs frontières territoriales contraignant l'offre (Perrier-Cornet, 1990), l'appellation d'origine contrôlée Comté a contredit cette hypothèse. La thèse générale présentée ici consiste finalement, à partir d'un exemple dont on sait qu'il n'est pas reproductible et n'a pas vocation à s'imposer comme modèle, à considérer que les acteurs économiques d'un territoire peuvent, par l'action collective et la mise en œuvre d'une stratégie partagée, garder l'initiative, les capacités d'adaptation et la maîtrise de leur devenir sans pour autant ignorer les risques internes de fragmentation du système.

Pour traiter cette problématique, nous proposons de préciser succinctement le cadre méthodologique convoqué, puis de présenter les bases de la coopération entre les fruitières et les affineurs. Ensuite, nous aborderons les facteurs de perturbation externes et internes, et leurs conséquences sur le système productif fromager jurassien. Nous concluons par l'évocation des tensions qui traversent ce système et qui pourraient le fragiliser.

## Le cadre d'analyse mobilisé

Sur les plans conceptuel et méthodologique, notre cadre d'analyse s'appuie sur l'idée-force qu'on ne peut comprendre comment se fait et peut se défaire, sur longue période, une armature sociale régionale, sans intégrer dans l'analyse le cadre institutionnel que représentent l'appellation d'origine contrôlée et l'échelon régional. Pour ce faire, nous mobilisons les concepts de l'économie industrielle, de l'économie institutionnelle du droit et de l'économie spatiale.

Tout d'abord, nous nous sommes appuyés sur le cadre d'analyse du développement régional traité par l'étude des systèmes agroalimentaires régionaux (Perrier-Cornet, 1990). Ces travaux ont été en rupture avec la théorie classique en économie de la localisation, selon le modèle de Von Thünen (voir p. 32), et avec celle de la rente différentielle, selon le modèle de Ricardo<sup>2</sup>, pour rendre compte des spécialisations régionales.

---

2. Pour Ricardo, la rente (de la terre) correspond à la rémunération du propriétaire foncier pour l'usage du pouvoir originel qu'il en a. La rente n'a pas un caractère absolu, dû au monopole de la terre, mais un caractère différentiel, lié à la fertilité inégale des terres.

Ces deux théories supposent en effet l'une et l'autre que le respect des conditions de concurrence pure et parfaite s'avère insuffisant pour tenir compte des comportements stratégiques des agents, de l'histoire, de la diversité des marchés, des effets d'irréversibilité et des rendements d'échelle croissants. L'originalité des travaux sur les systèmes productifs régionaux a été de privilégier le cadre de la concurrence imparfaite, en faisant référence à la différenciation des produits et aux rendements d'échelle externes (croissants) influencés par la localisation des firmes. Ces travaux ont mobilisé conjointement le cadre de la concurrence monopolistique (Chamberlin, 1933) et celui des économies externes (Marshall, 1890), au moment même où Krugman (1991) s'appuyait sur les mêmes cadres pour proposer une nouvelle théorie du commerce international et surtout une nouvelle économie géographique permettant d'expliquer la concentration régionale de la population et des firmes.

Ensuite, nous avons étudié le fonctionnement des filières régionales à partir de l'analyse des droits d'usage, des contrats, de l'évolution des décrets des appellations d'origine contrôlée ou encore des outils économiques de régulation des échanges, autant d'institutions formelles qui permettent de définir et d'organiser les transactions et de comprendre les comportements stratégiques des agents sur longue période puisque, comme le dit North (1990a), *l'histoire compte*. Notre recherche se distingue cependant des théories de l'économie des organisations évoquées par les auteurs du chapitre 6 pour lesquelles *les dispositifs institutionnels ne se constituent et ne perdurent que s'ils font preuve d'efficacité pour atténuer les coûts de transaction et réduire l'incertitude pour les agents économiques*. En effet, nous avons convoqué un cadre original d'analyse du comportement de recherche d'un pouvoir de marché, à partir de la théorie du *Raising Rivals' Costs* (Salop et Scheffman, 1983 ; Scheffman et Higgins, 2003). Dans sa formulation originelle, cette théorie propose que l'intégration de fournisseurs, ou la contractualisation exclusive avec des fournisseurs, par une firme permettent d'imposer des coûts d'approvisionnement plus élevés aux concurrents qui ont, ou qui avaient, les mêmes fournisseurs, et cela en vue de les affaiblir. Il ne s'agit donc pas ici de chercher à considérer le comportement des acteurs d'une filière qui viserait à trouver l'arrangement institutionnel qui réduirait les coûts de transaction. Notre contribution principale et originale est de proposer que les acteurs clés de la filière d'appellation d'origine contrôlée Comté, éleveurs de la zone de montagne, fruitières traditionnelles et affineurs, ont obtenu un pouvoir de marché en imposant des coûts de production plus élevés à leurs concurrents, à savoir les industriels fromagers et les éleveurs modernisés des zones de plaine, en les soumettant à leurs propres règles de production (Jeanneaux et Perrier-Cornet, 2011).

Nous avons analysé également les institutions informelles en matière de groupes sociaux et de capital social (North, 1990b). Ces groupes sociaux ne doivent pas être limités aux seules couches sociales paysannes. Le système productif localisé étudié a été lié à une stratification sociale dominante qui fut le produit de la rencontre d'une société d'éleveurs modernisés et de petites entreprises d'affinage régionales qui s'apparentaient avant tout à des marchands (Perrier-Cornet, 1986). Notre analyse s'est concentrée sur l'évolution de la convergence d'intérêts qui s'opère entre ces deux catégories dans le cadre d'un rapport de production à l'origine d'une rente d'appellation.

Enfin, nous avons croisé cette approche économique avec les concepts et les méthodes de l'agronomie et de la zootechnie des systèmes techniques. Cette mise en concordance permet de comprendre la façon dont les agriculteurs intègrent les changements techniques, d'identifier leurs conséquences sur l'ancrage territorial du produit (et donc sur le

fondement et la construction de la différenciation du fromage), ainsi que les répercussions plus larges sur le contrat social traditionnel fondant le système productif jurassien.

Pour mener toutes nos investigations, quantitatives et qualitatives, nous avons analysé des données de la statistique publique (données du réseau d'information comptable agricole – Rica – et du système informatique pour le répertoire des entreprises et de leurs établissements – Sirene) et des données des fédérations des coopératives laitières du massif jurassien, examiné les données lexicales des contrats et des cahiers des charges de la filière d'appellation d'origine contrôlée Comté et réalisé des enquêtes auprès des différents maillons de cette filière.

## Rappel sur la particularité du système productif jurassien et l'organisation en fruitière

Le massif jurassien est bien connu pour ses productions fromagères, principalement grâce au comté, première appellation d'origine contrôlée de France en volume avec plus de 57 000 t produites en 2012 (CIGC, 2013). Il est aussi connu pour abriter un système de production fromager original, basé sur la coproduction du comté. En effet, pour 85 % des volumes traités<sup>3</sup>, le système de production est fondé sur la division sociale et technique de la production. D'un côté, environ 3 000 éleveurs regroupés en petites coopératives de transformation du lait (130 fruitières en 2013) contrôlent la production de fromage en blanc (pré-affiné), mais n'ont pas accès au marché final. De l'autre côté, des entreprises d'affinage (une dizaine en 2013) dominent l'accès au marché, mais n'investissent pas la première transformation. Le système est organisé par une interprofession puissante, le Comité interprofessionnel du comté (CIGC), qui contrôle l'offre des volumes de fromage et entretient un rapport de force équilibré entre éleveurs et affineurs par la moralisation de la transaction marchande du fromage en blanc entre ces deux parties. Cette moralisation a été instaurée dans les années 1970, *via* la contractualisation de la relation d'échange qui se traduit par des règles précises de détermination du prix du fromage en blanc en fonction du cours du marché final.

Cette forme de coopération économique a produit un surplus collectif durable protégé par le cadre réglementaire de l'appellation d'origine contrôlée. Elle a permis aux producteurs de lait d'avoir un prix de lait (ramené au standard à 38 g/l de matière grasse et 32 g/l de matière protéique) supérieur de 10 à 30 % à la moyenne nationale au cours des trente dernières années. Le surplus correspond à une quasi-rente générée par une situation locale de quasi-monopole et résulte d'une coopération entre les fruitières et les affineurs. La quasi-rente correspond à un surplus dans le sens où elle vient en plus de ce que les agents auraient pu produire en restant chacun de leur côté. C'est une rente organisationnelle cristallisée dans le cahier des charges de l'appellation. Elle ne rémunère aucun facteur de production précis car elle n'est que la conséquence de leurs interactions (Guérien, 2000).

Jusque dans les années 1980, la réussite du mode de production artisanal du comté est passée par le maintien de la convergence d'intérêts entre les éleveurs, également sociétaires des fruitières, et les affineurs, mais aussi par des processus de sélection ou d'exclusion de groupes sociaux, selon qu'ils étaient compatibles ou non avec les intérêts d'un

3. Pour les 15 % restant la transformation et l'affinage sont effectués sur un même lieu, par une même entreprise (petits industriels, artisans fromagers et aussi grands groupes laitiers).

bloc social hégémonique composé d'une élite d'éleveurs « montbéliards<sup>4</sup> », modernisés, porteurs d'un modèle de développement qui a fait preuve d'une efficacité économique propre à leur assurer le soutien d'une base plus large dans la paysannerie. Les éleveurs jurassiens étaient assez bien préparés pour affronter la grande période de modernisation de l'après-guerre. Leurs exploitations étaient déjà de taille plus importante que celles des exploitations d'élevage dans les autres régions françaises, du fait d'une liquidation ancienne (XIX<sup>e</sup> siècle) de la petite paysannerie vivrière qui fut privée précocement de l'accès à la vaine pâture, aux communaux et à la livraison du lait de leurs chèvres dans les fruitières. Lors de la mise en place des quotas laitiers en 1984, la collecte moyenne de lait par livreur et par an était de 89 062 litres en Franche-Comté, presque aussi forte que celle de la Bretagne (91 664 litres), nettement au-dessus de la moyenne nationale de 72 000 litres et deux fois plus élevée que celles d'autres régions montagneuses (seulement 43 073 litres pour les régions Rhône-Alpes et Auvergne confondues). Les éleveurs jurassiens s'étaient déjà fortement spécialisés en production laitière et avaient acquis une importante maîtrise technique de l'élevage autour de la race Montbéliarde, témoignant de la qualification de cette société d'éleveurs et de la suprématie de leur race locale spécialisée en lait. C'est aussi parce que la croissance de leur exploitation était possible dans ce modèle, notamment grâce à l'existence de réserves foncières (les communaux) dont la privatisation fut l'enjeu d'âpres compétitions, que les agriculteurs refusèrent un modèle de production plus intensif dans les années 1970.

À cette époque, devant les risques de disparition de la filière traditionnelle, ses défenseurs ont obtenu l'abandon du programme de restructuration de la filière voulue dès les années 1960. Cette deuxième grande étape a consisté à définir des normes de production pour pérenniser la convergence d'intérêts entre éleveurs et affineurs à capitaux régionaux familiaux. Pour ce faire, les acteurs traditionnels de la filière ont réussi à faire adopter en 1976 un nouveau décret<sup>5</sup> défendant la spécificité d'un modèle de production à l'origine de la rente d'appellation. Ce décret affirmait et instituait le modèle de production fromager *montbéliard, coopératif et jurassien*. C'est le décret fondateur du modèle actuel de production en filière de l'appellation d'origine contrôlée Comté. Il contenait des prérogatives, pour la plupart toujours valides, adressées aux trois maillons principaux de la filière :

- les éleveurs producteurs de lait ne peuvent produire du lait qu'à partir de vaches de races locales (Montbéliarde et Pie rouge de l'Est), dont l'alimentation comprend des fourrages secs et non des fourrages fermentés ;
- dans les ateliers des coopératives-fruitières de première transformation, le délai d'emprésurage du lait est limité à 24 h maximum après la première traite (36 h, en hiver), et la thermisation du lait est interdite ;
- les affineurs-négociants, metteurs en marché, devaient respecter la durée minimale d'affinage des fromages de 90 jours. Cette durée est passée à 120 jours en 1994.

Ces mesures exclurent le modèle de production intensif, tel celui développé dans l'Ouest de la France, fondé sur la production de lait par des vaches de race Prim'Holstein et basé sur une alimentation constituée de fourrages fermentés et de concentrés de production (tourteaux de soja), ainsi que l'industrialisation de la production de comté et sa substitution par l'emmental, en vogue au cours des années 1960 et 1970. Cette étape

4. Éleveurs de vaches de race Montbéliarde.

5. Décret AOC Comté, relatif à l'appellation d'origine Gruyère de Comté ou Comté, du 30/03/1976, publié au journal officiel « lois et décrets » du 13/04/1976, 2245-2241.

fondamentale imposa ainsi à tous les acteurs potentiels (producteurs, transformateurs, affineurs) les mêmes technologies et, plus précisément, celles des acteurs traditionnels de la filière Comté (éleveurs de Montbéliardes, petites fruitières villageoises, et affineurs régionaux).

Les affineurs acceptèrent le blocage de l'accumulation de capital dans leur entreprise car, en contrepartie, ils valorisaient bien la diversité fromagère, fournie par environ 400 fruitières, dans des réseaux locaux et spécifiques de commercialisation. Les fruitières assuraient aux affineurs la fourniture d'un fromage spécifique, adapté à leur positionnement commercial, et se plaçaient dans une situation de quasi-concurrence monopolistique (Chamberlin, 1933). L'adoption du modèle intensif par de nombreux éleveurs dissidents de la plaine engendra la disparition de leurs fruitières et le déplacement de la production de lait sous appellation d'origine vers les zones les plus montagneuses du massif jurassien, peu favorables à la production de maïs à ensilage. Du côté des transformateurs, ces règles de production du comté contrarièrent les industriels laitiers, entrants potentiels, porteurs d'un modèle de production dit industriel, visant à développer une stratégie de domination par les coûts de production. Le décret de 1976 limitait de fait la stratégie visant à augmenter les quantités pour obtenir des effets d'échelle, à réduire les coûts de transport, à standardiser la production, à limiter les risques de non-qualité et à réduire la durée des cycles des produits.

C'est dans ce contexte de la fin des années 1970 et du début des années 1980 que s'est affirmée avec force la stratégie de recherche de l'avantage concurrentiel de la filière Comté par la différenciation. Pour les analystes de l'époque, dont faisait partie Perrier-Cornet (1986), si l'analyse interne d'une société locale permettait de comprendre une dynamique sociale ayant conduit à renforcer une société d'éleveurs modernisés, regroupés dans des fruitières et alliés d'affineurs régionaux, c'est sans doute parmi les facteurs externes qu'il fallait se tourner pour évaluer le potentiel de résilience de ce système productif original. En effet, l'hypothèse défendue supposait que l'éclatement de ce bloc social était possible du fait de la montée en puissance de l'industrie laitière et fromagère, et qu'il semblait inéluctable que les stratégies industrielles de domination des coûts constitueraient un facteur majeur de déstabilisation de la filière fromagère (pour le comté et l'emmental particulièrement). Tout laissait à penser alors que le couple constitué par les éleveurs « montbéliards » et les marchands-affineurs apparaîtrait démuné devant l'évolution des grandes firmes laitières d'audience nationale. Trente ans après ces conjectures, force est de constater que l'éclatement du bloc social n'a pas eu lieu et que le mode de production de division technique et sociale des tâches a perduré, même si, comme nous le verrons, d'autres faiblesses, plutôt internes, émergent et pourraient faire éclater à l'avenir ce bloc social. Que s'est-il passé en trente ans ?

## Facteurs externes de perturbation et stratégie du système productif fromager jurassien

À partir des années 1980, la filière Comté est entrée dans une phase d'affirmation de sa spécificité et de renforcement de sa protection, sous l'effet de plusieurs facteurs de perturbation de ses fondements. De grands groupes fromagers nationaux ont pris le contrôle des affineurs ou des industriels laitiers locaux en difficulté. Les entrants dans la

filrière, Entremont en 1985 (repris par Sodiaal en 2010), l'Ermitage et Lactalis en 1992, l'Union lorraine des producteurs de lait (ULPL) et les Fromageries de Blâmont en 2004 (fusionnées avec Sodiaal en 2013), ont accumulé des capitaux et développé des outils de production aptes à accompagner la croissance de la production et l'extension du bassin de consommation de comté en dehors de la région. Les affineurs locaux ont également participé à cette croissance économique mais, insensiblement, ils ont vu leur importance relative se réduire. Entre 1990 et 2014, la production de comté est passée de 35 000 t à 57 000 t. Les affineurs à capitaux nationaux ont pris une position importante (environ 50 % des volumes en 2012 contre moins de 20 % en 1990) dans l'affinage du comté. Ces groupes laitiers ont montré à diverses occasions qu'ils avaient l'intention d'intégrer toutes les fonctions amont, de la collecte du lait à l'affinage en passant par la première transformation, et ce, en relançant la production de comté dans les régions de plaine de la zone d'appellation d'origine contrôlée (AOC), comme le département de la Haute-Saône. Force est de constater que cette stratégie d'intégration verticale a été vaine dans le massif jurassien. Du fait, comme nous le verrons par la suite, du contrôle par les éleveurs-coopérateurs des règles de production du comté qui protègent la coopérative-fruitière, les grands groupes n'ont en effet pas pu augmenter leur implication dans le secteur de la première transformation. L'arrivée de ces nouveaux opérateurs a toutefois entraîné deux évolutions importantes aux conséquences non négligeables : des changements technologiques dans l'affinage et des changements concernant le fromage lui-même et sa commercialisation.

### Les changements technologiques des processus d'affinage du comté

Entre 1985 et 1995, on a assisté à des changements technologiques dans les processus d'affinage du comté. Les automates de soins ont été adoptés par la majorité des affineurs. Cette modernisation a permis d'abaisser les coûts de production et de conserver des prix de revient du comté peu éloignés de ceux des produits substituables (emmental et autres pâtes pressées cuites). Elle s'est traduite par une réduction du personnel de caves. Nos enquêtes auprès des affineurs en 1997 avaient montré que la productivité annuelle des automates de soins était cinq à sept fois supérieure à celle d'un caviste. Cependant, si l'on tient compte des coûts des facteurs de production (le capital et le travail), le coût d'affinage n'aurait été divisé que par deux. Le fait le plus marquant reste cependant la disparition des cavistes-frotteurs. Du fait de leur moindre présence, les affineurs ont adopté des conduites consistant à réduire les températures en caves, pour un moindre risque de dégradation des fromages. Dès lors la nature des comtés a évolué. Le standard comté s'est imposé comme étant un fromage massif (sans ouverture), plus gras et plus humide. D'après nos enquêtes, en 1980 moins de 5 % des comtés étaient massifs alors qu'en 1997 près de 80 %, et probablement 95 % en 2013, présentaient cette caractéristique. Cette évolution du produit a été validée par l'ajout d'un terme dans le décret AOC de 1994, où le comté est (re)défini comme *un fromage à pâte cuite pressée, à couleur ivoire à jaune, présentant généralement une ouverture*, et non plus comme, selon le décret de 1986, *un fromage à pâte cuite pressée, à couleur ivoire à jaune, présentant une ouverture*. L'homogénéisation du comté résulterait également de la conjonction des facteurs suivants : d'une part, les consommateurs demandent de plus en plus de fromages onctueux et moins typés, phénomène lié à la généralisation de la consommation du comté en France ; d'autre part, du côté de la fruitière, on assiste à une évolution du savoir-faire des fromagers. De plus en plus encadrés par des services techniques extérieurs, ils sont passés d'un statut d'artisans

ayant un savoir-faire spécifique à celui de techniciens qualifiés aux pratiques codifiées. Ce mouvement a participé à l'uniformisation des processus de fabrication au sein des fruitières et a contribué à l'homogénéisation du comté autour d'un standard, de plus en plus homogène et régulier.

## Les changements importants de la mise en marché du comté

Par ailleurs, les groupes laitiers ont accompagné la modification de la mise en marché du comté engagée dans la décennie 1980. La commercialisation du comté s'est étendue hors de la zone de production et s'est généralisée dans la grande distribution. En 2004, 95 % des ventes de comté ont été réalisées en grandes et moyennes surfaces, contre 56 % en 1987 (CIGC, 2007). Les grands groupes laitiers nationaux ont entraîné les affineurs régionaux vers une nouvelle construction de la différenciation des fromages, en suivant deux voies. La première exploite la notion de temps, puisque le vieillissement, la longue maturation du fromage, est synonyme de bonification et d'excellence. La difficulté pour l'affineur est alors de conserver le fromage, entre 8 et 15 mois, sans qu'apparaissent de défauts de présentation rédhibitoires. Ces risques technologiques ont été contenus grâce à des pratiques d'affinage prudentes à basse température, développées à la suite de l'automatisation des soins aux fromages. Pour les responsables des achats de fromages de la grande distribution, le critère de qualité discriminant, pertinent et simple de jugement, du comté destiné au rayon coupe des grandes surfaces est devenu la durée d'affinage. Cette stratégie de différenciation nécessite des capitaux pour financer les lieux de stockage des meules. L'autre voie, choisie pour différencier le comté et lever les incertitudes liées à la méconnaissance des consommateurs, s'appuie sur la production de comté préemballé, vendu au rayon libre-service de la grande distribution. La production d'un comté massif moins affiné, sans défaut, est adaptée à cette forme de présentation et est rendue possible par les techniques d'affinage prudentes actuelles. Cependant, ce mode de commercialisation, eu égard aux quantités de fromages à emballer nécessaires pour amortir les installations de découpe, d'emballage, de stockage et de valorisation des chutes, oblige les entreprises à disposer de quantités importantes de matière (10 000 t de fromages au minimum). Dans ces conditions, seuls les grands groupes laitiers, en contrôlant des quantités suffisantes de comté et d'emmental, peuvent s'orienter vers ce type de différenciation fromagère. Ce nouveau produit a été le vecteur de la croissance. Il représentait environ 60 % du comté commercialisé en 2011, contre 20 % en 1990.

## Conséquences des changements sur le modèle traditionnel

Malgré l'arrivée des grands groupes laitiers nationaux, la production du comté continue toujours de s'articuler majoritairement autour de la séparation et de la complémentarité des tâches entre fruitières et affineurs. Entre 1991 et 2010, la part de comté produit selon ce modèle s'est maintenue autour de 85 %, tandis que les volumes augmentaient de plus de 20 000 t (CIGC, 2013). Les grands groupes laitiers nationaux, comme les affineurs régionaux, investissent très peu le secteur de la première transformation. De leur côté, les fruitières restent très majoritairement cantonnées dans leur rôle de producteurs de fromage en blanc. Les nouveaux entrants dans la filière, bien qu'imprégnés d'une culture fromagère différente et habitués au mode de gouvernance sectorielle, ont accepté l'organisation classique de la coproduction de comté, en adoptant ce que l'on pourrait

appeler une stratégie de compromis industriel. Ils acceptent ainsi l'achat de comté en blanc aux fromageries et renoncent sur cette zone à leur métier de base consistant à collecter et transformer du lait (Jeanneaux, 1998).

Toutefois, on constate que le rapport de force entre fromagerie et affineur est de plus en plus déséquilibré. En effet, on assisterait à un glissement de la production de la différenciation fromagère, auparavant articulée à la fois autour de l'expression des caractéristiques intrinsèques du fromage fabriqué en fromagerie et autour du capital de savoir-faire des affineurs, vers la production de deux familles de comté élaborées par incorporation de capital technologique pendant, et après, l'affinage. La fromagerie devient simplement le fournisseur d'une matière première homogène apte au vieillissement et aux critères de préemballage. Le rôle de l'éleveur et de la fromagerie est fragilisé, et on a assisté à une première remise en cause du partage de la rente d'appellation en 2003, avec la diminution des coefficients qui permettent de calculer les prix des fromages en blanc payés aux fromageries à partir des prix des fromages affinés vendus sur le marché final.

### Les leviers de résistance des éleveurs organisés en fromageries

Devant ces évolutions susceptibles de remettre en cause la pérennité du modèle artisanal de production de l'appellation d'origine contrôlée (AOC) Comté, et en particulier le rôle de la fromagerie, dans la construction de la qualité du produit, deux décrets ont été publiés en 1994 et 1998 sous la pression des agriculteurs coopérateurs, tenanciers des fromageries.

Premièrement, le décret du 18 novembre 1994 a concerné essentiellement le maillon de la première transformation et visait à contrecarrer les projets des grands groupes industriels laitiers. Il a restreint et figé la taille du bassin de collecte du lait à un cercle de 25 km de diamètre dans lequel doivent se trouver l'atelier de transformation et tous ses livreurs. Pour les fromageries ce ne fut pas une contrainte, car rares étaient celles dont le bassin était plus vaste. Par contre, ce fut pour les industriels un frein à l'augmentation de leur volume de collecte et de transformation, qui les obligeait donc à supporter les mêmes coûts de production que les fromageries. Deuxièmement, le décret du 30 décembre 1998 a notamment instauré une mesure consistant à réduire la zone AOC Comté aux seules zones qui produisaient du comté dans les années 1990. Il a exclu principalement la Haute-Saône, un département limitrophe de la zone historique de production – devenu au cours des années 1970-1980 producteur d'emmental standard – au prétexte que cette zone ne respectait plus les usages locaux, loyaux et constants. Le décret a exclu les producteurs laitiers des zones de plaine de l'AOC qui, sur l'initiative de quelques industriels, envisageaient une conversion vers la production de lait à comté. En contrepartie de l'impossibilité pour les grands groupes industriels laitiers de développer la production de l'AOC Comté dans un département limitrophe, les grands groupes fromagers semblent avoir obtenu la localisation obligatoire des ateliers de préemballage du comté dans la zone réduite de l'AOC. Cette mesure a imposé des coûts supplémentaires à certains concurrents des industriels qui, pour poursuivre leur activité de conditionnement du comté, ont dû supporter la construction de nouveaux ateliers de préemballage dans la zone AOC.

Enfin, cette protection a été encore renforcée par le décret du 11 mai 2007. Parmi les très nombreuses évolutions réglementaires adoptées, quelques mesures-phares consistent à préserver les pratiques artisanales des fromageries transformant annuellement entre deux et sept millions de litres. Les décrets successifs ont donc privilégié la production artisanale

en fruitières, en imposant la collecte quotidienne du lait, un délai d'emprésurage limité, une transformation quotidienne obligatoire, la non-thermisation du lait, la non-robotisation des tâches, le travail en cuve ouverte obligatoire, la limitation du bassin de collecte de la fruitière, la limitation de la taille des ateliers à environ dix millions de litres de lait. Avec ces règles strictes de production, les fruitières artisanales, contrôlées par les éleveurs, imposent de fait leurs coûts de production à leurs concurrents (parmi lesquels on trouve Lactalis, premier groupe laitier français et deuxième mondial). Autrement dit, les grands groupes laitiers nationaux ne peuvent ici développer une stratégie de baisse de leurs coûts de production en jouant sur le levier de la taille de leur atelier et sur la substitution du capital au travail pour bénéficier d'économies d'échelle. La taille, les processus de fabrication, les technologies doivent correspondre à ceux des fruitières. En contrepartie des contraintes de production imposées, on peut penser que les fruitières et les affineurs bénéficient d'économies d'échelle externes par leur proximité, leurs partenariats, un climat de confiance (Marshall, 1971), autant d'éléments qui forment le capital social, au sens que lui donne Putnam (1995), et contribuent à renforcer la confiance à l'origine de la rente d'appellation.

Pour évaluer les effets de cette stratégie d'imposition des coûts aux concurrents nous avons comparé sur 23 ans les prix à la distribution du comté d'appellation d'origine contrôlée (AOC) et ceux de l'emmental standard, considérant qu'ils sont une bonne approximation des coûts. Ces prix moyens des fromages vendus à la distribution agrègent d'une certaine manière l'ensemble des coûts de la chaîne de valeur, de l'éleveur à l'affineur : le prix du lait, les coûts de la collecte et de la transformation du lait en fromage en blanc pour la fruitière, les coûts de l'affinage, du préemballage et de la commercialisation du fromage pour l'affineur. D'une parité de prix, autour de 4500€/t, en 1990, le comté affiné et l'emmental divergent ensuite ; le prix moyen se situait en 2012 autour de 6900€/t pour le premier, contre moins de 4400€/t pour le second. Nous faisons l'hypothèse que l'écart de 2500€/t indique vraisemblablement un écart de coûts de production entre le système de production traditionnel en AOC Comté et le système industriel de production autorisé pour l'emmental. Cet écart nous semble appuyer l'idée de l'existence d'un processus collectif d'imposition des coûts de production par les maillons de la filière traditionnelle à leurs concurrents, qui dans d'autres productions comme l'emmental sont capables de produire à bien moindres coûts. Cette affirmation nous semble d'autant plus crédible que les groupes industriels laitiers présents dans la filière Comté sont aussi les principales firmes de production d'emmental standard. Elles ont montré avec cette production d'emmental qu'elles sont capables de produire à faible coût des pâtes pressées cuites, parce qu'elles ont le monopole des règles de production, contrairement à leur situation dans la filière Comté.

Ces décrets successifs, outre le fait qu'ils permettent la protection du système, n'ont fait qu'actualiser les rapports de force au sein de la filière tout en s'adaptant aux évolutions de la concurrence afin de protéger le modèle collectif de coproduction du comté. Dans les faits, les décrets cristallisent les rapports de force et le pouvoir économique de certains acteurs sur d'autres. Ils ont été rédigés par les représentants des différentes composantes de la filière (éleveurs, affineurs, industriels laitiers) après de multiples marchandages. Ces rapports de force s'expriment également hors du seul contenu du cahier des charges. Les acteurs de la filière ont accepté un mode de gouvernance territorial, collégial, représenté par une interprofession organisée très dynamique et équilibrée, au sein de laquelle sont définies la maîtrise de l'offre et la formation des prix.

Deux outils essentiels de régulation du marché ont été créés : d'une part, le contrôle interne structurel des volumes, grâce à la quasi-exclusivité de la production sur deux départements principaux (Doubs et Jura); d'autre part, un contrôle interne conjoncturel des volumes, mené grâce à des plans de campagne annuels validés par le ministère des Finances. Ces plans permettent de limiter la croissance de la production en faisant respecter un quota de production par atelier de transformation. Ces deux mécanismes ont permis sur longue période (1990 à 2012) d'accompagner la croissance (+ 20 000t) tout en réussissant à augmenter en euros courants le prix moyen des fromages (+ 2 400 €/t) et en limitant la volatilité des prix. Enfin, il ne faut pas négliger la persistance de la contractualisation de la relation d'échange qui s'appuie depuis 40 ans sur une définition transparente et appliquée des prix des fromages en blanc achetés aux fruitières par les affineurs. Ce système, qui s'appuie sur le respect d'un contrat-type, est incitatif par essence. Il est en outre à la base de la répartition de la rente d'appellation qui a permis aux éleveurs jurassiens d'obtenir des prix de lait très supérieurs au prix de lait national.

Au vu de cette analyse mettant en évidence les capacités d'adaptation aux perturbations externes de cette société d'éleveurs modernisés et de leurs alliés affineurs, il semble que ce système productif est solide grâce à la recherche collective d'un avantage concurrentiel localisé et durable. Toutefois, la fragilité de ce système pourrait venir de ses évolutions internes. Nous proposons dans une dernière partie d'aborder quelques perturbations internes majeures qui pourraient être à l'origine d'une fragmentation du groupe des éleveurs et de leurs fruitières.

## Les mutations internes et les risques de fragilisation de la cohésion des éleveurs

Les mutations internes concernent ici les évolutions au sein des élevages et leurs conséquences sur les fruitières. En trente ans, le massif jurassien a vu son modèle agropastoral se modifier considérablement, notamment avec une évolution de la place de la vache, qui est au cœur des mécanismes de restructuration des élevages. En effet, devant la mise en concurrence des agricultures différenciées et inégalement développées du massif jurassien, pour maintenir leur avantage concurrentiel basé sur la différenciation, les éleveurs ont également cherché à réduire leurs coûts de production. La spécialisation, l'agrandissement, mais aussi l'augmentation de la productivité laitière, ont été les leviers de cette double stratégie. Le mouvement de concentration horizontale des élevages a permis aux éleveurs de réaliser d'importants gains de productivité mais, en réduisant le nombre de fermes, il a conduit à faire disparaître de très nombreux élevages, et en conséquence de nombreuses fruitières. Entre 1975 et 2010, le nombre de producteurs laitiers du massif jurassien est passé de 11 500 à 3 300, diminuant donc de 70%. En parallèle, le nombre d'établissements de transformation, parmi lesquels on dénombre une part très importante de fruitières, est passé de 504 à 176, diminuant de 65%. L'agrandissement et la concentration des élevages ont eu deux conséquences majeures :

- les éleveurs sont de plus en plus préoccupés par une organisation de leurs activités, qui s'est trouvée de plus en plus perturbée par l'augmentation forte de la productivité du travail ;
- les éleveurs ont aussi à piloter des troupeaux de plus en plus grands sur des parcelles plus dispersés, plus vastes, en définitive plus complexes.

Tout naturellement, les éleveurs, pour réduire la pénibilité du travail et les contraintes de la traite biquotidienne, souhaiteraient automatiser des tâches en adoptant de nouvelles technologies comme le robot de traite, technologie toujours bannie par le cahier des charges de l'appellation d'origine contrôlée (AOC) Comté. Dans le même temps, le modèle agropastoral traditionnel apparaît inadapté à la conduite de troupeaux de grande taille. Par conséquent, ces évolutions conduisent les éleveurs à considérer le cahier des charges de l'AOC non plus comme un ensemble de règles de production taillées sur mesure pour leur système mais de plus en plus comme des contraintes de production.

La deuxième mutation interne importante concerne la montée en puissance de logiques de production autour d'une vache laitière Montbéliarde haute productrice. Elle s'explique par le fait que, si le massif jurassien est une montagne fromagère, c'est aussi un pays d'éleveurs au cœur du berceau de la race Montbéliarde. Les éleveurs sont attachés à leurs animaux et considèrent que toutes les ressources de l'exploitation doivent être mises au service de la vache. Il s'agit d'exploiter et d'optimiser le potentiel génétique des animaux. L'augmentation régulière de la productivité des vaches, qui a été de plus de 500 kg/vache/an entre 2001 et 2011 en Franche-Comté (Agreste Franche-Comté, 2012), est devenue le critère de réussite et de reconnaissance sociale, symbolisant la modernité. Progrès de productivité laitière et progrès finissent par se confondre. Aussi, renoncer à cette voie représenterait pour les éleveurs un archaïsme qu'ils ne pourraient accepter socialement. La vache est un « objet » vivant et proche, qui organise le quotidien du producteur, ce que n'est plus la fruitière, devenue un objet moins familier et plus lointain depuis la quasi-disparition de l'apport biquotidien du lait par les éleveurs à la fruitière.

Ces mutations internes sont ainsi porteuses de nouvelles logiques d'élevage qui interrogent leur adéquation à la filière fromagère sous signe de qualité en place. On assiste à l'abandon du modèle agropastoral traditionnel dans lequel les animaux et les éleveurs devaient s'adapter pour utiliser les ressources fourragères du territoire, au profit de la montée d'une logique de producteur de lait. Dans le modèle traditionnel la productivité laitière est faible. Elle est conditionnée par des processus biologiques et des conditions naturelles spécifiques et il faut faire avec, mais l'adéquation aux principes de l'appellation d'origine contrôlée est assurée. En opposition à ce modèle traditionnel, on assiste à la montée d'un modèle de production de lait qui conçoit l'herbe et le foin comme une ressource disponible parmi d'autres. Dans ce modèle, ce sont les objectifs de productivité laitière qui dominent et qui obligent les ressources fourragères à s'adapter. Pour pallier les aléas climatiques, certains recourent donc à des pratiques de fertilisation plus intensives et cherchent à multiplier les coupes de fourrages pour maximiser le stock pour l'hiver, qui devient la période principale de production. Les performances laitières sont accrues, mais c'est grâce à des pratiques d'alimentation qui recourent à des ressources alimentaires extérieures à la zone d'appellation, sous forme de concentrés de production.

Ainsi, si elle est plus productive, la vache laitière Montbéliarde haute productrice s'accommode moins des ressources fourragères locales traditionnelles, qui ne permettent pas de répondre à l'augmentation du potentiel génétique des animaux. Les pratiques de fertilisation et de semis de prairies temporaires modifient la composition botanique des herbages et conduisent à une perte de biodiversité prairiale. L'intensification fourragère qui s'amorce alors s'accompagne d'une dépendance accrue vis-à-vis d'aliments concentrés souvent importés. Ces changements sont à l'origine d'une homogénéisation de la ration alimentaire des animaux, qui conduit à une diminution de la typicité des laits et des

fromages, ainsi qu'à une standardisation pouvant à terme remettre en cause la force des liens entre terroirs et produits et, en conséquence, la légitimité de la rente d'appellation.

Ces producteurs qualifiés de modernistes sont, comme le souligne Kroll (2008), *toujours attachés à l'AOC et au mouvement coopératif, mais pensent que sa pérennité dépendra de sa capacité à intégrer les innovations techniques nécessaires à l'accroissement de la productivité du travail agricole dans les exploitations*. Cette logique en développement ne doit pas masquer la persistance d'une catégorie d'éleveurs, toujours importante, qui reste attachée à une conception moins moderniste. Ces éleveurs se considèrent plus comme des producteurs de comté et se préoccupent d'abord de l'image et de la valorisation du produit.

Enfin, dans ce nouveau contexte, le rôle de la fruitière paraît se limiter de plus en plus à fournir des quantités de fromage sans défaut, homogène, régulier, et à véhiculer les images de tradition et de terroir. On peut s'interroger sur l'inéluctabilité de cette tendance vers une perte de « pouvoir » des éleveurs au stade de l'élaboration de la différenciation fromagère. Conscients de ce phénomène, les éleveurs ont voulu réaffirmer, à la fin des années 1990, leur responsabilité dans la construction de la qualité avec, par exemple, la reconnaissance des zones de cru de comté, désignant un terroir particulier. Si cette stratégie de différenciation a fait ses preuves dans certaines appellations d'origine contrôlée viticoles, on peut s'interroger sur sa réussite en filière Comté pour deux raisons principales. La première limite renvoie aux pratiques actuelles d'alimentation des vaches laitières, qui permettent de réaliser un tiers de la production annuelle avec des concentrés à base de tourteaux de soja importés. Il serait difficile dans ces conditions de revendiquer un lien fort et exclusif à un terroir. La deuxième limite renvoie au point de vue des affineurs, qui dans leur grande majorité sont hostiles à cette notion de cru. Jusqu'à présent, ils avaient la liberté d'exploiter ou non les caractéristiques individuelles des fruitières. Avec les zones de crus, ils seraient contraints d'accorder une reconnaissance nouvelle à la fruitière et devraient promouvoir une notion pour laquelle ils ne sont pas sûrs d'exploiter les intérêts commerciaux. Toute la question pour les éleveurs du massif jurassien est d'identifier et de faire reconnaître au sein de la filière Comté leur rôle déterminant dans la production de la valeur ajoutée. Il apparaît que jusqu'à présent c'est en renforçant leurs différents partenariats et en montrant que ce mode d'organisation de la production est efficace qu'ils ont réussi à se rendre incontournables et à récupérer une partie de la rente d'appellation.

## Conclusion

L'analyse de la filière Comté est intéressante pour traiter les conditions de réussite d'une stratégie collective de différenciation. Elle interroge les facteurs sociologiques comme le capital social, la confiance, la cohésion à l'origine de la réussite d'une forme originale de production. Elle permet aussi de discuter les liens plus ou moins faibles d'une catégorie sociale (ici, des éleveurs) avec des agents économiques appartenant à des groupes sociaux différents (ici, des affineurs et des groupes laitiers). Ces liens, anciens comme nouveaux, sont porteurs d'innovations et de difficultés pour le système productif régional.

Deux conséquences nous semblent inéluctables dans le contexte de changements économiques et d'innovation technologique dans des systèmes productifs régionaux originaux comme ceux de la filière Comté. Premièrement, la baisse continue du nombre d'agriculteurs conduit progressivement à la concentration de leurs coopératives avec le

risque d'une perte de « pouvoir » de ces agriculteurs dans ce cas spécifique, au stade de l'élaboration de la différenciation fromagère, qui conduit inéluctablement à une remise en cause du partage de la rente d'appellation. Deuxièmement, l'évolution des logiques d'élevage fragilise la solidarité autour de la fruitière et la relation avec les affineurs. En réduisant l'ancrage territorial du fromage, les nouvelles pratiques d'élevage ne feront que renforcer le glissement de la construction de la qualité vers l'aval de la filière, allant peut-être jusqu'à interroger la légitimité de la rente d'appellation. Que naîtra-t-il de ces bouleversements : un nouveau contrat social partagé par tous, dont les bases sont à redéfinir, ou une fragmentation de cette filière traditionnelle, comme c'est le cas partout ailleurs ?

## Références bibliographiques

- Agreste Franche-Comté, 2012. Production du lait, contrôle laitier. In : *Annuaire 2012, Production animale* (Draaf Franche-Comté, ed.), <[http://draaf.franche-comte.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Chapitre\\_3\\_Production\\_animale\\_cle8f3192.pdf](http://draaf.franche-comte.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Chapitre_3_Production_animale_cle8f3192.pdf)> (consulté le 23 juillet 2014).
- Chamberlin E., 1933. *The theory of monopolistic competition*, Harvard University Press, Cambridge.
- CIGC, 2007. La filière en bref, <<http://www.comte.com/pages.php?idMenu=4&idSsMenu=0&idPage=4&langue=1&idSite=1>> (consulté le 10 janvier 2008).
- CIGC, 2013. Le marché du comté, <<http://www.comte.com/decouvrir/economie-les-marches-du-comte/le-marche-du-comte.html>> (consulté le 10 juillet 2013).
- Cniel, 2013. *L'économie laitière en chiffres - Édition 2013*, Cniel, Paris.
- Guérrien B., 2000. *Dictionnaire d'analyse économique*, La Découverte et Syros, Paris.
- Jeanneaux P., 1998. Enjeux et dynamique du secteur fromager du massif jurassien, mémoire de fin d'étude ITA, Établissement national d'enseignement supérieur agronomique (Enesad), Dijon, 112 p.
- Jeanneaux P., Perrier-Cornet P., 2011. Stratégie d'élévation des coûts des concurrents pour préserver un système productif agroalimentaire : le cas d'une filière fromagère d'appellation d'origine. *Revue d'économie industrielle*, 138, 115-138.
- Kroll J.-C., 2008. *La filière laitière de Franche-Comté : quelles perspectives pour les productions AOC dans un contexte économique troublé*. Enesad /Draaf Franche-Comté, Dijon, 68 p.
- Krugman P., 1991. Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), 483-499.
- Marshall A., 1890. *Principles of Economics*, Macmillan, London.
- Marshall A., 1971. *Principes d'économie politique, vol.1*, Librairie de droit et de jurisprudence et Gordon & Breach, (traduit de l'ouvrage de 1895), Paris, Londres et New York.
- North D.C., 1990a. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press.
- North D.C., 1990b. A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), 355-367.
- Perrier-Cornet P., 1986. Le massif jurassien. Les paradoxes de la croissance en montagne. Éleveurs et marchands solidaires dans un système de rente. *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, 2, 62-121.
- Perrier-Cornet P., 1990. Les filières régionales de qualité dans l'agro-alimentaire. Étude comparée du secteur laitier en Franche-Comté, Émilie-Romagne et Auvergne. *Économie rurale*, 195, 27-33.
- Putnam R., 1995, Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *The Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Salop S.C., Scheffman D.T., 1983. Raising Rivals' Costs. *American Economic Review*, 73, 267-271.
- Scheffman D.T., Higgins R.S., 2003. 20 Years of Raising Rivals' Costs: History, Assessment, and Future. *George Mason Law Review*, 12(2), 371-387.

## Chapitre 6

# **Différenciation de la gouvernance territoriale et de la qualité : lecture comparée des filières vitivinicoles**

SYLVAIN ROUSSET<sup>1</sup> ET JEAN-BAPTISTE TRAVERSAC

Les transformations du monde du vin rejoignent des préoccupations plus générales concernant les systèmes agroalimentaires, tant dans leurs mécanismes de gouvernance que dans les dispositifs d'innovation technique ou commerciale. La mise en concurrence accélérée de filières mobilisant des avantages compétitifs différents amène à la confrontation de deux modèles principaux de gouvernance de la qualité. Le premier repose sur un socle d'interventions collectives appuyées par la puissance publique, le second sur une gestion individuelle de dispositifs privés, qu'il s'agisse de la répartition des ressources productives ou de la signalisation de la qualité des produits. En conséquence, la recherche sur la régulation des filières vitivinicoles offre des perspectives d'enseignement intéressantes sur le fonctionnement des systèmes agroalimentaires, compte tenu du recul historique du secteur sur les notions relatives à la spécification et à la gestion de la qualité.

Depuis les années 1990, P. Perrier-Cornet a coordonné différentes recherches sur les mutations des filières vitivinicoles. Leurs terrains d'études sont variés ; ils vont de l'analyse de systèmes régionaux en France, notamment en Bourgogne, à des investigations dans des pays du Nouveau Monde, en particulier en Nouvelle-Zélande, stimulées par la collaboration avec un des plus grands spécialistes de la géographie vitivinicole, Warren Moran, de l'université d'Auckland. Quelques-uns des constats et des hypothèses tirés des premiers travaux de P. Perrier-Cornet sur la réorganisation des filières alimentaires dans les années 1980 ont été retraduits dans les recherches que les auteurs de ce chapitre ont conduites ces quinze dernières années, associant directement ou indirectement P. Perrier-Cornet, en tirant parti des avancées disciplinaires de l'économie des organisations. Nous nous sommes éloignés de la perspective initiale qui interprétait le rôle des organisations territoriales en agriculture comme des dispositifs dédiés à la protection de rentes (Bartoli et Boulet, 1990). Pour comprendre et

---

1. S. Rousset, fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF), est mis à disposition de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Toutefois le texte qui suit ne représente pas nécessairement les positions officielles de l'OCDE ou du MAAF ; il n'engage que ses auteurs.

évaluer l'importance des dispositifs présents dans la sphère vitivinicole, nous avons entrepris une vaste revue des dispositifs institutionnels, du contrat bilatéral à l'interprofession, afin de réinterpréter les critères de sélection des formes d'organisation observées, tant au niveau des entreprises que des marchés. L'hypothèse privilégiée est que les dispositifs institutionnels ne se constituent et ne perdurent que s'ils font preuve d'efficacité pour atténuer les coûts de transaction et réduire l'incertitude pour les agents économiques.

Dans les études empiriques de vignobles réalisées entre 1998 et 2011, le fait saillant est une remise en cause générale de la division du travail entre exploitants agricoles et metteurs en marché, et des liens entre la sphère productive vinicole et les consommateurs. Le renouvellement des normes de consommation définissant les canons de la qualité est associé à l'intégration de fonctions de plus en plus larges dans les domaines viticoles français comme dans les *wineries*<sup>2</sup> des pays du Nouveau Monde. L'intégration d'activités hors du cœur de métier historique des firmes soulève une interrogation quant à l'efficacité des filières, car elle paraît aller à l'encontre de l'efficacité attendue de la spécialisation des compétences et des unités productives qui a présidé au développement de l'agroalimentaire au xx<sup>e</sup> siècle. La mutation qualitative des filières vitivinicoles est également associée à une redéfinition des relations entre l'amont et l'aval, dans laquelle les échanges sont de façon croissante régulés par des contrats et des formes de quasi-intégration verticale.

La première section de ce chapitre introduit la problématique du renouvellement des formes de coordination économique dans les filières vitivinicoles, puis notre grille d'analyse mobilisant l'économie des organisations. Dans la deuxième section nous évoquons les stratégies de gestion de la qualité dans le secteur vitivinicole, tant dans l'Ancien que dans le Nouveau Monde, en nous appuyant sur des études de cas, ceux de la France, des États-Unis, de la Nouvelle-Zélande et de l'Argentine, dont les caractéristiques vitivinicoles sont données dans le tableau 6.1. La lecture historique de la construction des indications géographiques intervient dans la troisième section pour expliquer les formes de régulation rencontrées et leurs divergences. Nous revenons en conclusion sur les principaux enseignements de ces recherches.

## Comprendre la gouvernance des filières vitivinicoles

### Mutations récentes de l'économie du vin

Après des transformations radicales et brutales, entre les années 1970 et 2000, sur le plan de la consommation comme sur le plan de la structure des vignobles, la sphère viticole a connu durant la décennie passée une phase d'accalmie. Sans être aphasique, elle ne montre plus de signes de ruptures ni de syndromes de crise. Les débuts de convergence entre les modes de consommation des pays du Sud de l'Europe, gros producteurs et gros consommateurs<sup>3</sup>, et ceux du Nord du continent se sont poursuivis pour tendre vers un modèle où le vin perd de sa fonction nutritionnelle. En France comme dans le reste de l'Europe, sa métamorphose en un objet hédonique, ludique, culturel et psychotrope s'achève, entraînant une baisse de l'emprise de la viticulture. La récession du vignoble du vieux continent, avec une

2. En Amérique du Nord et dans les pays de l'hémisphère sud, les *wineries* assurent traditionnellement la transformation du raisin, le vieillissement, l'embouteillage et la commercialisation des vins. Ce modèle se rapproche de celui du négociant manipulant en Champagne. Le terme équivalent pour les pays hispanophones d'Amérique latine est *bodega* (cave).

3. 41 litres de vin consommés en moyenne par habitant et par an en France, sur la période 2005-2009.

**Tableau 6.1.** Caractéristiques vitivinicoles des quatre pays étudiés.

Variable		Argentine	États-Unis	France	Nouvelle-Zélande
Population moyenne entre 2000 et 2005 <sup>(1)</sup> , en millions d'habitants		39,4	248,0	61,9	4,2
PIB moyen entre 2000 et 2005 <sup>(1)</sup> , en milliards de dollars US		257	13 659	2 491	121
PIB moyen per capita entre 2000 et 2005 <sup>(1)</sup> , en dollars US		6 601	45 242	40 313	28 590
Volume moyen de vin consommé par habitant et par année, sur la période <sup>(2)</sup>	en litres, en 2005-2009	27,5	8,7	41,4	20,7
	Rang mondial en 2005-2009	8 <sup>e</sup>	24 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup>	17 <sup>e</sup>
	en litres, en 1990-1994	45,6	7,2	61,8	14,9
	Évolution entre 1990 et 2009	- 40 %	+ 21 %	- 33 %	+ 39 %
Superficie moyenne en vigne sur la période <sup>(2)</sup>	en milliers d'hectares, en 2005-2009	218	379	838	26
	Rang mondial en 2005-2009	8 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>	2 <sup>e</sup>	29 <sup>e</sup>
	en milliers d'hectares, en 1990-1994	207	305	910	6
	Évolution entre 1990 et 2009	+ 5 %	+ 24 %	- 8 %	+ 333 %
Volume moyen de vin produit par année, sur la période <sup>(2)</sup>	en millions de litres, en 2005-2009	1 450	2 501	4 777	159
	Rang mondial en 2005-2009	5 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>	2 <sup>e</sup>	21 <sup>e</sup>
	en millions de litres, en 1990-1994	1 511	1 706	5 622	44
	Évolution entre 1990 et 2009	- 4 %	+ 47 %	- 15 %	+ 261 %
Volume moyen de vin exporté par année, sur la période <sup>(2)</sup>	en millions de litres, en 2005-2009	319	374	1 387	87
	Rang mondial en 2005-2009	9 <sup>e</sup>	7 <sup>e</sup>	2 <sup>e</sup>	13 <sup>e</sup>
	en millions de litres, en 1990-1994	27	87	1 259	7
	Évolution entre 1990 et 2009	+ 1 081 %	+ 330 %	+ 10 %	+ 1 143 %
Valeur moyenne du litre de vin exporté, sur la période <sup>(2)</sup>	en dollars US, en 2005-2009	1,55	2,26	6,00	6,01
	en dollars US, en 1990-1994	0,94	1,63	3,23	2,86
	Évolution entre 1990 et 2009	+ 65 %	+ 39 %	+ 86 %	+ 110 %
Nombre de producteurs de raisin à vin ( <i>circa</i> 2010)		24 780 <sup>(3)</sup>	25 892 <sup>(4)</sup>	87 400 <sup>(5)</sup>	851 <sup>(6)</sup>
Nombre de metteurs en marché ( <i>circa</i> 2010)		974 <sup>(3)</sup>	7 626 <sup>(7)</sup>	environ 15 000 <sup>(8)</sup>	672 <sup>(6)</sup>

Sources : (1) Fonds monétaire international, World Economic Outlook Database; (2) Anderson et Nelgen (2009); (3) Instituto Nacional de Vitivinicultura (année 2012); (4) United States Department of Agriculture, Census of Agriculture (année 2007); (5) Agreste, Recensement de l'agriculture 2010, Cadilhon *et al.* (2011); (6) New Zealand Winegrowers (année 2011); (7) United States Tax and Trade Bureau et Wine Institute (année 2007); (8) notre estimation pour 2010 d'après Cadilhon *et al.* (2011), Confédération des coopératives viticoles de France et Fédération des exportateurs de vins et spiritueux de France.

diminution de 107 000 ha en France et de 460 000 ha de surfaces cumulées dans les quatre principaux pays producteurs (France, Italie, Espagne, Portugal) entre 2000 et 2012, découle de la régression de la production. En Europe la production a poursuivi sa baisse (– 28 % de volume de récolte en France entre 2000 et 2012, – 22 % en Italie, – 27 % en Espagne), tandis que la production a cru de 9 % au niveau mondial (OIV, 2013).

Au-delà de ce déclin structurel, la France conserve une position enviable. Elle demeure en 2012 le principal exportateur de vin en valeur, avec 30 % du marché mondial, bien qu'en volume elle ait régressé et soit passée derrière l'Italie et même derrière l'Espagne. La stratégie d'amélioration qualitative de l'offre a pesé dans cette évolution, permettant de conserver des parts sur les marchés domestique et international. Malgré des pertes de parts de marché en volume, la performance des pays européens reste intéressante ; les gains en valeur sont liés au fait que les provenances européennes restent valorisées par les consommateurs d'Asie ou d'Amérique. Compte tenu d'un effet de change défavorable, la croissance annuelle de la valeur des ventes, de l'ordre de 4,2 % par an au cours de la dernière décennie, est une performance honorable au regard de celle des nouveaux pays exportateurs tels le Chili ou l'Australie, qui avoisine les 6,7 %.

L'attribut distinctif de la sphère, à savoir la forte atomocité de l'offre, reste immuable. Si, à l'échelle d'une nation, des entreprises vitivinicoles peuvent accaparer une grosse part du marché (22 % dans le cas de E&J Gallo aux États-Unis), le nombre de ces entreprises n'a cessé de croître, en Californie comme ailleurs. La Nouvelle-Zélande, qui a connu une concentration des gros opérateurs telle que les autorités en charge de la concurrence ont été saisies, a tout de même vu croître le nombre total de *wineries*, de 350 au début des années 2000 à 600 aujourd'hui. En France, malgré un repli important du nombre total de viticulteurs, le nombre de domaines vinifiant et commercialisant eux-mêmes les vins a crû dans la quasi-totalité des régions (Aubert et Perrier-Cornet, 2012). La variété de l'offre sort renforcée de l'entrée en jeu de nouveaux pays sur les marchés internationaux, qui amène des innovations en matière d'origine, de cépage et de méthode de vinification. L'atomocité des opérateurs est désirable pour la variété offerte au consommateur mais entraîne des difficultés de coordination, coûteuses pour l'ensemble des agents.

## Conséquences des mutations sur la coordination dans la filière

La dispersion spatiale et organisationnelle de la production de matières premières impose aux entreprises agroalimentaires de se coordonner avec les agriculteurs en mettant en œuvre des mécanismes complexes. À cause des impératifs croissants de qualité des produits, de traçabilité et de logistique, les marchés relativement frustrés de la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle ont été progressivement remplacés par des filières intégrées de l'amont à l'aval. Ce phénomène, mis en évidence notamment dans les productions animales intensives, n'a pas épargné le secteur des vins.

La plupart des problèmes de coordination peuvent être résolus assez simplement par des contrats commerciaux encadrés par des normes réglementaires ou privées, pour lesquels la référence au prix reste forte. D'autres difficultés, liées à des asymétries d'information sur des biens de croyance<sup>4</sup> ou à des risques élevés de comportement opportuniste, nécessitent en revanche la mise en place de contrats d'intégration ou d'alliances entre entreprises. Lorsque ces contraintes sont trop fortes, elles conduisent à une intégration

4. Bien dont la qualité est coûteuse à déterminer, même après l'achat.

complète. Pour comprendre la rationalité des formes d'organisation, il convient de partir des problèmes de coordination. On peut les regrouper en trois principales catégories (Bijman, 2007) : les problèmes liés à l'évaluation de la performance ou de la qualité des produits, ceux liés aux investissements spécifiques réalisés par les partenaires, enfin ceux générés par les incertitudes dans la production et l'environnement des affaires. Ces problèmes génèrent des coûts de transaction et des inefficacités, auxquels les agents économiques répondent par des modalités de gestion spécifiques.

Les asymétries d'information entre donneur d'ordre et exécutant contraignent soit à mesurer précisément les attributs des biens échangés, soit à concevoir des mécanismes permettant de révéler les performances individuelles. La grande difficulté du pilotage contractuel réside dans le lien imparfait entre performance finale et efforts des agents, des aléas non contrôlables pouvant altérer le résultat (Allen et Lueck, 2003). Les contrats agricoles intègrent ces paramètres, en stimulant l'agent par des systèmes de rémunération à la performance. Des contrats avec clauses de prix comme rémunération conditionnelle à la qualité, utilisés pour orienter les efforts des agents, se sont ainsi généralisés dans le secteur agroalimentaire (Jang et Olson, 2010). Une mesure précise de la qualité, couplée à une rémunération au résultat, fournit de fortes incitations. Ces dispositifs ne sont toutefois pas nécessairement la panacée car ils consomment des ressources, par exemple pour la traçabilité des lots de matières premières et la caractérisation de leurs propriétés physico-chimiques et sensorielles (Barzel, 2005).

Les actifs spécifiques sont des investissements matériels ou immatériels qui accroissent la productivité ou la qualité d'un processus, mais qui ont une valeur limitée en dehors de la relation contractuelle (Williamson, 1985). Le risque d'expropriation de la quasi-rente générée par ces actifs constitue une autre cause d'altération de la coordination. La spécificité des actifs crée en effet des dépendances bi- ou unilatérales dans certaines situations qui deviennent problématiques lorsque l'une des parties menace de sortir du contrat. La partie ayant peu investi dans la relation est incitée à user de son pouvoir de négociation pour obtenir des termes plus avantageux. Par conséquent il faut des dispositifs de garantie pour inciter un agent économique à réaliser des investissements spécifiques. Si les marchés spot fournissent de fortes incitations *via* la concurrence et le mécanisme du prix, ils manquent de dispositifs de sauvegarde permettant d'éviter l'appropriation de la quasi-rente. À l'opposé, l'intégration sous une autorité unique, propriétaire de l'ensemble des actifs, est l'instrument le plus puissant pour sécuriser des investissements spécifiques (Williamson, 1985). De nombreuses études empiriques mettent ainsi en relation la spécificité des actifs et l'intégration verticale (Klein, 2005 ; Macher et Richman, 2008).

L'adaptation des dispositifs de coordination aux évolutions de l'environnement de l'activité constitue le problème de coordination le plus délicat (Williamson, 1991). Incertitude et rationalité limitée des agents économiques se conjuguent pour accroître les coûts de transaction *ex post*. L'incertitude environnementale constituant un trait saillant de l'activité agricole (Masten, 2000), il est inconcevable de définir *ex ante* un contrat qui ne sera complet que *ex post*. L'adaptation des termes du contrat est plus aisée quand la contractualisation est évolutive, c'est-à-dire quand les échanges sont réalisés dans le cadre de relations de long terme, où un ordre privé se substitue au droit commercial, pour assurer la continuité des engagements (Ménard, 2012). Les structures hiérarchiques résolvent le problème de l'adaptation en déléguant le pilotage des activités à l'autorité centrale de la firme. Les entreprises utilisent la supervision et des procédures internes de résolution des

conflits pour réviser les objectifs. Tout en mobilisant en routine des procédures opérationnelles standardisées, elles encouragent des ajustements mutuels fréquents entre unités de production (Milgrom et Roberts, 1992 ; Williamson, 1991).

Les formes d'organisation hybrides, situées entre l'entreprise intégrée et le marché, telles que les coopératives de producteurs agricoles et les alliances entre entreprises, encouragent également l'adaptation, sans que soit fait appel à une gouvernance hiérarchique (Ménard, 2012). Dans les filières agroalimentaires, les organisations de producteurs ayant un contrôle sur la prise de décision sont par ailleurs un moyen efficace de limiter les phénomènes de passager clandestin (Bijman, 2007 ; Raynaud *et al.*, 2005). Dans les contrats, pour gérer les événements imprévus et assurer une adaptation mutuelle, les parties doivent laisser une part à la confiance ou transférer un droit de décision étendu à l'un des deux contractants (Hviid, 2000). En agriculture, il peut ainsi être plus efficace de transférer certains droits de décision à l'acheteur, mieux informé des besoins du marché (Hu et Hendrikse, 2009). Plus généralement, les contraintes d'adaptation font qu'un contrat doit rester ouvert à de nouvelles clauses pour être efficace, alors même qu'il peut apparaître peu rationnel a priori de laisser un contrat incomplet. En effet, si une centralisation de la décision est susceptible d'améliorer la coordination opérationnelle, elle n'est pas sans risque pour le partenaire. Une fois que le responsable a obtenu certains droits de décision de son partenaire, il peut manipuler l'information pour s'approprier le surplus au détriment de ce dernier (Arrunada *et al.*, 2005). Se pose dès lors la question du contrôle des comportements, ce qui implique, en complément des dispositifs juridiques, d'imaginer et d'activer des dispositifs de *self-enforcement* permettant d'assurer la réalisation des transactions tout en protégeant les deux parties. Ces dispositifs doivent également permettre de sécuriser les investissements. En l'absence d'intégration complète, des mécanismes de sauvegarde, tels que la prise en compte du capital de réputation des entreprises ou des institutions privées chargées de gérer les conflits (Klein, 1996 ; Mazé et Ménard, 2010), peuvent ainsi supporter des niveaux médians de spécificité des actifs et limiter les tentatives de renégociation opportuniste.

Les trois problèmes de coordination que nous venons de développer – évaluation de la performance et des produits, risque d'expropriation des actifs spécifiques, adaptation aux changements – peuvent donc être gérés par des mécanismes de régulation privés, dans un cadre bilatéral ou faisant au besoin appel à des tierces-parties spécialisées. En rester là reviendrait à minorer le rôle considérable que joue l'État dans la régulation des filières agroalimentaires. La puissance publique est érigée en arbitre généraliste des relations entre entreprises, essentiel à la régulation des marchés. Par des réglementations et par le biais des tribunaux civils et commerciaux, elle produit des économies d'échelle dans la police des comportements. L'État a également un rôle normatif en amont. En codifiant des règles commerciales, en définissant les termes de l'échange, il diminue les coûts de transaction entre opérateurs privés (Barzel, 2002). Dans le secteur agroalimentaire, d'imposants dispositifs de réglementation publique de la qualité ont ainsi été mis en place au nom de la lutte contre la fraude. C'est une forme d'intervention publique très ancienne (Bruegel, 2009). Ces dispositifs réglementaires ont fait l'objet d'interprétations contradictoires, tant il est délicat de dissocier les objectifs poursuivis par l'institutionnalisation des conditions de production et de mise en marché, entre recherche d'efficacité (réduction des asymétries d'information, des coûts de transaction) et protection de rentes (Ménard, 2003 ; Sylvander et Perrier-Cornet, 2000).

## Des stratégies renouvelées d'approvisionnement et de commercialisation

### Les achats de raisin dans le Nouveau Monde : une complémentarité basée sur la différenciation des qualités

Nos travaux sur l'approvisionnement des entreprises viticoles montrent que les modèles de contrats proposés aux propriétaires récoltants cherchent à s'adapter à la diversité des aléas transactionnels sur le marché du raisin. Les filières de qualité haute se distinguent ainsi de celles de produits d'entrée et de milieu de gamme, aussi bien en France que dans des pays du Nouveau Monde, comme l'Argentine, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis. Les filières vitivinicoles du Nouveau Monde sont pilotées par les entreprises de la transformation, propriétaires de marques de vin et contrôlant les circuits de commercialisation, se rapprochant en cela des autres filières agroalimentaires, mais contrastant avec la situation française, comme nous le verrons plus loin. Cette position centrale des entreprises d'aval permet une adaptation rapide aux marchés, d'autant que ce sont les *wineries* qui sont le plus souvent à l'origine des innovations technologiques. Des recherches conduites par d'autres auteurs en Californie (Goodhue *et al.*, 2003), Nouvelle-Zélande (Gwynne, 2006), Afrique du Sud (Ponte, 2009), et Australie (Fraser, 2005) établissent un lien entre les exigences de la spécification d'une qualité et une influence des acheteurs sur les pratiques culturelles des récoltants de raisin. La qualité haute est par ailleurs corrélée à une plus forte propension des entreprises de l'aval à détenir des domaines en propriété.

Nos propres travaux établissent également l'association entre qualité du vin et mode de gouvernance. Pour les qualités standards, alimentant les segments basiques (moins de 5 dollars US par bouteille de 75 cl au détail) et *premium* (5 à 10 dollars), les contrats écrits portent essentiellement sur les volumes ; le prix est indexé sur le cours local du raisin, éventuellement modulé par une prime à la qualité sur des critères simples, tels que l'état sanitaire, l'intégrité de la vendange, le degré alcoolique. Les contrats comportent peu de clauses techniques, le producteur décidant seul de la conduite de son vignoble. En matière de volumes, ce type d'arrangement représente le gros des transactions ; en Californie, par exemple, cela concerne environ deux tiers de la récolte de raisin (Rousset, 2005). Nos recherches conduites en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis et en Argentine (Rousset, 2004 et 2005 ; Codron, 2013) montrent que pour les raisins de qualité haute, en revanche, les contrats comportent des clauses techniques spécifiques et sont par ailleurs volontairement laissés incomplets pour permettre des ajustements. Pour ces raisins de qualité haute alimentant les segments des vins *super-* et *ultra premium*, les mesures analytiques sur vendange étant insuffisantes pour apprécier la qualité future des vins finis, les processus d'élaboration visant des caractéristiques organoleptiques complexes doivent pouvoir être gérés directement par la *winery* (Montaigne *et al.*, 2007).

En Californie, des contrats de production engagent les parties à moyen ou long terme, sur cinq à dix ans, et s'établissent sur la base de prix négociés *ex ante* (Rousset, 2005). Ils impliquent des investissements matériels et immatériels spécifiques, tant du côté du vigneron, par exemple pour les clones ou la densité de plantation, que du distributeur, en particulier pour les budgets promotionnels. Le risque élevé de pertes liées à ce type d'investissement rend par ailleurs nécessaires des procédures de sauvegarde. En outre, des droits de

contrôle et de décision sur les choix opérationnels du viticulteur sont alloués à l'entreprise transformatrice (Rousset, 2005). Du fait des aléas climatiques et sanitaires, les interventions culturales ayant un impact significatif sur la qualité des vins haut-de-gamme ne peuvent être planifiées et spécifiées contractuellement. Le cas type de pratique viticole difficilement évaluable après récolte, et dont les coûts sont irrécouvrables, est l'éclaircissage des grappes. Il favorise la maturation et la qualité des raisins, mais réduit le rendement et n'est pas vérifiable *ex post*. Un pilotage du processus de production par l'aval s'impose dès lors. En Argentine, la norme est au contrat oral, y compris pour les vins *ultra premium*. Les contrats écrits auxquels nous avons eu accès restent par ailleurs succincts et ne spécifient qu'un faible nombre de paramètres, techniques et légaux. En revanche, ils allouent de façon extensive un droit résiduel à la *bodega* cliente, pour piloter les interventions techniques en cours de campagne et décider de la date de récolte (Codron *et al.*, 2013).

Pour encourager les récoltants à réaliser des investissements spécifiques et leur faire accepter les risques, les entreprises de distribution apportent des garanties de deux ordres. En Californie, elles offrent un engagement de long terme à prix garanti (prix plancher, par exemple) ou indexé sur le coût des matières premières (Rousset, 2005). Dans le contexte argentin, plus volatile car le secteur des vins de qualité est fortement exposé au marché mondial et aux fluctuations de parité monétaire, il est plus difficile pour les contractants de s'engager formellement sur une règle de partage. Le prix est renégocié annuellement, pour obtenir une distribution des profits acceptable par les deux parties. La réputation des *bodegas* joue dès lors un rôle essentiel, en particulier pour les plus anciennes ou celles adossées à des groupes internationaux des vins et spiritueux. Plus généralement, les entreprises de distribution et les récoltants sous contrat utilisent des mécanismes privés pour assurer que leur coopération reste bénéfique aux deux parties (Codron *et al.*, 2013).

Le contrat apparaît donc comme un outil de coordination plastique et efficace, fournissant des incitations à la division du travail entre viticulteurs et industriels tout en assurant des garanties mutuelles. Mais lorsque les actifs deviennent très spécifiques, lorsque les délais d'adaptation sont courts, lorsque les apprentissages sont encore nécessaires, les *wineries* privilégient l'intégration verticale (Montaigne *et al.*, 2007). Celle-ci doit être vue comme complémentaire aux achats extérieurs, elle peut aussi être analysée comme un moyen de signaler une capacité des industriels de la filière vinicole à rompre les contrats en cas de conflit et de rétablir leur pouvoir de négociation. (Codron *et al.*, 2013). Les vignobles intégrés représentent une part substantielle de l'approvisionnement des entreprises du Nouveau Monde et deviennent prépondérants pour les cuvées les plus prestigieuses et emblématiques des marques. Une enquête auprès d'une centaine de metteurs en marché vinicoles dans cinq pays (France, États-Unis, Canada, Australie, Afrique du Sud) confirme que les metteurs en marché réalisent dans leur choix de mode de gouvernance un arbitrage entre la protection de leurs actifs spécifiques et les avantages de la spécialisation sur le commerce des vins (Rousset, 2006).

### Comparaison avec la France : marchés régulés et intégration par les producteurs

Il convient de noter des différences notables entre la situation française et celles de pays, comme ceux du Nouveau Monde, ayant amorcé leur mutation sur les vins de qualité il y a une vingtaine d'années seulement. En France, le secteur est segmenté en une multitude de marchés locaux régulés par des conventions sociales et des règlements publics.

Par ailleurs, en dehors de la Champagne qui fait ici figure d'exception, la première transformation du raisin est majoritairement assurée par les vignerons et les coopératives de producteurs. La division du travail entre producteurs de vin et négociants possède plusieurs avantages : l'échange portant sur un bien semi-fini, les caractéristiques qualitatives sont décelables par le négociant, qui peut sélectionner les lots en fonction des propriétés qu'il recherche. Contrairement aux propriétés du raisin, les caractéristiques organoleptiques du vin peuvent être plus facilement évaluées avant la transaction. Ce produit, plus stable que le raisin, offre davantage de temps pour l'échange d'information et la négociation. Le marché du vrac des vins à appellation d'origine contrôlée (AOC) est ainsi pour partie un marché de recherche, caractérisé par un faible degré d'engagement des parties, une propension à attendre et à saisir les opportunités, avec une rémunération des lots de vrac faiblement différenciée. Il semble admis, tant par les viticulteurs que par les négociants, que les arbitrages sont plus aisés sur un large marché libre du vrac que dans le cadre de contrats. La taille des marchés du vrac permet beaucoup de flexibilité dans les ordres d'achats (Montaigne *et al.*, 2007). L'arbitrage est par ailleurs facilité par l'environnement institutionnel des transactions, car les qualités font l'objet d'une définition par des normes collectives, ce qui tranche avec la situation observée dans le Nouveau Monde.

Dans le cas des AOC, l'autorégulation des marchés par les viticulteurs prend dans la pratique la forme de définitions des conditions de culture de la vigne par les syndicats de professionnels. Celles-ci figurent dans des décrets administratifs qui donnent force de loi aux choix collectifs des récoltants. La nature des attendus de cet encadrement du marché a été beaucoup questionnée, entre protection d'une rente ou facilitation des transactions et protection du consommateur. Selon nous, le décret d'appellation permet la codification des pratiques collectives et la défense d'engagements volontaires vis-à-vis de comportements opportunistes. Il assure la pérennité de la coalition d'acteurs, leur permettant de poursuivre leurs objectifs de différenciation (Rousset et Traversac, 2006) et empêche l'éviction des produits de qualité supérieure en présence d'asymétries d'information entre producteurs et consommateurs (Giraud-Héraud *et al.*, 1998). Les AOC sont des points de repère pour les consommateurs ; leur efficacité dépend étroitement de leur capacité à réduire les coûts d'information, en faisant converger les propriétés organoleptiques de vins ayant la même origine géographique.

Une autre spécificité française réside dans la proportion importante de petits exploitants agricoles directement impliqués dans les activités de transformation et de mise en marché des vins. Concernant la vinification, si le type majoritaire reste aujourd'hui le récoltant livrant son raisin à la coopérative ou au négoce (55 % des producteurs selon le recensement agricole 2010), la cave particulière monte en puissance (Aubert et Perrier-Cornet, 2012; Cadilhon *et al.*, 2011). Par ailleurs, le modèle intégré du domaine commercialisant a crû fortement depuis la fin des années 1980, en particulier dans les zones d'appellation. On observe donc également un phénomène d'intégration verticale en France, mais contrairement à ce qui est observé aux États-Unis et dans les pays de l'hémisphère sud, ce sont les récoltants qui tendent à aller sur les fonctions traditionnellement dévolues au négoce.

Nous avons analysé les recensements agricoles de 1988 et 2000 pour comprendre les choix des propriétaires récoltants français (Traversac, 2011). L'analyse économétrique montre que la propension à intégrer s'accroît avec la dimension. On note également que

la spécialisation de l'activité viticole a dans certaines régions un effet positif sur l'intégration de la commercialisation, et il en est de même pour le niveau de formation des exploitants. Ce dernier résultat confirme le rôle du capital humain dans la diversification des exploitations agricoles. Les producteurs des vignobles sous appellation d'origine contrôlée (AOC) sont plus enclins à commercialiser leur production en bouteille, ce qui peut sembler contradictoire avec la forte normalisation des processus dans ce secteur. Du point de vue du négociant, les règles d'élaboration des AOC devraient en effet apporter une garantie supplémentaire au vrac. Toutefois, si on se place du point de vue du producteur en cave particulière, une meilleure valorisation et la protection des externalités de réputation associées à l'AOC expliquent ce résultat contre-intuitif.

## La gouvernance des indications géographiques en France, aux États-Unis, et en Nouvelle-Zélande

Une particularité des filières des vins à indication géographique réside dans un encadrement normatif par la puissance publique, à la demande des agents économiques. Dans des environnements institutionnels aussi contrastés que ceux de la France, des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande, cette demande de régulation ne peut cependant être satisfaite que de façon différenciée. La relecture du cas français montre comment une gouvernance mixte, s'appuyant sur les propriétaires fonciers et l'État, a contribué à restaurer l'efficacité des marchés vinicoles et à accompagner le développement des filières AOC depuis les années 1930. Le cas champenois met en exergue une gouvernance tripartite associant également fortement le négoce. En comparaison, l'étude des pays du Nouveau Monde met en relief les blocages institutionnels et la divergence des intérêts privés, ces derniers jouant un rôle plus important que les traditions réglementaires anglo-saxonnes.

### Une régulation interprofessionnelle et territoriale des produits de qualité en France

En France, la force publique appelée par les entreprises à lutter contre les fraudes a construit un dispositif garantissant les investissements qualitatifs des vignerons au début du xx<sup>e</sup> siècle, après que les tribunaux se sont révélés incapables d'arbitrer les conflits d'usage répétés et croissants sur les dénominations des produits (Rousset et Traversac, 2006). Pour garantir la provenance des vins de qualité, la puissance publique intervient par délégation. La variété des situations impose le recours fréquent à l'arbitrage d'experts imprégnés des savoir-faire locaux, compétences qui se rencontrent chez les producteurs eux-mêmes, car ceux-ci sont directement impliqués dans la conception des innovations. L'État laisse aux récoltants une très grande liberté de choix des normes de production et d'échange. Du fait de la nature particulière du signe de qualité reconnu par les consommateurs, une mention géographique inaliénable, la puissance publique s'impose pour l'essentiel comme garant, parce que plus efficace que la collectivité professionnelle pour policer les comportements et protéger une dénomination sur les marchés nationaux et étrangers. Comme le souligne North (1990), fût-elle efficace dans un contexte historique donné, une institution ne peut subsister que si elle se montre capable de s'adapter à son environnement. L'observation des appellations d'origine contrôlée (AOC) montre que le dispositif de reconnaissance et de protection des appellations d'origine reconnu par le

décret législatif du 30 juillet 1935 (défense du marché des vins et régime économique de l'alcool) a été suffisamment plastique pour accompagner les évolutions du marché des vins, sans toutefois éviter les crises et plusieurs réformes.

En France, de façon systématique, l'amont et l'aval des filières viticoles AOC ont noué des accords destinés à la protection et à la promotion du signe de qualité, accords entérinés par l'État. L'analyse diachronique de l'accord interprofessionnel champenois illustre les conditions de réalisation d'un tel dispositif (Lanotte et Traversac, 2013). Il a été focalisé sur les relations contractuelles et l'innovation. Dans ce vignoble la coopération interprofessionnelle est stabilisée par des mécanismes de garantie nombreux, qui ont renforcé efficacement les accords formels successifs. Malgré son caractère incomplet, l'accord interprofessionnel fait preuve d'une remarquable stabilité dans le temps, qui doit beaucoup à la mise en place de processus d'auto-garantie destinés à limiter l'attrait d'une sortie de la coopération. Parmi ces processus figurent les investissements promotionnels du négoce dans l'AOC Champagne, ou les efforts sur la qualité assumés par les vignerons. Les agents respectent leurs engagements avant tout parce que la rupture est rendue coûteuse et incertaine. Ces mécanismes de nature privée stabilisent les accords formels et améliorent la coordination des flux. Parallèlement, l'investissement publicitaire, réalisé par les grandes marques en particulier, accroît la cohésion entre les vignerons et les négociants. En cas de diminution trop importante de leurs investissements et de tentatives de substitution de vins d'autres origines au Champagne, par les négociants, les vignerons ne peuvent plus appuyer leur propre démarche commerciale sur la notoriété de l'appellation, puisque celle-ci est principalement véhiculée et entretenue par les marques de négoce. De même, si les négociants limitent le partage de leurs profits avec les vignerons, ces derniers sont tentés par une stratégie de vente directe accrue pour se réapproprier une part de la valeur de l'AOC Champagne. Ces risques sont anticipés par les représentants des deux familles professionnelles, qui ont des échanges constants sur le partage de la valeur et des efforts (Lanotte et Traversac, 2013). Au regard des débats actuels sur la régulation des filières agricoles, nos travaux sur les vins AOC en France, et ceux conduits par Perrier-Cornet (1986 et 1990) sur les fromages de qualité, montrent l'importance d'une meilleure compréhension des principes théoriques et des modalités concrètes des procédures de mise en place des accords professionnels.

## Une évolution toute relative dans les vignobles du Nouveau Monde

Nos travaux sur la différenciation des produits par l'origine géographique en Nouvelle-Zélande et en Californie révèlent la difficulté à coaliser les acteurs dans une action collective à l'échelle territoriale. On relève de manière constante une divergence d'intérêts entre, d'une part, les acteurs de la viticulture patrimoniale, récoltants de raisin et *wineries* de petite à moyenne dimension, et, d'autre part, les grosses compagnies assurant l'essentiel de la vinification et de la commercialisation des vins. Les premiers cherchent à valoriser leur territoire tandis que les secondes souhaitent avant tout conserver une flexibilité dans l'approvisionnement en matière première, en mettant l'accent sur la marque et le cépage. Dans la seconde moitié des années 1990, l'intensification de la concurrence sur les marchés de consommation critiques, où les consommateurs revendiquent des modes de consommation responsables (États-Unis pour la Californie, Royaume-Uni pour la Nouvelle-Zélande), a toutefois incité les metteurs en marché, petits et grands, à mobiliser les indications géographiques comme outil de différenciation (Banks *et al.*, 2007).

On observe désormais une référence de plus en plus exacerbée au lieu de production, à la provenance. Les *wineries* indépendantes conduisent le jeu dans ce sens, car elles tirent avantage très directement de l'indication géographique. Celle-ci leur permet de bénéficier d'économies de dimension, dans leur signalisation sur les marchés et leur construction d'une réputation. À l'opposé, les entreprises dominantes basent leur communication sur des marques propres à forte diffusion, dont la notoriété est assurée par des investissements promotionnels massifs. En conséquence, leur rapport aux indications géographiques est plus passif et elles s'impliquent modérément dans l'action collective, même si elles utilisent au besoin la référence géographique dans l'étiquetage des vins. Implantées sur plusieurs régions, elles les mobilisent et les délaissent au gré des opportunités et de l'évolution du coût du foncier viticole.

Les mécanismes d'entretien de la réputation partagée appellent une gouvernance collective, destinée à promouvoir les attributs de l'indication géographique (IG). L'archétype de l'association de producteurs est la *Napa Valley Vintners Association*, une organisation californienne fondée en 1947, qui a consenti d'importants investissements promotionnels pour bâtir une réputation. En Californie et en Nouvelle-Zélande, la communication sur une relation privilégiée entre un territoire et des cépages ressort comme l'axe fort des stratégies de communication des *wineries* indépendantes, chaque aire se revendiquant d'un avantage comparatif pour certains cépages. Si le processus de spécialisation variétale est encore balbutiant, les associations entre cépage et territoire constituent une composante importante du référentiel qualitatif des prescripteurs. Les producteurs s'accordent néanmoins difficilement sur un paradigme commun, la dispersion variétale et la diversité des pratiques culturelles restreignant la diffusion d'un message simple sur la qualité. La taille importante des territoires sous IG freine aussi la convergence des pratiques, car c'est un facteur d'hétérogénéité des conditions édaphiques. Par ailleurs, en privilégiant leur référence à une provenance géographique encore plus large que les IG, les entreprises dominantes freinent la promotion des IG (Perrier-Cornet *et al.*, 2010). Enfin, en comparaison du cas français, les conditions de production ne font pas l'objet d'une normalisation ; les IG portent exclusivement sur la provenance, laissant toute liberté en matière de pratiques culturelles et de vinification, et les prérogatives des associations de producteurs demeurent limitées. Dans le secteur des vins de qualité, il n'existe pas d'organisation avec délégation de pouvoir public, quand bien même celles-ci existent dans d'autres secteurs, par exemple aux États-Unis sous la forme de *Mandatory Programs*, opérant à l'échelle d'un État ou au niveau fédéral (Alston *et al.*, 2007). Le contrat bilatéral demeure donc le principal instrument de régulation de la qualité des vins *via* le contrôle des produits et des pratiques culturelles.

## Principaux enseignements

L'objectif de nos travaux était d'apporter des éléments de compréhension sur la restructuration récente du secteur vitivinicole, en nous appuyant sur la grille de lecture de l'économie des organisations. Nous nous sommes intéressés à la façon dont les acteurs ont été à même de faire évoluer leurs formes de gouvernance, en réponse à des crises et à des mutations parfois extrêmement brutales. Dans la perspective interdisciplinaire ouverte par P. Perrier-Cornet (1986), notre travail d'économiste s'est en partie appuyé sur un dialogue avec les historiens et géographes spécialistes du vin de l'université de Bourgogne et de

l'université d'Auckland. Les perspectives diachronique et spatiale permettent en effet une interprétation plus fine des changements institutionnels et organisationnels.

Nos travaux sur le secteur vitivinicole apportent trois éclairages sur les mutations des filières agroalimentaires. Nous contribuons tout d'abord à mettre en évidence l'importance de la flexibilité des arrangements institutionnels, pour rendre ceux-ci robustes et pérennes. L'analyse des contrats bilatéraux en Californie et en Nouvelle-Zélande, de l'appellation d'origine contrôlée en France, de l'accord interprofessionnel en Champagne, révèle que la souplesse du design des contrats et la malléabilité des institutions sont essentielles pour assurer leur efficacité comme mode de régulation des échanges. Nous montrons ensuite que la qualité est un facteur clé de structuration verticale des filières. Négociants, *wine-riés* et viticulteurs intègrent ou délèguent, selon le degré de qualité recherché et selon les besoins de protection des externalités liées aux effets de réputation. Un troisième enseignement d'importance concerne la signalisation de cette qualité, à l'heure de la mondialisation des échanges. La convergence toute relative des stratégies collectives des firmes du Nouveau Monde avec la position européenne procède d'un mouvement de plus grande ampleur, de réassurance du consommateur par la certification de la provenance. Sur le plan de la construction de ressources territoriales, les exemples californien et néo-zélandais sur la période récente confirment les observations réalisées en Europe pour la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle (Sylvander et Perrier-Cornet, 2000). La valeur d'une indication géographique résulte des investissements techniques et promotionnels réalisés par une coalition susceptible de tirer parti des externalités de réputation. Elle ne se décrète pas.

## Références bibliographiques

- Allen D.W., Lueck D., 2003. *The nature of the farm: contracts, risk and organization in agriculture*, MIT Press, Cambridge.
- Alston J., Crespi J., Kaiser H., Sexton R., 2007. An Evaluation of California's Mandated Commodity Promotion Programs. *Applied Economic Perspective*, 29(1), 40-63.
- Anderson K., Nelsen S., 2009. *Global Wine Markets, 1961 to 2009: a statistical compendium*, University of Adelaide Press, <<http://www.adelaide.edu.au/press/titles/global-wine/Global-Wine-2009-EBOOK.pdf>> (consulté le 26 juillet 2014).
- Arrunada B., Garicano L., Vasquez L., 2005. Completing contracts ex post: how car manufacturers manage car dealers. *Review of Law and Economics*, 1(1), 150-173.
- Aubert M., Perrier-Cornet P., 2012. La diversification des activités dans les exploitations viticoles françaises. *Économies et sociétés*, 10-11, 1969-1996.
- Banks G., Kelly S., Lewis N., Sharpe S., 2007. Place "From one glance": the use of place in the marketing of New Zealand and Australian wines. *Australian Geographer*, 38(1), 15-35.
- Bartoli P., Boulet D., 1990. Conditions d'une approche en termes de régulation sectorielle. L'exemple de la sphère viticole. *Cahiers d'économie et de sociologie rurale*, 17, 7-38.
- Barzel Y.A., 2002. *A Theory of the State: Economic Rights, Legal Rights, and the Scope of the State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Barzel Y.A., 2005. Organizational Forms and Measurement Costs. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 161(3), 357-373.
- Bijman J., 2007. The role of producer organisations in quality-oriented agrifood chains: an economic organisation perspective. In : *Tropical food chains, governance regimes for quality management* (R. Ruben, M. Van Boekel, A. Van Tilburg, J. Trienekens, eds), Wageningen Academic Publishers, Wageningen, 257-277.

- Bruegel M., 2009. *Profusion et pénurie. Les hommes devant leurs besoins alimentaires*, collection Tables des Hommes, Presses universitaires de Rennes et Presses universitaires François-Rabelais, Rennes et Tours, 149 p.
- Cadilhon J., Catrou O., Renaud A., Lefèvre C., 2011. Viticulture. Fortes identités géographiques. *Agreste Primeur*, 271, 1-4.
- Codron J.-M., Montaigne E., Rousset S., 2013. Quality management and contractual incompleteness: grape procurement for high-end wines in Argentina. *Journal on Chain and Network Science*, 13(1), 11-35.
- Fraser I., 2005. Microeconomic analysis of wine grape supply contracts in Australia. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 49(1), 23-46.
- Giraud-Héraud E., Soler L.G., Stenmetz S., Tanguy H., 1998. La régulation interprofessionnelle dans le secteur vitivinicole est-elle fondée économiquement? *Bulletin de l'O.I.V.*, 71(813-814), 1059-1084.
- Goodhue R.E., Heien D.M., Hyunok L., Sumner D., 2003. Contracts and Quality in the California Winegrape Industry. *Review of Industrial Organization*, 23(3), 267-282.
- Gwynne R.N., 2006. Governance and the wine commodity chain: Upstream and downstream strategies in New Zealand and Chilean wine firms. *Asia Pacific Viewpoint*, 47(3), 381-395.
- Hu Y., Hendrikse G.W.J., 2009. Allocation of Decision Rights in Fruit and Vegetable Contracts in China. *International Studies of Management and Organization*, 39(4), 8-30.
- Hviid M., 2000. *Long-Term Contracts and Relational Contracts*, Encyclopedia of Law and Economics.
- Jang J., Olson F., 2010. The role of product differentiation for contract choice in the agro-food sector. *European Review of Agricultural Economics*, 37(2), 251-273.
- Klein B., 1996. Why Hold-Up Occurs: The Self-Enforcing Range of Contractual Relations. *Economic Inquiry*, 34(3), 444-463.
- Klein P.G., 2005. *The Make-or-Buy decision: lessons from empirical studies*, Handbook of New Institutional Economics, Springer, Dordrecht.
- Lanotte H., Traversac J.-B., 2013. Mise en marché par les producteurs de vin en Champagne et valorisation patrimoniale de l'AOC, In : *50<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF*, 8-11 juillet 2013, Mons, Belgique, Association de science régionale de langue française.
- Macher J.T., Richman B.D., 2008. Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences. *Business and Politics*, 10(1), article 1.
- Masten S., 2000. Transaction-cost economics and the organization of agricultural transactions. In: *Advances in Applied Microeconomics, Industrial Organization* (B. Baye, ed.), Elsevier Science, New York, 173-195.
- Mazé A., Ménard C., 2010. Private ordering, collective action, and the self-enforcing range of contracts. *European Journal of Law and Economics*, 29(1), 131-153.
- Ménard C., 2003. Économie néo-institutionnelle et politique de la concurrence : le cas des formes organisationnelles hybrides. *Économie rurale*, 277-278, 45-60.
- Ménard C., 2012. Hybrid Modes of Organization. Alliances, Joint Ventures, Networks, and Other 'Strange' Animals. In: *The Handbook of Organizational Economics* (R. Gibbons, J. Roberts, eds), Princeton University Press, Princeton, 1066-1108.
- Milgrom P., Roberts J., 1992. *Economics, Organisation, and Management*, Upper Saddle River-Prentice Hall, New Jersey.
- Montaigne E., Rousset S., Traversac J.-B., 2007. Quelles perspectives pour les contrats en raisin entre producteurs et négociants? In : *Bacchus 2008 : Enjeux, stratégies et pratiques dans la filière viticole* (F. D'Hauteville, J.-P. Couderc, H. hannin, E. Montaigne, eds), Dunod, Paris, 88-113.
- North D.C., 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press.

- OIV, 2013. Statistical Report on World Vitiviniculture 2013, 28 p., <[http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDEQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.oiv.int%2Ffoiv%2Ffiles%2F2013\\_Report.pdf&ei=K8LQU4jsI-PT0QXngoGYBw&usq=AFQjCNFXvFIMKd4h3QVqytfMzkMKSk9gKQ](http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDEQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.oiv.int%2Ffoiv%2Ffiles%2F2013_Report.pdf&ei=K8LQU4jsI-PT0QXngoGYBw&usq=AFQjCNFXvFIMKd4h3QVqytfMzkMKSk9gKQ)> (consulté le 24 juillet 2014).
- Perrier-Cornet P., 1986. Le massif jurassien. Les paradoxes de la croissance en montagne. Éleveurs et marchands solidaires dans un système de rente. *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, 2, 62-121.
- Perrier-Cornet P., 1990. Les filières régionales de qualité dans l'agro-alimentaire. Étude comparée du secteur laitier en Franche-Comté, Émilie-Romagne et Auvergne. *Économie rurale*, 195, 27-33.
- Perrier-Cornet P., Rousset S., Traversac J.-B., 2010. Changements de gouvernance par l'indication géographique dans la filière vitivinicole californienne. In : *La gouvernance des terroirs du vin* (J.-C. Hinnewinkel, A. Turlet, eds), éditions Féret, Bordeaux.
- Ponte S., 2009. Governing through Quality: Conventions and Supply Relations in the Value Chain for South African Wine. *Sociologia Ruralis*, 49(3), 236-257.
- Raynaud E., Sauvée L., Valceschini E., 2005. Alignment between Quality Enforcement Devices and Governance Structures in the Agro-food Vertical Chains. *Journal of Management and Governance*, 9(1), 47-77.
- Rousset S., 2004. Qualité et coordination économique dans les industries agroalimentaires : analyse institutionnelle comparée de l'industrie du vin en Bourgogne, Californie et Nouvelle-Zélande, thèse de doctorat en économie, Inra, Agrosup Dijon, université de Bourgogne, Dijon, 363 p.
- Rousset S., 2005. Les contrats entre récoltants et industriels dans la filière vitivinicole californienne. Stratégies de qualité et renouvellement des instruments de coordination. *Notes et études économiques*, 24, 41-99.
- Rousset S., 2006. Stratégie de qualité et organisation de l'industrie du vin en France et dans les pays du «Nouveau Monde». *Économies et sociétés*, 28, 583-598.
- Rousset S., Traversac J.-B., 2006. Des raisins et des hommes : la régulation institutionnelle dans la dynamique des vins d'AOC. *Gérer et comprendre*, 84, 44-55.
- Sylvander B., Perrier-Cornet P., 2000. Firmes, coordinations et territorialité Une lecture économique de la diversité des filières d'appellation d'origine. *Économie rurale*, 258, 79-89.
- Traversac J.-B., 2011. Cooperation and Governance in Wine Territories: A New Institutional Economic Analysis. In : *Territorial Governance: Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems* (A Torre, J.-B. Traversac, eds), Physica Verlag Heidelberg.
- Williamson O.E., 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. The Free Press, New York.
- Williamson O.E., 1991. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 269-296.

## Chapitre 7

# La filière européenne des fruits et légumes : enjeux régionaux croisés, au nord et au sud de la Méditerranée

CÉLINE BIGNEBAT, AURÉLIE DARPEIX ET FATIMA EL HADAD-GAUTHIER

Les filières des fruits et légumes tiennent une place importante dans les agricultures des régions au nord et au sud de la Méditerranée. La participation aux échanges internationaux y est un enjeu essentiel, du point de vue de la valeur ajoutée et de l'emploi agricole et agroalimentaire. Dans la zone euro-méditerranéenne, la dynamique des échanges de biens agricoles se caractérise par une libéralisation progressive (Ayadi *et al.*, 2005 ; Rastoin *et al.*, 2009). Or les pays de l'Union européenne, en particulier la France, sont la principale destination des exportations de produits maraîchers des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM<sup>1</sup>). La complémentarité des productions, la proximité géographique et les préférences commerciales accordées dans le cadre des accords bilatéraux d'association peuvent expliquer la concentration des flux d'exportation sur ce marché. Notre contribution a pour objectif d'analyser les motivations des producteurs européens de fruits et légumes ayant choisi de relocaliser<sup>2</sup>, au moins pour partie, leur production en Afrique du Nord, et d'étudier leurs modes d'implantation et leurs interactions avec les opérateurs locaux. La théorie économique aborde la question de la localisation de la production sous plusieurs angles :

- la théorie des avantages comparatifs met en avant l'importance des dotations en ressources entraînant une hétérogénéité spatiale des prix des facteurs de production ;
- la théorie moderne (Krugman, 1989) montre que les entreprises effectuent un arbitrage entre les avantages liés à la proximité des consommateurs et les avantages liés à la concentration des activités ;
- enfin, la littérature sur la localisation des implantations des firmes multinationales, par exemple les travaux d'Antras (2003) ou de Defever et Toubal (2007), met l'accent sur les limites de la firme internationale, dans une optique d'analyse verticale de chaîne de valeur.

1. États riverains de la Méditerranée, non-membres de l'Union européenne et ayant des accords d'échange avec elle.

2. Par relocalisation, nous entendons la délocalisation de la production ou la création, ou l'expansion, d'activités, par une même entité juridique, sur des sites distants.

L'impact en matière de développement régional des choix des entreprises (dans le domaine de l'emploi, de la production ou du transfert de technologie) reste incertain pour le secteur agricole et agroalimentaire. Dries et Swinnen (2004), par exemple, concluent sur des effets positifs pour le cas polonais tandis que Dolan et Humphrey (2000) sont plus pessimistes pour le Kenya.

Ces développements soulignent deux éléments : ils posent la question de l'évolution de l'unité des territoires locaux, en tant que base d'emploi et de création de valeur ajoutée, vers une recomposition en archipel (Veltz, 1996) des lieux d'implantation des activités économiques agricoles ou dérivées de la production agricole ; ils soulèvent aussi des interrogations sur l'impact de la relocalisation de la production agricole sur le plan du développement local, autant dans les pays du Nord que dans ceux du Sud. Nous montrons dans ce chapitre que le faible coût de la main d'œuvre, l'un des facteurs déterminants de la compétitivité de la filière des fruits et légumes, n'est pas la seule motivation des entreprises européennes dans les décisions d'investissements en production dans les pays du Sud. L'existence de complémentarités des zones de production entre le Nord et le Sud méditerranéens joue également un rôle majeur. En effet, la délocalisation d'une partie de la production ou le développement de nouvelles productions (de contre-saison, par exemple) permet alors le maintien de l'activité économique des exploitations au nord de la Méditerranée. De plus, l'étude montre qu'au sud de la Méditerranée les interactions des exploitations agricoles à capitaux étrangers avec les exploitations locales sont denses et qu'elles peuvent favoriser un accès aux marchés internationaux.

Notre analyse restitue les principaux résultats du projet Salagrifel<sup>3</sup> et sera menée en trois temps. Dans un premier temps, nous analysons les pressions à l'œuvre dans le secteur des fruits et légumes en France. Ensuite, nous mettons en évidence certaines stratégies d'adaptation mises en œuvre par les producteurs de fruits et légumes, concernant la gestion de la main-d'œuvre et les dynamiques d'implantation de la production maraîchère française au sud de la Méditerranée. Dans un dernier temps, nous étudions, sur la base d'enquêtes de terrain, les motifs de ce phénomène de relocalisation et l'illustrons, sur la base d'une collecte de données quantitatives, par l'exemple de la région du Souss-Massa-Drâa située dans le Sud du Maroc.

## Production de fruits et légumes en France : une filière sous pression

Les fruits et légumes représentent en France un poids économique non négligeable puisqu'ils atteignent près de 14 % de la valeur totale de la production agricole française (Rastoin *et al.*, 2009). Du point de vue social, ce secteur représente plus de 200 000 emplois équivalents temps plein (Jeannequin *et al.*, 2005). Mais il subit de fortes contraintes, tant au niveau de la production que de la mise en marché des produits.

---

3. Le projet Salagrifel « Emploi et travailleurs salariés dans les filières méditerranéennes de fruits et légumes », un programme PSDR (pour et sur le développement régional) pour la période 2008-2011, coordonné par P. Perrier-Cornet, a associé des chercheurs de l'UMR Moisa à Montpellier SupAgro, de l'Institut agronomique méditerranéen de Montpellier et de l'UMR Dynamiques rurales de Toulouse. Plusieurs acteurs régionaux y ont été associés, à des degrés divers : la Mutualité sociale agricole du Languedoc-Roussillon, l'association régionale pour l'Emploi et la Formation en Agriculture, l'agence nationale pour la Cohésion sociale et l'Égalité des chances, la Fédération régionale des coopératives de fruits et légumes, Sud de France Développement et les services de la Région Languedoc-Roussillon.

## Importance du coût du travail pour la production de fruits et légumes

La production des fruits et légumes est très intensive en travail : dans les exploitations de ce secteur la quantité de travail à l'hectare est trois fois supérieure à celle de l'ensemble des exploitations (0,6 UTA<sup>4</sup>, contre 0,2 UTA en moyenne). La récolte est l'un des principaux postes de travail et elle reste difficilement mécanisable, même si le degré de mécanisation varie selon les espèces cultivées. Si, dans son ensemble, le secteur agricole français a connu une substitution du travail par le capital<sup>5</sup>, l'évolution du secteur des fruits et légumes est différente puisque le nombre d'unités de travail annuel par hectare est resté relativement stable entre 1988 et 2005 conjointement à une augmentation du capital (+25 % entre 1995 et 2005). Les progrès techniques dans ce secteur n'ont que peu conduit à une réduction de la quantité de travail nécessaire à l'hectare. Par ailleurs, la production de fruits et légumes est dépendante des cycles biologiques, ce qui se traduit par une forte saisonnalité de l'activité et donc par la nécessité de pouvoir mobiliser la main-d'œuvre de manière irrégulière dans l'année et d'ajuster les compétences suivant la phase du cycle. Le recours à une main-d'œuvre salariée, en particulier à des salariés saisonniers, est alors nécessaire. De fait, on observe une augmentation de l'emploi salarié de près de 50 % sur la période de 1988 à 2005.

Dans ce contexte de salarisation, la question de la régulation du marché du travail prend une importance de plus en plus grande pour la politique agricole. Le salaire minimum, les caractéristiques des contrats de travail mais aussi le type de main-d'œuvre mobilisable constituent des éléments importants de la compétitivité de la filière.

## Un marché des fruits et légumes volatil et très concurrentiel

Les fruits et légumes frais présentent la particularité d'être généralement très périssables et peu stockables. L'offre est particulièrement peu élastique à court terme. Du côté de la demande, la consommation de fruits et légumes frais connaît une baisse tendancielle de 1,6 % par an depuis 1999 et le niveau de consommation reste relativement faible malgré les campagnes de sensibilisation récentes, mises en place dans un contexte, d'une part, d'évolution des modes de consommation – tendance à privilégier des aliments ne nécessitant qu'un temps court de préparation – et, d'autre part, de concurrence avec d'autres produits (Jeannequin *et al.*, 2005). Les possibilités de différenciation des produits sont faibles au sein des segments de production dans une filière très hétérogène, en particulier en termes de signalisation de la qualité.

De plus, le marché européen des fruits et légumes est essentiellement soumis à la loi de l'offre et de la demande. Depuis la réforme de 1996, l'Organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes encourage l'organisation technique et économique de la filière à travers des organisations de producteurs. Pourtant, en France, seule environ la moitié (en valeur) de la production commercialisée passe par de telles organisations, qui sont nombreuses (254 sont reconnues au début 2012) et le plus souvent de petite taille (moins de 10 millions d'euros de chiffre d'affaires) (Malpel *et al.*, 2012). Par ailleurs, le marché européen des fruits et légumes est encore relativement protégé par des contingents, des calendriers et/ou des prix d'entrée, même si un processus de libéralisation est en cours.

4. UTA = unité de travail annuel, ou équivalent temps plein.

5. Le nombre d'UTA par hectare, tous secteurs confondus, a sensiblement diminué, de 16 % entre 1988 et 2005, conjointement à une augmentation du capital de 35 % entre 1995 et 2005 (sources : Agreste recensement général agricole de 1988, recensement agricole de 2000, enquête sur la structure des exploitations agricoles en 2005).

Enfin, la filière est largement contrôlée par la grande distribution. En 2012, les grandes et moyennes surfaces et les *hard-discounters* contrôlaient 71 % des parts de marché (Hutin, 2014). Cela entretient un rapport de force déséquilibré malgré la structuration des filières. De plus, la grande distribution met en concurrence les régions de production à l'échelle internationale et non plus seulement nationale, en particulier au sud de la Méditerranée (García Martínez et Poole, 2004). Cependant, cette filière des fruits et légumes est à haute valeur ajoutée sur certains de ses segments et reste donc un secteur attractif pour les agriculteurs français.

Un constat s'ajoute : la concurrence sur le coût du travail au sein de l'Union européenne s'accroît. Depuis les années 1990, la plupart des pays européens (Espagne, Italie, Pays-Bas...), concurrents importants de la France, ont mis en place des mesures de réduction des charges salariales pour les employeurs du secteur des fruits et légumes. Nombre de pays européens ont développé des mesures visant à réduire le coût du travail et à faciliter le recours à une main-d'œuvre étrangère saisonnière, généralement plus flexible et meilleur marché que la main-d'œuvre nationale. Les productions françaises sont donc aujourd'hui confrontées à une forte concurrence, qui se fait sentir tant au niveau européen qu'au niveau mondial. L'émergence de nouveaux pays producteurs bénéficiant d'un faible coût de main d'œuvre, tels que la Turquie, le Maroc ou encore la Chine, semble accentuer les difficultés des producteurs français. Le salaire brut moyen sur un an d'un ouvrier agricole employé à temps plein au Maroc est de deux fois inférieur à celui d'un ouvrier agricole en France, en 2002 (Jeannequin *et al.*, 2005). Les charges et les durées hebdomadaires de travail sont également différentes et avantagent le Maroc, en matière de coût de production.

## Stratégies d'adaptation des producteurs français et accroissement de la valeur ajoutée

Deux stratégies d'adaptation aux contraintes de production et de mise en marché sont observées chez les producteurs de fruits et légumes français : la réduction des coûts de main-d'œuvre (flexibilisation de la main-d'œuvre ou recours à la main-d'œuvre étrangère) ; et la relocalisation de tout ou partie de la production vers des pays à faibles coûts. D'autres stratégies d'adaptation, que nous n'étudions pas, sont aussi à l'œuvre, notamment celles visant à accroître la valeur ajoutée par une segmentation du marché.

### Réduction du coût du travail

Les exploitants peuvent chercher à réduire les coûts de main-d'œuvre dans un secteur où la mécanisation est encore réduite. Plusieurs stratégies sont ainsi mises en place.

La première consiste à substituer à l'emploi permanent un ou plusieurs emplois saisonniers afin de bénéficier des exonérations de charges afférentes. L'emploi permanent et l'emploi saisonnier peuvent en effet être substituables dans le secteur des fruits et légumes (Darpeix *et al.*, 2013) et la législation du travail permet dans le secteur agricole une succession de contrats à durée déterminée. Cette flexibilisation de l'emploi conduit cependant à une démotivation du salarié. Les exploitants recherchent donc des formes d'emploi offrant une relative flexibilité tout en garantissant une certaine incitation du salarié. Les exploitants peuvent ainsi recruter par le biais de groupements d'employeurs. Ces organisations (entreprises de travaux agricoles et coopératives d'utilisation du matériel agricole) emploient des salariés qu'elles mettent à disposition de leurs membres selon leurs besoins. Cependant, malgré leur présence croissante, elles ne représentent,

en 2010, que 1,5 % du volume de travail engagé sur les exploitations et sont encore peu mobilisées pour le travail de saisonniers. En effet, leur utilisation suppose une certaine complémentarité des activités entre les différents employeurs.

Les exploitants ont aussi recours à de la main-d'œuvre étrangère, recrutée soit par le biais de contrats d'immigration temporaire (contrats OFII<sup>6</sup>) soit de manière illégale. Les travailleurs sous contrat OFII bénéficient d'un contrat à durée déterminée de quatre à six mois, qui peut être prolongé à titre exceptionnel jusqu'à huit mois. Le contrat fait office de titre de séjour et de contrat de travail. Le travailleur doit regagner son pays d'origine à l'expiration de son contrat. En 2005, 15 795 travailleurs ont ainsi été introduits, majoritairement en agriculture (95 %). Les exploitations de fruits et légumes représentent près de 80 % des introductions. Les travailleurs sous contrat OFII sont essentiellement d'origine marocaine (43 % des introductions en agriculture en 2005), polonaise (51 %) et tunisienne (4 %). Ils représentent 19 % des unités de travail annuel dans le travail saisonnier, essentiellement dans le secteur des fruits et légumes (Darpeix, 2010). Plus récemment, la présence de travailleurs d'origine latino-américaine a pu être observée. Les salariés recrutés reviennent généralement d'une année sur l'autre sur la même exploitation et, le contrat de travail étant attaché au titre de séjour, ce type de contrat est particulièrement incitatif.

Enfin, le secteur des fruits et légumes, en tant qu'employeur majeur du secteur agricole, est un employeur important de main-d'œuvre illégale. Le recrutement de main-d'œuvre étrangère illégale constitue une *délocalisation sur place*, selon la formule de Terray (1999). Cette forme de délocalisation présente certains des avantages de la délocalisation classique (celle de la production) : les salaires sont plus bas, les conditions de travail et d'emploi moins favorables aux salariés et les charges sociales nulles. Les travailleurs sont souvent plus dociles notamment du fait de l'absence d'un contre-pouvoir syndical effectif. De plus, comparée à la délocalisation classique, la délocalisation sur place permet une limitation des frais spécifiques (expatriation de certains cadres...), et des frais de transport de la marchandise.

## Relocalisation de la production au sud de la Méditerranée

Certains producteurs français tentent de s'adapter à la pression concurrentielle afin de pérenniser leur activité, et cela en menant des stratégies d'implantation dans certaines régions ciblées des pays du Sud, suivant les traces des précurseurs qu'ont été les entreprises de négoce de fruits et légumes (Bensalk *et al.*, 2011 ; Fertoul, 2004). De plus, depuis le milieu des années 2000, les politiques agricoles de certains pays du Sud et de l'Est méditerranéens, en particulier le Maroc et la Tunisie, encouragent fortement les investissements étrangers afin de moderniser leur agriculture et de créer des emplois. Ces stratégies d'implantation s'accompagnent de flux de capitaux mais aussi de flux de marchandises, avec l'exportation de fruits et légumes des pays situés au sud de la Méditerranée vers ceux du nord. En ce sens, elles impactent les territoires des deux côtés de la Méditerranée.

Quelques régions du Maroc, comme celle du Loukkos ou du Souss-Massa-Drâa, situées respectivement dans le Nord-Ouest et le Sud du Maroc, sont des zones d'implantations privilégiées par les entreprises européennes depuis les années 1980. Parmi les pays du Sud et de l'Est méditerranéens (PSEM), le Maroc est le premier fournisseur de

6. Contrats connus auparavant sous le nom de « contrats OMI », du nom de l'office des Migrations internationales (OMI), qui a été remplacé par l'agence nationale de l'Accueil des Étrangers et des Migrations (ANAEM), puis par l'office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII).

l'Union européenne (UE) : en 2012, 36 % (en valeur) des importations de fruits et légumes en provenance des PSEM viennent de ce pays. Ce sont les productions sous serre (maraîchage) qui représentent la majeure partie, soit près de 70 %, de la valeur des importations de l'UE en provenance du Maroc (CSIFL - Cirad, 2013). Les investissements étrangers en production participent à près de la moitié du volume des exportations du Maroc vers l'UE pour certains produits (fraise et haricot vert)<sup>7</sup>. On constate désormais que les implantations agricoles étrangères les plus récentes (depuis le milieu des années 2000) se font en Tunisie (Guillaumin, 2010), signe possible que le modèle marocain a atteint ses limites (disponibilité d'une main d'œuvre qualifiée, pression foncière importante, évolution des disponibilités hydriques, développement des maladies...) et que la grande distribution cherche à diversifier son approvisionnement afin de ne pas être dépendante d'une origine. Les filières privilégiées par ces implantations sont des filières d'exportation orientées principalement vers les marchés de l'UE. On a observé une grande diversité des productions développées par les entreprises européennes (tomates, haricots verts, fraises, poivrons, melons, pêches, agrumes...). Il s'agit dans la plupart des cas de cultures fortement intensives en main d'œuvre, produites sous serre et pour lesquelles les PSEM ont un avantage comparatif.

Des distinctions doivent cependant être faites selon les produits. Ainsi, certains produits se caractérisent par une forte saisonnalité, ce qui permet aux entreprises du nord de la Méditerranée qui se sont implantées au sud de se positionner sur les segments précoces et de contre-saison (exemple de la pêche produite en Tunisie). D'autres, comme la tomate ronde produite au Maroc, sont des produits standards, à faible valeur ajoutée et à coûts de production élevés en Europe. Pour la tomate cependant, cette tendance est à nuancer en tenant compte de l'amélioration technique des filières dans les pays du Sud et de l'Est méditerranéens ; les récents investissements en Tunisie montrent que des productions à plus haute valeur ajoutée, comme la tomate cocktail, émergent. D'autres acteurs s'engagent dans des cultures plus traditionnelles des pays dans lesquels ils s'implantent. C'est le cas par exemple d'entreprises leader dans l'importation de fruits et légumes, localisées dans le Sud de la France (dont l'une est spécialisée dans les produits biologiques), qui ont développé des productions agrumicoles au Maroc. D'autres développent des productions qu'elles maîtrisent parfaitement dans leur pays d'origine, mais qui sont peu répandues dans les pays du Sud et de l'Est méditerranéens. On a pu voir ainsi des spécialistes français du melon charentais compléter leur calendrier de commercialisation grâce à une production au Maroc, ou encore des entreprises qui, pour créer une complémentarité temporelle avec un approvisionnement en provenance de l'Espagne, développent en Tunisie la salade d'hiver, culture d'export jusqu'alors embryonnaire dans ce pays.

Ces stratégies sont révélées dans les motivations à l'origine de la localisation/relocalisation de la production.

## Choix de relocalisation de la production au Maroc

Sur la base d'enquêtes de terrain et d'interviews auprès des acteurs de la filière, exportateurs, producteurs<sup>8</sup> et organisations institutionnelles, menées en 2010 avec un retour sur le terrain en 2011, nous avons pu identifier des comportements structurants.

7. Source : Association marocaine des producteurs et producteurs exportateurs de fruits et légumes.

8. Les stratégies d'investissements des producteurs de fruits et légumes ont été repérées et étudiées par des enquêtes directes réalisées entre 2009 et 2010 auprès d'une quarantaine de « maisons mères » du Nord méditerranéen et par une quinzaine d'études de cas monographiques de « filiales » implantées dans les deux régions marocaines du Souss Massa-Drâa et du Loukkos.

## Profils et motivations des investisseurs européens

Les entreprises européennes qui réalisent des investissements directs en production au Maroc présentent des profils variés : ce sont des entreprises de commerce (d'agrumes ou de tomates), des filiales de grands groupes agroalimentaires implantés dans plusieurs régions de production à l'échelle mondiale (production de haricot vert, transformation de la fraise) ou de petits et moyens producteurs. Les entreprises du commerce (importateurs et grossistes) qui s'impliquent dans des investissements directs en production recherchent la sécurisation, le contrôle et la diversification de leur approvisionnement, pour garantir un volume et une qualité conformes aux normes et standards internationaux. Il s'agit ici d'une stratégie de croissance verticale qui implique un contrôle de l'amont. Ces entreprises se caractérisent par une forte capacité de mobilisation de capitaux. Nous avons pu constater que les investissements en production par des organisations de producteurs (de type coopérative, par exemple) sont rares ; un seul cas a été identifié. Dans un contexte de libéralisation des échanges euro-méditerranéens, la plupart des organisations européennes de producteurs sont dans des positions défensives, situation similaire à celle qui prévalait lors de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne. Ainsi, jusqu'à une période récente, les implantations au Sud étaient considérées par les organisations professionnelles comme condamnables, car sources de concurrence déloyale et contraires à la préférence communautaire. Il ressort également de nos enquêtes que cette position défensive s'explique aussi par les contraintes actuelles de concurrence auxquelles sont soumises certaines filières européennes, comme la filière de la tomate, fortement concurrencées par les productions hors de l'Europe.

L'examen des motivations des implantations des entreprises européennes dans un pays du Sud montre, contrairement à ce que l'on pouvait attendre, que le faible coût de la main d'œuvre, même s'il entre en considération dans les décisions d'investissement, n'est pas le principal facteur déterminant. D'autres facteurs sont simultanément pris en considération et jouent un rôle majeur dans ces décisions.

L'existence de fortes complémentarités de gamme des calendriers de mise en marché, en lien avec les structures de production localisées en Europe, est un facteur important dans les choix de localisation. Cette complémentarité permet aux producteurs de répondre aux attentes des firmes de la grande distribution qui recherchent un approvisionnement stable et régulier (en volume et en qualité) sur la période la plus longue possible. Pour la pêche ou le melon, par exemple, la complémentarité des calendriers de production avec des régions de production du Sud (Maroc et Tunisie) est déterminante. On constate cependant que cette complémentarité ne se présente pas de la même façon pour tous les produits, d'où la nécessité de mener une analyse par filière. Si l'on prend l'exemple de la tomate, la complémentarité des calendriers de production est faible, à cause des cultures sous serre qui permettent la production quasiment en toute saison, même dans les pays du Nord (« désaisonnalisation ») ; il y a des chevauchements au niveau des calendriers et donc une vive concurrence entre zones de production (Maroc, Espagne, Sud de la France, Pays-Bas, Pologne). Pour ce type de filière, ce sont les complémentarités de gamme dans les portefeuilles de produits qui motivent l'implantation à l'étranger.

La présence tout au long des filières (et en particulier au niveau de la commercialisation et du conditionnement) d'économies d'échelle, qui obligent à produire des quantités

minimales, et cela pratiquement toute l'année, afin d'amortir les frais fixes des structures de commercialisation et de conditionnement basées en Europe, constitue également une motivation de la délocalisation.

La pression foncière et le coût de l'eau en Espagne incitent également certains producteurs à délocaliser partiellement ou en totalité leurs activités dans des régions de production au Sud. C'est par exemple le cas pour le melon dont la délocalisation des productions dans les régions du Maroc par les entreprises françaises étudiées se fait au détriment des régions de production espagnoles. La logique de baisse des coûts de production semble donc aller dans le sens d'une substitution d'une production localisée dans l'Union européenne par une production dans les pays du Sud et de l'Est méditerranéens. Nous montrons, dans l'exemple suivant de la région du Souss-Massa, dans quelle mesure cet objectif de baisse de coût peut trouver des limites.

### L'exemple de la délocalisation dans le Souss-Massa

La région du Souss-Massa-Drâa s'étend sur 10 % du territoire marocain, au Sud du pays. Elle connaît, depuis la fin des années 1990, un fort développement des investissements directs étrangers (IDE) en agriculture. Elle possède des atouts sur le plan pédoclimatique pour la production maraîchère. Près des trois quarts de la production marocaine de primeurs (maraîchage de contre-saison) proviennent d'ailleurs de cette région.

#### *Implantation des exploitations étrangères dans la région*

Nous analysons ici la nature et la dynamique de l'implantation d'exploitations agricoles à capitaux étrangers dans la région du Souss-Massa-Drâa. Cette étude se fonde sur deux sources d'information : des enquêtes qualitatives que nous avons menées entre 2008 et 2011 dans la région<sup>9</sup>; et des données de l'Office régional de mise en valeur agricole (ORMVA). Celles-ci compilent certaines caractéristiques des exploitations étrangères dans la région : localisation, pays d'origine des capitaux, superficie, type de production, mode d'implantation ayant fait ou non l'objet d'un partenariat avec une entreprise locale. Ces données concernent la grande majorité des exploitations installées mais sont, de toute évidence, non exhaustives. Dans les statistiques qui suivent, le poids des firmes étrangères est donc sans doute légèrement sous-estimé. Elles sont complétées par des données locales, au niveau communal, tirées du recensement général de l'agriculture de 1996 qui est le dernier en date. Enfin, nous interpréterons les statistiques à l'aide de nos connaissances des évolutions à l'œuvre dans la région.

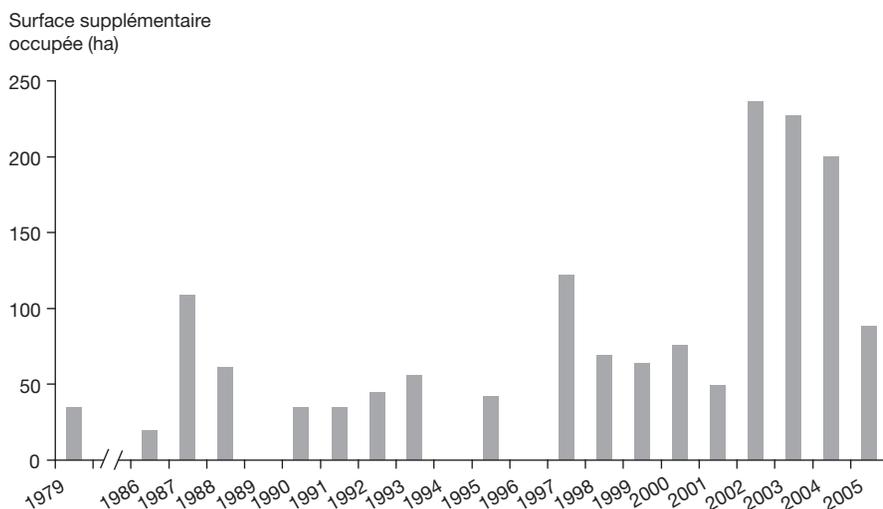
Suivant les données de 2011 de l'Office régional de mise en valeur agricole, la région compte 107 exploitations étrangères, s'étendant sur près de 2 000 ha. Par exploitation, nous entendons ici une unité de gestion, ou ferme. Ces exploitations sont gérées par 52 opérateurs, dont 34 n'ont qu'une exploitation tandis que trois d'entre eux comptent plus de 15 implantations. Les capitaux de ces opérateurs proviennent pour 25 % de France, ce qui représente 50 % des superficies observées, principalement du fait de la présence de deux gros opérateurs cultivant respectivement 270 et 350 ha. Pour 45 % des opérateurs, les capitaux sont espagnols et couvrent 40 % des superficies. Ces observations confirment la présence de quelques gros opérateurs et d'une multitude de petits investisseurs diversifiés. Les investisseurs exploitent des superficies de taille très hétérogène, allant de 2 à 350 ha ; la surface moyenne est de 38 ha, la médiane, de 16 ha, ce qui indique un grand nombre

9. Nous remercions Sana Bensalk pour son assistance.

de petites exploitations. Les implantations de capitaux étrangers sont toutes localisées dans la partie occidentale de la région, à savoir les communes de Ait Amira, Sidi Bibi, Belfaa et Inchaden. La commune de Ait Amira semble celle où la présence d'investissements étrangers est la plus ancienne en termes d'occupation du sol ; dans l'ensemble, elle connaît toujours une forte dynamique d'implantation relativement aux autres communes. La commune de Sidi Bibi a été plus récemment ciblée par les opérateurs étrangers.

Les exploitations étrangères occupent 1 950 ha sur la province ; 94 exploitations (soit 88 % du total) sont en maraîchage et représentent 85 % du total de la superficie mise en valeur par des capitaux étrangers. Elles occupent 3 % de la surface agricole utilisée (SAU) totale de la région, et 7 % de la SAU irriguée. Mais on remarque aussi qu'elles représentent en superficie 17 % de la SAU totale en maraîchage, et même 22 % de la SAU consacrée à la production de primeur. Ce ne sont donc pas ici les superficies totales qui sont marquantes, mais bien leur concentration sur quelques communes et leur poids dans l'économie locale. Ces exploitations produisent de la tomate (sur 47 % de la superficie), du haricot ou du pois (24 % de la superficie occupés par l'un ou l'autre), du poivron (10 %) et des courges (5 %). Ces productions sont particulièrement intensives en travail. Pour plus de 75 % de la superficie, la production se réalise sous serre, ce qui va de pair avec l'intensification de la production.

L'implantation de ces exploitations étrangères a commencé en 1979 et s'est poursuivie à partir de 1986, s'accélégrant au début des années 2000 (figure 7.1). La tomate a dominé pendant les premières années ; le tiers des exploitations établies avant 1998 en produisaient encore en 2011. Sur les exploitations plus récentes, la production de haricots verts devient aussi importante que celle de tomates et une concentration de la production sur un faible nombre de produits est observable. Enfin, les communes d'implantation ne sont pas les mêmes selon la date d'établissement. Au début, la commune de Belfaa est celle qui compte le plus d'exploitations étrangères. À partir de 2000, les autres communes ont été occupées.



**Figure 7.1.** Rythme annuel d'implantation des exploitations étrangères dans la région du Souss-Massa (d'après les données de l'Office régional de mise en valeur agricole).

Les enseignements que nous pouvons tirer des observations précédentes concernent le choix d'implantation des exploitations sur des communes et l'analyse de leur localisation, le mode de fonctionnement de ces exploitations et les limites de l'implantation étrangère :

- les communes subissant le plus la pression foncière ont été progressivement délaissées au profit de communes éloignées, provoquant l'élargissement de la zone d'implantation d'investissements directs étrangers ; les contraintes hydriques peuvent être considérées comme l'un des autres déterminants de cette dynamique (Bensalk, 2013) ;
- le caractère intensif en main-d'œuvre de la production est aussi à souligner ; le Smag (salaire minimum agricole) journalier est passé de 50 dirhams<sup>10</sup> en 2007 à 52,50 en juillet 2008, pour atteindre 55,12 en juillet 2009 ; la difficulté d'adaptation du nouveau code de travail (entré en vigueur en 2005) aux spécificités du secteur agricole (saisonnalité du travail, dépendance aux aléas climatiques...) est avancée par les acteurs de terrain pour comprendre les opportunités d'embauche de travailleurs (Bouchelkha, 2011) ; la main-d'œuvre est, de plus, particulièrement féminisée surtout pour ce qui concerne la récolte de produits sensibles, tels que tomates, fraises, haricots verts (Moreno Nieto, 2012) ; ces employées proviennent, pour une bonne partie des cas, de régions marginales du Maroc, et migrent jusqu'aux zones de production (Bouchelkha, 2007) ;
- le système présenté ci-dessus semble montrer des limites en matière de durabilité de l'usage des ressources (terre, eau), d'une part, et en matière d'avantage comparatif, d'autre part, puisque les coûts des facteurs de production semblent en effet, ici, converger vers les valeurs que l'on trouve dans les pays au Nord de la Méditerranée, tout en restant à un niveau bien inférieur.

### *Relation des exploitations étrangères avec les exploitations locales*

Une collecte de données quantitatives a été menée durant l'été 2010 sur la base d'un questionnaire fermé, auprès de 240 exploitations locales. L'échantillonnage de ces exploitations a été stratifié par localisation (provinces) et par taille des exploitations. Trois provinces parmi les sept constituant la région du Souss-Massa-Drâa ont été sélectionnées : Chtouka-Ait Baha, qui est celle où la totalité des firmes agricoles étrangères sont implantées ; Inezgane-Ait Melloul, contiguë à la première province et proche de la ville d'Agadir ; enfin, Taroudant, dans les terres, éloignée d'environ 100 km d'Agadir. L'échantillon est de plus stratifié par catégorie de taille d'exploitations, en fonction de leur poids relatif dans chacune des provinces : petites exploitations (moins de 5 ha) ; moyennes exploitations (entre 5 et 15 ha) ; grandes exploitations (plus de 15 ha). Nous avons identifié trois types de relations entretenues par les exploitations locales avec les exploitations étrangères. Ces relations concernent :

- le marché du travail, puisque les exploitations étrangères représentent en effet une opportunité d'emploi agricole pour les ménages locaux ; en particulier, les petites exploitations, relativement mieux dotées en facteurs « travail » (familial), peuvent être une source de main-d'œuvre pour les exploitations étrangères ; en conséquence de quoi, prendre en compte la distance séparant les exploitations locales d'avec les exploitations étrangères pourrait être important car elle génère des frais pour le travailleur soumis à des trajets pour se rendre sur son lieu de travail et pour accéder aux informations concernant les offres d'embauche ;
- le marché foncier, puisque les entreprises étrangères ont recours exclusivement à la location, l'achat de terres n'étant pas légalement autorisé pour les opérateurs étrangers ;

10. 100 dirhams = 8,9 €

par conséquent, ce sont les grandes exploitations, relativement mieux dotées en facteur terre, et pouvant proposer des lots de parcelles de taille importante, qui devraient être les plus concernées ; la dimension spatiale et la proximité à la zone investie par les capitaux étrangers devraient de même être déterminantes ;

– la commercialisation et le marché des produits agricoles, puisque les entreprises étrangères peuvent agir en tant que structures de mise en marché et complètent parfois leur production propre par un approvisionnement auprès de producteurs locaux. L'agriculture contractuelle permet, dans une certaine mesure, de stabiliser les flux d'approvisionnement mais aussi les caractéristiques du produit livré. Les résultats suivants agrègent deux formes de contractualisation, à savoir des contrats de commercialisation dans lesquels le producteur s'engage à vendre une certaine quantité de produits à un opérateur et des contrats de production pour lesquels le cahier des charges concerne les intrants et les pratiques agricoles.

Le nombre d'exploitations locales en relation avec les exploitations étrangères, quelle que soit la nature des relations, est important. Plus du tiers d'entre elles sont concernées (tableau 7.1). De plus, les tests d'égalité de moyenne (au seuil de 5%) montrent que les pourcentages d'exploitations entretenant des relations avec les investisseurs étrangers ne diffèrent pas selon les provinces, y compris quand on compare la situation des deux provinces les plus éloignées l'une de l'autre (Chtouka-Ait Baha et Taroudant), alors que plusieurs hypothèses ont souligné le rôle de la distance (pour le travail, ou le foncier).

**Tableau 7.1.** Importance des relations, de toute nature, entre exploitations locales et exploitations étrangères dans trois provinces du Souss-Massa-Drâa.

Provinces	Pourcentage d'exploitations locales en relation avec les exploitations étrangères	Nombre total d'exploitations locales
Chtouka-Ait Baha (zone IDE <sup>(1)</sup> )	38,3	120
Inezgane-Ait Melloul (zone proche des IDE)	33,3	60
Taroudant (zone éloignée des IDE)	28,3	60
Ensemble des trois provinces	34,5	240

1. IDE : investissements directs étrangers.

Mais, selon la nature des relations (tableau 7.2), la fréquence des relations est différente selon la taille des exploitations. La probabilité d'avoir au moins un membre de la famille travaillant dans une exploitation étrangère est plus forte pour les petites exploitations, ce qui confirme l'hypothèse d'un sous-emploi des membres de la famille dans les petites exploitations familiales. Par contre, les relations foncières sont, elles aussi, plus fréquentes pour les petites exploitations que pour les moyennes et presque aucune location de terre à une exploitation étrangère n'est observée pour les grandes exploitations, contrairement à ce qu'on avait supposé. Ces deux dernières remarques peuvent révéler un retrait des petites exploitations de l'activité agricole. Un test de corrélation de Pearson rejette par contre la corrélation entre les relations d'emploi et la location de terre. Ce ne sont pas les mêmes ménages qui sont engagés dans ces deux types de relations. Enfin, pour ce qui concerne les contrats agricoles avec les exploitations étrangères, ce sont les exploitations moyennes qui sont le plus concernées (30% d'entre elles), mais 21% des grandes exploitations déclarent avoir au moins un contrat avec une exploitation étrangère.

**Tableau 7.2.** Nature et intensité des relations avec les exploitations étrangères, selon la taille des exploitations locales, dans trois provinces du Souss-Massa-Drâa.

Catégorie de taille des exploitations locales	Type de relation			Nombre total d'exploitations locales
	Emploi	Foncier	Production	
Petites	21 (30 %)	10 (14 %)	6 (9 %)	70 (100 %)
Moyennes	6 (7 %)	6 (7 %)	25 (30 %)	84 (100 %)
Grandes	2 (2 %)	2 (2 %)	18 (21 %)	86 (100 %)
Ensemble des exploitations	29 (12 %)	18 (7,5 %)	49 (20 %)	240 (100 %)

Pour chaque catégorie de taille et de relation sont indiqués le nombre d'exploitations concernées et la proportion par rapport au total de la catégorie de taille.

Enfin, la dimension spatiale est un élément clé de compréhension des relations que les exploitations locales entretiennent avec les exploitations étrangères : comme attendu, sur l'ensemble des exploitations, toutes tailles confondues, les relations d'emploi et les relations foncières sont plus fréquentes dans les zones proches de celle où sont réalisés les investissements directs étrangers. Plus précisément, la location de terres est principalement le fait d'exploitations localisées dans la province même des investissements étrangers. Le facteur « travail » étant mobile, on observe une proportion quasi identique d'exploitations locales concernées par des relations d'emploi dans la zone des investissements (16 %) et dans la zone qui lui est contiguë (13 %).

Les exploitations locales bénéficient, grâce à l'agriculture contractuelle, d'un débouché permis par la structure de commercialisation des exploitations étrangères. En particulier, les contrats d'approvisionnement entre exploitations étrangères et exploitations locales de taille moyenne concernent environ 30 % de ces dernières, de façon homogène quelle que soit la zone. Par contre pour les grandes exploitations locales, la proportion de celles détenant un contrat est plus faible et augmente avec la distance aux exploitations étrangères. On peut donc supposer que les grandes exploitations localisées à proximité des zones d'investissements étrangers disposent de leur propre structure ou canal de commercialisation. Par contre, les petites exploitations, qu'elles soient proches ou éloignées des zones d'investissements, ne montrent pas d'engagement fort dans l'agriculture contractuelle, trouvant sans doute des débouchés locaux.

## Conclusion

L'importance croissante du nombre de salariés sous contrat dans le secteur de la production de fruits et légumes accentue l'acuité de la question du coût de la main d'œuvre. Face à cette pression concurrentielle, la relocalisation des productions vers des pays à faible coût de main-d'œuvre est l'une des stratégies d'adaptation menées par les opérateurs économiques. Cependant, le coût de la main d'œuvre n'est pas le seul facteur déterminant des décisions d'investissement des entreprises européennes dans la production dans une région du Sud. La complémentarité des calendriers de production et/ou la complémentarité de gamme semblent rester des éléments décisifs avancés par les entreprises européennes dans les décisions d'investissement en production. Il s'agit de répondre aux stratégies d'approvisionnement des firmes de la grande distribution qui

demandent un approvisionnement en produits sur une période la plus longue possible. Les stratégies d'investissement en production d'entreprises agricoles européennes dans les pays au sud de la Méditerranée répondent à ces incitations en matière de coûts de production et d'intégration dans les chaînes de valeur.

En particulier, le bilan des partenariats en production, qui constitue l'une des formes des investissements, s'il n'est quantitativement que peu représentatif, est néanmoins largement positif sur le plan qualitatif, et présente d'importantes perspectives de développement de stratégies d'alliances entre producteurs du Nord et producteurs du Sud. De plus, les relations économiques entre les exploitations à capitaux étrangers implantées dans la région du Souss-Massa et les exploitations locales restent limitées en ce qui concerne la main d'œuvre et le foncier; les relations établies par le biais de contrats agricoles de production sont en revanche plus développées, en particulier dans les grandes exploitations éloignées de la zone d'implantation des investisseurs étrangers.

Enfin, notre analyse montre la nécessité de donner une dimension internationale, en particulier euro-méditerranéenne, aux approches de développement régional, afin de mieux appréhender les processus de globalisation, d'accélération de la circulation du travail, des marchandises et des capitaux.

## Références bibliographiques

- Antras P., 2003. Firms, Contracts, and Trade Structure. *Quarterly Journal of Economics*, 18 (4), 1375-1418.
- Ayadi N., Montigaud J.C., Rastoin J.L., 2005. *La vulnérabilité des régions européennes productrices de fruits et légumes frais dans un contexte de libéralisation commerciale*, mimeo, Montpellier.
- Bensalk S., 2013. Les modes d'organisation de la production chez les firmes étrangères et leurs impacts sur les économies agricoles locales : le cas du secteur maraîcher au Maroc, thèse de doctorat en sciences économiques, Montpellier SupAgro, 372 p.
- Bensalk S., Bignebat C., El Hadad-Gauthier F., Perrier-Cornet P., 2011. Investissements des firmes européennes et modes d'organisation de la production : le cas de la filière maraîchère d'exportation du Maroc. *Économies et sociétés*, 33, 1849-1867.
- Bouchelkha M., 2007. Mutations récentes et dynamiques socio-spatiales dans les milieux ruraux de Souss-Massa, doctorat d'état en sociologie, faculté des lettres et des sciences humaines d'Agadir, Maroc.
- Bouchelkha M., 2011. *Développement agricole, évolution du salariat et migrations ouvrières dans le Souss au Maroc*, document de travail, Groupe d'études et de recherches sur le Sud marocain (GERS), faculté des lettres et des sciences humaines d'Agadir, Maroc.
- CSIFL – Cirad, 2013. Statistiques d'importation de fruits et légumes frais de l'UE-27. *Fruitrop*, 213, 36.
- Darpeix A., 2010. La demande de travail salarié permanent et saisonnier dans l'agriculture familiale; mutations, déterminants et implications. Le cas du secteur des fruits et légumes français. Thèse de l'école doctorale d'économie et gestion (EDEG), Montpellier, 367 p.
- Darpeix A., Bignebat C., Perrier-Cornet P., 2014. Demand for seasonal wage labour in agriculture: what does family farming hide? *Journal of Agricultural Economics*, 65(1), 257-272.
- Defever F., Toubal F.C.D., 2007. *Productivity and sourcing modes of multinational firms: evidence from French firm-level data*, Centre for Economic Performance (CEP) Discussion Paper 842, London School of Economics and Political Science, London, 48 p.
- Dolan C., Humphrey J., 2000. Governance and trade in fresh vegetables: the impact of UK supermarkets on the African horticulture industry. *Journal of Development Studies*, 37(2), 147-176.

- Dries L., Swinnen J., 2004. Foreign Direct Investment, Vertical Integration and Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector. *World Development*, 32, 1525-1544.
- Fertoul Y., 2004. Les investissements étrangers dans le secteur agricole au Maroc, mémoire d'ingénieur d'état en agronomie, option agro-économie, Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, Rabat, 293 p.
- Garcia Martinez M., Poole N., 2004. The Development of Private Fresh Produce Safety Standards: Implications for Developing Mediterranean Exporting Countries. *Food Policy*, 29, 229-255.
- Guillaumin P., 2010. L'implication des entreprises européennes de la filière fruits et légumes dans la production des pays d'Afrique du Nord : caractérisation des acteurs, modes de présence et relations avec les structures locales, mémoire d'ingénieur agronome, Agrocampus Ouest CFR, Rennes, 87 p.
- Hutin, C., 2014. Diagramme de la distribution 2012. Le panorama de la filière. *Infos CTIFL*, 298, 18-23.
- Jeannequin B., Dosba F., Amoït-Carlin M.J., 2005. *Fruits et légumes : caractéristiques et principaux enjeux*, Inra éditions, Paris.
- Krugman P., 1989. Industrial organization and international trade. In : *Handbook of industrial organization* (R. Schmalensee, R. Willig, eds), North-Holland, Amsterdam, 1179-1223.
- Malpel G.-P., Cointat A., Fouillade P., Devos P., 2012. Mission sur l'organisation économique de la production agricole, rapport n°11104 du Maaprat/CGAAER, 38 p.
- Moreno Nieto J., 2012. «Faut-il des mains de femmes pour cueillir les fraises?» : Dynamique de la gestion de la main-d'œuvre et du travail dans le secteur fraisier du périmètre irrigué du Loukkos (Maroc). *Les études et essais du Centre Jacques Berque*, 11, 18.
- Rastoin J.L., Benabderrazik H., El Hadad-Gauthier F., Montigaud J.C., 2009. Perspectives et instruments de coopération régionale euro-méditerranéenne dans la filière fruits et légumes (PICFL-MED), rapport sur les perspectives et instruments de coopération régionale euro-méditerranéenne dans la filière fruits et légumes, Institut de prospective économique du monde méditerranéen (IPEMed), Paris, 169 p.
- Terray E., 1999. *Le travail des étrangers en situation irrégulière ou la délocalisation sur place*, La Découverte, Paris.
- Veltz P., 1996. *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, PUF, Paris.

## Chapitre 8

# L'emploi rural, des bassins de production agricoles aux zones d'emploi urbaines

FRANCIS AUBERT ET CÉCILE DÉTANG-DESSENDRE

C'est sur le terrain de l'emploi que la distinction entre la ville et la campagne, entre les espaces urbains et les espaces ruraux, trouve son expression économique sans doute la plus significative. D'un côté, c'est le monde traditionnel de l'agriculture et de la manufacture, de l'autre, ce sont les services supérieurs et la culture qui prédominent. C'est-à-dire que l'on s'attend à trouver dans les campagnes les activités et le travail de production, aux paramètres de qualification, de rémunération et de mobilité particulièrement bas, alors que l'on se représente les villes concentrant les activités et le travail de création, aux paramètres élevés. Il peut être tentant d'instituer ces deux mondes en sous-ensembles sociaux aux propriétés particulières qui leur donnent une autonomie relative, en y associant l'idée d'une asymétrie qui dépend de la concentration des ressources stratégiques dans les villes, à partir desquelles s'ordonnent les structures économiques sur l'ensemble du territoire. Mais tout cela bouge énormément et les images traditionnelles sont à revisiter. Continuellement des salariés embauchent, débauchent, ou changent de poste, des employeurs licencient ou recrutent, des entreprises ferment quand d'autres se créent ou s'étendent, sur place ou sur des sites différents. En d'autres termes, le travail est aujourd'hui un facteur de production mobile, sectoriellement et spatialement, et son analyse requiert l'usage d'outils économiques robustes et standardisés.

Ce chapitre utilise l'emploi rural, constitué en objet de recherche, pour rendre compte des grandes évolutions contemporaines des campagnes mais aussi de la façon dont les économistes les représentent pour tenter de les comprendre. Il place l'emploi rural dans les problèmes généraux du développement régional, dans le sens où le travail, facteur de production prépondérant, dépend de la population locale et de ses transformations sociales, mais aussi dans le sens où l'emploi constitue l'indicateur de synthèse du fonctionnement de l'économie régionale. Ces questions sont particulièrement prégnantes dans le cas des espaces ruraux, en raison des déterminants historiques et géographiques qui les contraignent, mais aussi en raison de leur sensibilité actuelle aux dynamiques de mobilité, de changement des préférences des populations, et de création d'activités en lien avec le milieu. Pour traiter de ces évolutions et des enjeux qu'elles recouvrent,

la première section brosse un rapide tableau de l'histoire des recherches consacrées à l'emploi rural depuis les années 1960 ; la deuxième section pose les éléments d'inventaire de l'offre et de la demande de travail localisées aujourd'hui dans les espaces ruraux ; la troisième section regroupe les résultats de recherche associant économie du travail et économie spatiale à même d'expliquer les caractéristiques essentielles de ce marché du travail, laissant entrevoir des pistes pour les recherches à venir.

## L'emploi rural, un objet de recherche en mouvement

En schématisant les travaux de recherche contemporains, on peut distinguer trois périodes qui suivent les transformations principales des phénomènes sociaux et, en même temps, les transformations des représentations qu'en donnent les chercheurs. Elles ont en commun une abondance relative d'offre de travail mais se distinguent par les modalités de réallocation entre les secteurs et entre les espaces. La première est adossée à l'agriculture, pilier de l'économie rurale et de sa dotation en travail, à laquelle il faut joindre une frange manufacturière empreinte de paternalisme. La deuxième suit la phase de modernisation de l'agriculture et des campagnes où se diffusent le salariat et les rapports sociaux qui s'y rattachent ; c'est le temps de la division spatiale du travail. La troisième, actuelle, généralise le marché du travail à l'échelle nationale pour en spécifier certaines aires ou segments sur lesquels des modalités particulières de fonctionnement peuvent survenir.

### Le monde agricole comme référence historique

Historiquement, les espaces ruraux sont abondamment dotés en main-d'œuvre, rendue disponible par les transformations des secteurs traditionnels, agricoles et artisanaux, tout au long du xx<sup>e</sup> siècle. La thèse du déversement (Sauvy, 1980) rend compte au niveau macro-économique de l'effet des gains de productivité du travail dans les activités du secteur primaire<sup>1</sup> pour alimenter le secteur secondaire en main-d'œuvre de production. Le travail libéré par l'agriculture est réalloué dans le secteur manufacturier. Les questions posées par les économistes sont alors essentiellement tournées sur les migrations. Les emplois de transfert sont en effet peu nombreux sur place et la modernisation de l'agriculture suppose une résorption de la main-d'œuvre en excédent. Les conditions d'emploi en agriculture constituent un facteur explicatif des départs ; il se révèle toutefois insuffisant. Jégouzo (1973) montre, pour la période 1954-1962, que l'on ne peut pas faire l'hypothèse que les disparités régionales d'exode agricole sont dépendantes du niveau des revenus agricoles puisque, d'une part, des taux élevés de mobilité sont relevés à la fois dans des régions à faible revenu agricole et dans des régions à fort revenu agricole et que, d'autre part, dans les régions où le revenu agricole est bas, les taux d'exode observés peuvent être aussi bien faibles qu'élevés. En fait, les forces à l'œuvre dans le secteur agricole se traduisent par la formation d'une offre potentielle de travail, le volume des transferts étant modulé par l'évolution des emplois d'accueil dans les autres secteurs. Aux effets de refoulement du secteur de départ se conjuguent les effets d'appel des secteurs de transfert. Une série de travaux montrent que c'est la combinaison de ces deux forces qui explique les variations régionales des mobilités intersectorielles du travail. Lacour (1966) en propose une

---

1. Plus exactement, le paramètre principal qui commande l'évolution de l'agriculture est déterminé par l'écart entre le taux d'accroissement de la productivité par travailleur agricole et le taux d'accroissement de la demande de produits agricoles (Kuznets, 1972).

synthèse basée sur les revenus, absolus et relatifs. Ainsi, l'économie de l'emploi rural se détache en partie de l'agriculture pour se placer dans une perspective régionale.

Au cours de cette première période, la présence d'activités manufacturières, liées le plus souvent à des spécialités régionales anciennes, constitue une référence pour le monde du travail industriel et du salariat en milieu rural. Ce qui est notable, c'est la manière dont ce sous-ensemble salarial est inséré dans le monde rural, en France, mais de manière plus générale dans les pays industrialisés. Doeringer (1984), lorsqu'il pose l'analyse de l'emploi rural à partir de sa distinction des segments de marché<sup>2</sup>, relève que le segment rural regroupe des caractéristiques du marché secondaire, pour les conditions de travail, défavorables en matière de salaire et de pénibilité, et des caractéristiques du marché primaire, pour l'attitude des salariés, loyaux et attachés aux objectifs de l'entreprise. On qualifie ce rapport salarial de paternaliste. Il repose sur l'octroi d'avantages aux salariés, en échange de comportements favorables à l'intensité et à la flexibilité du travail. La petite dimension des entreprises permet la prise en compte des caractéristiques particulières de chaque salarié, liées à sa situation familiale et à l'ensemble de ses activités hors travail, lors de l'attribution du poste et de la définition du rythme de travail. Le trait essentiel du paternalisme tient à la définition des conditions selon lesquelles cette somme d'avantages est accessible, en dehors de toute procédure formalisée, sur une base interpersonnelle qui laisse une grande latitude d'appréciation à l'employeur. Il est sélectif, à l'entrée dans l'entreprise, sur la base de critères de réputation personnels et familiaux ; dès lors qu'il est instauré, de fortes barrières à la sortie sont érigées, limitant la mobilité des salariés. D'une part, les avantages obtenus par le salarié sont non transférables d'une entreprise à une autre ; d'autre part, si on se place à l'échelle du marché local du travail, la défection d'un salarié est le plus puissant indicateur de sa déloyauté, ce qui ne favorise pas les départs volontaires. Il y a là de puissants facteurs de stabilité, qui vont toutefois être bousculés au cours de la période de croissance industrielle.

## La décentralisation industrielle en moteur de la modernisation des campagnes

Pendant la deuxième période, dans les années 1960 et 1970, la modernisation agricole poursuit la libération de travail, à un rythme moindre, mais le changement principal vient du salariat industriel. À la mobilité sectorielle du travail se conjugue la mobilité géographique du capital technique, par décentralisation industrielle. Ce mouvement croisé fonde l'analyse de la division spatiale du travail (Aydalot, 1983 ; Massey, 1984). Elle accorde un statut central au rapport ville-campagne : les données locales concernant la main-d'œuvre sont spécialement dépendantes du degré d'urbanisation qui modifie les conditions de mobilisation (concurrence des autres activités et entreprises, structures sociales) et de reproduction de la force de travail (consommations supplémentaires, coûts supérieurs). La division spatiale du travail repose sur la mise à profit du décalage qui existe entre la zone centrale, où la concentration capitaliste et l'évolution technologique permettent une forte productivité du travail mais un coût salarial également élevé, et les zones périphériques, dont les zones rurales, où les conditions de vie sont encore déterminées par un mode de production antérieur. La mobilité d'une fraction du capital

2. Le segment primaire est celui des emplois attractifs, les mieux payés et les plus stables ; le segment secondaire, celui des emplois plutôt mal rémunérés et instables.

de la zone centrale vers une zone périphérique permet d'y transférer une productivité élevée du travail tout en bénéficiant d'un coût de reproduction de la force de travail plus bas. Il s'agit là du modèle de référence qui a prévalu pendant plusieurs décennies, à partir des années 1970, pour rendre compte des dynamiques spatiales du marché du travail. Il a la force d'une représentation sociale globale et une capacité explicative indéniable pour rendre compte des transformations à l'œuvre au cours des années 1960 et 1970 sur le plan de l'industrialisation des campagnes.

Le phénomène de décentralisation industrielle s'est ralenti pour ensuite disparaître pendant les années 1980, le mécanisme central qui l'animait étant progressivement épuisé. La transformation des modes de vie a, en effet, rapproché les villes et les campagnes pour aboutir maintenant à une certaine uniformisation des normes sociales à l'échelle nationale. Cette évolution a modifié dans le même temps les conditions d'emploi en agriculture, l'acculturation au mode de vie urbain élargissant les choix professionnels (Blanc et Perrier-Cornet, 1999). À l'extension du mode de vie urbain que connaît la période contemporaine correspond une unification du marché du travail et une standardisation des modèles d'analyse de l'emploi rural.

### Vers une intégration des espaces ruraux aux aires de marché urbaines

Le troisième temps est ainsi celui de la généralisation, ce qui ne signifie pas que l'espace ne joue plus aucun rôle dans le fonctionnement du marché du travail, notamment selon le gradient d'urbanisation. Les spécificités qui marquent les situations rurales peuvent, sans difficulté majeure, être prises en compte dans les représentations micro-économiques du marché du travail. Les espaces ruraux étant définis comme espaces de faible densité de population, le fonctionnement du marché du travail y est affecté de deux manières, dès lors qu'on lève l'hypothèse de parfaite mobilité des facteurs. D'une part, la main-d'œuvre comme les postes de travail s'y trouvent en effectifs et en diversité relativement faibles. La probabilité de pourvoir un poste, comme celle de trouver un emploi sur une qualification donnée, y est plus faible qu'en milieu dense et diversifié. D'autre part, avec la distance entre pôles d'emploi et lieux de résidence, croît le coût d'accès à l'information concernant les postes ou les salariés disponibles. Les ajustements sur le marché sont ainsi affectés, par des délais allongés et des aires de marché élargies. Les mobilités quotidiennes entre lieu de résidence et lieu de travail complètent les mobilités résidentielles, au sein de grands marchés centrés sur des pôles d'emploi et organisés en cercles de périurbanisation. La plus grande partie des observations de l'emploi rural peuvent être expliquées à partir de ces caractéristiques qui portent sur une double hétérogénéité, de spécialisation professionnelle et de localisation (Thisse et Zénou, 1997); elles créent des ruptures mais aussi des interactions à l'intérieur des marchés. Une section de ce chapitre sera consacrée à l'examen des travaux qui utilisent ces modèles.

## Différenciation de l'offre et de la demande de travail sur un gradient d'urbanisation : quelques constats statistiques

Avant de faire le point sur les possibles différences de fonctionnement des marchés du travail sur le gradient d'urbanisation, arrêtons-nous sur quelques traits saillants de

la population active des différents types d'espaces. Le découpage utilisé est basé sur le nouveau zonage en aires urbaines établi par l'Insee en 2010 (ZAU 2010, voir encadré 1, p. 33), qui vise à définir les aires d'influence des villes. La nouvelle typologie de l'Insee n'utilise plus explicitement les termes d'espaces à dominante urbaine et d'espaces à dominante rurale mais dessine un gradient d'urbanisation. L'espace des grandes aires urbaines, regroupant les grands pôles (plus de 10000 emplois) et leurs espaces d'influence (couronnes périurbaines des grands pôles et communes multipolarisées par eux), définit un espace urbain bien identifié. À l'autre extrémité du gradient de densité de population, les communes isolées, hors influence des pôles, peuvent clairement être qualifiées d'espace rural isolé, ou éloigné. Entre ces extrémités, on trouve les pôles urbains moyens ou petits (entre 1500 et 10000 emplois) et les espaces sous leur influence (couronnes des petits ou moyens pôles et communes multipolarisées par eux). La taille des pôles moyens ou petits<sup>3</sup>, leur répartition spatiale et le fait que les communes sous leur influence soient pour plus de 90 % d'entre elles des communes rurales (au sens défini par l'Insee en 1954, voir encadré 1) nous amènent à les considérer comme des pôles structurant l'espace rural.

Les principales caractéristiques de la géographie actuelle du marché du travail par lesquelles se différencient les espaces ruraux sont présentées en commençant par la demande de travail provenant des entreprises avant d'examiner le pendant du côté de l'offre de travail provenant de la population. Les données statistiques confirment la prégnance des formes traditionnelles de l'emploi rural, à base de fonctions productives peu qualifiées et peu capitalistiques, mais en notant également des traits évolutifs notables vers l'économie du tertiaire avec d'autres formes de mobilisation du travail.

## Des activités de production qui s'orientent sur le secteur présentiel

La demande de travail<sup>4</sup> dépend des caractéristiques structurelles des entreprises, notamment de la taille des unités et de la technologie de production, en lien avec le secteur d'activité. Les espaces ruraux sont considérés, historiquement, comme des espaces de production, en raison de l'importance des activités agricoles, extractives et manufacturières. Cette caractéristique générale demeure valide mais mérite d'être modulée de deux manières : par la redistribution des emplois au sein des activités de production, d'une part, par la montée en puissance des activités attachées à la demande locale, d'autre part.

Dans l'ensemble rural composé des petits pôles urbains, de leurs couronnes et des communes isolées hors influence des pôles, l'agriculture fournit un emploi sur dix et l'industrie, deux emplois sur dix ; l'ensemble des activités de production compte donc pour moins d'un tiers des emplois dans cet ensemble rural, mais cette part se situe au double de la moyenne nationale. Les évolutions depuis 1980, en termes de nombre total d'emplois, sont partout défavorables à ces activités de production. Elles le sont toutefois moins en contexte rural qu'urbain ; ainsi, la part des emplois industriels nationaux qui sont localisés dans les communes rurales tend à augmenter ; elle atteint 12 % en 2010 (la part des emplois, toutes activités confondues, localisés en communes rurales n'est que de 8,6 %).

3. D'après l'enquête annuelle de recensement de l'Insee, la France comptait en 2009 230 grands pôles, ayant une population moyenne de 160000 habitants (entre 10000 et plus de 10 millions), 126 pôles moyens, ayant une population moyenne de 14000 habitants (entre 6000 et 32000) et 415 petits pôles, ayant une population moyenne de 5600 habitants (entre 2000 et 15000).

4. La demande de travail a en économie une signification particulière : elle correspond à l'ensemble des décisions qui concernent le travail, opérées à partir de l'entreprise en matière de recrutement, de rémunération et de formation (Hamermesh, 1993).

Une autre indication permet d'apprécier la dynamique spatiale des activités : les emplois agricoles sont de plus en plus fréquemment localisés dans les communes périurbaines. Au début des années 2010 ce sont près de six emplois agricoles sur dix qui relèvent d'une commune périurbaine, près de un sur six, d'une commune d'un pôle urbain grand ou moyen, et un emploi agricole sur quatre, seulement, se trouve dans une commune définie comme rurale. La production agricole ne se déplace pas vers les villes, en tous cas pas de manière significative, c'est le classement des communes dans la catégorie urbaine ou périurbaine qui étend leur emprise territoriale. Ainsi, par le jeu des évolutions relatives des localisations d'activités et de la composition en emploi des structures de production, la demande de travail dédiée à la production demeure importante, voire structurante, en contexte rural, mais elle est de plus en plus décalée vers l'aval des filières, vers la transformation industrielle des denrées produites dans ces zones.

En parallèle, la demande de travail est croissante dans les activités de la sphère présente, tout spécialement dans le rural. Le champ de l'économie présente est très large ; il englobe l'essentiel du secteur de la construction, du commerce de détail, de l'hébergement et restauration, des activités financières, de l'assurance et de l'immobilier ; il concerne aussi la quasi-intégralité de la sphère publique, dont l'ensemble des emplois d'administration publique. L'ensemble des emplois de la sphère présente regroupe en 2010 les deux tiers des emplois en France, et connaît un taux annuel moyen de croissance de près de 2 %. La localisation de ces emplois est évidemment sensible aux regroupements de population et aux effets de polarisation ; ils représentent plus des deux tiers des emplois dans les pôles urbains, mais moins de 6 sur 10 dans les communes périurbaines. La densité d'emplois présents croît avec la taille du pôle du bassin de vie ; elle varie de 160 à 290 emplois pour 1 000 habitants, et augmente dès que le bassin de vie est centré sur un pôle de taille significative (Aubert *et al.*, 2014). Plusieurs raisons se conjuguent pour expliquer cette polarisation liée aux caractéristiques des centres urbains, qui permettent de passer des seuils ou de générer des externalités spatiales, mais aussi à la concentration des emplois qui attirent des navetteurs résidant dans d'autres bassins de vie, périurbains ou ruraux, et qui effectuent une partie de leurs achats sur leur lieu de travail. Toutefois, il faut noter que cette polarisation est moins prononcée que dans le cas des activités productives, et que la fréquentation touristique joue un rôle significatif en contexte rural. Les aménités et les équipements y attirent une demande touristique et animent la dynamique des emplois de bassins de vie ruraux.

## De petits établissements ruraux stables et aux technologies éprouvées

L'examen de la distribution des unités de production dans l'espace selon leur taille montre une sensibilité à la distinction entre urbain et rural. La première observation concerne la concentration des établissements dans les pôles urbains : les deux tiers des établissements y sont localisés, avec une prédominance très forte pour les plus grands d'entre eux. La tendance majeure est celle qui relie un poids grandissant des plus grands établissements à une plus grande densité démographique des espaces : la taille moyenne des établissements s'accroît lorsqu'on se rapproche des centres urbains. Cette tendance est amplifiée, mécaniquement, si on s'intéresse à la répartition des salariés par établissement (tableau 8.1) : le pourcentage de salariés travaillant dans un grand établissement est, par exemple, sept fois plus élevé dans un grand pôle urbain que dans une commune isolée, hors influence d'un pôle urbain (21 % dans un cas, 3 %, dans l'autre).

**Tableau 8.1.** Répartition des salariés selon la taille des établissements et la catégorie d'espace, au 31/12/2010 (d'après les données de l'Insee-connaissance locale de l'appareil productif).

Type d'espace <sup>(1)</sup>	Établissements de 1 à 9 salariés		Établissements de plus de 500 salariés		Tous établissements confondus	
	Nombre total de salariés (en milliers)	%	Nombre total de salariés (en milliers)	%	Nombre total de salariés (en milliers)	%
Grand pôle urbain	2 833,009	17,2	3 515,059	21,3	16 494,528	100
Périurbain des grands pôles urbains <sup>(2)</sup>	818,663	28,8	137,327	4,8	2 838,389	100
Moyen pôle urbain	163,188	23,1	54,806	7,75	706,363	100
Couronne d'un moyen pôle	16,970	41,1	nd	nd	41,277	100
Petit pôle urbain	207,880	23,4	56,212	6,3	889,872	100
Couronne d'un petit pôle	8,102	45,8	nd	nd	17,690	100
Autre commune multipolarisée	186,390	36,0	15,608	3,0	517,147	100
Commune isolée hors influence des pôles	234,757	35,0	20,999	3,1	670,999	100
Ensemble de la France métropolitaine	4 468,959	20,1	3 800,011	17,1	22 176,264	100

1. Les catégories d'espace sont celles définies par l'Insee en 2010 dans le zonage en unités urbaines (ZAU 2010).
2. Couronnes périurbaines des grands pôles et communes multipolarisées par eux.

On sait que sur l'ensemble des espaces français, tous types confondus, la nature de l'activité sectorielle détermine de façon très forte la taille moyenne d'une entreprise du secteur considéré. Par ailleurs, chaque type d'espace défini par le zonage ZAU de l'Insee est caractérisé par une structure sectorielle qui lui est propre. Logiquement, la taille moyenne des entreprises dans un espace de type donné est donc déterminée par le biais de la structure sectorielle de ce type d'espace. De fait, si l'on prenait en compte ce seul facteur de la structure sectorielle les établissements devraient être plus petits dans l'urbain, plus grands dans le rural et encore plus grands dans le périurbain, or c'est l'inverse qui est constaté. Cela prouve que la taille des établissements dans un espace de type donné est également fonction d'autres facteurs que la structure sectorielle de l'espace, que ces facteurs géographiques, propres aux espaces urbains, périurbains ou ruraux, ont un effet plus fort que ceux de la structure sectorielle et qu'ils agissent dans le sens inverse (Huiban, 2006).

La technologie de production utilisée par les firmes est un paramètre déterminant de la demande de travail. Elle est également différenciée spatialement, en lien avec les secteurs d'activité présents sur les différents sites, mais aussi selon des effets géographiques propres aux espaces urbains, ruraux ou périurbains. En référence à la théorie du changement technique (Griliches, 1969), la mise en œuvre des innovations conduit

à une augmentation du stock de capital et du coefficient de capital<sup>5</sup>; du fait de la substituabilité entre capital et travail non qualifié, et de la complémentarité entre capital et travail qualifié, le taux de qualification du travail augmente. Ce biais technologique qui favorise le capital et le travail qualifié suit la tendance générale de progrès technique et son adoption par les différents secteurs. Les entreprises urbaines sont plus marquées par ce biais que les entreprises rurales. En analysant un panel d'entreprises du secteur agroalimentaire, Huiban *et al.* (2004) montrent que le particularisme rural se maintient sur un mode de production faiblement capitalistique et un volume élevé d'emplois non qualifiés; inversement, la substitution du capital au travail est massive en contexte urbain et périurbain et s'accompagne d'une très nette diminution de la part du travail non qualifié.

Les firmes urbaines utilisent des solutions technologiques plus complexes, particulièrement défavorables au travail non qualifié, tandis que dans les zones rurales persistent des choix technologiques et d'organisation de la production conduisant au maintien d'un niveau important d'emploi, notamment non qualifié. De telles stratégies sont favorisées par l'appartenance à une entreprise composée de plusieurs établissements. La distinction proposée par Ota et Fujita (1993) entre unités de *front office* et unités de *back office* éclaire cet enjeu. Les premières sont localisées dans les centres urbains, pour être en contact direct avec les clients mais aussi pour accéder au marché des facteurs stratégiques, notamment en matière de qualification, et profiter des économies d'agglomération; les secondes, qui ne sont pas en contact direct avec les clients, peuvent être détachées des zones centrales, elles sont localisées de manière à profiter de prix bas du foncier et du travail. Les firmes constituées de plusieurs établissements peuvent donc jouer des caractéristiques des espaces pour implanter leurs unités. Elles représentent en 2006 le quart des établissements français mais plus de la moitié des effectifs du système productif; leur présence est plus forte en zone urbaine que rurale, mais c'est surtout l'effet de polarisation qui est notable, car ce sont les pôles urbains, grands, moyens ou petits, qui concentrent la part la plus grande d'établissements appartenant à ce type d'entreprises (Galliano et Soulié, 2006).

D'un point de vue dynamique, la démographie des entreprises apporte un éclairage sur la nature des flux d'entrée et de sortie du personnel dans le tissu économique, sachant que le taux annuel de turnover dans les établissements industriels français est de 20 % en moyenne, entre 1995 et 2001 (Duhautois, 2005). Un travail d'économie spatiale consacré à la dynamique des établissements de l'industrie entendue au sens large (incluant le commerce de gros et les services aux entreprises) met en évidence un grand contraste entre les pôles urbains et l'espace rural (Huiban *et al.*, 2004). Les mouvements de main d'œuvre sont très importants dans les pôles urbains (taux moyen annuel, rapporté à l'effectif des établissements, autour de 15 %, pour les entrées comme pour les sorties), plus modestes dans l'espace rural (autour de 9 %), le périurbain occupant une situation intermédiaire, avec des taux de 11 %. Les activités industrielles traditionnelles comme le secteur des biens intermédiaires connaissent à la fois des flux de personnel peu importants et un solde nettement négatif, alors que, de l'autre côté, les activités du tertiaire présentent des flux importants et un solde franchement positif. D'autres activités (transport, industries des biens de consommation) associent des flux élevés et des soldes nuls ou négatifs.

5. Le coefficient de capital désigne le rapport existant entre le volume de capital utilisé par l'entreprise pour produire et le volume de production (mesuré par la valeur ajoutée) obtenu grâce à ce capital.

La structure sectorielle de l'emploi rural constitue ainsi l'une des explications du faible renouvellement du personnel dans les établissements. Il faut toutefois noter que les créations d'emploi en milieu rural compensent en partie leur faible flux par une plus grande résistance des nouveaux établissements ; il en est de même, dans une moindre mesure, dans l'espace périurbain.

### Une main d'œuvre plus ouvrière et moins qualifiée en milieu rural

Combinant motivations résidentielles et motivations professionnelles (Détang-Dessendre *et al.*, 2008), les choix de localisation résidentielle des ménages conduisent à une répartition non homogène de la population selon un gradient d'urbanisation, même si un certain rattrapage semble s'amorcer (Hilal *et al.*, 2013). Au-delà de la part plus importante des emplois agricoles dans les espaces ruraux, deux traits importants distinguent la population active de la ville et celle de la campagne.

Le premier concerne la place des ouvriers. Ne représentant plus que le troisième groupe professionnel en 2009 sur l'ensemble de la France métropolitaine, la catégorie des ouvriers constitue encore le premier groupe professionnel dans les communes hors de l'influence des pôles urbains, ainsi que dans les pôles de moins de 10 000 emplois et dans les communes sous leur influence (tableau 8.2). Dans l'ensemble de ces espaces, les ouvriers représentent encore en 2009 plus de 30% de la population active. Dans les grands pôles, cette part est de 20% (moins de 15% dans le pôle parisien). Dans les communes sous influence des grands pôles, les ouvriers représentent encore le deuxième groupe professionnel (tableau 8.2). Au sein de cet espace, une différence est constatée entre les couronnes proches et les communes plus éloignées. Dans ces dernières, les ouvriers représentent plus de 30% de la population active, à l'image de ce qui se passe dans les petites villes et les espaces ruraux, qu'ils soient ou non sous influence urbaine. Dit autrement, le groupe ouvrier, globalement en repli dans la population active, résiste mieux dans les espaces périphériques. La distribution spatiale des cadres est, quant à elle, très hétérogène, avec une très forte concentration à Paris et dans les grands pôles. Dans Paris intra-muros, près de 43% de la population occupe un emploi de cadre. C'est 19% sur l'ensemble des grands pôles. À l'autre extrémité du gradient d'urbanisation, leur part tombe à 6,4% de la population des communes hors de l'influence des villes (tableau 8.2). Le périurbain des grands pôles connaît une situation médiane entre les grands pôles et les espaces hors de l'influence de ceux-ci. Une configuration comparable, mais moins contrastée, est observée pour les professions intermédiaires.

Les caractéristiques des emplois proposés, présentés ci-dessus, constituent une première piste d'analyse, les salariés résidant généralement à proximité de leur lieu de travail. Ainsi, les espaces ruraux, plus tournés vers les activités productives, fournissent plus d'emplois d'ouvriers, alors que les emplois d'encadrement et de conception se concentrent dans les centres urbains. Le prix du logement, diminuant lorsqu'on s'éloigne des centres, offre une seconde motivation de la localisation périphérique de ces ménages d'ouvriers, contraints budgétairement, alors que les cadres et les professions intermédiaires, dans une moindre mesure, peuvent résider à proximité des centres (tableau 8.2).

Suivant un mouvement séculaire, le niveau de formation a continué de progresser en France entre 1999 et 2009 : à la fin de cette période, près d'un quart de la population française non scolarisée de plus de 15 ans est titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Cette proportion a augmenté de 42% au cours de la décennie.

**Tableau 8.2.** Pourcentages des diverses catégories socioprofessionnelles selon le lieu de résidence en 1999 et 2009 (d'après les données de l'enquête annuelle de recensement de l'Insee pour 2009).

Type d'espace <sup>(1)</sup>	Pôle urbain de Paris		Autres grands pôles urbains		Péri-urbain des grands pôles <sup>(2)</sup>		Pôles moyens ou petits		Autre péri-urbain <sup>(3)</sup>		Rural éloigné <sup>(4)</sup>		France	
	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009
Agriculteur	0,0	0,1	0,5	0,4	4,1	2,7	2,2	1,6	9,8	6,4	12,9	9,5	2,5	1,7
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	5,1	4,4	5,9	5,3	6,9	6,3	7,9	7,3	7,6	7,2	9,3	9,1	6,4	5,8
Cadre	22,2	27,6	12,1	15,2	8,6	11,6	6,7	8,1	5,1	6,9	5,0	6,4	12,1	15,3
Profession intermédiaire	24,8	25,8	23,4	25,4	21,6	24,9	17,8	20,3	16,2	19,7	14,5	17,3	22,1	24,3
Employé	30,2	27,6	31,8	30,6	28,1	28,3	30,1	30,8	25,1	27,1	26,2	27,6	29,9	29,2
Ouvrier	17,6	14,6	26,3	23,2	30,7	26,3	35,2	31,9	36,1	32,6	32,1	30,1	27,1	23,8

1. Les catégories d'espace sont celles définies par l'Insee en 2010 dans le zonage en unités urbaines (ZAU 2010).  
 2. Couronnes périurbaines des grands pôles urbains et communes multipolarisées par ces pôles. 3. Couronnes périurbaines des pôles petits ou moyens et communes multipolarisées par ces pôles. 4. Communes isolées, hors influence des pôles urbains.

La différenciation spatiale des niveaux de formation est un fait bien établi, miroir de la répartition de la population par catégories socioprofessionnelles, les urbains étant en moyenne plus formés que les ruraux. Cependant, l'analyse fine de la répartition des niveaux de diplômes permet de mettre en évidence des configurations spatiales plus complexes que ce simple constat. Ainsi, au sommet de l'échelle des diplômes, se dessine une hiérarchie au sein même des pôles urbains : le pôle parisien présente la part de diplômés du supérieur la plus élevée ; elle y est en 2009 de 37,2 % en moyenne et atteint 54 % dans Paris intra-muros. Les autres grands pôles ont une distribution des niveaux de formation très proche de la moyenne nationale. Se distinguent ensuite deux groupes : les zones d'influence des grands pôles et un espace constitué des petits pôles et de l'espace rural éloigné. La hiérarchie spatiale inverse est observée à l'autre extrémité de l'échelle des niveaux de formation. Notons cependant qu'un décrochage supplémentaire est enregistré pour les communes hors de l'influence des pôles, qui sont caractérisées par une forte part de diplômés titulaires d'un certificat d'études primaires ou d'un diplôme national du brevet, alors que ce n'est pas le cas dans les autres espaces.

Ces constats ne sont pas nouveaux et avaient déjà été relevés sur les périodes intercensitaires précédentes. Une certaine forme de rattrapage est à l'œuvre. Ainsi, l'homogénéité spatiale de la part des bacheliers est obtenue par une augmentation plus marquée de cette part dans les communes hors des grands pôles. Il en va de même pour la part des diplômés du supérieur, qui augmente de 20 à 40 % dans les grands pôles selon le niveau d'étude, et de 50 à 60 % dans les autres espaces.

## Analyse des particularités du marché du travail en contexte rural

Le marché du travail est caractérisé par de fortes disparités de fonctionnement selon les espaces, traduites en différences de taux de chômage, de salaire, de turnover... Les caractéristiques structurelles de l'offre et de la demande de travail, localisées à un endroit, à un moment donné, expliquent une grande partie des différences constatées ; les ajustements prennent du temps et ne concernent pas tous les espaces de manière uniforme. Pour ce qui concerne les espaces ruraux, l'abondance de l'offre de travail demeure une constante tout au long de la période contemporaine. Initialement alimentée par les gains de productivité en agriculture puis dans l'industrie, elle résulte maintenant d'un ensemble de comportements de mobilité résidentielle des ménages d'actifs. Le solde net des migrations accroît l'offre de travail localisée en milieu rural régulièrement depuis 30 ans, en touchant de plus en plus de communes, à des distances croissantes des centres urbains. En comprendre la géographie relève d'une analyse combinant marché du travail et marché du logement, et prenant en compte la morphologie spatiale des différentes régions<sup>6</sup>. Dans le même temps, la demande de travail reste concentrée dans les pôles urbains, même si des centres secondaires se développent, en raison notamment de la croissance des services présentiels.

En structure, le marché est donc asymétrique et les offreurs de travail localisés en zone rurale ont à composer avec une aire de marché étendue dans laquelle la demande urbaine tient une position déterminante. C'est dans ce cadre que nous situons tout d'abord les comportements des agents et étayons leur compréhension par l'apport des modèles micro-économiques d'économie du travail qui aujourd'hui intègrent l'espace. Nous revenons ensuite sur les facteurs non marchands par lesquels les questions d'emploi s'inscrivent dans un milieu social particulier, qualifié de rural en l'occurrence.

### Un marché du travail marqué par l'hétérogénéité des localisations et des spécialisations

À l'écart des pôles d'emploi et des agglomérations de population, les espaces ruraux sont caractérisés, par construction, comme zones de faible densité et de faible diversité, des postes comme des travailleurs. Si on se réfère aux théories qui prennent en compte l'espace dans l'analyse du marché de l'emploi, on peut s'attendre à des problèmes d'appariement et à des situations sous-optimales. Les analyses de la confrontation entre l'offre et la demande de travail, sous l'angle de la théorie de la recherche d'emploi (Lippman et McCall, 1976), de la théorie de l'appariement (Jovanovic, 1979) et de leurs développements successifs, partent de l'hypothèse que cette confrontation est caractérisée par des frictions de recherche. Il faut alors du temps, aux travailleurs pour trouver un emploi, et aux firmes pour pourvoir un poste. Ainsi, chômage et postes vacants peuvent coexister à l'équilibre, et la création d'un appariement est fonction du nombre de travailleurs, du nombre d'emplois vacants et de l'intensité avec laquelle travailleurs et firmes recherchent le bon appariement.

La dimension spatiale a été très longtemps absente de ces modélisations (Cheshire, 1979) même si, dans différents travaux, la distance entre les agents (travailleurs et firmes),

6. Dans les travaux intégrant le marché du travail dans la nouvelle économie urbaine, la question du monocentrisme ou du polycentrisme est essentielle (Zénou, 1996).

frein à la circulation de l'information, était supposée source de friction, et donc de chômage. Il faut attendre le début des années 1990 pour trouver les premiers travaux théoriques introduisant l'espace dans les modèles de recherche d'emploi (Jayet, 1990). Zénou (2009) introduit son ouvrage *Urban labor economics* en insistant sur le fait que le marché du travail n'est pas un marché global avec une main d'œuvre homogène. Les travailleurs et les firmes interagissent sur des marchés locaux bien plus petits que le marché national, les mobilités entre ces marchés étant finalement assez faibles. Les travaux se sont alors intéressés au rôle de l'agglomération<sup>7</sup> sur le fonctionnement des marchés du travail. On se souvient du rôle que Marshall (1890) fait jouer au facteur « travail » dans les mécanismes de constitution des économies d'agglomération ; d'une part, la concentration sur le marché du travail favorise la qualité des appariements entre postes à pourvoir et main-d'œuvre disponible, d'autre part, les effets de diffusion de connaissance permettent aux salariés d'augmenter leurs compétences par la proximité de salariés mieux formés.

Helsey et Strange (1990) ont formalisé la relation entre la qualité des appariements employé-poste et la taille du marché ; la probabilité pour la firme de trouver un salarié adapté au poste à pourvoir est supérieure quand l'offre de travail est grande et, de même, la probabilité pour un salarié de trouver un emploi qui lui correspond augmente avec la demande de travail. En conséquence, la productivité des salariés, conditionnée par la qualité de l'appariement, sera en moyenne supérieure dans les grands marchés du travail. Ciccone et Hall (1996) argumentent sur le fait que la densité en emplois de la ville, plus que la taille de sa population, détermine le niveau de productivité des salariés, car elle capte mieux les effets de proximité géographique que la simple notion d'agglomération. Ces travaux nous fournissent une vision en creux de la situation de l'espace rural, où la faible densité de population et d'emploi et la surreprésentation des collectifs de travail de petite dimension sont distinctifs (Blanc et Perrier-Cornet, 2001). La faible densité de population et d'emploi limite le volume tant de l'offre que de la demande de travail locales, et tend à réduire la diversité des compétences offertes, des qualifications demandées et, par là même, à contraindre la qualité des appariements. Les conséquences de ces caractéristiques sont sensibles sur le fonctionnement des marchés en termes de taux de salaire, de durée de la relation d'emploi et de taux de chômage.

Si les appariements sont de moins bonne qualité, alors les niveaux de salaire devraient être plus faibles sur les marchés ruraux que sur les marchés urbains. La figure 8.1 illustre cette disparité spatiale, effectivement constatée. Les salaires sont plus élevés dans les zones d'emploi des grands centres urbains. Cette disparité devrait surtout être marquée pour les postes occupés par des salariés locaux. En effet, face à des problèmes d'appariement, les firmes peuvent tenter d'attirer des travailleurs plus productifs venant de l'extérieur du marché local, en leur offrant des salaires égaux, sinon supérieurs, à ceux pratiqués sur les marchés urbains. Cette prédiction est confirmée empiriquement : les salariés des espaces ruraux sont moins bien rémunérés, toutes choses égales par ailleurs, que ceux des espaces urbains, sauf s'ils ont migré pour prendre le poste en question (Blanc et Perrier-Cornet, 2001). Dans ce cas, leur salaire n'est pas significativement différent de celui de leurs homologues urbains.

En s'appuyant sur le modèle d'appariement avec prospection en cours d'emploi (Jovanovic, 1984) dans lequel il introduit l'espace, Gagné (2001) met en évidence une plus

7. Pour une revue de la littérature concernant les économies d'agglomération urbaines, voir en particulier Duranton et Puga (2004), pour les fondements théoriques, et Rosenthal et Strange (2004), pour les recherches empiriques.

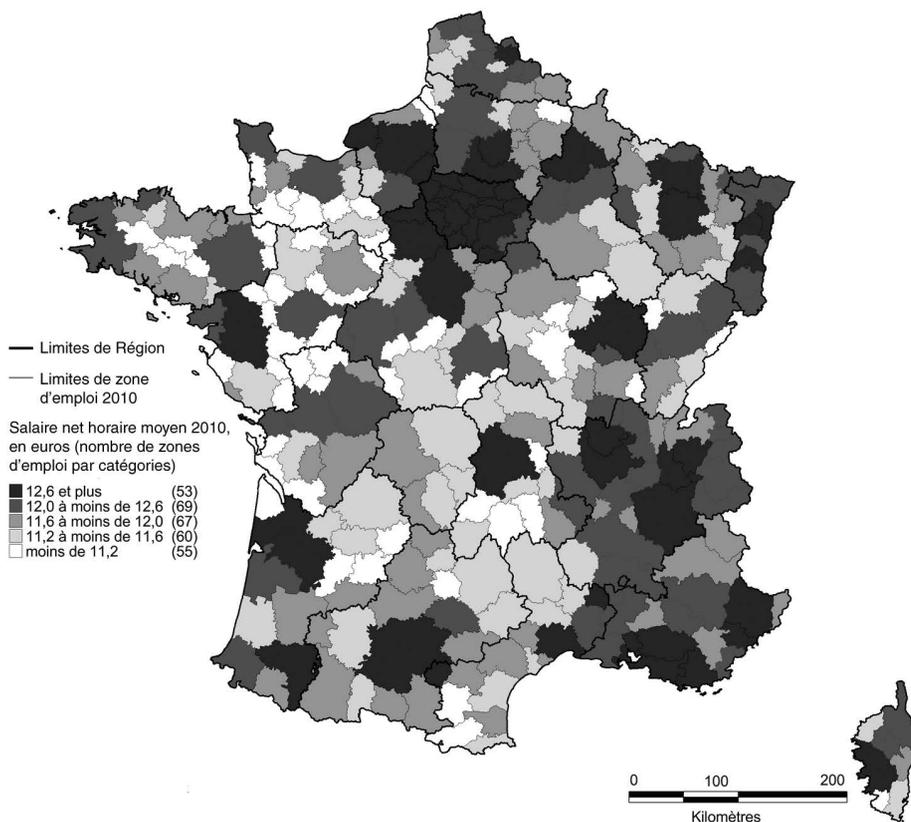


Figure 8.1. Salaire horaire moyen par zone d'emploi en 2010. ©Insee 2012

grande stabilité de la relation de travail dans les marchés ruraux en dépit de taux de salaire plus bas que dans les marchés urbains du travail. Ce résultat s'explique par une probabilité plus faible de trouver un meilleur appariement dans ces marchés peu denses. Une plus grande stabilité de la relation de travail dans les marchés ruraux est montrée empiriquement pour les ouvriers qualifiés. Mais ce n'est pas le cas pour les cadres et professions intermédiaires. Pour l'ensemble des niveaux de qualification, travailler dans l'aire urbaine de Paris conduit à des durées en emploi plus faibles. Une piste d'explication est donnée par Combes et Duranton (2006). S'intéressant à l'impact de la concentration des marchés du travail sur les choix de localisation des entreprises, ils explicitent l'arbitrage qu'elles sont amenées à faire, entre le bénéfice qu'elles retirent à s'agglomérer en matière de gains de productivité, dus à des appariements dont la qualité augmente avec le niveau de concentration, et le risque de mainmise sur leur main-d'œuvre la plus productive (*i.e.* la plus formée), qui s'intensifie aussi. Les entreprises rurales, soumises à des difficultés plus fortes de recrutement, limitent les recrutements pour une courte période. Dans ce contexte, elles jouent moins que les entreprises urbaines sur le facteur «travail» comme variable d'ajustement aux aléas de la conjoncture (Blanc *et al.*, 2003). Les tests empiriques confirment la moindre fréquence des embauches de courte durée et le moindre flux d'embauche et de fin de contrat dans les firmes rurales.

Les entreprises rurales rencontrent plus souvent que les entreprises urbaines des difficultés d'embauche quand elles sont à la recherche de cadres. En revanche, l'embauche de personnels peu qualifiés ne semble pas leur poser de problème.

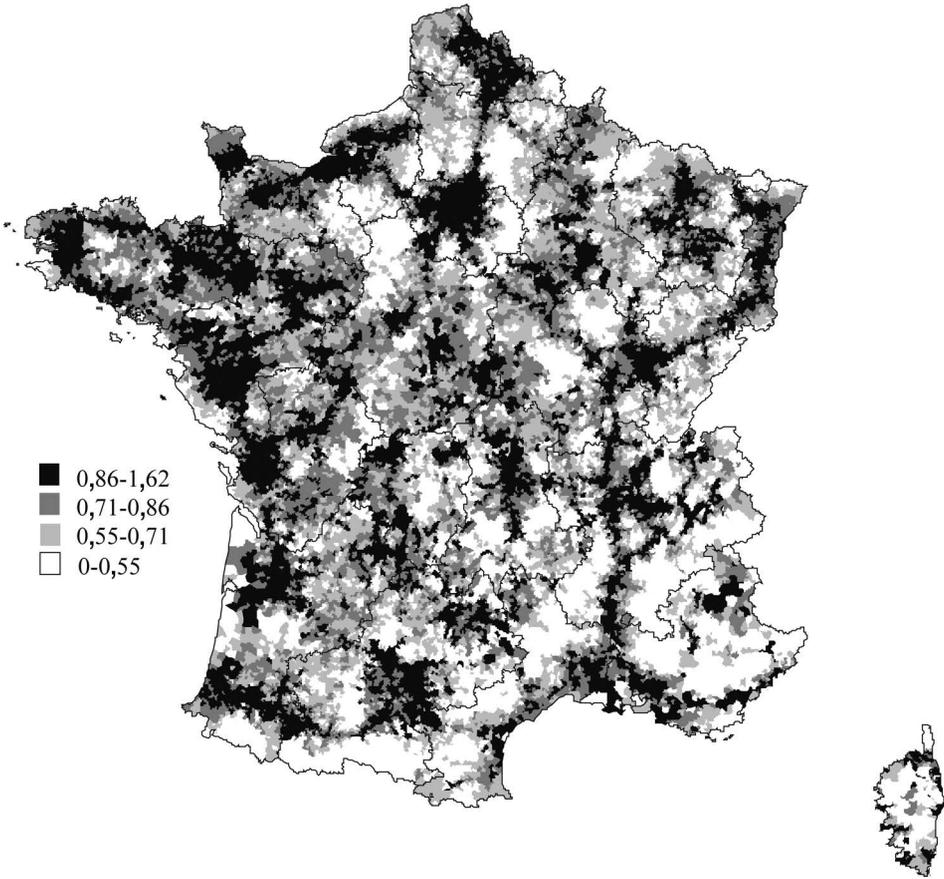
En inversant la perspective et en se plaçant du côté des salariés, les travaux qui s'intéressent aux probabilités de sortie du chômage prennent également en compte l'impact de la distribution spatiale des emplois (Gobillon *et al.*, 2011 ; Ihlanfeldt, 2006). Pour les économistes urbains, la distance aux emplois est l'un des facteurs en cause pour expliquer les mauvaises performances de certains marchés locaux du travail. Spatialisant la théorie de la recherche d'emploi, Rouwandal (1998) ou encore Wasmer et Zéno (2002) montrent que la distance et/ou le temps de transport entre domicile et travail influencent la probabilité de sortie de chômage. En distinguant les marchés locaux sur un gradient d'urbanisation, Détang-Dessendre et Gagné (2009) ont mis en évidence une relation non linéaire entre accessibilité aux emplois et probabilité de sortie du chômage. S'appuyant sur un indice d'accessibilité tenant compte de la distance et de la concurrence locale entre les chômeurs (figure 8.2), ils montrent que le niveau d'accessibilité aux emplois a un impact significatif sur la sortie de chômage pour les ruraux et les périurbains. L'effet est mitigé pour les villes petites et moyennes (moins de 150 000 habitants) et non significatif pour les plus grandes.

Finalement, on parvient à un bon niveau d'explication des caractéristiques observables de l'emploi rural à partir des mécanismes d'appariement spatialisés. La qualité des couples salarié-emploi, dépendant des données structurelles du marché du travail en contexte rural, correspond à une productivité et un salaire bas. On comprend la pérennité de ces couples en raison des coûts d'accès à de meilleurs appariements et donc de l'amélioration de la productivité, mais aussi des conditions de milieu qui déterminent des prix réels et un coût de la vie plus bas qu'en milieu urbain. C'est donc en situant le marché du travail dans son contexte social que l'analyse de l'emploi rural boucle ses explications. Le rôle des facteurs sociaux dans la constitution des caractéristiques du travail est maintenant analysé en termes de capital social.

## Des relations d'emploi inscrites dans un milieu social en mutation

On disposait, historiquement, du modèle paternaliste pour représenter dans un ensemble cohérent les différents traits structurels et fonctionnels de l'emploi rural. Il reposait sur une certaine stabilité, à la fois sociale et technologique, aujourd'hui bouleversée. Les groupes sociaux, de même que les procédés de production, se renouvellent à un rythme rapide sous l'effet respectif des migrations et du progrès technique. Les deux vecteurs par lesquels se construisaient un niveau de performance relative et une forme d'équilibre local, à savoir l'interconnaissance et les compétences spécifiques, sont devenus inopérants dans leurs formes anciennes (Aubert et Sylvestre, 1998). Cela ne signifie pas que l'espace social soit devenu uniforme, mais l'appréhension des différences et de leur rôle sur le marché du travail requiert d'autres outils, d'autres modèles. La théorie du capital social nous fournit un cadre de référence mis à profit par les économistes et sociologues ruraux (Callois, 2004).

L'intuition de départ est empruntée aux travaux de Granovetter (1973) qui, recherchant dans la nature des liens sociaux l'explication des différences de cohésion sociale, pointe le rôle respectif des liens forts et des liens faibles. Cela oriente sur l'idée que tout milieu est tissé de liens sociaux de nature et d'intensité variables que chacun peut mobiliser en fonction de sa position sociale. Pour les économistes, le capital social est alors défini



**Figure 8.2.** Indice d'accessibilité aux emplois, toutes qualifications confondues, à moins d'une heure (Détang-Dessendre et Gaigné, 2009).

Pour les emplois de qualification  $l$ , l'indice d'accessibilité à moins de  $T$  minutes est donné par la formule suivante :

$$A_r^l(h_{rj} < T) = \frac{L_j^l}{Q_j^l} \exp(-\beta^l h_{rj}) \quad \text{avec} \quad Q_j^l(h_{kj} \leq T) = \sum_k C_k^l \exp(-\beta^l h_{kj})$$

$j$  est l'une des communes situées dans un rayon de  $T$  minutes de la commune  $r$ ,  $L_j^l$  le nombre d'emplois de qualification  $l$  localisés en  $j$ ,  $h_{r,j}$  le temps de transport (par la route) entre  $r$  et  $j$  et  $C_k^l$  le nombre d'actifs de type  $l$  localisés en  $k$ , dans un rayon de  $T$  minutes de  $j$ . De plus,  $\beta^l$  mesure l'impact marginal du temps pris par les déplacements pendulaires sur l'utilité du travailleur de qualification  $l$ . Cet indice reflète la proximité aux emplois pour lesquels un travailleur est qualifié, relativement aux travailleurs en compétition pour ces mêmes emplois.

comme un ensemble de ressources encadrées dans des réseaux sociaux et mobilisables par les individus pour accroître leur efficacité (Lin, 2001). Suite au travail fondateur de Putnam (1993), qui relie la performance économique en Italie à la densité d'associations dans la société, le concept de capital social a donné lieu à de nombreux travaux empiriques qui suggèrent que l'accès à un capital plus important est associé à une meilleure réussite, tant au niveau des individus que des groupes sociaux ou des régions. Parmi les relations non marchandes qui lient la cohésion sociale et la performance économique, on

retient deux mécanismes principaux : l'accès à des informations et les normes facilitant la coopération (Coleman, 1988). Leur influence sur les paramètres économiques met en jeu des liens horizontaux forts, au sein d'un même groupe social, et des liens verticaux faibles, entre groupes distincts. Sur les questions d'emploi, les travaux de Burt (1980) ont montré que les personnes présentant un réseau social ouvert trouvaient plus facilement un emploi que les autres. Les liens faibles leur permettent d'accéder à des informations plus diversifiées, provenant d'autres groupes sociaux ; les liens forts permettent le partage de valeurs communes, comme la confiance et la loyauté, qui contribuent à stabiliser les relations d'emploi et à réduire les risques de comportements opportunistes. Il y a ainsi une complémentarité entre les liens forts, au sein d'un cercle social réduit et relativement homogène qui soude, et les liens faibles, sur de plus larges espaces sociaux qui apportent diversité et renouvellement (Callois et Aubert, 2007).

Le capital social constitue un outil adapté à l'analyse des situations sociales différenciées telles que celles qui caractérisent les territoires ruraux, y compris par leurs effets négatifs. Ainsi, un milieu social culturellement homogène peut jouer sur les coûts de transaction entre ses membres, mais également limiter l'échange d'informations, contraindre les innovations et ériger des barrières à l'entrée pour des agents externes. Une telle perspective trouve écho dans la prise en compte des effets de voisinage et plus généralement des effets de pairs, conduits notamment en économie urbaine à la suite des travaux fondateurs de Bénabou (1993). Les normes sociales du milieu d'origine interviennent de manière directe (concurrence, mimétisme) et indirecte, intériorisées par les individus et les familles qui adaptent leurs comportements aux chances objectives de réussite en matière d'orientation scolaire ou professionnelle, et qui bénéficient plus ou moins du capital d'information détenu par les membres du réseau social. L'impact des normes sociales, en matière de ségrégation, est significatif en milieu urbain ; on peut envisager une extension de ces travaux en contexte rural. Une autre perspective liée au capital social se trouve dans les possibilités d'institutionnalisation des effets de ce capital au niveau des structures sociales, et tout spécialement des territoires (Camagni, 2008) ; elle peut se révéler favorable à la stabilité des relations sociales sur le long terme et à la promotion des actions collectives.

## Conclusion

La compréhension des questions d'emploi rural passe d'abord par l'analyse des marchés du travail. L'observation centrale fait état d'une décroissance des salaires nominaux au fur et à mesure qu'on s'éloigne du centre urbain. On la comprend par deux analyses complémentaires et convergentes. D'une part, en situation centrale, le marché du travail qualifié bénéficie des effets de regroupement, grâce à la qualité des appariements qui s'y réalisent et à l'implantation en zone centrale des activités à fort contenu technologique, profitant des externalités d'agglomération ; dans ce cas la productivité du travail et les taux de salaire sont élevés. Inversement, l'éloignement vers des espaces de faible densité de population ne permet pas d'obtenir les mêmes qualités d'appariement ni d'attirer les postes et les travailleurs qualifiés : la productivité et les taux de salaire sont bas. D'autre part, en termes réels, la comparaison doit tenir compte des externalités pécuniaires des concentrations centrales, qui sont transcrites notamment sur le marché foncier et dans les coûts du logement. Exprimés en pouvoir d'achat, les salaires nominaux obtenus

en contexte urbain et rural pour une qualification donnée tendent alors à se rapprocher, ce qui est cohérent avec l'unité relative du marché du travail régional.

Après un demi-siècle de mobilité sectorielle et géographique, les ajustements qui relient les zones rurales au marché du travail passent majoritairement par les déplacements entre domicile et travail. La baisse du coût de transport des personnes a élargi les aires de marché en associant l'urbain, le périurbain et le rural ; la recherche d'un marché du travail de grande taille, qui auparavant était surtout le fait des salariés les plus qualifiés, concerne aujourd'hui tous les niveaux de qualification. Au continuum spatial qui résulte de cette mobilité généralisée se superposent des formes variées d'organisation sociale, dans lesquelles les figures rurales de l'ancrage et de l'identité territoriale jouent encore un rôle différenciant. Il est difficile de projeter le résultat de ces transformations dans les décennies à venir, d'autant que les incertitudes sont notables quant au devenir de la structure et du niveau des coûts de transport des hommes, des marchandises et de l'information, mais les enjeux de l'emploi rural continueront à croiser ces deux plans explicatifs, celui de la micro-économie du travail et celui de l'encastrement social des modes de vie.

## Références bibliographiques

- Aubert F., Dialo A., Frère Q., Lépicié D., Truchet S., Vollet D., 2014. *Analyse économétrique de la croissance de l'économie présente en France*. Datar, 122 p.
- Aubert F., Sylvestre J.P., 1998. Rapports de travail, gestion de l'emploi et valeurs culturelles en milieu rural : les transformations du modèle paternaliste. *Ruralia*, 2, 57-72.
- Aydalot P., 1983. La division spatiale du travail. In : *Espace et localisation. La redécouverte de l'espace dans la pensée scientifique française* (J.H.P. Paelinck, A. Salles, eds), Economica, Paris, 175-200.
- Benabou R., 1993. Workings of a City: Location, Education, and Production. *Quarterly Journal of Economics*, 108, 619-652.
- Blanc M., Cahuzac É., Tahar G., 2003. Mode de gestion et flux de main-d'œuvre dans les firmes : les différences urbain-rural. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 5, 853-869.
- Blanc M., Perrier-Cornet P., 1999. Emploi agricole : les cadres d'analyse à l'épreuve des dynamiques actuelles. *Économie rurale*, 253, 8-14.
- Blanc M., Perrier-Cornet P., 2001. Pauvreté et RMI en agriculture. *Inra Sciences sociales*, 5/00, 4.
- Burt R., 1980. Models of network structure. *Annual review of sociology*, 6, 79-141.
- Callois J.-M., 2004. Capital social et développement économique local. Pour une application aux espaces ruraux français. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2004-4, 551-578.
- Callois J.-M., Aubert F., 2007. Towards indicators of social capital for regional development issues. *Regional Studies*, 41, 809-821.
- Camagni R., 2008. Towards a Concept of Territorial Capital, In: *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe* (R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi, eds), Springer, Berlin, 29-45.
- Cheshire P., 1979. Inner areas as spatial labour markets: a critique of the inner area studies. *Urban Studies*, 16, 29-43.
- Ciccone A., Hall R., 1996. Productivity and Density of Economic Activity. *The American Economic review*, 86, 54-70.
- Coleman J.S., 1988. Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, 94, 95-120.
- Combes P.-P., Duranton G., 2006. Labour Pooling, Labour Paching, and Spatial Clustering. *Regional Science and Urban Economics*, 36, 1-28.

- Détang-Dessendre C., Gaigné G., 2009. Unemployment duration, city size and the tightness of the labor market. *Regional Science and Urban Economics*, 39(3), 266-276.
- Détang-Dessendre C., Gofette-Nagot F., Pigué V., 2008. Life-cycle position and migration to urban and rural areas: estimations of a mixed logit model on French data. *Journal of Regional Science*, 48(4), 789-824.
- Doeringer P.B., 1984. Internal labor markets and paternalism in rural areas, *In: Internal labor markets* (P. Osterman, ed.), MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 271-289.
- Duhautois R., 2005. Les créations nettes d'emplois : la partie visible de l'iceberg, *Insee Première*, 1014.
- Duranton G., Puga D., 2004. Micro-Fundations of Urban Agglomeration Economies. *In: Handbook of Regional and Urban Economics* (J.V. Henderson, J.-F. Thisse, eds), Elsevier, North Holland, 2064-2117.
- Gaigné C., 2001. Économie géographique et dispersion des activités productives - Contribution à l'analyse de la localisation industrielle en zone rurale, Thèse de doctorat, UFR de sciences économiques, Université de Bourgogne, Dijon, 288 p.
- Galliano D., Soulié N., 2006. Les entreprises multiétablissements, *In: Les entreprises dans l'espace : une comparaison urbain, périurbain et rural* (A.M. Dussol, coord.), Cesaer, Dijon, 19-24.
- Gobillon L., Magnac T., Selod H., 2011. The effect of location on finding a job in the Paris region. *Journal of Applied Econometrics*, 26(7), 1079-1112.
- Granovetter M., 1973. The strength of weak ties. *American journal of sociology*, 78, 1360-1380.
- Griliches Z., 1969. Capital-Skill Complementarity. *Review of Economics and Statistics*, 51, 465-468.
- Hamermesh D.S., 1993. *Labour Demand*, Princeton University Press.
- Helsey R., Strange W., 1990. Matching and Agglomeration Economies in a System of Cities. *Regional Science and Urban Economics*, 20, 189-212.
- Hilal M., Schaeffer Y., Détang-Dessendre C., 2013. Espaces ruraux et ruptures territoriales. *In: Vers l'égalité des territoires, rapport à la Ministre à l'Égalité des territoires et au Logement* (E. Laurent, ed), La documentation française, Paris, 62-77.
- Huiban J., 2006. Localisation et taille des établissements, *In: Les entreprises dans l'espace : une comparaison urbain, périurbain et rural* (A.M. Dussol, coord.), Cesaer, Dijon, 11-18.
- Huiban J.P., Détang-Dessendre C., Aubert F., 2004. Employment and Technology: Does Space Matter? Urban versus Rural Firms. *Environment and Planning A.*, 36, 2033-2045.
- Ihlanfeldt K., 2006. A Primer on Spatial Mismatch within Urban Labor Markets, *In: A Companion to Urban Economics* (R. Arnot., D. McMillen, eds), Blackwell Publishing, 404-417.
- Insee, 2010. *Sphère présente et sphère non présente - Note méthodologique*, Insee, Paris, 7 p., <[http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/sphere/spheres\\_documentation\\_methodologique.pdf](http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/sphere/spheres_documentation_methodologique.pdf)> (consulté le 16 août 2014).
- Jayet H., 1990. Spatial search processes and spatial interactions. *Environment and Planning A.*, 22, 583-599.
- Jégouzo G., 1973. *Exode agricole et offre régionale d'emplois*, Cujas, Paris.
- Jovanovic B., 1979. Job matching and theory of turnover. *Journal of Political Economy*, 87, 972-990.
- Jovanovic B., 1984. Matching, turnover and unemployment. *Journal of Political Economy*, 92, 108-122.
- Kuznets S., 1972. *Croissance et structure économiques*, Calmann Lévy, Paris.
- Lacour C., 1966. *Revenus agricoles et croissances régionales en France*, Gauthier-Villars, Paris.
- Lin N., 2001. *Social Capital: A Theory of Structure and Action*, London and New York, Cambridge University Press.
- Lippman S., McCall J., 1976. The Economics of Job Search: a Survey, part I: Optimal Job Search Policies. *Economic Inquiry*, 14, 155-189.
- Marshall A., 1890. *Principles of Economics*, Macmillan, London.
- Massey D., 1984. *Spatial Division of Labour. Social Structures and the Geography of Production*, Macmillan, London.

- Ota M., Fujita M., 1993. Communication technologies and spatial organization of multi-unit firms in metropolitan areas, *Regional Science and Urban Economics*, 23(6), 695-729.
- Putnam R.D., 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press.
- Rosenthal S., Strange W., 2004. Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies. In : *Handbook of Regional and Urban Economics* (J.V. Henderson, J.F. Thisse, eds), Elsevier, North Holland, 2120-2171.
- Rouwandal J., 1998. Search theory, spatial labour markets, and commuting. *Journal of Urban Economics*, 43, 1-22.
- Sauvy A., 1980. *La machine et le chômage*, Dunod, Paris.
- Thisse J., Zénou Y., 1997. Segmentation et marchés locaux du travail. *Économie et Prévision*, 131, 65-76.
- Wasmer E., Zénou Y., 2002. Does city structure affect search and welfare? *Journal of Urban Economics*, 51, 515-541.
- Zénou, Y., 1996. Marché du travail et économie urbaine : essai d'intégration. *Revue Économique*, 47, 263-288.
- Zénou Y., 2009. *Urban Labor Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.

## Chapitre 9

# Les figures du salariat agricole : le cas du secteur des fruits et légumes en Languedoc-Roussillon

JEAN-LOUIS VINCQ<sup>1</sup> (AVEC LA COLLABORATION DE ANNE-MARIE GRANIÉ)

Les salariés agricoles forment un monde hétérogène, mais leur place dans la division sociale du travail et leur importance numérique dans l'emploi agricole en font un ensemble repérable, aux contours apparents. Qu'il s'agisse des permanents ou des saisonniers, ils constituent un groupe professionnel, qui peut être défini comme *un ensemble flou, segmenté, à la fois visible et légitime* (Dubar, 2003). C'est un groupe visible, car ses membres ont des devoirs, des tâches et des fonctions précises, légitime, car ils ont des droits et un statut social, mobilisent une inspection du travail, font l'objet d'une législation explicite et d'une convention salariale et effectuent une carrière. Celle-ci va de pair, d'une part, avec une professionnalisation (Champy, 2009) au travers de la formation, qualifiante ou non, et d'autre part, avec une protection réalisée au travers de dispositifs réglementaires applicables et appliqués. Ceci étant, le salariat agricole se caractérise aussi par une certaine forme d'invisibilité (Darpeix, 2010), du fait d'une reconnaissance parfois incertaine.

Dans ce chapitre, nous proposons, à la suite de Miramont (2008) et à partir de cinquante enquêtes monographiques approfondies, réalisées en 2009 auprès d'agriculteurs et de salariés dans le secteur des fruits et légumes en Languedoc-Roussillon, de mobiliser le concept de figures salariales. Nous nous attachons aux attitudes, valeurs et comportements, observés et réels, des salariés, ainsi qu'aux attentes des employeurs vis-à-vis d'eux. Nous présenterons tout d'abord les critères d'élaboration de nos figures salariales. Nous décrirons ensuite les figures identifiées des salariés saisonniers et permanents. L'objectif général de cette recherche, menée dans le cadre d'un programme PSDR (Pour et sur le

---

1. Les coordinateurs de l'ouvrage tiennent à remercier vivement Caroline Auricoste pour avoir repris avec J.-L. Vincq, dans les semaines qui ont précédé le décès de celui-ci, son texte initial (une communication au symposium *Pour et sur le développement régional*, de Clermont-Ferrand, en juin 2012) pour le finaliser sous forme d'article. Cette étude sur le salariat agricole était un des volets du projet Salagrifel (2008-2012), dirigé par P. Perrier-Cornet. Anne-Marie Granié était la responsable scientifique de ce volet du programme.

développement régional) dirigé par P. Perrier-Cornet, était d'ordonner la diversité des situations des salariés agricoles afin de contribuer à mieux cerner les besoins et les enjeux en matière de formation et de dispositifs d'aide les concernant.

## La construction des types salariaux

### Des typologies salariales très diverses selon les auteurs

Pour Codron et Rolle (1995), il y a dans les serres de légumes, trois types essentiels de tâches : celles qui sont attachées au végétal ; celles qui sont mécanisées ; celles qui sont externalisées. Les organismes techniques ont adopté un classement analogue qui se centre sur le rapport aux équipements, marqueur du travail qualifié.

L'étude de Coulombel *et al.* (2009), centrée sur les salariés permanents, segmente cet ensemble en quatre profils classés selon deux critères : la nature des tâches à accomplir et la participation aux décisions. Ces quatre profils sont : les exécutants, les multi-compétents, les chefs d'équipe, les gérants d'exploitation.

Une étude de la Mutualité sociale agricole menée en 2004 en Languedoc-Roussillon a mis en évidence trois groupes homogènes d'emplois saisonniers, à partir de trois critères : la rémunération, la durée du contrat et l'âge des salariés. Les emplois saisonniers à précarité mitigée, qui représentent 24 % des emplois, ont une durée moyenne de 105 heures réparties sur 25 jours ; les petites tâches précaires (73 % des emplois) durent en moyenne 30 heures réparties sur 19 jours et les emplois saisonniers les moins précaires (3 % des emplois) ont une durée moyenne de 28 jours, correspondant à 143 heures.

Les travaux de Darpeix (2010) montrent que les salariés agricoles ne forment pas un groupe homogène, au-delà de la distinction entre permanents, souvent sous contrat à durée indéterminée (CDI), et saisonniers, sous contrat à durée déterminée (CDD). L'intérêt du mot saisonnier est évident au regard de l'utilisation par les acteurs du mot saison, pour qualifier un ensemble de tâches identiques telles que la taille, la cueillette, l'éclaircissage en arboriculture, le ramassage en légumiculture, tandis que le terme de permanent permet de renvoyer à la notion de pérennité du travail. Mais la frontière est floue (Darpeix, 2010). Des salariés en CDD peuvent rester sur l'exploitation tout au long de l'année grâce à des dispositifs juridiques adaptés et présenter ainsi les signes de la permanence.

### Notre analyse en termes de figures salariales : aptitudes, attitudes et attentes au travail

Pour les permanents, la reconnaissance se construit autour des statuts d'emplois, entendus comme combinaison des fonctions plus ou moins reconnues socialement et traduites par des qualifications au sein des grilles salariales. Par ailleurs, la participation plus ou moins marquée à la mise en œuvre du système d'exploitation définit un rapport particulier aux facteurs de production, équipements et travailleurs. Tout se passe alors comme s'il y avait, en quelque sorte, un gradient de confiance dans le degré de substitution au chef d'exploitation, qui fait figure de référent. Pour les saisonniers, la reconnaissance est opérée autour du rapport aux tâches, et plus particulièrement à l'efficacité du travail, et autour de la disponibilité. S'agissant des saisonniers, les employeurs s'efforcent

de faire fonctionner les équipes de manière homogène, de façon à favoriser l'établissement et l'intégration de normes de travail. De nombreux auteurs ont souligné la force d'intégration des collectifs homogènes de salariés. Les groupes se substituent à l'équipe (Durand, 2004 ; Linhart, 2004).

D'une manière générale, les acteurs construisent leurs catégories d'analyse en fonction des représentations de ce qui est bon pour eux, de leurs intérêts. Une épouse d'exploitant agricole reconnaît ainsi quatre types identitaires de saisonniers, qu'elle fait reposer sur la motivation au travail. *Dans la main d'œuvre locale*, indique-t-elle, *vous avez deux sortes de main d'œuvre : une main d'œuvre d'un certain âge – à partir de 50 ans – qui travaille par envie. Ça leur va bien, c'est saisonnier [...]. Ces personnes sont de plus en plus rares. Ensuite, vous avez des personnes qui n'ont aucune qualification et qui font ce travail par dépit, dès qu'elles vont obtenir une qualification, on ne les verra plus. Vous avez aussi une main d'œuvre très changeante, et qui, à un moment donné, ira voir dans d'autres secteurs d'activité si le travail qu'on lui propose n'est pas plus valorisant [...]. Vous avez encore une main d'œuvre locale qui commence à arriver, et qui n'est pas négligeable, ce sont les étudiants. Eux ont une autre motivation : ils savent que, pendant trois ou quatre mois, ils vont donner énormément. Et puis ils reviennent, certains d'entre eux reviennent [...].* Le discours de cette femme tourne clairement autour de la qualité du travail, en lien avec la motivation qui exprime l'engagement au travail, que l'employeur constate, et que le salarié manifeste. Ce qui ressort en particulier, c'est le caractère volontaire de l'engagement salarial, lié à une forme de subjectivité ou de prise de conscience qui peut amener le salarié à des formes de désengagement, de protestation, et même à sortir du statut de saisonnier ou du secteur de l'agriculture (Hirschman, 1970).

Les valeurs recherchées dans le travail, exprimées par les employeurs, mais aussi intériorisées par certains salariés, peuvent être regroupées autour de quatre critères qui rassemblent les expressions verbales les plus mobilisées et constituent le champ lexical que nous avons relevé :

- la motivation s'exprime par les mots engagement, mobilisation, envie, ou faim, et s'oppose au dépit ;
- la qualification s'exprime par les termes compétence, technicité, savoir-faire, travail bien fait, expérience ;
- la disponibilité s'exprime par les mots régularité, fidélité (terme largement utilisé), sociabilité, esprit d'entraide ;
- l'autonomie s'exprime dans des expressions comme aptitude à s'adapter, aptitude à s'organiser, aptitude à anticiper, débrouillardise.

### *Les critères du travail saisonnier*

Les distinctions que nous proposons pour les figures de salariés saisonniers (tableau 9.1) sont construites autour de critères de disponibilité et d'engagement : d'une part, la capacité des saisonniers à se rendre disponibles ou, dans des termes proches, leur fidélité à l'exploitation ; d'autre part, leur consentement à l'effort. Nous dégageons quatre figures qui seront explicitées plus loin : les réguliers sédentaires, les intermittents circonstanciels, les nomades, les passagers.

Nous avons vu précédemment comment une épouse d'exploitant décrivait bien ces quatre catégories de saisonniers en fonction de leur engagement, de leur motivation au travail, de leur envie et de leur fidélité. L'engagement correspond à la capacité de travail,

**Tableau 9.1.** Les figures types de salariés saisonniers.

	<b>Engagement marqué au travail</b>	<b>Engagement au travail faible ou réduit</b>
Forte disponibilité	Régulier sédentaire	Passager
Faible disponibilité	Nomade	Intermittent circonstanciel

à l'endurance, à la volonté, à la rapidité : *une des premières qualités que l'on recherche chez un ouvrier agricole, c'est la rapidité, la vitesse, puisque ce sont des tâches répétitives*<sup>2</sup>. Cette qualité est liée au savoir-faire et à l'expérience accumulée. La disponibilité, c'est le fait d'être *sous la main*, prêt à la mobilisation, c'est parfois, aussi, la régularité. Après les qualités de volonté, c'est la ponctualité qui est appréciée par l'employeur. *La personne, vous la jugez au travail en moins de cinq minutes : elle sait faire, elle sait pas faire, elle est rapide ou pas rapide. Si elle ne sait pas faire, ce n'est pas un problème ! Si la personne a de la volonté et est rapide [elle peut se former rapidement, ndlr] [...] après, il y a la personne sérieuse, si elle ne peut pas venir un jour, elle passe un coup de fil – s'il y a un empêchement, je demande à être informé, même au dernier moment.*

Ces caractéristiques peuvent se traduire par des signaux qui constituent des critères de confiance. D'un côté, la disponibilité peut être estimée par des critères comme la possession d'un véhicule personnel, l'aptitude à se déplacer, la proximité du lieu d'habitation avec le lieu de travail... De l'autre, le statut social, et notamment le statut d'emploi, constitue un signal ; parmi ces statuts (étudiant, chômeur, immigré, bénéficiaire du RMI<sup>3</sup>...), certains peuvent être particulièrement craints, d'autres, comme celui d'étudiant, sont à l'inverse valorisés. L'ancienneté, comme l'âge, est un critère d'embauche ambigu. Il n'est pas décisif, sauf quand il est associé à d'autres signes de confiance (critères d'interconnaissance par exemple).

On note un fort cloisonnement entre les types de salariés saisonniers. Le passage d'un individu d'une catégorie à l'autre est rare. Cette forte imperméabilité tient au fait que les salariés sont dans des trajectoires de vie porteuses de contraintes fortes (contraintes familiales, revenus autres, statut d'étudiant...), d'une part, et dans des postures très différentes à l'égard du travail, d'autre part.

### *Les critères de l'emploi permanent*

Nous avons construit les figures des salariés permanents (tableau 9.2) autour de deux critères : l'autonomie et la qualification. L'autonomie, c'est l'accès aux décisions, l'aptitude à prendre des initiatives pour faire face à des événements singuliers dans le déroulement du travail. C'est une notion proche de la compétence (Paradeise et Lichtenberger, 2001). La qualification, c'est la détention de savoir-faire, la maîtrise des tâches et des processus de travail (Dugué, 1994 ; Lallement, 2007). Elle peut être acquise, lorsque le salarié possède effectivement les dispositions attendues, ou être requise, lorsqu'elle est définie par l'employeur et consignée sur un profil de poste.

Le modèle de la qualification est souvent opposé à celui de la compétence. Le premier considère que le salarié accepte, en échange de rémunération et de promotion, de se

2. Sauf exception signalée, tous les propos rapportés ici émanent des employeurs ou des salariés interrogés au cours des enquêtes.

3. Revenu minimum d'insertion, allocation en vigueur à l'époque où l'étude a été réalisée, remplacé en juin 2009 par le revenu de solidarité active (RSA). Les bénéficiaires du RMI sont souvent dénommés RMIstes.

conformer à des normes de travail bien codées et contrôlées. Il repose sur l'obéissance. Celui de la compétence considère que le salarié doit savoir faire preuve d'autonomie, savoir se mobiliser et s'impliquer dans la tâche. Sa subjectivité est reconnue et mise en avant. Le modèle de la qualification s'applique de manière assez évidente au fonctionnement du marché du travail des salariés permanents, avec des grilles établies, des progressions de carrière reconnues correspondant à des tâches et des responsabilités identifiées. Il s'applique aussi, toutes proportions gardées, à celui des saisonniers. Celui de la compétence progresse : il s'agit bien, d'une part, de mobiliser des capacités d'appréciation de la situation de travail en regard de la production résultante attendue et, d'autre part, d'autoriser et d'encourager les initiatives individuelles pour réaliser le bon geste, la bonne tâche. Ainsi, la rupture entre qualification et compétence est moins franche qu'il n'y paraît de prime abord (Lallement, 2007).

**Tableau 9.2.** Construction des figures types de salariés permanents.

	Autonomie importante	Autonomie faible
Qualification forte (reposant sur formation et expérience)	Second de culture	Technicien
Qualification faible	Polyvalent	

## Les figures du salariat du secteur des fruits et légumes

### Les saisonniers

#### *Le saisonnier régulier sédentaire*

Il est d'abord régulier parce qu'il revient sur l'exploitation qu'il connaît, par une fréquentation régulière et qui occasionne la familiarisation. On pourrait l'appeler également le saisonnier fidèle. Fiable et digne de confiance, il est disponible parce qu'il est sédentaire, il est *sous la main*, résidant souvent à proximité de l'exploitation, ou logé dans l'exploitation lorsqu'il s'agit de l'épouse d'un salarié permanent, lui-même logé sur l'exploitation. Il fait preuve d'autonomie, surtout lorsqu'il connaît parfaitement l'exploitation, ce qui est le cas des épouses de permanents. Il peut (c'est plus rare) avoir son mot à dire, en particulier dans la constitution des équipes, par exemple pour exclure des éléments perturbateurs. Les bases affinitaires de l'équipe de travail restent l'appartenance au village, ou l'origine commune, pour les étrangers (même région ou commune d'origine, même langue parlée...). Des saisonniers réguliers, souvent d'origine maghrébine, peuvent en effet venir de plus loin, en covoiturage. Le régulier sédentaire est qualifié, dans certaines circonstances, d'occasionnel, car il se rend facilement disponible pour les occasions, à condition qu'il habite non loin de l'exploitation et qu'il soit facilement joignable.

Plusieurs catégories constituent cette figure qui revient régulièrement. Ce sont tout d'abord les femmes du village. Main d'œuvre flexible, peu mobile mais disponible, ce sont les régulières journalières car elles peuvent être employées au jour le jour. Vient ensuite la main d'œuvre saisonnière espagnole ou portugaise, qui vient parfois en famille pour une saison, et qui revient d'une saison à l'autre. C'est une main d'œuvre flexible, elle aussi, dans la mesure où elle accepte des rythmes de travail particuliers (fortes charges de travail par jour, travail le samedi ou le dimanche...). Puis vient la main d'œuvre immigrée

et stabilisée d'origine maghrébine, qui revient régulièrement sur l'exploitation, et qui bénéficie de la confiance du chef d'exploitation. Enfin, on trouve également dans cette catégorie des petits agriculteurs locaux, parfois pluriactifs, souvent âgés, voire retraités. Expérimentés et professionnels, ils sont très recherchés. Des migrants peuvent être considérés comme des réguliers sédentaires, lorsqu'ils ont un permis de séjour ou un contrat de l'office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) régulièrement renouvelé.

Ces travailleurs enchaînent parfois un travail régulier sur plusieurs exploitations au cours de l'année. *Regardez cette fille, elle est dans le village [...] dès qu'elle a fini le maraîchage sur une exploitation de maraîchage, elle vient sur mon exploitation et dès qu'il reprend son boulot de maraîcher, c'est-à-dire de plantation, elle repart chez lui en maraîchage*, explique un arboriculteur. Une étude de la Mutualité sociale agricole du Languedoc-Roussillon, reprise dans un rapport du Conseil économique et social de cette Région (Cesr Languedoc-Roussillon, 2004), les qualifie de saisonniers professionnels. À la question posée par les enquêteurs : « Quel est votre statut? », 69% des personnes qui ont répondu se déclarent demandeurs d'emploi et en même temps, 70,9% ont répondu : « saisonnier régulier ». Les deux situations sont étroitement enchevêtrées. Dans ce sondage, 69,2% des personnes ayant répondu déclarent travailler régulièrement chez le même employeur ; ce sont les saisonniers fidélisés. Ce chiffre est à rapprocher des déclarations de nombreux employeurs, à savoir que les équipes sont renouvelées chaque année pour moitié environ.

Cette main d'œuvre relève d'une gestion de proximité. L'engagement est lié à la familiarisation, fonction elle-même de l'ancienneté. *Je les connais bien, depuis longtemps*, indique un exploitant. Leur efficacité au travail est fonction du temps de présence et de l'expérience des travaux à réaliser. L'insertion est progressive, avec des travaux saisonniers réalisés de plus en plus fréquemment. Recherché et privilégié dans l'embauche, le saisonnier régulier sédentaire est souvent qualifié d'endurant, au regard des autres catégories de saisonniers. Il est adroit et a l'occasion fréquente de prolonger son contrat de saison. Après la cueillette il peut assurer la taille, sur la même exploitation ou sur des exploitations différentes. Après la taille il peut effectuer l'éclaircissage. Il enchaîne des saisons qui finissent pour certains par constituer une année presque complète. Il peut être appelé à devenir un permanent s'il n'a pas un autre projet personnel. Ce salarié forme le cœur de l'équipe au travail. Ce sont eux, les réguliers sédentaires, qui assurent le rythme de travail. Ils permettent une organisation du travail en une équipe plus disciplinée et davantage coordonnée, un groupe (Durand et Hatzfeld, 2002) qui assure l'efficacité productive en intégrant les ordres transmis par les chefs d'équipe, souvent salariés permanents. Un des enjeux de l'organisation est de garder la même base d'équipe.

### *Le saisonnier intermittent circonstanciel*

Les intermittents circonstanciels forment une main d'œuvre occasionnelle ou d'appoint, souvent mobilisée pour la cueillette ou, moins souvent, pour la taille. Ici, le salarié est intermittent au sens où la régularité du travail n'est pas assurée. Le recrutement se fait parfois par les agences (Pôle emploi, agences d'intérim), mais aussi par des organismes sociaux qui placent des saisonniers, avec souvent des aides assorties en faveur de l'employeur ; l'accès à l'emploi passe par des dispositifs sociaux plus marqués que dans les autres cas de figure. L'intermittent circonstanciel peut disposer parfois d'autres ressources, selon qu'il est chômeur, handicapé, parent isolé... La protection juridique et le droit du travail modifient le rapport aux conditions de travail.

Pourquoi qualifier ces saisonniers de circonstanciel? Ils ne sont pas nécessairement connus par l'employeur et leur embauche est souvent la résultante de circonstances particulières, comme la défection d'un ou plusieurs salariés avant ou pendant l'opération projetée, un besoin important lié à un événement climatique, la difficulté à recruter dans le milieu local, un effet d'aubaine lorsqu'un organisme de placement propose, pour des chantiers, des personnes en rupture... Ce sont des salariés qui constituent une main d'œuvre d'appoint, un volant de sécurité en période incertaine. Cette figure salariale est la plus précaire : [...] *on a des personnes qui sont au chômage; ce sont soit des RMistes, soit des gens qui sont limités* [...], explique un employeur. D'origine locale, ces saisonniers sont peu mobiles et sont dépendants en matière de déplacement. *Ils travaillent 6 mois de l'année [...] c'est bien pour eux! Pourquoi? Parce qu'ils n'ont pas de frais d'essence, leur salaire est net, pas de frais d'usure de la voiture! [...] L'avantage de la main d'œuvre locale, c'est qu'on n'a pas besoin de la loger; et puis, ce n'est pas une main d'œuvre qui va demander à faire des heures et des heures. Le problème, c'est si j'ai de la main d'œuvre locale plus des étrangers, parce que les uns veulent faire certaines heures, d'autres des heures différentes.*

Il y a deux cas de figure. Certains de ces travailleurs sont des femmes ou des retraités qui habitent sur place; ils sont alors proches des saisonniers réguliers; ce sont les plus disponibles et, surtout, les plus souples. Par ailleurs on trouve dans cette catégorie de saisonniers des chômeurs, souvent de longue durée (bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, du RMI, du RSA..), ou des jeunes en rupture. Leur embauche se fait, la plupart du temps, par le Pôle emploi ou par les forums de l'emploi, ou alors directement par des organismes sociaux de placement. Ils servent d'appoint; ce sont des suppléatifs. Leur isolement est marqué. Peu sociables, aux dires des employeurs, peu fidèles, ils sont sollicités en dernier ressort pour une embauche. À plusieurs reprises, au cours des enquêtes, ils sont stigmatisés par les employeurs qui leur reprochent leur manque de souplesse, leur difficulté à adopter les rythmes exigés par le travail de cueillette; [...] *les RMistes : des emm...*, dit un exploitant. Ils sont parfois dépeints de manière caricaturale et portent les attitudes ou les postures de saisonniers les plus craintes des employeurs, qui les trouvent revendicatifs et pointilleux, soulignent qu'ils refusent souvent les aménagements de travail (heures tardives, week-end, arrêt forcé...) et les considèrent de manière péjorative, les désignant parfois comme *ceux qui traînent des pieds*. À leurs yeux ce sont ceux qui *rechargent leurs droits*; dès qu'ils ont fait les heures de travail nécessaires pour bénéficier à nouveau de l'allocation chômage, alors ils abandonnent le travail. On trouve aussi dans cette catégorie des jeunes des banlieues déscolarisés, et des jeunes en recherche d'emploi. Leur employabilité est soumise à l'existence de dispositifs sociaux visant à alléger le coût de la main d'œuvre. Leur difficulté à travailler à des cadences qui s'accroissent régulièrement et avec une plus grande autonomie est souvent anticipée : *on démarre des fois à 25, 26 pour arriver à 18 unités de travail sur la saison.*

### *Le saisonnier nomade*

Le saisonnier nomade est peu disponible au sens où il n'est pas toujours présent au moment requis. Mais lorsqu'il est présent, il est *dur au travail et ne traîne pas des pieds*. Il accepte très facilement et avec entrain de travailler le samedi, ou même le dimanche, ou en heures supplémentaires. *Je suis là pour ça!* dit même un salarié. Dans son projet de vie le travail saisonnier est un moyen de se réaliser. Ce type de saisonnier est relativement attaché à son travail, qu'il accomplit avec soin. C'est pour cela qu'il est recherché

et apprécié des employeurs. Son statut est en quelque sorte choisi. Il n'a pas vraiment de projet professionnel précis en dehors des saisons. Ce qui compte, c'est accumuler un petit pécule, pour *voir venir*, pour avoir du temps libre et en profiter. Souvent, lorsqu'il est jeune, il aime voyager, ou, lorsqu'il prend de l'âge, rester chez lui.

Dans le langage courant on les appelle quelquefois *les inconditionnels des saisons*. Le salarié nomade navigue entre les secteurs économiques, il choisit ses chantiers selon la saison, ses contraintes et ses projets personnels. Comme le salarié permanent spécialisé dans la maintenance technique, il est appelé et attiré par d'autres secteurs économiques. En Roussillon, il peut alterner le secteur des fruits et légumes avec la restauration, les BTP, la chocolaterie... La conjoncture économique générale et locale est importante dans son parcours. On peut le rencontrer parfois dans les bureaux de Pôle emploi, lorsqu'il décide de rester dans la région et que son carnet d'adresses de patrons est insuffisant.

Sa situation est largement recherchée et voulue, c'est souvent un choix de vie ou un projet de vie. Il ne veut pas s'enraciner. Il voyage parfois dans toute la France pour aller occuper ce qu'il estime constituer les meilleurs postes de travail à sa portée. Parfois envié par les autres salariés pour sa mobilité et pour sa rémunération, disponible pour faire des heures, même le week-end, il considère positivement le métier : *travailler à l'extérieur, ne pas être collé le cul sur une chaise [...] être en plein air, même s'il y a tramontane, ça me plaît, c'est un beau métier!*

C'est en quelque sorte un intérimaire des fruits et légumes. *Je préfère le salariat saisonnier, pour ne pas rester toujours au même endroit; un peu comme l'intérim [...]*, déclare l'un d'eux. Non issu de l'agriculture, mobile, il répond aux plus offrants. Il reste fidèle, lorsque les conditions lui semblent favorables, et peut revenir, de manière régulière, sur l'exploitation. Comme le saisonnier sédentaire, il présente des qualités de professionnel, qui connaît le travail sur l'exploitation et présente une relative autonomie. Il cherche à réaliser le maximum d'heures supplémentaires, il est capable de choisir ses employeurs, de négocier les conditions de sa présence sur les chantiers (durée et délai). Il est bien apprécié des employeurs, car il est familiarisé avec le métier et même avec l'exploitation sur laquelle il est amené à travailler. Il se constitue un carnet d'adresses d'exploitants chez qui il s'efforce de revenir. Il organise son emploi du temps et prépare ses tournées. Il est mobile et possède, la plupart du temps, un véhicule personnel, parfois aménagé pour le voyage (camping-car, camion aménagé...).

### *Le saisonnier passager*

Il n'enchaîne pas les saisons. Disponible pour une période précise, il a souvent d'autres activités ou occupations (étudiant, retraité...). Il effectue, la plupart du temps, une seule saison, qu'il peut éventuellement renouveler d'une année sur l'autre, car il peut être fidèle, sans pour autant être un employé régulier. Disponible, il n'est pas nécessairement originaire de la région. Il est mobile. Logé chez des proches, dans la famille, en cité universitaire ou pratiquant le camping, il se consacre entièrement à son activité salariée passagère, pour laquelle il a organisé son emploi du temps. Il est reconnu en général par les employeurs qui connaissent bien son profil, et apprécié. Son recrutement se fait souvent par réseau, dans la proximité villageoise pour les étudiants enfants des familles du voisinage, ou, plus rarement, par opportunité. Les employeurs s'efforcent de constituer des équipes homogènes en cherchant à ne pas mélanger les catégories de saisonniers, qui sont alors cloisonnés. Les conditions de coexistence (logements, repas,

pauses, ramassage éventuel...) sont assurées. Une distinction forte est établie par les employeurs qui opposent vigoureusement les bénéficiaires de dispositifs sociaux (*les RMIstes*, disent les exploitants) et les étudiants. Comme les saisonniers circonstanciels intermittents, les saisonniers passagers constituent une main d'œuvre d'appoint, que les exploitants se soucient de reprendre d'une année sur l'autre. Mais ces deux groupes sont bien différenciés. Ce qui distingue par ailleurs le saisonnier passager du nomade, c'est qu'il a une ardeur au travail plus faible, mais une disponibilité plus grande. Son arrivée est davantage anticipée que celle du nomade.

Il est recruté dans les réseaux de proximité et peut choisir, dans une certaine mesure, son exploitation. L'étudiant est particulièrement recherché et apprécié par l'exploitant : *avant, on avait une main d'œuvre de proximité, qui a quand même augmenté. À cette main d'œuvre de proximité se sont rajoutés les étudiants. C'est vrai que ça leur va bien, et ça nous va bien aussi. Pour les étudiants, c'est beaucoup plus facile [...] il y en a qui ne veulent pas faire le maraîchage [...] il y a beaucoup d'étudiants qui préfèrent faire la cueillette [...].* Certains étudiants étrangers reviennent chaque année sur la même exploitation pendant la durée de leurs études dans la région. Dans quelle mesure la poursuite d'études n'est-elle pas un moyen pour certains étrangers (Mauritaniens, Chinois...) de pallier leur situation de saisonnier précaire ? Leur statut s'est apparemment amélioré : *avant, il fallait aller à la cité administrative, mais maintenant avec le seul titre de séjour, l'étudiant peut travailler [...]. C'est écrit sur le titre de séjour [...] en le faisant viser à la préfecture, l'étudiant est tranquille pendant une année,* souligne un employeur.

L'immigré peut faire partie des saisonniers passagers. À cet égard, la situation des travailleurs des pays d'Europe orientale, Polonais ou Roumains, n'est pas la même que celle des Espagnols ou des Portugais, ou même des Maghrébins, qui, par leurs caractéristiques, sont, eux, plus proches des réguliers sédentaires. La crise a renouvelé les flux de saisonniers en provenance de la péninsule ibérique.

## Les salariés permanents

### *Le second de culture ou le chef de culture*

On parle simplement parfois de second. L'autonomie qui le caractérise implique un certain nombre de qualités ou d'attributs : familiarisation, expériences, initiatives, capacité à encadrer, décisions techniques, responsabilité. *Les chefs d'équipe doivent gagner autour de 1 250 / 1 300 € net, les chefs de culture, ça dépend de l'autonomie. Vous leur dites que vous leur laissez une serre et ils vous gèrent tout [...] ce sont des gens avec un bon niveau d'autonomie, ils ont un bon salaire parce que... attention ! Ça demande beaucoup de responsabilités : encadrer le personnel, le gérer, suivre les cultures, il faut bien connaître la partie technique, il y a de l'électricité, il faut s'occuper de la maintenance, il faut connaître l'installation, tout est géré par ordinateur climatique, il faut connaître les systèmes, il faut connaître les maladies des plantes, il faut avoir des gens qui ont de l'expérience et qui sont capables de faire tourner une société.* Homme de confiance, il bénéficie d'une délégation importante du travail, et en particulier de l'organisation des équipes, et d'une reconnaissance de l'exercice d'autorité sur les autres salariés permanents et sur les salariés saisonniers ; il est donc capable de remplacer l'exploitant. Il est logé parfois sur place, surtout quand il travaille dans l'exploitation depuis longtemps. On le trouve dans l'arboriculture et dans le maraîchage. Le profil est essentiellement

masculin, des femmes néanmoins commencent à occuper ce poste. C'est le double ou le second de l'exploitant : *le permanent, je le laisse faire, c'est lui qui prend l'initiative*. Une co-exploitante déclare : *il travaille, lui, comme mon mari, comme moi [...] mon mari travaille comme lui et lui travaille comme mon mari*.

L'accès au statut est divers, l'autorité naturelle et l'autonomie décisionnelle sont des critères de reconnaissance et de promotion importants. L'épreuve de la reconnaissance au travail est requise. La qualification est de plus en plus exigée. Quelques travailleurs immigrés ont pu avoir accès à la fonction de second de culture grâce à leur polyvalence et leur ténacité au travail, mais le fait qu'ils ne sachent pas lire les handicape. Bon travailleur, sachant remplacer son patron lorsque cela est nécessaire et prendre les décisions techniques, bon animateur d'équipe, capable de donner du rythme au travail en équipe des ouvriers, tel est le type traditionnel du bon second de culture. Il s'identifie au fonctionnement de l'exploitation. On peut parler de familiarisation dans la mesure où sa reconnaissance est progressive ; il prend ses marques au sein de l'exploitation en se coulant dans les manières de faire et les habitudes de la famille (ce qui constitue la routine familiale). Il s'insère dans un univers qui n'est pas seulement technique. Historiquement, cette familiarisation nécessaire aboutissait à ce que les seconds de culture soient anciens et dénommés tels. Ce terme marque alors la considération, souligne son caractère charismatique, affirme la reconnaissance, mais aussi le caractère stable et pérenne de son emploi (Miramont, 2008). Toutefois, le terme de second de culture est plus adapté que le terme d'ancien, car on trouve de plus en plus des jeunes chefs de culture, parmi lesquels figurent d'anciens élèves de l'enseignement agricole. L'appellation d'ancien est également à remplacer par celle de second du fait que le recrutement ne relève plus seulement d'un lent processus d'apprentissage ou de familiarisation avec l'exploitation, avec ses particularismes. Ce n'est plus *l'ancienneté qui donne les critères de la compétence*. Des exigences nouvelles apparaissent : la responsabilité accrue dans les décisions, la technicité, l'autonomie pour prendre les décisions opérantes, la capacité de faire face aux imprévus (l'initiative), l'exercice de l'autorité, sont de plus en plus requises. *La rémunération, pour un salarié permanent, dépend de la responsabilité qu'on lui donne. Sur une grande exploitation, l'exploitant va déléguer. Quand il délègue, il demande à son personnel de faire certains travaux, la rémunération sera plus ou moins élevée en fonction des travaux qu'il va faire*. Le second est de plus en plus invité à se former. De nouveaux champs de qualification se font jour : surveillance des maladies des plantes, techniques de conduite, traitements, ergonomie... Il a la plupart du temps accès aux documents comptables et à ceux de gestion. Mais s'il a la main sur l'organisation des chantiers, il ne fait pas toujours l'embauche.

Rare, très côté sur le marché du travail, puisqu'on lui attribue des indices pouvant atteindre 160<sup>4</sup>, le second est souvent courtisé et débauché par des exploitations voisines. Il dispose même d'une certaine marge pour choisir son patron. Les exigences accrues de qualification et d'engagement, de fidélisation, font monter les enchères. *Un saisonnier sait qu'il aura une rémunération [...] équivalente au Smic horaire [...] mais là où il y a une grande disparité, c'est sur les salariés permanents. Là, pour fidéliser ou pour garder, il y a une petite surenchère, la main d'œuvre est rare, donc elle profite de cette rareté*.

4. Les conventions collectives de travail dans les exploitations agricoles, signées entre syndicats de salariés et représentants des employeurs, définissent des catégories d'emploi, caractérisées par leur indice (ou coefficient), et les rémunérations correspondantes.

La mobilité s'accroît et certains employeurs s'en plaignent, en particulier s'agissant des seconds de culture. En revanche, ceux-ci se reconvertissent peu vers d'autres secteurs économiques, contrairement aux mécaniciens tractoristes, ou techniciens.

### *Le technicien*

L'appellation de technicien est plus pertinente que celle de tractoriste ou de mécanicien, car elle est plus générale et englobante. En effet, les qualifications requises sont plus larges que la simple mécanique, et peuvent concerner le suivi des traitements, la surveillance des maladies, certains travaux liés aux (re)plantations... Le technicien dispose d'une certaine marge d'autonomie dans le travail et il le manifeste. Son travail est moins répétitif que celui des polyvalents.

Dans les conventions salariales collectives, cependant, il est le tractoriste, spécialiste des machines, de leur mise en œuvre, de leur conduite, de leur entretien et même de leur réparation et de leur maintenance. Rémunéré à un indice de 130 à 140<sup>5</sup>, reconnu pour sa technicité, il est aussi responsable d'une équipe de cueilleurs au moment des récoltes. Dans son statut, sont requises des exigences de prise de responsabilité, de qualification mais aussi d'un minimum de polyvalence. *Un tractoriste doit savoir encadrer, sulfater, conduire sa machine.* Sa technicité en fait un employé un peu à part du groupe des salariés. D'ailleurs, dans les chantiers de récolte ou de plantation, le conducteur de machines motorisées jouit d'une distinction particulière. C'est lui qui donne le rythme de travail aux équipes, en particulier lorsqu'elles sont installées sur le matériel autoporté, pour la cueillette, la taille ou l'éclaircissage. Il est souvent diplômé d'une école d'agriculture ou d'une école de mécanique. Des stages de qualification et de formation existent et se sont récemment développés, en particulier en lien avec le machinisme. Dans un premier temps, ces formations ont permis de dispenser des qualifications reconnues (avec un diplôme qualifiant); les stages organisés par les Chambres d'agriculture et les Centres de formation professionnelle et de promotion agricole (CFPPA) sont nombreux.

Avec l'augmentation de la mécanisation, le technicien machiniste est de plus en plus recherché. Il est très envié. C'est une sorte d'aristocrate des salariés agricoles, qui représente un idéal à atteindre pour les autres salariés. Un salarié de groupement d'employeurs peut également assurer ce rôle. Sur le chantier, il occupe une position particulière dans la mesure où il gère, seul, le matériel, alors que les autres salariés réalisent des tâches collectives et coordonnées. Ce salarié peut faire preuve d'une relative mobilité intersectorielle, liée aux opportunités locales (vers le secteur du bâtiment et des travaux publics, des transports ferroviaires...).

### *Le salarié polyvalent*

C'est un généraliste du travail au sens où on peut lui demander d'exécuter des tâches de nature variée, y compris celles effectuées également par les saisonniers. Il a un statut d'exécutant et n'a pas accès aux décisions de production, techniques ou stratégiques. Relativement aux saisonniers, il dispose d'une autonomie dans le travail et peut travailler seul, sans surveillance. Il est ainsi en situation de confiance réciproque avec le chef d'exploitation ou le chef de culture. Il est soumis au travail d'astreinte, obligatoire, imposé par les cycles biologiques, important en horticulture légumière, surtout sous serre, mais plus restreint en arboriculture. Cette main d'œuvre a la caractéristique d'être accoutumée et familiarisée

---

5. En 2013, cela correspond à un salaire brut mensuel d'environ 1 800 €.

avec les tâches. La rémunération se fait à des indices faibles et la marge de progression salariale est, de plus, faible (indice maximum de 130). Le salarié polyvalent veut être reconnu comme ayant une compétence dans la responsabilité des chantiers. Il a une fonction d'autorité sur les saisonniers, mais il est parfois en conflit avec ceux qui ne veulent pas reconnaître son rôle ou son statut. Il choisit parfois de travailler à temps partiel. Il est alors intermittent ou temporaire, ou encore employé par un groupement d'employeurs, associés pour mutualiser la ressource humaine, et son statut est proche de celui de saisonniers qui poursuivent plusieurs contrats, qui sont en attente d'un contrat à durée indéterminée. Quand il est employé par un groupement d'employeurs, son embauche peut permettre aux employeurs de bénéficier d'effets d'aubaine, du fait d'aides spécifiques à ces groupements. Sur la période récente, depuis la mise en place de ce dispositif, on a assisté au développement du statut de salarié permanent polyvalent travaillant à temps partiel.

Certains saisonniers réguliers refusent de devenir permanents polyvalents, estimant que les conditions de rémunération et l'autonomie dans le déroulement des temps de travail sont moins favorables. La question des temps de congés à prendre obligatoirement par les permanents est également souvent invoquée<sup>6</sup>. Les listes d'attente sont toutefois importantes pour accéder au statut de salarié polyvalent permanent, et le temps d'observation des postulants peut être long. Leur mobilité s'accroît aux dires des exploitants, mais pas autant que celle des seconds de culture ou des techniciens. La qualification de ce type d'emploi augmente. La professionnalisation va dans le sens d'un accroissement de technicité et du développement de fonctions de services exigeant une qualification accrue (lecture et interprétation de notices, pour l'emploi des produits phytosanitaires, par exemple, recours à l'informatique, reconnaissance de maladies...).

Stabilisé dans l'emploi, installé à proximité de l'exploitation qui l'emploie, le salarié permanent polyvalent est peu enclin à partir, au contraire du technicien, davantage sollicité et plus conscient des possibilités de valorisation de ses compétences. Fortement familiarisé avec la vie de l'exploitation, il est en quelque sorte ancré dans le territoire. Mais il est de moins en moins impliqué dans la vie de famille de l'exploitant et de plus en plus autonome dans son mode de vie. La gestion de proximité se desserre. Un nouveau profil de salarié polyvalent émerge au sein de nouvelles unités modernes de production, en particulier dans les serres, mais aussi sur certains chantiers de récolte. Les nouvelles conditions de travail dans les serres appellent à la fois de la polyvalence et de la technicité, de la part des salariés permanents. Là, on externalise la maintenance mécanique. Les salariés disposent d'une marge de manœuvre dans la réalisation du travail, y compris en matière d'horaires flexibles. Leur salaire est comparable à celui d'un tractoriste (au sens de la convention collective). Ce type d'emploi plus qualifié progresse, aux dépens du statut plus classique de polyvalent.

## Conclusion

La compétitivité de la filière des fruits et légumes est liée au coût unitaire du travail, 50% des charges y étant des charges salariales. La description des diverses figures salariales que nous avons faite suggère une variabilité de ces coûts selon les types de

6. Contrairement aux permanents, les saisonniers ne peuvent généralement pas prendre leurs congés payés pendant la durée de leur contrat, parce qu'elle est courte et que la charge de travail est forte, et ils reçoivent donc une indemnité en compensation, ce qui est souvent vu comme un avantage du statut de saisonnier.

salariés recrutés, qui mériterait une étude complète. Plus généralement, les filières des fruits et légumes esquissent une adhésion à des valeurs émergentes ou nouvelles autour de l'engagement, qui font penser aux analyses développées par Boltanski et Chiapello (1999) dans leur ouvrage *Le nouvel esprit du capitalisme*. Derrière les qualités requises et plus ou moins incorporées par les salariés (motivation, disponibilité, autonomie...) se dessine l'exigence de l'engagement. Quels sont les enjeux de cet engagement et sur quoi repose-t-il ? Comment les dispositions, au sens où l'entendent Boltanski et Chiapello, sont-elles articulées avec des dispositifs sociaux pour valider l'embauche et constituer les équipes ? Ces questions constituent autant de pistes à explorer par la suite pour rendre opérationnelle cette approche en termes de figures salariales.

## Références bibliographiques

- Boltanski L., Chiapello E., 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- CESR (Conseil économique et social régional) du Languedoc-Roussillon, 2004. La nécessaire adaptation de l'emploi agricole aux besoins de l'agriculture régionale. Séance du 30 juin 2004, Montpellier, CESR Languedoc-Roussillon, 19 p.
- Champy F., 2009. *Sociologie des professions*, collection Quadrige, Puf, Paris.
- Codron J.-M., Rolle P., 1995. L'emploi dans la production de légumes de serre en France et aux Pays-Bas. Un marché du travail des disponibilités. In : *La grande transformation de l'agriculture* (G. Allaire, R. Boyer, eds), Inra Economica, Paris.
- Coulombel A., Marguet J., Peltier C., Privat C., 2009. La place du travail salarié dans la gestion des exploitations agricoles. *Notes et études socio-économiques*, 32, 41-59.
- Darpeix A., 2010. La demande de travail salarié permanent et saisonnier dans l'agriculture familiale ; mutations, déterminants et implications. Le cas du secteur des fruits et légumes français, thèse de l'école doctorale d'économie et gestion (EDEG), Montpellier, 367 p.
- Dubar C., 2003. Sociologie des groupes professionnels en France : un bilan prospectif. In : *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions* (P.-M. Menger, ed.), éditions des Sciences de l'Homme, Paris, 51-60.
- Dugué E., 1994. La gestion des compétences ; les savoirs dévalués, le pouvoir occulté. *Sociologie du travail*, 36, 273-292.
- Durand J.-P., 2004. *La chaîne invisible. Travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire*, collection Économie humaine, éditions du Seuil, Paris.
- Durand J.-P., Hatzfeld N., 2002. *La chaîne et le réseau. Peugeot-Sochaux, ambiances d'intérieur*, éditions Page deux, Lausanne.
- Hirschman A.O., 1970. *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Harvard.
- Lallement M., 2007. *Le travail, une sociologie contemporaine*, Folio essais, Paris.
- Linhart D., 2004. *La modernisation des entreprises*, collection Repères, éditions La Découverte, Paris.
- Miramont Y., 2008. Salarié(e) agricoles : oublié(e) de l'agriculture française. In : *Salariés et producteurs agricoles : des minorités en politique* (F. Purseigle, ed.), les cahiers du CEVIPOF, Paris, 13-34.
- Paradeise C., Lichtenberger Y., 2001. Compétence, compétences, *Sociologie du travail*, 43(1), 33-48.

# Chapitre 10

## L'équitation de loisir comme levier de développement économique et social des territoires ruraux

CÉLINE VIAL ET JEAN-JACQUES GOUGUET

Devant l'omniprésence de chevaux dans les espaces ruraux français, P. Perrier-Cornet s'est attaché à analyser, en pionnier, les raisons et les modalités de cette nouvelle occupation des territoires. En effet, le cheval est de plus en plus visible dans les zones rurales reculées ou les espaces périurbains, les régions touristiques ou celles peu fréquentées, les grandes parcelles herbagères ou les petits îlots délaissés, par exemple en bordures de voies de communication... Or il n'en a pas toujours été ainsi. Au tournant du xx<sup>e</sup> siècle, les utilisations traditionnelles du cheval pour l'armée, l'agriculture et les transports ont progressivement disparu, causant en France un déclin des effectifs d'équidés qui étaient estimés à environ 3 millions au début des années 1900. Le statut du cheval a ensuite évolué au cours du xx<sup>e</sup> siècle, avec la naissance de l'équitation sportive, et plus récemment avec l'utilisation du cheval pour les loisirs<sup>1</sup>, à l'origine d'un regain important des effectifs d'équidés depuis une vingtaine d'années (Tourre-Malen, 2006). Ainsi, après une longue période de recul ayant conduit à un cheptel d'environ 350 000 équidés en 1995, le nombre des équidés a ré-augmenté de façon constante pour atteindre 570 000 en 2001 (Lemaire, 2003) et près d'un million à l'heure actuelle (Réseau économique de la filière équine, 2012).

Parallèlement, le nombre de licenciés de la Fédération française d'équitation a plus que doublé en 20 ans, passant de 266 000 en 1992 à plus de 700 000 en 2012. Elle est aujourd'hui la troisième fédération sportive nationale en matière d'effectif d'adhérents. Mais, dans leur ensemble, les loisirs équestres sont encore considérés comme une *nébuleuse mal connue* (Boyer *et al.*, 2005). En particulier, les cavaliers amateurs<sup>2</sup> restent à

1. Les activités de loisirs équestres comprennent toutes les utilisations des équidés par les pratiquants amateurs, qu'elles soient ou non encadrées par des professionnels de l'équitation (de type centre équestre). Elles englobent toutes les disciplines sportives d'équitation, qui peuvent passer par la participation à des compétitions, ainsi que tous les loisirs en lien avec les équidés, allant de la pratique de promenades à cheval à la possession d'un équidé de compagnie.

2. Nous considérons comme amateurs, par opposition aux professionnels du cheval, les utilisateurs d'équidés dont l'activité professionnelle principale, et donc le revenu principal, ne sont pas liés aux équidés.

l'heure actuelle une des catégories d'acteurs du monde du cheval les moins connues et étudiées. L'enquête TNS Sofres-Fival<sup>3</sup> de 2007 a évalué à près de 2,2 millions le nombre de cavaliers pratiquants, réguliers ou occasionnels, dont beaucoup ne sont pas licenciés et n'apparaissent dans aucune base de données officielle. De plus, le développement de ces activités est en partie dû à la multiplication des achats d'équidés par des amateurs. Certains d'entre eux choisissent de regrouper leurs animaux chez des prestataires de services (les pensions), d'autres préfèrent s'en occuper eux-mêmes, indépendamment de toute structure équestre professionnelle et de façon disséminée sur le territoire (nous appelons ces propriétaires d'équidés des particuliers indépendants). Au sujet de ces derniers, Digard *et al.* (2004) parlent de *l'inconnue de l'équitation hors structure*. Ce développement des loisirs équestres entraîne de fait des changements sociaux et culturels importants au sein du monde du cheval.

Ces effectifs croissants d'équidés ainsi que les activités qui leur sont liées sont consommatrices d'espace. L'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) estime très approximativement que le million d'équidés présent sur le territoire national utiliserait 0,5 million d'hectares de pâturages (soit 5 % des surfaces toujours en herbe) et valoriserait 2 millions d'hectares de fourrages et céréales, ce qui représente au total 0,5 % de la surface du territoire métropolitain (Réseau économique de la filière équine, 2011). Or le développement du secteur équestre s'effectue dans des territoires ruraux ou périurbains eux-mêmes en mutation. Ainsi, depuis le milieu du xx<sup>e</sup> siècle, les usages et conceptions de la campagne évoluent, modifiant sa physionomie. S'ajoutant aux fonctions productives historiques des espaces ruraux (agricoles, forestières et, localement, industrielles), les fonctions résidentielles et récréatives liées à l'utilisation de ces espaces pour l'habitat et pour les loisirs se sont imposées et leurs fonctions écosystémiques se sont affirmées (Perrier-Cornet, 2002). Cette transformation des modes de vie et des rapports entre ville et campagne induit un besoin permanent d'espaces pour l'extension de la ville et d'espaces de nature à usage récréatif pour les urbains (Urbain, 2002). Il en résulte une imbrication étroite entre les espaces périurbains et les espaces ruraux et des tensions ou concurrences pour l'occupation ou le contrôle du territoire.

L'évolution des campagnes françaises et celle des activités équestres s'orientent donc vers un objectif commun : la satisfaction des besoins de loisirs des Français. Or peu de données sont actuellement disponibles sur la façon dont se développent les activités équestres, notamment de loisir, et sur leur insertion dans les territoires ruraux ou périurbains. C'est dans ce contexte, et sous la direction de P. Perrier-Cornet, qu'a débuté en 2006 le programme de recherche « Cheval et territoire », qui associe l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) et l'Inra. Il est financé par le conseil scientifique de l'IFCE et a pour objectif d'étudier l'organisation économique des activités équestres et leurs impacts sur le développement des territoires. Ce travail de recherche, pionnier et original tant au niveau national qu'international, suggère que le cheval et les activités équestres sont une des composantes des transformations du monde rural au sein d'une société urbanisée accordant de plus en plus de place aux lieux de résidence et de récréation recherchés pour leur cadre de vie. Mais on se demande où, comment, et par l'intermédiaire de qui se déploient les équidés et les activités équestres dans les territoires. Quelles fonctions assurent-ils et quels enjeux représentent-ils pour les campagnes de demain ?

---

3. Fédération interprofessionnelle du cheval de sport, de loisir et de travail.

Dans ce chapitre, nous abordons tout d'abord la diversité des impacts liés au développement des loisirs équestres et la difficulté de leur évaluation. Nous analysons ensuite les principaux résultats obtenus dans le cadre du programme « Cheval et territoire », notamment ceux relatifs à l'organisation et à l'insertion territoriale des activités équestres de loisir. Ils soulignent l'importance des retombées économiques et sociales grandissantes de ces activités pour les territoires ruraux ou périurbains.

## Les enjeux de l'étude des loisirs équestres pour les territoires ruraux

### Diversité des impacts de l'équitation de loisir

#### *Les impacts marchands de l'équitation de loisir*

Le segment des loisirs équestres représente un chiffre d'affaires de 650 millions d'euros, dont 555 millions sont issus d'établissements équestres (enseignement et prise en pension de chevaux) (Réseau économique de la filière équine, 2012). Les autres retombées économiques proviennent de la vente de services (divertissement, dressage de chevaux, actes vétérinaires ou de maréchalerie, transport de chevaux...) ou de biens (chevaux, matériel d'équitation, aliments...). Les loisirs équestres sont à l'origine de créations d'emplois et d'une dynamique économique locale. De plus, ces activités sont pratiquées en zone périurbaine comme en zone rurale, où elles génèrent des revenus issus de dépenses de loisirs de résidents permanents ou temporaires. En effet, il existe différents types de pratiquants de loisirs liés au cheval. Il peut s'agir d'habitants consommant localement des services récréatifs, de touristes voyageant avec leurs chevaux (pour des compétitions, des activités de loisirs ou d'élevage) ou de touristes sans leurs chevaux (pour des randonnées, promenades, spectacles, visites, séminaires, ventes de chevaux ou matériel, formations...). Pour ces derniers, le cheval peut soit être la raison principale de la venue, soit simplement représenter un centre d'intérêt secondaire. Tout comme d'autres pratiques de nature, qui ont fait l'objet d'évaluations diverses (Gouguet et Hénaff, 2007), les loisirs équestres sont une source de retombées économiques directes pour les territoires. Toutefois, au-delà de ces impacts de court terme, il est important de considérer les multiples externalités que représente à long terme l'équitation de loisir.

#### *Les impacts non marchands de l'équitation de loisir*

Avec l'augmentation du temps libre des Français, on observe actuellement un désir croissant de la population de vivre à la fois à la ville et à la campagne. Ceci se manifeste par la croissance du tourisme rural et des autres utilisations récréatives des espaces ruraux de proximité (Perrier-Cornet, 2002). Cet engouement grandissant pour les sports de plein air traduit une évolution radicale dans la demande sociale de pratique sportive. La participation aux compétitions diminue et, à la place, se développe une pratique sportive dont les motifs affichés concernent le lien social, le plaisir, la convivialité, la santé... De plus, la pratique sportive hors structure semble progresser, répondant aux aspirations des « inorganisés » qui ne veulent plus subir les contraintes d'une pratique en club. Le développement des loisirs équestres illustre bien l'ampleur de ces transformations qui s'accompagnent d'une forte féminisation de l'équitation (Tourre-Malen, 2006) et qui sont

à l'origine de *la conquête de nouveaux débouchés, de nouvelles fonctions et de nouveaux espaces* (Digard, 2003). Les disciplines équestres se diversifient, avec le développement de l'équitation à poney, du horse-ball, de la randonnée, de l'équitation américaine, de l'équitation éthologique..., et les pratiques en marge des organisations professionnelles se répandent (Digard, 2004).

Les fonctions environnementales du pâturage par les équidés doivent également être soulignées. Les équidés s'adaptent à des milieux variés : garrigues, marais, espaces montagnards, milieux secs et pauvres, zones humides, coteaux calcaires, landes, dunes, alpages... (Fleurance *et al.*, 2011). Ils contribuent à la préservation des paysages, souvent même dans les espaces les moins productifs. Certaines spécificités du comportement alimentaire de ces animaux favorisent l'ouverture des milieux et le maintien de la biodiversité végétale et animale (Fleurance *et al.*, 2007). Les équidés s'avèrent être plus aptes à améliorer la valeur pastorale du couvert que les bovins (Loiseau et Martin-Rosset, 1988) et que les ovins (Martin-Rosset *et al.*, 1981) mais les éleveurs peuvent aussi les associer à l'une ou l'autre de ces deux espèces, afin d'optimiser la régulation et le contrôle de la production d'herbe (Martin-Rosset *et al.*, 1984). Enfin, comparé aux bovins, le cheval présente un bilan environnemental plutôt favorable concernant les gaz à effet de serre (Martin-Rosset *et al.*, 2013).

D'autre part, les équidés suscitent l'exploitation d'autres espaces, liés à leurs besoins nutritionnels ou aux activités équestres : terres agricoles produisant des fourrages et des céréales, aires de stationnement de type paddocks, surfaces bâties ou aménagées pour les sports et les loisirs (centres équestres, aires de travail des chevaux, hippodromes...), mais aussi zones et chemins aménagés et entretenus pour le passage de cavaliers. En zone périurbaine comme en zone rurale, ils empruntent tous types de voies, dans des espaces de proximité ou plus distants.

Enfin, le cheval joue un rôle particulier dans l'identité de certains territoires, contribuant à accroître leur attractivité externe ou interne. En effet, le cheval, troisième animal préféré des Français, occupe une place particulière dans l'imaginaire collectif (Jez *et al.*, 2012). De plus, certaines races locales constituent un héritage culturel lié à l'image du territoire (Evans, 2012). Enfin, le cheval est un acteur du tourisme rural (Rossier et Lemaire, 2004), les activités équestres permettant de découvrir la région, son patrimoine, sa culture, ses traditions et sa biodiversité (Réseau économique de la filière équine, 2012).

## Difficultés d'évaluation des impacts de l'équitation de loisir

### *Choix des méthodes d'évaluation utilisées*

L'impact territorial des activités équestres a été traité de multiples façons. Premièrement, la question de leur organisation et de leur insertion territoriale a été abordée sous l'angle de l'économie institutionnelle, recourant notamment à la théorie des coûts de transaction et à la théorie des ressources et compétences (Vial *et al.*, 2011a). Ces théories ont été associées à des concepts d'économie (Vial *et al.*, 2011b) et de géographie (Vial et Soulard, 2010). Ainsi, étudier les choix organisationnels des amateurs propriétaires d'équidés, qui peuvent en effet choisir de prendre eux-mêmes en charge leurs animaux ou bien de recourir à un prestataire de services professionnel, revient à étudier des choix qui renvoient à la question du « faire ou faire faire ? ». La littérature économique aborde cette question uniquement du point de vue des entreprises, se concentrant sur le choix

des firmes d'externaliser ou d'internaliser certaines fonctions. Considérant les individus propriétaires d'équidés comme des « producteurs » de leur propre loisir, nous avons cherché à évaluer dans quelle mesure leurs choix organisationnels, faits dans le cadre d'une production domestique, peuvent être analysés sous l'angle de théories traitant habituellement des frontières de la firme (Vial, 2009).

Deuxièmement, l'évaluation des retombées économiques des activités équestres repose sur la théorie de la base économique, qui propose une vision dichotomique de l'économie régionale, distinguant, d'une part, les activités basiques, qui constituent le moteur du développement économique d'un territoire et répondent à une demande extérieure tout en faisant rentrer de l'argent frais sur le territoire et, d'autre part, les activités non basiques qui satisfont une demande locale (Davezies, 2008 ; Gouguet, 1981). Par ailleurs, la caractérisation de l'utilité sociale des activités équestres suppose une étude qualitative fine des différents facteurs à l'origine de leur création. Par exemple, les travaux de sociologie de l'innovation développés par Akrich *et al.* (1988) ont été mobilisés pour étudier le caractère innovant des démarches utilisant le cheval de travail pour des missions de service public (collecte de déchets, transport de personnes, entretien ou surveillance de sites naturels protégés...). Il est également possible d'envisager une évaluation de la rentabilité sociale d'un événement ou d'une activité équestre grâce à une analyse des coûts et des avantages. Cette méthode, qui repose sur l'économie du bien-être, a pour objectif de comparer les coûts et les bénéfices, marchands et non marchands. Ce sont bien sûr ces dernières externalités qui sont les plus difficiles à mesurer et qui posent tout le problème de la légitimité de leur évaluation monétaire. Les méthodes d'évaluation présentent donc des difficultés spécifiques d'application (Barget et Gouguet, 2010), et de plus elles se heurtent toutes à des lacunes dans l'information disponible.

### *Une collecte d'informations difficile*

Les activités équestres, notamment celles de loisir, se développent de façon dispersée et peu encadrée sur le territoire. Ainsi, très peu de données et de connaissances sont actuellement disponibles concernant leur organisation économique et territoriale. Les bases de données existantes concernant la filière équine, telles que le système d'identification répertoriant les équidés (fichier Sire), le recensement général agricole, ou les données issues d'associations de socioprofessionnels, sont souvent partielles ou reposent sur des estimations. De plus, parmi les quatre segments du monde du cheval, celui des loisirs reste, malgré son essor actuel, le moins connu et le moins étudié à l'heure actuelle. Les loisirs équestres sont en effet complexes à cerner à cause de l'omniprésence des amateurs, qui sont difficiles à recenser et ne respectent pas toujours les procédures obligatoires (Boyer *et al.*, 2005). Ceci affecte tous les niveaux de ce segment, de l'élevage à la consommation de produits équestres. En particulier, selon Digard *et al.* (2004), *la volatilité institutionnelle et statistique des propriétaires de chevaux hors structure [...] est ce qui rend leur étude à la fois nécessaire et particulièrement difficile. [...] Ces propriétaires ne peuvent être abordés que par des réseaux de relations personnelles.*

Du fait de ce manque d'informations disponibles, le programme de recherche « Cheval et territoire » se caractérise par l'importance du travail de terrain réalisé, visant à la construction de bases de données propres et originales. Pour cela, un travail à l'échelle des territoires a été privilégié et des méthodologies complémentaires ont été mobilisées : travail à partir de bases de données secondaires (telles que le fichier Sire), primaires, ou

produites par des enquêtes (relevés de terrain exhaustifs, enquêtes qualitatives et quantitatives), utilisation d'outils cartographiques, analyses qualitatives d'entretiens, traitements statistiques et modélisations économétriques (Vial, 2009).

## Principaux résultats des études menées

### Organisation et insertion territoriale des activités équestres de loisir

#### *Les choix des propriétaires amateurs*

Des recensements exhaustifs réalisés dans six petits territoires ruraux ou périurbains français choisis pour leur diversité ont permis d'illustrer l'importance qu'ont pris, au sein de l'ensemble du monde du cheval, le segment des sports et loisirs (qui représente plus des deux tiers des équidés recensés), les propriétaires amateurs (qui représentent plus de 80 % du total des propriétaires recensés et détiennent plus de la moitié des équidés de loisir) et, parmi ces propriétaires amateurs, les particuliers indépendants (qui détiennent plus des deux tiers des équidés d'amateurs).

Une enquête menée auprès de 251 propriétaires amateurs a permis d'étudier les facteurs explicatifs de leur choix d'utiliser une pension ou d'être indépendants. La dualité du choix auquel ils font face nous a conduit à un rapprochement entre notre objet d'étude et le concept de «produire ou acheter». Ici, le propriétaire indépendant qui s'occupe lui-même de son équidé est assimilé au producteur alors que le propriétaire qui place son équidé en pension chez un professionnel est considéré comme acheteur. Plus précisément, nous mobilisons des approches en termes de coûts de transaction, de coûts de production et de ressources et compétences, développant les apports et les limites qu'il y a à appliquer des outils issus de théories des frontières de la firme à des producteurs domestiques (Vial, 2009; Vial *et al.*, 2011a). Finalement, les propriétaires amateurs présentent des caractéristiques socio-économiques peu différentes de la population française moyenne et ont une pratique équestre orientée vers le loisir. L'utilisation de pensions semble être dépendante de la proximité à un pôle urbain. De plus, les amateurs semblent choisir leur forme d'organisation dans l'objectif de minimiser leurs coûts, qu'il s'agisse de coûts de production (qui varient selon le nombre d'équidés, des économies d'échelle étant réalisables) ou de coûts de transaction, qui s'ajoutent au paiement de la pension et dépendent de la distance à l'équidé. Ils s'adaptent également aux ressources dont ils disposent (en temps, compétences, foncier et argent) et leur choix est fonction de différents aspects de leur demande (environnement social de la pratique équestre). Les mécanismes qui sous-tendent l'expansion de leurs différentes formes d'organisation, marchandes ou domestiques, fournissent des éléments de réflexion quant à la localisation des équidés dans les territoires ruraux ou périurbains. Les conclusions de ce travail conduisent, par exemple, à penser qu'une évolution de l'agriculture vers une plus grande disponibilité des terres agricoles pour d'autres usages serait un facteur favorable à une dissémination des équidés au sein des espaces, *via* l'augmentation du nombre des propriétaires indépendants. En revanche, un resserrement de ce loisir sur les classes aisées irait plutôt dans le sens d'une augmentation du recours à des pensions et donc du développement de ces prestataires de services. Ceci aurait pour conséquence une concentration des équidés chez des prestataires marchands, stratégiquement situés

dans les espaces ruraux ou périurbains, à proximité des lieux où leur clientèle réside. Un tel processus serait porteur d'opportunités de services pour des prestataires, qu'ils soient agriculteurs ou non.

### *Entretien des territoires et conflits d'usage liés aux loisirs équestres*

En zone périurbaine, les développements des loisirs équestres et du phénomène résidentiel apparaissent à la fois concurrents et complémentaires. Il y a concurrence pour l'occupation du foncier et, dans ce cas, la présence d'équidés n'en est pas pour autant diminuée, ceux-ci étant simplement concentrés sur de plus petits espaces (Vial *et al.*, 2011c). Mais on observe aussi des complémentarités, la périurbanisation et les loisirs équestres s'alimentant mutuellement : d'un côté, le développement résidentiel apporte une population locale potentiellement adepte de loisirs équestres, ces individus étant à la recherche de liens plus étroits avec la nature et les animaux (Perrier-Cornet, 2002) ; d'un autre côté, les cavaliers ou les propriétaires d'équidés quittent les grandes villes pour résider dans le périurbain afin de se situer à proximité de leurs animaux. Par ailleurs, le cheval apparaît comme une façon de maintenir une forme d'agriculture dans ces espaces périurbains au statut productif incertain. En effet, on observe que les équidés s'adaptent à un usage temporaire du territoire, entretenant des espaces qui sont délaissés par l'agriculture face au développement urbain. Ces espaces, situés dans les interstices de l'urbanisation, sont plus nombreux dans les zones fortement impactées par la périurbanisation, là où pourtant la pression foncière est forte et pourrait faire obstacle à l'utilisation de terrains par des équidés. Ceci explique finalement la présence d'équidés aussi bien dans les premières que dans les secondes couronnes de périurbanisation. De par leur proximité aux habitations, ces terrains de statut transitoire sont très convoités par les particuliers indépendants, qui intègrent leur activité équestre dans une logique résidentielle.

En zone périurbaine, cette interrelation entre espaces résidentiels et espaces de stationnement des équidés est à l'origine d'aménités mais également de conflits, en lien avec la présence de gros animaux à proximité d'habitations. Ces conflits sont relatifs aux odeurs et aux insectes qu'apportent les équidés, à des problèmes d'évacuation du fumier, à des nuisances subies par les propriétaires de chevaux eux-mêmes (vol de matériel ou de fourrages, individus effrayant les animaux ou ouvrant leurs parcs), aux divagations d'équidés (qui peuvent être source d'accidents) et à des questions d'entretien des espaces (qu'il s'agisse de surpâturage ou d'une insuffisance d'entretien des terres) (Vial et Perrier-Cornet, 2013). Ce dernier point soulève aussi la question de l'utilisation de terres agricoles par des résidents non-agriculteurs. En plein développement, cette forme d'utilisation du sol reste souvent précaire ou temporaire, en tous cas instable, et souvent fortement dépendante des relations foncières et fourragères tissées avec les agriculteurs voisins (Vial et Soulard, 2010).

Il en va de même dans les territoires ruraux. D'une part, nos enquêtes le soulignent, il est très difficile pour les propriétaires, amateurs ou professionnels, de trouver des parcelles disponibles pour leurs équidés, car ils convoitent les mêmes espaces que les agriculteurs. D'autre part, les équidés occupent et entretiennent des espaces qui sont délaissés par l'agriculture. Il peut s'agir de surfaces laissées en friche suite au recul agricole ou bien de parcelles de petite taille ou de moindre qualité, que les agriculteurs louent ou prêtent à des propriétaires d'équidés pour ne pas avoir à les entretenir. Certains agriculteurs exploitent également la complémentarité de pâturage entre bovins et équidés en

pratiquant le pâturage mixte ou en alternance (Vial *et al.*, 2011c). Nos enquêtes suggèrent également que, sur les types de territoires étudiés, la présence concomitante d'équidés et d'autres activités agricoles serait fonction du type d'agriculture : la présence d'équidés serait défavorisée par une agriculture professionnelle<sup>4</sup> mais favorisée par une agriculture non professionnelle. Lorsque des exploitants agricoles professionnels sont présents, leurs logiques productives les conduiraient à l'utilisation d'un maximum de terres disponibles, ne laissant que peu de place aux équidés de loisir. En revanche, les agriculteurs non professionnels, qui sont plus souvent des pluriactifs ou des retraités, ont sans doute des besoins en espace moins importants. Mais surtout, ils peuvent avoir intérêt à confier certaines de leurs terres à des utilisateurs temporaires et non contraints par les lois du fermage, s'ils souhaitent entretenir ces terres ou les garder disponibles sans contraintes, en cas d'opportunité de vente en terrains à bâtir, à des particuliers ou des promoteurs immobiliers. De plus, nous supposons que les non-professionnels de l'agriculture seraient plus enclins à une diversification de leur activité en lien avec les équidés, incluant la prise en pension de chevaux d'amateurs, la fourniture de fourrages et céréales aux propriétaires d'équidés locaux, les fournitures de services tels que la récolte de foin, le prêt ou la location de matériel agricole, le prêt, la location ou la vente de terrains (Vial *et al.*, 2011b).

## Impacts économiques et sociaux de l'équitation de loisir sur les territoires d'accueil

### *L'exemple de l'Equirando*

Grâce à un contexte porteur de développement des activités équestres, le nombre de compétitions équestres organisées en France chaque année a progressé de plus de 200 % en 10 ans, pour s'élever à plus de 82 000 en 2012 (Réseau économique de la filière équine, 2012). Ces manifestations sont à l'origine de retombées économiques pour les territoires périurbains ou ruraux dans lesquels elles ont lieu. Or ces impacts n'ont encore jamais été étudiés ou évalués, en dépit des enjeux qu'ils représentent, aussi bien pour la filière équestre que pour les territoires ou le secteur touristique. C'est pourquoi cette question a été explorée dans le cadre du programme de recherche « Cheval et territoire », en association avec le Centre de droit et d'économie du sport (CDES) de Limoges et l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea) de Clermont-Ferrand. Les premiers résultats disponibles sur ce travail concernent l'Equirando 2012. Créé en 1961, l'Equirando est l'un des plus grands rassemblements de randonneurs à cheval en Europe. Tous les deux ans, les équirandins (cavaliers, meneurs d'attelage...) parcourent un minimum de 100 km avant d'arriver à un point de rassemblement où sont organisés trois jours de fête et de spectacles en l'honneur du cheval. En juillet 2012, ce rassemblement était organisé au haras du Pin en Basse-Normandie. Le budget d'organisation s'élevait à 283 000 €. Huit cent quatre-vingt-dix chevaux (et 72 calèches), 1 184 participants dont 80 étrangers provenant d'Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Canada et États-Unis, plus de 500 spectateurs, 40 bénévoles ou employés et 9 exposants ont participé à l'événement. Une enquête auprès de ces différentes catégories d'acteurs a été menée au cours de l'événement. En utilisant la théorie de la base,

4. Selon l'Insee, une exploitation dite professionnelle a une surface supérieure à 12 ha équivalent-blé et emploie l'équivalent d'une personne qui travaille au moins 75 % d'un temps plein. Les exploitations professionnelles représentent 60 % des exploitations agricoles, 90 % de la superficie agricole utilisée (SAU) et 95 % de la production agricole.

on a évalué l'injection nette (effets directs et indirects), c'est-à-dire la somme d'argent qui est entrée dans le territoire grâce à l'événement, à 115 000 € pour le département de l'Orne (6 103 km<sup>2</sup> et 292 210 habitants) et à 210 000 € pour la région Basse Normandie (17 589 km<sup>2</sup> et 1 470 880 habitants). En ajoutant les effets induits à moyen terme (effets de la réutilisation de l'argent injecté initialement, au cours de plusieurs vagues se succédant dans le temps suite à la manifestation, mesurés grâce au calcul d'un multiplicateur régional estimé par Vollet et Bousset (2002) à partir d'une méta-analyse), l'impact total de l'Equirando est estimé à 190 000 € pour le département et à 500 000 € pour la région (Vial *et al.*, 2013). L'impact économique de ce type de manifestation et son effet sur le dynamisme des territoires est donc indéniable. La suite du projet de recherche consistera à considérer non seulement les effets à court terme de ces événements mais aussi les diverses externalités de long terme dont ils sont à l'origine et leur inscription dans le développement territorial (développement du tissu entrepreneurial local, ouverture, image, notoriété du territoire, identité régionale, synergies entre acteurs, lien social, développement, popularisation de la pratique de l'équitation...).

### *Impacts des loisirs équestres sur le bien-être des populations et le développement durable*

Les collectivités locales associent de plus en plus souvent le cheval au développement durable, en véhiculant l'image d'une activité soucieuse de préserver son environnement, générant peu d'impact et permettant des retombées économiques locales (Pickel-Chevalier, 2012). L'utilisation du territoire français pour les loisirs équestres participe en effet au bien-être des populations à travers une activité qui répond aux besoins de nature des Français, contribue à la création et à l'entretien de chemins de randonnées, au maintien d'une culture locale et d'échanges sociaux, à l'attractivité touristique et à la création d'emplois, même dans les zones rurales reculées. Ainsi, certaines municipalités font également la promotion du « cheval territorial » en s'appuyant sur ce concept de développement durable. En effet, on observe que dans un nombre croissant de régions, des élus, des associations ou de simples passionnés utilisent le cheval pour remplir des missions de service public (Poucet *et al.*, 2012). Une étude menée dans le cadre du programme « Cheval et territoire » envisage le concept de « cheval territorial » comme une innovation en train de se faire, c'est-à-dire un processus non stabilisé de reconfiguration des relations, entre les individus, les équidés, le matériel et même les missions à réaliser. Elle met en évidence le potentiel d'impact social et écologique de ces projets et leurs retombées en termes d'image pour le territoire et pour la filière équine mais aussi, pour la filière des chevaux de trait, en matière de débouchés alternatifs à la production de viande (Vial *et al.*, 2012).

Une enquête réalisée en 2012 dans le cadre du programme « Cheval et territoire » auprès de 762 spectateurs de manifestations équestres sur les sites des haras de Cluny et de Rosières-aux-Salines et auprès de 318 habitants de ces localités révèle les valeurs attribuées au cheval et à l'équitation par ces deux populations. L'ensemble des personnes interrogées voient l'équitation comme un sport respectueux de l'environnement. Elles associent au cheval une image de nature et d'écologie, évoquent la fonction utilitaire du cheval (travail agricole, débardage, entretien des villes...) et son rôle dans l'entretien et la valorisation des espaces. Cette même enquête révèle que l'événementiel équestre est créateur de valeur de legs<sup>5</sup> concernant l'attractivité du territoire (image, tourisme),

5. La valeur de legs est liée au fait de transmettre un patrimoine aux générations futures.

son patrimoine (identité locale, culture équestre), le domaine social (éducation de la jeunesse) ou encore le dynamisme de la filière équine locale (élevage, pratique sportive). De plus, les spectateurs de ces manifestations retirent une satisfaction personnelle d'avoir assisté à l'événement (c'est la valeur d'usage de la manifestation) et d'avoir la possibilité de revenir sur le site à l'avenir (valeur d'option)<sup>6</sup>.

## Quelques éléments de réflexion prospective sur l'avenir de la filière équine française

Jusqu'à présent, très peu de données étaient disponibles sur la façon dont les activités équestres s'insèrent dans les espaces ruraux ou périurbains. Le programme «Cheval et territoire», dirigé par P. Perrier-Cornet depuis 2006, met en évidence le lien entre le développement des loisirs équestres au cours de ces vingt dernières années et les nouvelles dynamiques résidentielles, récréatives et environnementales des espaces ruraux. Bien que concurrents de l'agriculture et de l'urbanisation sur le plan de la conquête foncière, le stationnement et le pâturage des équidés leur sont en revanche complémentaires sur le plan de l'organisation fonctionnelle, permettant l'entretien d'espaces qui seraient délaissés sans leur présence. De plus, les activités équestres contribuent au développement local. Elles représentent une source de revenu complémentaire pour les exploitations agricoles locales, elles participent au développement d'une économie résidentielle et elles améliorent l'image de marque et l'attractivité des territoires. Ce sont toutes ces fonctions, marchandes et non marchandes, qui font apparaître le cheval comme un bon révélateur et marqueur des recompositions à l'œuvre dans l'usage, les fonctions et les transformations des campagnes françaises au sein d'une société urbanisée accordant de plus en plus de place à l'environnement naturel et résidentiel, et aux espaces de nature à usage récréatif.

Finalement, ce travail invite à poursuivre l'analyse des relations entre les activités équestres et le développement des territoires dans lesquels elles se déploient. En effet, on ne saurait comprendre ces activités sans intégrer les logiques résidentielles, locales et professionnelles, qui se conjuguent dans les territoires. L'avenir des campagnes françaises semble aujourd'hui en partie lié au devenir des activités équestres. Pour éclairer ces enjeux, P. Perrier-Cornet a dirigé le groupe de travail de prospective sur la filière équine à l'horizon 2030, qui était mené en partenariat entre l'Inra et l'Institut français du cheval et de l'équitation en 2011 et 2012. L'étude est basée sur une analyse qualifiée de morphologique, méthode qui explore les tendances passées et actuelles ainsi que d'éventuelles modifications, en vue d'examiner les évolutions futures possibles. Elle a donné lieu à quatre scénarios fortement contrastés, caractérisés à long terme par des emplois, des usages des chevaux et des populations de chevaux différents (Jez *et al.*, 2012). Les scénarios dénommés «Tous à cheval» et «Le cheval des élites» sont basés sur des conditions économiques contrastées. Dans le premier, le pouvoir d'achat amélioré favorise l'accès aux activités de loisirs, tandis que dans le second la crise économique empêche cet accès à certaines catégories de population. Les deux autres scénarios, appelés «Le cheval citoyen» et «Le cheval compagnon», sont basés sur des changements sociétaux. Ceux-ci mettent au premier plan la

---

6. La valeur d'usage désigne la valeur d'un bien ou d'un service pour un consommateur en fonction de l'utilité qu'il en retire par rapport à sa personne, à ses besoins et à ses connaissances dans des circonstances données. La valeur d'option est la valeur accordée en vue d'un usage potentiel futur.

qualité de vie et la solidarité, dans le scénario «Le cheval citoyen», et la croissance des préoccupations relatives au bien-être animal, dans le scénario «Le cheval compagnon». Cependant, les quatre scénarios soulèvent tous des préoccupations communes concernant la relation entre l'homme et le cheval, l'efficacité économique, la préservation de l'environnement, la préservation des races, la pression foncière et la santé, le bien-être et le soin des animaux. Ces questions appellent au développement de la recherche dans les domaines du comportement équin, des sciences économiques et sociales, de la sélection et de l'amélioration génétique des équidés. Elles soulignent également la nécessité d'améliorer les connaissances et le transfert de l'innovation.

Ainsi, P. Perrier-Cornet a mis son expérience, sa rigueur et ses qualités humaines au service de recherches pionnières sur l'insertion territoriale des activités équestres. Ses travaux, très attendus et appréciés de la filière équine, se révèlent également utiles aux acteurs de l'aménagement des territoires, soulignant l'importance de la prise en compte des équidés dans les nouvelles dynamiques rurales. À travers la création du programme de recherche «Cheval et territoire», la mise en place de réseaux de recherche en sciences sociales axés sur la filière équine et la formation et l'insertion professionnelle de jeunes chercheurs, P. Perrier-Cornet s'assure de la continuité de ses travaux qui ouvrent la voie à des réflexions quant à l'avenir des activités équestres et des espaces ruraux, tant en France qu'à l'étranger.

## Références bibliographiques

- Akrich M., Callon M., Latour B., 1988. À quoi tient le succès des innovations. Premier épisode : l'art de l'intéressement. *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, 11, 4-17.
- Barget E., Gougnet J.-J., 2010. *Événements sportifs - Impact économique et social*, De Boeck, Bruxelles.
- Boyer S., Couzy C., Morhain B., Palzon R., Rivot D., Veron J., 2005. *Mieux connaître la filière équine. Module 1 : bibliographie, les éleveurs d'équidés, une nébuleuse encore mal connue*, Haras nationaux et Institut de l'élevage.
- Davezies L., 2008. *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, La République des Idées, Seuil, Paris.
- Digard J.-P., 2003. Du travail au plaisir, du respect à la compassion : fonctions et statuts du cheval de selle dans la France du xx<sup>e</sup> siècle, In : *Colloque Le cheval et les loisirs (xv<sup>e</sup>-xx<sup>e</sup> siècle)*, 24-26 septembre 2003, Paris, France, Fondation Singer-Polignac et Collège de France, 24 p.
- Digard J.-P., 2004. *Une histoire du cheval. Art, techniques et société*, Actes Sud, Arles.
- Digard J.-P., Ould Ferha L., Tourre-Malen C., Caporal A., Vialles N., 2004. *Cultures équestres en crise : professionnels et usagers du cheval face au changement*. Haras Nationaux, Ivry-sur-Seine, 39 p.
- Evans R., 2012. Riding native Nordic breeds: developing equine tourism businesses in northern landscapes, In : *Actes de l'Equi-meeting tourisme*, 9 au 11 mai 2012, Saumur, France, Institut français du cheval et de l'équitation, 104-105.
- Fleurance G., Dumont B., Farruggia A., Mesléard F., 2007. Impact du pâturage sur la diversité biologique des prairies, In : *Actes de la 33<sup>e</sup> journée de la recherche équine*, 8 mars 2007, IFCE-Inra, Paris, France, Institut français du cheval et de l'équitation, 245-258.
- Fleurance G., Duncan P., Farruggia A., Dumont B., Lecomte T., 2011. Impact du pâturage équin sur la diversité floristique et faunistique des milieux pâturés. *Fourrage*, 207, 189-199.
- Gougnet J.-J., 1981. Pour une réhabilitation de la théorie de la base. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1, 63-83.

- Gouguet J.-J., Hénaff N., 2007. Les sports de nature. Diagnostic territorial et perspectives de développement, rapport pour l'Observatoire du sport en territoires limousins, 147 p.
- Jez C., Coudurier B., Cressent M., Méa F., Perrier-Cornet P., Rossier E., 2012. La filière équine française à l'horizon 2030, rapport du groupe de travail de la prospective équine. Inra-IFCE, 98 p.
- Lemaire S., 2003. Économie et avenir de la filière chevaline. *Inra Productions animales*, 16, 357-364.
- Loiseau P., Martin-Rosset W., 1988. Évolution à long terme d'une lande de montagne pâturée par des bovins et des chevaux. I. Conditions expérimentales et évolution botanique. *Agronomie*, 8(1), 873-880.
- Martin-Rosset W., Loiseau P., Molénat G., 1981. Utilisation des pâturages pauvres par le cheval. *Bulletin technique d'information, Inra*, 362-363, 587-608.
- Martin-Rosset W., Trillaud-Geyl C., Jussiaux M., Agabriel J., Loiseau P., Beranger C., 1984. Exploitation du pâturage par le cheval en croissance ou à l'engrais, *In : Le Cheval* (R. Jarrige, W. Martin-Rosset, eds), Inra éditions, Versailles, 583-599.
- Martin-Rosset W., Vermorel M., Fleurance G., Doligez P., 2013. Évaluation et prévision de différentes sources de pollution issues de l'élevage et de l'utilisation du cheval, *In : Actes de la 39<sup>e</sup> journée de la recherche équine*, 28 février 2013, Paris, France, IFCE-Inra, Institut français du cheval et de l'équitation, 105-113.
- Perrier-Cornet P., 2002. *Repenser les campagnes*, éditions de l'Aube et Datar, La Tour d'Aigues, France, 279 p.
- Pickel-Chevalier S., 2012. L'équitation, un sport de pleine nature, s'inscrivant dans les enjeux du développement durable, *In : Actes de l'Equi-meeting tourisme*, 9 au 11 mai 2012, Saumur, France, Institut français du cheval et de l'équitation, 43-48.
- Poucet S., Renault R., Vial C., Cordilhac C., Lhote M., Ardaens G., Mahon G., Cottrant J.-F., Mauriat-Picou A., Bastly L., Albert H., Croze O., Charpentier S., 2012. *L'utilisation du cheval attelé en territoire*, Institut français du cheval et de l'équitation, 116 p.
- Réseau économique de la filière équine, 2011. *Panorama économique de la filière équine*, éditions de l'Institut français du cheval et de l'équitation, Paris, 256 p.
- Réseau économique de la filière équine, 2012. *Annuaire ECUS 2012 : tableau économique, statistique et graphique de cheval en Franc. Données 2011-2012*, Institut français du cheval et de l'équitation.
- Rossier E., Lemaire S., 2004. La filière hippique en France : quelques repères et chiffres clés, *Bulletin de l'Académie Vétérinaire de France*, 157(1), 15-22.
- Tourre-Malen C., 2006. *Femmes à cheval*, éditions Belin, Paris.
- Urbain J.-D., 2002. *Paradis verts. Désirs de campagne et passions résidentielles*, éditions Payot, Paris.
- Vial C., 2009. Une analyse économique des loisirs de nature et de leurs implications territoriales : l'organisation des propriétaires d'équidés « amateurs » entre production domestique et achat de services, thèse de doctorat en sciences économiques, Montpellier Supagro, école doctorale d'économie et gestion de Montpellier, UMR 1110 Moisa, 394 p.
- Vial C., Aubert M., Perrier-Cornet P., 2011a. Les choix organisationnels des propriétaires de chevaux de loisir dans les espaces ruraux. *Économie rurale*, 321, 42-57.
- Vial C., Aubert M., Perrier-Cornet P., 2011b. Le développement de l'équitation de loisir dans les territoires ruraux : entre influences sectorielles et périurbanisation. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, 549-573.
- Vial C., Gouguet J.-J., Barget E., Clipet F., 2013. Economic Impact of Touristic Events, Example of the "Equirando 2012" in France, *In : Communication au colloque Active countryside tourism*, 22-25 janvier 2013, Leeds, Angleterre.
- Vial C., Perrier-Cornet P., 2013. Le programme de recherche « Cheval et territoire » : de l'organisation des activités équestres à leurs impacts sur le développement des territoires, *In : Actes de la 39<sup>e</sup> journée de la recherche équine*, 28 février 2008, IFCE-Inra, Paris, France, Institut français du cheval et de l'équitation, 75-84.

Vial C., Perrier-Cornet P., Soulard C., 2011c. Le développement des équidés de loisir en France : quels impacts sur les espaces ruraux et périurbains? *Fourrage*, 207, 165-172.

Vial C., Soulard C., 2010. Cheval et territoire : le rapport à l'espace des propriétaires d'équidés, *In : Actes de la 36<sup>e</sup> journée de la recherche équine*, 4 mars 2010, IFCE-Inra, Paris, France, Institut français du cheval et de l'équitation, 5-14.

Vial C., Wanneroy A., Le Velly R., 2012. Quand le cheval participe au dynamisme des territoires à travers des missions de service public : analyse de projets locaux innovants, *In : Actes de la 38<sup>e</sup> journée de la recherche équine*, 1<sup>er</sup> mars 2012, IFCE-Inra, Paris, France, Institut français du cheval et de l'équitation, 201-204.

Vollet D., Bousset J.P., 2002. Use of Meta-analysis for the Comparison Transfer of Economics Base Multipliers. *Regional Studies*, 36(5), 481-494.



Partie III

## **Dynamique territoriale et décision publique**

## Chapitre 11

# Recomposition des espaces ruraux et territorialisation de l'action publique

YANNICK SENCÉBÉ ET DENIS LÉPICIER

Ce n'est pas le moindre des paradoxes de la France que d'avoir incarné tout à la fois le pays de la *diversité dans l'unité*, que Braudel a célébré, en même temps que le haut lieu du centralisme jacobin. D'aucuns diront que la célébration de la diversité des provinces et régions n'était que la stratégie politique d'un État pour construire une nation. D'autres souligneront que la logique du prince n'est pas forcément plus homogénéisante que la forme actuelle de la décentralisation qui, dans un contexte de concurrence généralisée, produit de manière efficace, et sans les besoins d'une armée, un alignement des modèles de développement centrés sur l'efficacité, l'attractivité et la compétitivité.

La territorialisation de l'action publique pouvait apparaître comme une gageure, face à la toute-puissance de l'État aménageur, en même temps qu'une évidence, pouvant s'appuyer sur 36 000 communes et, pourquoi pas, sur le fameux mille-feuille territorial à la française. Le processus de décentralisation commencé en France au début des années 1980 n'a cessé de s'intensifier depuis lors. Cette forme de territorialisation s'appuie sur l'idée que les échelons de proximité sont plus à même de définir des politiques pertinentes au regard de la diversité des situations locales et des enjeux de développement. L'aménagement du territoire, dominé par des politiques sectorielles nationales définies dans des plans quinquennaux orchestrés par le Commissariat général au plan et par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), va ainsi laisser place à des politiques davantage décentralisées et territorialisées. L'affirmation des compétences des Régions en développement économique et en aménagement du territoire a été un moteur de l'évolution du mode d'intervention vers plus d'autonomie des pouvoirs publics et des acteurs locaux, pour rechercher les voies de développement les plus adaptées. Les politiques structurelles de l'Union européenne, mises en œuvre au niveau des régions européennes ont renforcé la légitimité de cette échelle, en matière de développement rural notamment.

En France, où l'«émiettement» communal est très important, cette période coïncide avec une évolution sensible de la structuration territoriale locale, qui débouchera, sous

l'impulsion de diverses lois, vers une couverture quasi exhaustive du territoire par des regroupements intercommunaux volontaires (parmi lesquels figurent les Établissements publics de coopération intercommunale, ou EPCI), disposant de compétences élargies, et vers une incitation forte à la mutualisation des ressources fiscales propres à l'échelle intercommunale. C'est à un niveau intermédiaire entre l'échelle régionale, d'élaboration, de mise en cohérence et de financement des politiques territoriales, et l'échelle locale de la commune et des intercommunalités, agissant en qualité de producteurs d'équipements et de services publics locaux, qu'émergent en France les territoires de projet, parmi lesquels figurent les Pays<sup>1</sup>. Ces territoires, qui prennent la forme de fédérations d'Établissements publics de coopération intercommunale, incarnent l'avènement de la politique territorialisée de développement du territoire, valorisant les acquis de divers dispositifs expérimentaux tels les plans d'aménagement ruraux dans les années 1970, les contrats de Pays dans les années 1980 ou encore les projets européens de liaison entre les acteurs du développement rural (projets Leader) dans les années 1990.

Ce chapitre vise à interroger les bases sur lesquelles repose la territorialisation de l'action publique en focalisant l'observation sur la politique des Pays, à partir de travaux menés avec P. Perrier-Cornet et des enseignements de travaux plus récents. Deux registres d'analyse sont mobilisés. Celui de la géographie économique vise à caractériser la structuration spatiale des Pays afin de mettre à jour la diversité des profils de territoires qui résulte des choix volontaires de regroupement des communes. Le registre de la sociologie du développement est mobilisé pour saisir, à partir des logiques sociales (migrations entre ville et campagne, coordination des acteurs, relations entre catégories de population), la fabrique des territoires et leur différenciation. Ce chapitre est organisé en trois sections. La première propose une analyse dynamique de la structuration spatiale des Pays en questionnant leur signification du point de vue des choix de périmètre et d'échelle. En s'appuyant sur plusieurs travaux sociologiques de terrain, la seconde section présente quatre figures de territoires qui mettent en avant des formes différenciées de développement, génératrices d'inégalités socio-territoriales. Enfin la troisième section tente de dégager les ressorts, les conditions et les risques du processus de territorialisation en France dans les deux dernières décennies, pour questionner en conclusion son devenir dans le contexte de renforcement de la concurrence internationale, de restriction des dépenses publiques et de réforme des collectivités territoriales.

## La géographie des Pays : vers une articulation entre ville et campagne de plus en plus forte

### L'engouement pour les Pays : une couverture nationale rapide et des formes hétérogènes

Les Pays ont été définis dans la loi Voynet (loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire) comme des territoires présentant *une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale*. La constitution des Pays relève d'une démarche volontaire des communes et de leurs regroupements.

1. Dans cet ouvrage, Pays, avec une majuscule, désigne ce type particulier de projet de territoire, pour bien distinguer ce sens des autres sens possibles du mot.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, du 4 février 1995, dite loi Pasqua, à l'origine de l'émergence des Pays, mentionnait le *territoire de vie*, plutôt rural, comme référence de constitution des périmètres, accordant ainsi une importance à la cohérence du territoire en matière d'accès aux services. La loi Voynet de 1999 fait évoluer l'échelle territoriale de référence vers les bassins de vie, introduisant ainsi une volonté d'élargissement des périmètres et d'articulation des espaces ruraux avec les pôles urbains et leur périphérie. Dans le contexte de généralisation de l'intercommunalité impulsée par la loi de 1992 (loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République), la loi Voynet a imposé la cohérence des périmètres des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avec ceux des Pays (un EPCI devant être entièrement intégré dans un seul Pays) afin d'améliorer la coordination des échelons territoriaux d'action publique. Cette condition fait sensiblement évoluer la nature des Pays vers des fédérations d'EPCI.

Il résulte de cette démarche volontaire de coopération un processus progressif de constitution des Pays, débouchant sur des formes hétérogènes dans l'espace. Le processus de création des Pays est parti, en 2000, d'initiatives fortement soutenues par quelques Régions très volontaristes (Bretagne, Centre et Lorraine). Leur nombre s'accrut rapidement dans la première moitié des années 2000, sous l'effet des incitations financières apportées par les contrats de plan entre État et Région (Doré, 2009), et la quasi-totalité du territoire national fut couvert à la fin de la décennie (tableau 11.1, figure 11.1). Actuellement, ce sont principalement certaines grandes agglomérations, telles que Paris (et plus largement l'Île-de-France), Marseille, Nantes, Lille, Strasbourg, Dijon, qui échappent à la politique des Pays ou à leur équivalent. Cette couverture rapide, nettement plus rapide que celle de l'intercommunalité, qui aura mis plus de 20 ans à se généraliser, confirme l'intérêt qu'y ont trouvé, d'une part, les collectivités territoriales, disposant ainsi d'espaces structurés de mise en œuvre de politique territoriale, et, d'autre part, les acteurs locaux, voyant dans ce dispositif souple de coopération, une capacité d'implication locale pour porter à connaissance les besoins, attentes et stratégies locales et une capacité à adapter les dispositifs d'intervention aux contextes spatiaux, socio-économiques et sociopolitiques locaux.

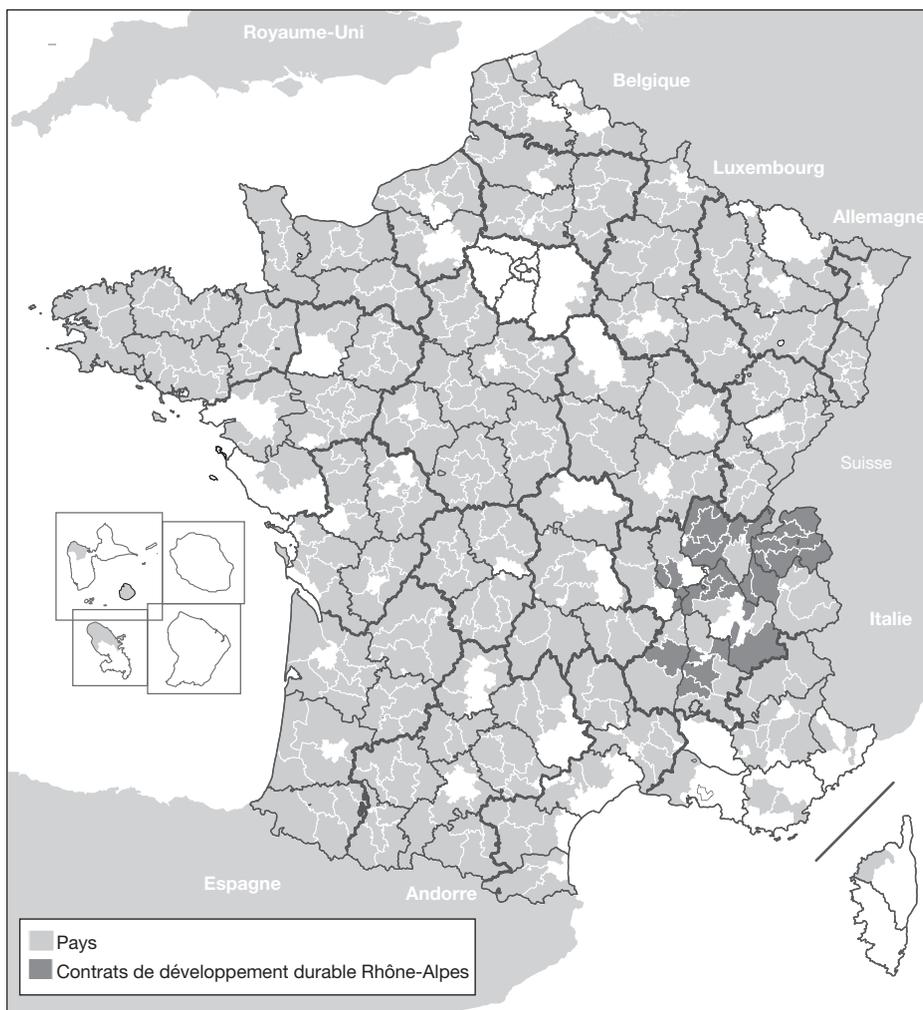
**Tableau 11.1.** Évolution du nombre de Pays en France.

	1 <sup>er</sup> janvier 2004 <sup>(1)</sup>	1 <sup>er</sup> janvier 2008 <sup>(2)</sup>	1 <sup>er</sup> janvier 2011 <sup>(2)</sup>
Nombre de Pays	298	362	395 <sup>(3)</sup>
Part de la population française concernée	Nc <sup>(4)</sup>	47 %	50 %
Part de la superficie du territoire concernée	Nc <sup>(4)</sup>	81 %	84 %

1. Sources des données : ETD-centre de ressources du développement territorial. 2. Source des données : Association de promotion et de fédération des Pays. 3. Dont 25 contrats de développement durable Rhône-Alpes, procédure territoriale assimilée à celle des Pays. 4. Donnée non connue.

## Des Pays de plus en plus structurés par les villes

Les configurations spatiales qui résultent des choix de coopération des acteurs locaux sont diversifiées, mais l'ambition de faire des territoires de projet des territoires d'articulation des aires urbaines avec les espaces ruraux environnants est dans une large mesure un



**Figure 11.1.** Couverture du territoire national (métropole et départements d'outre-mer) en Pays ou procédures équivalentes en 2011. ©Association de promotion et de fédération des Pays

pari gagné. S'appuyant sur le zonage en aires urbaines de 1996 et son complément pour le rural (ZAU-ER) de l'Insee (voir l'encadré 1, p. 33), Aubert *et al.* (2006a) ont proposé une typologie spatiale des Pays existant en 2004, qui distinguait cinq types spatiaux de Pays. Quelques enseignements ont pu en être dégagés. Tout d'abord, les périmètres de quatre types de Pays regroupaient des communes ou des intercommunalités relativement homogènes, au sein des pôles urbains, des communes périurbaines ou de l'espace à dominante rurale. Cependant un type de Pays relativement important (caractérisant près de trois Pays sur dix) articulait des communes de l'espace urbain avec une large couronne périurbaine et/ou avec un arrière-pays rural plus ou moins éloigné; ce type de Pays a donc été défini comme composite. Les Pays ruraux étaient les plus nombreux, représentant à eux seuls quatre Pays sur dix, mais près du tiers des Pays (ensemble des Pays d'agglomération,

des Pays urbains et des Pays périurbains) structuraient des aires urbaines et, si on leur ajoutait les Pays composites, près de six Pays sur dix étaient donc structurés par des pôles urbains (tableau 11.3).

Nous avons actualisé cette typologie en 2013, de manière à prendre en compte, d'une part, les 395 territoires de projet existant en France au 1<sup>er</sup> janvier 2011<sup>2</sup> et, d'autre part, l'actualisation du zonage en aires urbaines de 2010 (ZAU 2010 décrit dans l'encadré 1, p. 33). La nouvelle typologie des Pays ainsi définie<sup>3</sup> confirme la distinction des quatre grands types spatiaux de Pays, chacun pouvant être décliné en sous-types (tableau 11.2). Ces critères de classification ont également été appliqués aux données de 2011 en prenant en référence, cette fois, le zonage en aires urbaines de 1996 et son complément rural, afin d'identifier l'impact de l'évolution de la structure urbaine et des reconfigurations des relations entre ville et campagne sur les profils spatiaux des Pays.

**Tableau 11.2.** Actualisation de la typologie spatiale des Pays sur la base du zonage en aires urbaines (ZAU) de 2010.

Typologie spatiale des Pays		Critères de construction des types	
Types agrégés	Types détaillés		
Pays d'agglomération ou urbains	Pays d'agglomération	Plus de 70% de la population réside dans une grande ou une moyenne aire urbaine Présence d'au moins un grand ou un moyen pôle urbain (plus de 5 000 emplois)	Le Pays compte un pôle urbain de plus de 50 000 habitants
	Pays urbains		Pas de pôle urbain de plus de 50 000 habitants
Pays périurbains	Pays périurbains sans relais	Plus de 70% de la population réside dans les couronnes périurbaines de grands ou moyens pôles ou dans d'autres communes périurbaines multipolarisées	Aucun pôle urbain
	Pays périurbains avec relais		Aucun grand ni moyen pôle urbain Au moins un petit pôle (de 1 500 à 5 000 emplois)
Pays ruraux	Pays ruraux non polarisés	Plus de 70% de la population réside dans des communes isolées, hors de l'influence des pôles, ou dans une aire urbaine de petit pôle	Aucun pôle urbain
	Pays ruraux monopolaires		Un petit pôle urbain
	Pays ruraux maillés		Au moins deux petits pôles
Pays composites	Pays composites non polarisés	Ne répond pas aux critères de définition d'un Pays d'agglomération, d'un Pays urbain, d'un Pays périurbain, ou d'un Pays rural	Aucun pôle urbain
	Pays composites monopolaires		1 grand ou moyen pôle urbain
	Pays composites multipolaires		Au moins 2 grands, moyens ou petits pôles urbains

2. Correspondant aux 370 Pays et aux 25 territoires de projet de Rhône-Alpes en contrat de développement durable (selon les données de l'Association de promotion et de fédération des Pays pour 2011).

3. Elle s'appuie sur l'application de seuils aux critères de classification retenus (part de la population du Pays résidant dans chaque catégorie d'espace du zonage en aires urbaines 2010 et nombre de grands, moyens ou petits pôles urbains) au lieu de la méthode de classification hiérarchique ascendante privilégiée dans la typologie de 2006.

Les résultats des typologies spatiales des Pays (tableau 11.3) permettent d'observer deux plans d'évolution des caractéristiques spatiales des Pays entre 2004 et 2011. Le premier porte sur le profil des nouveaux Pays, constitués dans la seconde moitié des années 2000, par rapport à ceux étudiés en 2006. Le second porte sur l'observation de l'impact de la reconfiguration des relations entre ville et campagne sur le profil spatial des territoires de projet.

**Tableau 11.3.** Typologie spatiale des Pays en 2004 et 2011, selon différentes méthodes (d'après les données de la Datar et de l'Insee).

Types spatiaux		Typologie des Pays de 2004, selon les critères de Aubert <i>et al.</i> (2006a), avec le zonage ZAU-ER <sup>(1)</sup>		Typologie des Pays de 2011 selon nos critères <sup>(2)</sup>			
				Avec le zonage ZAU-ER <sup>(1)</sup>		Avec le zonage en aires urbaines de 2010	
		Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Pays d'agglomération et Pays urbains	ensemble	45	15,4	116	29,4	149	37,7
	Pays d'agglomération	-	-	60	15,2	59	14,9
	Pays urbains	-	-	56	14,2	90	22,8
Pays périurbains		45	15,4	54	13,7	62	15,7
Pays composites	ensemble	81	27,8	112	28,4	145	36,7
	monopolaires	-	-	23	5,8	55	13,9
	multipolaires	-	-	75	19,0	51	12,9
	non polarisés	-	-	14	3,5	55	13,9
Pays ruraux	ensemble	120	41,2	113	28,6	39	9,9
	ruraux maillés	44	15,1	51	12,9	16	4,1
	monopolaires	76	26,1	49	12,4	16	4,1
	non polarisés			13	3,3	7	1,8
Ensemble des Pays en France		291 <sup>(3)</sup>	100	395	100	395	100

(1). Zonage en aires urbaines et aires d'emploi de l'espace rural. (2). Critères définis dans le tableau 11.2.

(3). L'écart de ce total avec celui du tableau 11.1 résulte de l'exclusion dans cette typologie de 7 Pays n'ayant pas à l'époque de périmètre d'étude stabilisé.

Sur le premier plan d'analyse, à typologie de zonage en aires urbaines constante (comparaison des chiffres des colonnes 1 et 3, pour les effectifs, 2 et 4, pour les pourcentages), les travaux de 2006 montrent que plus d'un Pays sur quatre avait des caractéristiques rurales bien marquées en 2004, et seulement un sur sept concernait des contextes urbains. Les fondements de la loi Pasqua de 1995 à l'origine de la politique des Pays, orientant explicitement ce dispositif en direction des espaces ruraux, expliquent probablement en partie ce constat. L'ambition affirmée par la loi Voynet de 1999 de renforcer l'articulation entre ville et campagne s'est traduite dans la géographie des Pays de 2011, par le maintien de profils de relative homogénéité spatiale des Pays (plus de 70 % d'entre

eux sont principalement localisés soit dans des aires urbaines, soit en zones périurbaines, soit en zones rurales), mais les Pays d'agglomération et les Pays urbains réunis sont trois fois plus nombreux en 2011 qu'en 2004. Le nombre de Pays périurbains progresse légèrement mais reste stable en terme relatif. Les territoires composites, incarnant plus explicitement l'ambition de la loi du point de vue de l'articulation d'espaces urbains et d'espaces ruraux, sont en progression, mais se maintiennent dans une proportion de trois Pays sur dix.

Le second plan d'analyse montre qu'à périmètre constant (comparaison des chiffres des colonnes 3 et 5, pour les effectifs, ou 4 et 6, pour les pourcentages) l'actualisation du ZAU révèle de profondes évolutions dans les dynamiques ville-campagne internes aux Pays. Le constat le plus saisissant, lorsqu'on applique le zonage en aires urbaines de 2010, est la quasi-disparition de la configuration des Pays considérés comme ruraux, qui représentent moins de 10 % des territoires de projet alors que les configurations urbaines (ensemble des Pays d'agglomération et des Pays urbains) et les configurations composites, chacune à peu près à part égale, caractérisent à elles deux les trois quarts des territoires de projet. Ces évolutions combinent plusieurs types de restructuration spatiale. L'accroissement du nombre de territoires de projet de type agglomération ou de type urbain (+33) est due, d'une part, à l'accroissement de la taille de certaines unités urbaines, qui fait évoluer une quinzaine de Pays périurbains vers le statut de Pays urbains, d'autre part, à l'accroissement de l'attractivité des grands ou moyens pôles pour les actifs résidant dans les communes rurales, qui fait basculer des configurations de territoires composites vers des configurations urbaines. L'accroissement significatif des territoires de type composite (+33) résulte principalement du processus de changement de statut observé pour 74 Pays ruraux, quand on passe du zonage en aires urbaines et son complément rural au zonage de 2010, ces Pays ruraux évoluant ainsi vers une configuration plus graduée, de l'urbain jusqu'au rural. Enfin, si le nombre de territoires périurbains varie moins fortement, son augmentation (+8) provient notamment de l'étalement de l'influence périurbaine au sein de Pays ruraux ou composites.

Puisque plus de 80 % des pôles urbains (les grands et les moyens, dans le nouveau zonage en aires urbaines) sont désormais intégrés dans un périmètre de Pays, le maillage national par des territoires de projet ne peut plus être assimilé à une politique des territoires ruraux. Ce constat atteste d'un relatif succès de l'ambition de structuration de territoires de projet infrarégionaux par les pôles urbains. Il soulève immanquablement des questions quant à la signification de ces reconfigurations territoriales et à leurs impacts sur le développement des territoires ruraux, dans un contexte de réformes des collectivités territoriales et de l'intercommunalité, jugées par certains observateurs comme servant les intérêts des villes.

## **Des types de Pays aux figures de territoire : différenciation des formes de développement et inégalités socio-territoriales**

Cette géographie des Pays, marquée par l'importance de la polarisation urbaine et la formation de Pays plus composites, peut recouvrir des logiques internes ou des dynamiques régionales qui ne découlent pas de la simple appartenance à l'une ou l'autre des

catégories d'espace. En partant d'une analyse de la manière dont les acteurs se localisent, entrent en relation, s'approprient et construisent leur territoire, il apparaît une tendance à la différenciation des formes de développement et à l'accroissement des inégalités socio-spatiales. La géographie en devient plus complexe ; des Pays périurbains peuvent être associés à une logique sélective d'entre-soi des catégories aisées ou au contraire relever d'une union en creux des pauvres associés au périurbain *low cost* (Sencébé, 2012). Le rural attractif de la campagne supposée préservée, cadre de vie ou destination touristique, ne saurait faire oublier, dans ce grand mouvement de renaissance rurale (Kayser, 1990), la campagne grise des friches industrielles et de la dévitalisation que vivent encore les communes membres de la *diagonale du vide*<sup>4</sup>. À l'échelle nationale, certaines analyses font également apparaître le creusement des écarts entre les *régions qui gagnent et celles qui perdent*, sur le plan démographique (Laganier et Vienne, 2009) ou sur celui de l'attractivité économique (Sourd, 2012). Trois principaux facteurs sont venus redéfinir les conditions mêmes du développement local en ouvrant la voie à davantage d'inégalités et de différenciations territoriales :

- le rapport à la mobilité devient un enjeu de classement des individus dans la hiérarchie sociale et un facteur d'inégalité (Kaufmann, 2006) ; dans ce contexte, la localisation des individus devient une question de choix, pour ceux qui en ont les moyens (Bourdin, 2000), et le rapport aux lieux peut relever de la stratégie, soutenue par les valeurs de la *citité par projet* (Boltanski et Chiapello, 1999)<sup>5</sup> ; la géographie des classes sociales se recompose en traçant les contours de zones embourgeoisées et de ghettos sociaux (Guilluy et Noyé, 2004) ; ainsi avons-nous montré (Lépicié et Sencébé, 2007) que la figure du « néo-rural », mise en avant comme signe de renaissance rurale, n'en recouvrait pas moins des profils migratoires divers dont une partie relevait de processus d'éviction des catégories populaires hors des villes ;
- la diversification des fonctions associées aux espaces ruraux, mis en lumière par Perrier-Cornet (2002) autour du triptyque de la campagne *productive, cadre de vie et nature*, vient également redéfinir les orientations du développement rural ; la superposition de ces fonctions revendiquées par diverses catégories d'acteurs débouche alors sur des requalifications territoriales où l'une des fonctions prend le dessus, ce qui alimente ainsi la « patrimonialisation » des campagnes (Sencébé, 2002) et leur « environnementalisation », c'est-à-dire la mise en avant de la campagne-nature au détriment des autres usages (Alphandéry et Pinton, 1998) ;
- la territorialisation des politiques publiques tend également à accentuer la différenciation des formes de développement et les inégalités entre territoires ; la place accordée aux acteurs locaux dans la gouvernance du développement tend à renforcer la diversité des modes de fonctionnement des territoires de projet (notamment les Pays) selon la variabilité des jeux sociopolitiques locaux (Aubert *et al.*, 2006b).

À partir de ces tendances, complexes et non linéaires dans leurs effets, nous avons tenté de dégager des figures de territoires en synthétisant les résultats de divers travaux. Ces quatre figures s'articulent autour des logiques de peuplement et de migration, des relations

4. Expression de la Datar dans les années 1960, pour décrire la France des faibles densités, de l'exode rural et de la dépopulation, sur une large bande, allant des Landes à la Meuse, qui s'est depuis rétrécie.

5. Dans ce type de cité, qui s'inscrit dans le nouvel esprit du capitalisme néolibéral des années 1980, le succès personnel (la grandeur des êtres) tient à la capacité à élaborer sans cesse de nouveaux projets, ce qui permet d'accroître ses réseaux, mais ce qui suppose de grandes flexibilité et mobilité et provoque une fragilisation des dispositifs de solidarité collective et une précarisation des trajectoires et situations personnelles, en l'absence de liens durables.

entre villes et campagnes et des jeux d'acteurs (Sencébé, 2009). Nous mettons ici l'accent sur la dimension sociale du développement – sans nier son substrat matériel et sa dimension économique. En effet, s'il y a toujours des dotations factorielles et des territoires mieux dotés que d'autres, aujourd'hui l'État est aussi moins redistributif et aménageur et il y a plus de compétition entre les individus, pour accéder aux lieux les plus valorisants, et entre les territoires, pour attirer les activités et populations jugées les plus intéressantes.

Le repli et la recherche de préservation naissent dans les territoires en difficulté, marqué par le déclin démographique, la perte de diversité sociale et/ou la mono-activité (industrielle ou agricole). Pour rendre compte de ce processus nous avons nommé notre première figure la « forteresse du vide » ; elle protège ceux qui y vivent autant qu'elle les enferme, dans l'attachement à un lieu autant qu'à un destin social. La faible diversité sociale permet difficilement l'enclenchement de dynamique coopérative entre élus locaux qui tentent chacun de maintenir le peu d'habitants et de services qui leur restent. Si cette logique marque particulièrement certains Pays ruraux (caractérisés par la dévitalisation démographique ou la désindustrialisation), elle peut aussi concerner certains Pays périurbains qui concentrent des ménages précaires dans les zones les moins bien desservies des aires urbaines.

La haute qualité territoriale est une logique sociale de développement qui naît dans le contexte brossé par Perrier-Cornet (2002), où la défense du cadre de vie ou de la nature peut donner lieu à des pratiques distinctives et sélectives souvent parées des atours du développement durable. Le *poujadisme territorial* que permettent certaines appropriations de la campagne-nature n'en est qu'un exemple. La valorisation des ressources locales soutient également le surinvestissement de certaines catégories d'acteurs dans la revalorisation de leur territoire, ce surinvestissement pouvant devenir un facteur d'exclusion vis-à-vis de certaines populations. Le « club », qui en constitue la figure, peut s'incarner là aussi autant du côté périurbain que du côté rural. Les « clubs résidentiels » du périurbain haut-de-gamme jouent sur une stratégie de sélection par l'urbanisme et sur une fonction « cadre de vie », en déléguant aux pôles urbains les fonctions d'emploi ou d'équipements de gamme supérieure. Les « clubs patrimoniaux ou environnementaux » du rural reposent, à travers l'engagement de « néo-ruraux » devenus des notables, sur des stratégies de préservation d'une qualité (de paysage, de relations sociales, d'économie de proximité, de nature...) parfois chèrement acquise ou reconstruite à partir d'une situation initiale de dévitalisation.

Les dynamiques de recherche d'alternative et d'autonomie sont le propre de territoires marqués par une certaine diversité de leurs populations et de leurs fonctions. La recherche d'alternative de développement s'entend comme une forme de résistance à l'absorption dans le giron de pôles urbains, ou de spécialisation sociale ou économique. On pourrait dire que c'est le propre des Pays composites et des territoires ruraux maillés par de petites villes, mais cela peut concerner également des espaces qui se trouvent juste à la lisière entre le rural et le périurbain et qui refusent le destin de cités-dortoirs. La stratégie est inverse de celle précédemment évoquée ; le maintien d'une diversité sociale par certaines politiques locales de l'habitat, la préservation de la fonction productive du territoire en direction de l'activité agricole ou de l'industrie en sont les ingrédients. Le renforcement de l'influence des villes moyennes sur les communes rurales ainsi que sur les pôles moyens ou petits, mis en évidence dans la section précédente, pourrait fragiliser ces stratégies, pourtant favorables à la mixité sociale et fonctionnelle.

Enfin, certains territoires jouent la carte de la compétitivité, plutôt fondée sur la valorisation des fonctions résidentielles ou patrimoniales, en prenant appui sur l'identité locale. Leur stratégie est moins celle d'une sélectivité à leur entrée, qui caractérise la figure du « club », que celle d'une compétition fondée sur la différenciation vis-à-vis des autres territoires, grâce au marketing qui doit permettre de les faire connaître et reconnaître. Il s'agit des campagnes intermittentes (Mora, 2008), qui vendent à une clientèle extérieure présente par intermittence sur leur territoire (résidents secondaires, touristes) les atouts de leur cadre de vie, leur terroir à déguster sur place et leurs aménités naturelles, en valorisant leur accessibilité (*un coin de verdure à 1 h de Paris*) et leur desserte en nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), favorable au télétravail. Cette forme de développement comporte deux limites. Tout d'abord, elle peut engendrer la segmentation locale du marché de l'emploi (saisonniers *versus* permanents) et, au-delà des situations de précarité, une hausse forte des prix immobiliers mettant en difficulté certaines populations locales. Par ailleurs, la recherche de différenciation compétitive produit une standardisation des formes de développement ; alignement des services, des formes d'habitats et des prestations touristiques selon une logique marchande, modalités de mise en folklore supposées attractives pour la clientèle, en sont les ressorts.

## Des effets de la territorialisation des politiques publiques sous conditions

### Les objectifs louables mais ambigus du développement territorial

La prise en compte des spécificités locales, l'appel à la participation des acteurs locaux dans des formes de gouvernance plus horizontales et sortant de la logique descendante de l'aménagement qui était celle d'un État jacobin tout-puissant ont suscité maints espoirs parmi les adeptes du développement local et les acteurs des périphéries rurales. Favoriser les politiques publiques visant à activer toutes les sources de croissance locale pour alimenter les croissances régionale et nationale est défendable dans des contextes français et européen de morosité économique et financière. Les territoires de projet incarneraient ainsi une forme renouvelée d'efficacité économique des politiques publiques (Berriet-Sollic et Trouvé, 2013) et la politique des Pays constituerait une innovation institutionnelle importante de par sa capacité à articuler des dispositifs d'intervention publics locaux et supraterritoriaux (Gilly et Wallet, 2005).

Si elle améliore la capacité à identifier et à mobiliser les ressources et les atouts spécifiques des territoires, en tenant compte de l'hétérogénéité des besoins et des préférences des acteurs locaux, la territorialisation des politiques publiques est génératrice d'inégalités socio-économiques. L'accroissement de la mobilité des ménages et des actifs et la globalisation des échanges économiques accentuent la mise en compétition des territoires, qu'il s'agisse de l'accès au marché final ou de l'accès à des compétences attractives, des entreprises et des ménages. Les politiques territoriales privilégient ainsi la logique allocative de l'efficacité économique, dont la finalité est de faire évoluer la situation des territoires vers un optimum social, par rapport à la logique redistributive, qui se préoccupe d'égalité des chances, basée sur un critère de justice sociale (Schaeffer et Aubert, 2010). Les objectifs de développement économique et ceux de cohésion sociale que les décideurs publics assignent souvent aux politiques territoriales peuvent ainsi apparaître antagonistes.

En effet, le mode de développement promu à travers les territoires de projet est conditionné à des ressources internes qui sont loin d'être également réparties. Ceux qui n'ont que leurs friches industrielles ou leur déshérence sociale à mettre en avant ont peu de chance de figurer dans le palmarès des *régions qui gagnent*. Le développement suit une logique cumulative. L'absence de ressources, la dévitalisation, le déclin démographique ou économique d'un territoire ne permettent pas d'atteindre la diversité sociale nécessaire à l'entente et au travail collaboratif. L'union dans l'adversité trouve souvent ses limites dans le faible renouvellement des élites au sein de territoires sur lesquels règnent des notabilités clientélistes.

### Des effets territoriaux indéniables...

Le paradigme du développement territorial s'appuie sur une capacité des acteurs locaux à s'entendre, à gérer des procédures et à maîtriser des dispositifs complexes, et à produire des référentiels d'actions publiques (Gerbaux et Muller, 1992). L'analyse des impacts des politiques territorialisées met le plus souvent l'accent sur les processus de mobilisation des acteurs et d'innovation institutionnelle. L'implication d'acteurs socio-économiques au sein des conseils de développement des Pays ou au sein des groupes d'action locale des projets Leader (liaison entre les acteurs du développement rural) montre qu'elle conduit à rompre avec la primauté des coopérations verticales au sein de secteurs cloisonnés et à favoriser des coopérations horizontales.

Le constat que la démultiplication des dispositifs territoriaux est associée à une convergence des périmètres des projets de territoire semble légitimer la pertinence de l'échelle infrarégionale de fédération de groupements de communes. En 2013, selon les chiffres de l'Association de promotion et de fédération des Pays, les trois quarts des Pays sont, totalement ou partiellement, couverts par un schéma de cohérence territoriale (Scot) et plus du quart de ces schémas sont établis sur le même périmètre qu'un Pays. Près de la moitié des Pays ont conçu et mis en œuvre des pôles d'excellence rurale en articulation étroite avec la stratégie de la charte de développement du Pays. Les projets Leader, dispositif pionnier des politiques territoriales de développement rural au début des années 1990, sont aujourd'hui portés dans huit cas sur dix par des Pays. Enfin, de plus en plus, d'autres dispositifs plus thématiques sont articulés avec les territoires de projet (les Pays d'art et d'histoire, les dispositifs de transition énergétique ou encore les contrats locaux de santé, systématiquement portés par les Pays en Bretagne, par exemple). Le territoire de projet s'affirme ainsi comme une échelle pertinente de la planification stratégique et de la mise en cohérence de politiques territoriales et de certaines politiques sectorielles.

### ... sous condition de l'existence d'une ingénierie territoriale

À cela s'ajoute l'importance de l'ingénierie de conception et de gestion des procédures de développement territorial. Son déploiement est très sensible aux capacités financières et d'encadrement des structures porteuses des Pays et au volontarisme des Régions à doter les territoires de ces compétences. Le développement territorial suppose, d'une part, la professionnalisation des élus locaux (qui doivent être capables d'entrer dans une logique de gestion par projet et de gérer différents dossiers de plus en plus techniques) et, d'autre part, la constitution d'équipes techniques d'ingénierie territoriale. De ce point de vue, pour gérer des projets et décrocher des contrats et financements, les collectivités

(ou leurs groupements) capables de se doter d'équipes techniques conséquentes, grâce à leurs ressources fiscales ou à leurs dynamiques propres, se différencient nettement de celles qui n'y parviennent pas du fait de leurs faibles moyens. En effet, la logique de guichet de l'État aménageur laisse place à une logique d'audit menée par un État animateur qui exerce ainsi un *gouvernement à distance* (Epstein, 2009) à travers les appels à projets, pour bon nombre de ses dispositifs territoriaux (pôles de compétitivité ou d'excellence rurale, projet Leader, etc.). Les collectivités et les territoires qui n'ont que peu de moyens d'ingénierie sont alors sommés de faire appel à l'expertise extérieure, qui peut prendre les visages des érudits locaux, des chercheurs, mais aussi, et le plus souvent, des bureaux d'études spécialisés, à travers lesquels s'opère une certaine standardisation des procédures de développement (Jeannot, 2005 ; Lapostolle, 2010 ; Sencébé *et al.*, 2013). L'expertise qui s'impose ainsi comme modalité de rationalisation et de légitimation de l'action publique tend donc à homogénéiser les modèles de développement. Les recettes adaptées à chaque configuration territoriale, apprises dans les formations supérieures, sont appliquées avec la même ferveur par les générations de développeurs qui investissent chaque année les diverses régions, mais elles le sont sous contrainte des moyens dont disposent les territoires pour financer leur mise en diagnostic et en projet, du prix de journée d'un bureau d'études et de l'âpre concurrence que se livrent les structures qui peuplent le monde de l'expertise territoriale.

## Le devenir du processus de territorialisation

La territorialisation des politiques publiques a progressivement investi un champ de plus en plus large des dispositifs publics en France. Elle a été amorcée dans les années 1980, avec la décentralisation de l'État et la régionalisation. Elle s'est développée à travers le rôle stratégique acquis par les Régions dans les domaines du développement économique, de l'aménagement du territoire et de la formation professionnelle. Elle s'est ensuite diffusée à un niveau plus local à travers l'intercommunalité, qui a permis d'accroître les capacités d'investissement et d'action des communes. Ce processus de territorialisation dans lequel l'État a conservé un rôle important de chef d'orchestre s'est prolongé par la généralisation de territoires de projet à une échelle intermédiaire, infrarégionale et supralocale, qui connaît peu d'équivalent en Europe.

Ces territoires de projet, qui se sont progressivement institutionnalisés sur la base de divers dispositifs expérimentaux, sont des lieux où s'expriment des formes de mobilisation sociale de nature variée, et qui mettent en œuvre des formes de développement influencées par l'histoire locale et la manière dont s'établissent les relations entre ville et campagne. Les évolutions contemporaines de la localisation des emplois et des ménages vont dans le sens d'une accentuation des interactions entre espaces ruraux et espaces urbains. Les territoires de projet s'ajustent progressivement à ces évolutions, conduisant à une relative homogénéisation des profils de territoire de projet, sur le plan de leur composition géographique. Pour autant, ces configurations n'en recouvrent pas moins des logiques sociales de développement de plus en plus contrastées. La géographie des classes sociales ne s'homogénéise pas et suit les sentiers de l'entre-soi distinctif, pour les uns, ou de l'agrégation ségréguée, pour les autres. La question de l'ingénierie paraît stratégique car elle constitue un des leviers de mise en valeur des ressources endogènes. Mais la dotation en ingénierie dans les territoires disposant de peu de ressources est souvent très

faible, ce qui tend à favoriser des mécanismes de redoublement des inégalités. Faudrait-il alors penser à un service public de l'ingénierie ? L'heure semble plutôt à la réduction des budgets publics et à un nouveau rôle de l'État qu'illustrent bien les récentes DDT (directions départementales des Territoires, créées par fusion des directions départementales de l'Équipement et des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt). Les fonctions d'études et de prospectives y sont devenues prédominantes et sont établies avec une distance vis-à-vis des communes, qui vivent ici la fin de la régulation croisée en même temps que celle des bureaux d'études publiques que constituaient les anciennes subdivisions des directions de l'Équipement (Sencébé *et al.*, 2013).

Le risque est alors de voir s'intensifier les inégalités territoriales avec, d'un côté, des territoires bénéficiant de compétences et de ressources propres, leur permettant de valoriser leurs points forts tout en étant en mesure de prendre en charge les infrastructures et les services nécessaires, et, d'un autre côté, des territoires à faible densité économique, éloignés des centres de décisions et des ressources – administratives, d'expertise et d'ingénierie –, dépendant d'un volontarisme local et ne disposant que de faibles marges de manœuvre. Dans un contexte actuel qui promeut le développement compétitif *des* territoires en lieu et place de l'ancien paradigme d'aménagement *du* territoire, la concentration des moyens dans les territoires porteurs de fortes dynamiques de développement économique et d'innovation est perçue comme un moyen de répondre à l'impératif de réduction des dépenses publiques. Ce sont aujourd'hui les métropoles et les grandes agglomérations qui se lancent dans la compétition urbaine nationale ou internationale, pariant sur les effets de diffusion de cette croissance sur l'ensemble de leur territoire d'influence. Ce modèle de développement régional monocentrique est-il compatible avec un modèle de développement régional multipolaire fondé sur des complémentarités entre les agglomérations, les villes moyennes et leur arrière-pays périurbain ou rural ?

L'orientation des politiques publiques vers la logique de l'efficacité économique tend à accorder un rôle de plus en plus fort aux pôles urbains, comme l'attestent certaines dispositions de la réforme des collectivités locales (création des métropoles, des pôles métropolitains). Par ailleurs, la tension forte sur les finances publiques, tant à l'échelle de l'État qu'à celle des collectivités territoriales ou locales, conduit à affaiblir les mécanismes de péréquation à l'intérieur du territoire national. Elle mène également à une forte rationalisation institutionnelle, peu favorable au dispositif de mobilisation des acteurs dans les processus de développement. La nouvelle étape d'autonomie des Régions, qui se traduit notamment par le transfert de la gestion des politiques de développement rural européennes, marque un tournant pour l'avenir des politiques territoriales. Certaines régions, comme le Languedoc-Roussillon, ont d'ores et déjà pris leur distance pour privilégier une politique favorisant le rayonnement de leur métropole régionale, alors que d'autres ont confirmé leur volonté de fonder leurs politiques régionales sur les territoires de projet infrarégionaux.

## Références bibliographiques

- Alphandéry P., Pinton F., 1998. Le « pays » territoire de l'environnement ? La protection de la nature en Puisaye. *Sciences de la société*, 45, 119-138.
- Aubert F., Lépicier D., Perrier-Cornet P., 2006a. Structure des territoires : une analyse des disparités micro-régionales à l'échelle des Pays en France. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2, 203-225.

- Aubert F., Lépicié D., Perrier-Cornet P., Sencébé Y., 2006b. La construction de territoires micro-régionaux et leur signification économique : le cas des « pays » en France. *Revue canadienne des sciences régionales/ Canadian Journal of Regional Science*, 29/1, 85-102.
- Berriet-Sollicé M., Trouvé A., 2013. Développement des territoires de projet. Quels enjeux pour les politiques rurales ? *Économie rurale*, 335, 6-18.
- Boltanski L., Chiapello E., 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- Bourdin A., 2000. *La question locale*, Presses universitaires de France, Paris.
- Doré G., 2009. Les « pays », espaces de stratégies de développement ?, In : *Communication au XLVI<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF*, 6, 7 et 8 juillet 2009, Clermont-Ferrand, France, Association de science régionale de langue française, 28 p.
- Epstein R., 2009. Après la territorialisation : le gouvernement à distance, In : *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives* (M. Vannier, dir.), Presse universitaire de Rennes, Rennes, 131-139.
- Gerbaux F., Muller P., 1992. Les interventions économiques locales. *Pouvoirs locaux*, 60, 99-114.
- Gilly J.P., Wallet F., 2005. Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des pays en France. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2005/IV, 699-722.
- Guilluy C., Noyé C., 2004. *Atlas des nouvelles fractures sociales en France*, collection Atlas/Monde, Autrement.
- Jeannot G., 2005. Les métiers flous du développement rural, *Sociologie du travail*, 47(1), 17-35.
- Kaufmann V., 2006. Motilité, latence de mobilité et modes de vie urbains, In : *La ville aux limites de la mobilité* (M. Bonnet, P. Aubertel, eds), Puf, 223-233.
- Kayser B., 1990. *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*, Armand Colin, Paris, 316 p.
- Laganier J., Vienne D., 2009. Recensement de population de 2006 - La croissance retrouvée des espaces ruraux et des grandes villes. *Insee Première*, 1218, 6.
- Lapostolle D., 2010. L'ingénierie territoriale vue des pays : une bureaucratie professionnelle en gestation, thèse de l'université Lyon 2 et de l'Institut d'études politiques de Lyon.
- Lépicié D., Sencébé Y., 2007. Migrations résidentielles de l'urbain vers le rural en France : différenciation sociale des profils et ségrégation spatiale. *EspaceTemps.net*, < <http://www.espacetemps.net/en/articles/migrations-residentielles-de-lrsquourbain-vers-le-rural-en-france-differenciation-sociale-des-profils-et-segregation-spatiale-en/> > (consulté le 22 août 2014).
- Mora O., 2008. *Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030. Des relations villes-campagnes en émergence ?*, collection Science Update, éditions Quae, Paris, 112 p.
- Perrier-Cornet P., 2002. *Repenser les campagnes*, éditions de l'Aube et Datar, La Tour d'Aigues, France, 279 p.
- Schaeffer Y., Aubert F., 2010. La pertinence de la politique rurale à l'aune des théories de la justice. *Revue d'études en agriculture et environnement*, 91(1), 73-101.
- Sencébé Y., 2002. Des bons usages de l'enclavement : une analyse sociologique du « pays du Diois », In : *« Pays » et territoires. De Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire* (A. Bleton-Ruget, P. Bodineau et J.-P. Sylvestre, dir.), éditions universitaires de Dijon, Dijon, France, 101-115.
- Sencébé Y., 2009. Une lecture des inégalités et des différenciations de développement local à travers quatre figures de territoire. *Espace, populations, sociétés*, 2009-1, 17-27.
- Sencébé Y., 2012. La périurbanité : entre conditions sociales et genres de vie. *Les Cahiers de l'IAU îdF*, 161, 31-34.
- Sencébé Y., Pinton F., Alphandery P., 2013. Le contrôle des terres agricoles en France : du gouvernement par les pairs à l'action des experts. *Sociologie*, 3, 251-268.
- Sourd C., 2012. L'attractivité économique des territoires. *Insee Première*, 1416, 4.

## Chapitre 12

# **Les conflits d'usage : une analyse économique de la contestation de la décision publique locale**

MARC GUÉRIN ET PHILIPPE JEANNEUX

Les querelles séculaires engendrées par la contestation des bornages, l'aliénation des chemins ou la déprédation des sous-bois ont profondément marqué l'histoire agraire française. Plus spécifiques au XIX<sup>e</sup> siècle, les affrontements souvent violents liés au partage des communaux, à la transgression du code forestier ou à la mise sous tutelle publique de certains terrains de montagne illustrent également l'ancienneté de ces conflits. Depuis la décennie 1980-1990, le thème des conflits d'usage dans les espaces ruraux ou périurbains s'est renouvelé profondément. Le redressement démographique amorcé depuis trente ans, qui touche une part majeure des campagnes et l'amélioration de l'accessibilité de l'ensemble d'entre elles, entraîne une concurrence croissante entre les activités de production (agricoles ou industrielles), de résidence, de loisirs et de préservation de l'environnement. Cette compétition entre pratiques stimule les conflits d'usage entendus au sens large comme des conflits liés à l'accès aux ressources (eau, espaces protégés ou non, foncier agricole, notamment), aux choix d'aménagements (implantation d'unités de production, de lotissements, d'infrastructures de transport, de parcs touristiques), à la pollution (eau, air) et aux nuisances (sonores, en particulier).

Par ailleurs, de façon générale, les populations sont moins réceptives que par le passé à l'autorité de l'argumentation technique ou à la notion d'intérêt général considérée comme une donnée révélée une fois pour toutes. Elles sont moins prêtes à en accepter d'emblée tout nouvel aménagement. Leur opposition au développement de nouvelles activités résulte souvent d'une volonté de bénéficier des retombées positives sans accepter les conséquences plus défavorables. Elle s'explique aussi par une exigence de la part de la population d'être impliquée de manière très précoce dans le processus de choix publics modifiant l'usage du sol et non pas simplement d'être consultée, sans qu'on lui offre une réelle alternative possible, une fois que la conception du projet est achevée. Cette attente concerne d'ailleurs aussi bien les mesures de protection que

les aménagements. Ces conflits d'usage alertent depuis peu les élus, les organisations professionnelles, les administrations et les mouvements associatifs préoccupés par les conséquences immédiates des conflits d'usage sur les relations sociales, la tranquillité et l'ordre public, mais aussi par les incidences de plus long terme sur le développement des espaces ruraux ou périurbains.

## Les conflits d'usage, une voie d'évaluation des décisions publiques locales ?

Au-delà des tensions entre individus ou entre groupes restreints, les conflits d'usage posent la question de la compatibilité entre les intérêts individuels et l'intérêt général. Les conflits d'usage suscitent une demande d'intervention des pouvoirs publics, tout particulièrement de l'État, pour améliorer leur gestion, soit dans une logique préventive, en les anticipant mieux grâce à l'adaptation de la réglementation, des dispositifs de concertation et de gestion du sol, soit dans une logique curative, en jouant sur le fonctionnement des tribunaux et la médiation. Parallèlement, les conflits d'usage occasionnés par les projets de l'État remettent en cause non seulement les aménagements ou les périmètres de protection envisagés, mais encore un certain style de formulation de l'intérêt général élaboré de manière solitaire et reposant sur le monopole de l'expertise publique. Ils poussent l'État à trouver de nouvelles modalités d'élaboration de l'intérêt général. Lors des conflits d'usage, l'argument du « pas dans mon jardin » (traduction de l'expression *Not In My Back Yard*, dont Nimby est l'acronyme) est souvent employé. Chaque partie adverse accuse l'autre de nier l'intérêt général ou de l'invoquer de manière fallacieuse. *A contrario* certains auteurs, comme Lascoumes (1994), perçoivent dans le syndrome du Nimby le signe d'un besoin inassouvi de consultation, d'information, d'implication dans la phase préparatoire de la prise de décision publique.

Dans ce cadre, le conflit permet la mise en examen des actions des autorités publiques et l'existence d'un débat démocratique autour de la décision publique. Il n'est pas une anomalie du fonctionnement de la société. Il correspond à une des possibilités offertes aux citoyens de s'informer, de signaler leurs attentes au décideur public et de participer aux processus décisionnels en matière d'environnement. Plus largement, Prieur (1988) et Romi (2001) rappellent que la participation des citoyens à la décision publique en matière d'environnement est un droit indissociable des droits de l'homme, mis en exergue aux échelles internationale, européenne et nationale. Au niveau français, la loi n°76 629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature contient dans son article premier l'idée qu'il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit, sans toutefois préciser l'étendue des moyens à engager pour respecter ce principe. Par la suite, la participation des citoyens a été énoncée dans l'article premier de la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales. Ces dernières *constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité*. Dans la foulée, la loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement a retenu l'idée que tous les travaux susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement devraient être soumis à une enquête publique dont l'objet est d'informer le public et de recueillir ses appréciations. Avec la transposition

de la convention d'Aarhus<sup>1</sup> en droit français en 2002 et, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2005, avec la charte de l'environnement adoptée par la loi constitutionnelle n°2005-205, la participation du public aux questions environnementales est explicitement reconnue comme un instrument au service de l'intérêt général. Le droit de participation des citoyens à la décision publique en matière d'environnement est donc un droit reconnu. Toutefois, la participation instituée (consultation, enquête publique) n'empêche pas la survenance de conflits d'usage. Cette participation organisée souffre tout d'abord d'un défaut d'appréciation *ex ante* de la nature des problèmes environnementaux à traiter. Elle a une mission plus consultative qu'exécutive.

La proposition que nous souhaitons discuter dans ce chapitre concerne l'intérêt d'une meilleure compréhension du processus de contestation des décisions publiques locales, pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques locales. Pour ce faire, en dehors de l'intérêt que peuvent avoir les conflits pour éclairer la dynamique des espaces ruraux, il nous semble pertinent de considérer aussi le conflit comme un moyen original d'évaluer des politiques publiques, et nous en donnons les raisons. Toute politique relève d'une théorie implicite du changement social qui passe dans de nombreuses situations par de la controverse et de la conflictualité. L'évaluation constitue une aide à la décision stratégique et opérationnelle, dans un processus d'apprentissage collectif qui donne du sens à l'action et favorise le changement (Fouquet, 2011). Les méthodes d'évaluation actuelles nécessitent souvent un appareillage sophistiqué, quand il s'agit par exemple d'identifier les effets propres d'une politique avec des méthodes économétriques ou de mettre en œuvre des démarches de recherche-intervention pour évaluer à travers des études de terrain les changements organisationnels d'un service public tels qu'ils sont perçus. Plus récemment, d'autres approches ont été développées et proposent d'impliquer les usagers, par l'intermédiaire de *focus groups*<sup>2</sup> et d'enquêtes de satisfaction (Studer, 2011).

Les travaux que nous avons menés sur les conflits d'usage depuis plus de dix ans s'inscrivent dans des perspectives ouvertes de manière pionnière par Philippe Perrier-Cornet. Ils concrétisent une volonté de mener une évaluation économique de la décision publique parce que les choix publics modifient l'allocation des ressources et de leurs usages et participent au changement de la société, en général, et des espaces ruraux, en particulier. Par conséquent, pour porter un éclairage sur la contribution des processus de contestation de la décision publique locale, dans le but de mieux comprendre l'acceptabilité ou le rejet d'une politique et, du coup, sa nécessaire adaptation aux attentes sociales, nous organisons notre exposé en trois temps. Nous présenterons tout d'abord le cadre d'analyse qui met au cœur de la réflexion la question des droits d'usage. Dans la section suivante, nous reviendrons sur la diversité des sources de données et des méthodes de traitement du fait conflictuel. Ensuite, nous présenterons les principaux enseignements de cette recherche, tant pour illustrer les mutations des espaces ruraux ou périurbains que pour éclairer les composantes principales de la contestation des décisions publiques et leurs conséquences sur la mise en œuvre des politiques.

1. Convention relative à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement, élaborée en 1998 par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies.

2. La démarche de *focus groups* (groupe de discussion) est une méthode qualitative de collecte de données. Les contenus des entretiens de groupe sont collectés sur un nombre limité de questions définies à l'avance qui visent à éclairer une thématique.

## Le cadre d'analyse de la contestation de la décision publique

### La question essentielle des droits d'usage et de leurs liens à la réglementation administrative

Toute approche de la dynamique d'attribution et de protection des droits ne peut éluder le rôle et la place de la puissance publique. Historiquement, la propriété s'établit sur des choses à mesure qu'elles deviennent rares, c'est-à-dire à mesure que des utilisations concurrentes sont découvertes. Mais la concurrence pour contrôler les ressources communes exige la mise en œuvre, avec le soutien et le consentement de la puissance publique, d'une structure de droit qui sélectionnera les usages privilégiés et les usages sacrifiés. La définition des droits d'usage suppose également l'existence du droit d'agir en justice, notamment devant les juridictions administratives, donnant aux agents des droits à s'engager dans un processus de marchandage, dans lequel auront été définis au préalable les droits ignorés et les droits examinés. La combinaison des droits substantiels et des droits d'agir en justice rappelle que les règles mises en œuvre par la puissance publique sont analysées à la fois comme des contraintes et comme des ressources pour la coordination des agents. La fonction indispensable de l'État dans la fourniture de la structure des droits, *via* la réglementation administrative, étant considérée comme une donnée, la question n'est plus alors de comparer des arrangements institutionnels selon leurs coûts de transaction, afin de retenir le plus efficient, comme le propose Coase (1960). Les processus d'acquisition et de protection des droits ne relèvent donc pas systématiquement de la seule recherche de l'efficacité (North, 1990). Il s'agit plutôt d'aborder l'action du décideur public, et d'observer les modifications de l'arrangement institutionnel particulier. Le décideur, par son action réglementaire notamment, dans un monde avec coûts de transaction dans lequel l'environnement et les préférences des agents évoluent, peut faire des choix qui créeront involontairement des perdants.

Ces règles qui délimitent les actions ne sont donc pas des lois naturelles, dont l'économiste dans une démarche positiviste chercherait à identifier la réalité, mais des modes de fonctionnement collectif qui ont le statut de règles de comportement, reconnues et partagées comme telles par les agents. Ces règles ne sont toutefois pas que des impératifs de comportement, elles sont aussi des ressources pour l'action. Il faut des individus pour les mettre en œuvre, car elles ne sont pas un ensemble de commandements qui s'activent spontanément (Lascoumes, 1991). La personne qui contrôle *de facto* l'utilisation d'une chose exerce un droit de propriété au sens économique (un *property right*), sans que cette capacité implique une quelconque détention légale du bien. Le locataire d'un bien foncier détient ainsi des droits d'usage sans pourtant détenir un droit de propriété formel. Cette approche découle de l'idée développée par Coase (1960) que les facteurs de production, plutôt que d'être généralement considérés comme des entités physiques qu'un agent acquiert et utilise, doivent être envisagés comme des droits à la réalisation de certaines actions. Certes, comme l'a montré North (1990), les institutions créées par les humains pour organiser leur environnement politico-économique sont des déterminants importants des performances d'une économie car elles stabilisent l'environnement des agents économiques en rendant les comportements des autres plus faciles à prévoir. Mais North (2005) a complété son analyse pour spécifier le rôle des institutions.

En premier lieu, les institutions (définies comme les règles du jeu de l'économie) évoluent et, de ce fait, génèrent du désordre social. La mise en place de nouvelles institutions résulte de la faculté de certains agents économiques à imposer leur représentation du monde. Comme le rappelle North (2005), les institutions sont à l'origine *d'altérations continues de l'environnement et par conséquent de nouvelles difficultés à le comprendre*, et il ajoute que *la clé de l'analyse du processus du changement est l'intentionnalité des acteurs du changement institutionnel et leur compréhension des problèmes rencontrés*. Les institutions sont en perpétuel changement et ne sont jamais forcément les plus efficaces. Elles ne sont, et ne peuvent être, que le résultat d'un processus historique aléatoire qui appartient à chaque société. Par conséquent, les décisions d'attribution et de protection des droits modifieront l'allocation des ressources et la distribution de la richesse entre les agents. C'est précisément ces processus (itératifs) d'attribution et de protection des droits qui peuvent s'avérer conflictuels et qui nous sont utiles par ailleurs pour expliquer la dynamique des espaces ruraux. En ce sens les règles ne sont pas figées. Elles sont interprétées, détournées de leur fonction initiale sous l'effet des stratégies que les agents économiques formulent à leur égard. La compréhension de la mise en œuvre des règles juridiques exige alors le recours à des méthodes qualitatives et quantitatives du droit en action.

### Le conflit : un processus d'ajustement des droits d'usage par la contestation de la mise en œuvre de la réglementation administrative

L'idée-force qui, dans ce deuxième point, va organiser notre raisonnement est alors de considérer que les conflits d'usage relèvent d'une question de distribution du bien-être entre les individus, par les décideurs publics locaux, à partir de l'allocation de droits d'usage effectuée lors de la mise en œuvre de la réglementation administrative et de la fourniture de biens publics locaux. Les choix publics locaux et les usages à privilégier seront exprimés ainsi. En effet, dans le système institutionnel et politique français, rares sont les situations de développement local dont la concrétisation échappe à l'intervention de la puissance publique, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des services déconcentrés de l'État. Les politiques publiques en matière d'urbanisme, d'environnement ou d'agriculture s'appuient très largement sur des instruments réglementaires qui limitent les actions des agents économiques ; parmi ces instruments on peut citer le régime des installations classées pour la protection de l'environnement, les zonages (Pos, PLU, PPRN, Znieff, Natura 2000)<sup>3</sup>, les permis de construire, les schémas directeurs (pour l'assainissement, les carrières, les déchets), les procédures d'expropriation lors de déclaration d'utilité publique de projets d'aménagement, etc.

Si le décideur public était omniscient et bienveillant et s'il évoluait dans un monde sans coût de transaction, la fourniture de règles d'usage ou de biens publics à l'origine de modifications de l'environnement n'entraînerait aucun désagrément pour les citoyens auxquels cette fourniture s'adresse. Nous serions en présence d'un planificateur de politiques idoines, efficaces et ne créant pas de perdants. Mais dans le monde réel, les sociétés ne font pas toujours des choix politiques efficaces (Acemoglu *et al.*, 2005). En effet, nous supposons que l'adéquation entre les procédures de décisions publiques à l'origine de l'offre des biens publics et les besoins exprimés par les usagers est très largement

3. Pos : plan d'occupation des sols ; PLU : plan local d'urbanisme ; PPRN : plan de prévention des risques naturels ; Znieff : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

conditionnée par le système politique en place (Foirry, 1997). Dans le cas d'un grand groupe d'acteurs, situation pour laquelle le régime de démocratie représentative s'impose, les citoyens délèguent leur pouvoir de décision à un petit groupe d'élus, par ailleurs entourés d'une bureaucratie. Le vote à l'unanimité est la seule règle de vote censée conduire à des quantités de biens publics et à des parts d'impôts optimales, au sens de Pareto<sup>4</sup>. Or l'unanimité implique des coûts décisionnels importants. Dans la réalité, la plupart des décisions politiques dans un régime de démocratie indirecte ne seront jamais prises à l'unanimité, mais à la majorité des voix. La règle de la majorité réduit les coûts de transaction politique, mais induit en contrepartie des effets externes politiques liés au fait que les électeurs minoritaires subissent une décision contraire à leurs intérêts. Autrement dit, ces coûts externes politiques correspondent à la différence entre le niveau d'utilité atteint et celui qu'on aurait pu atteindre avec la règle de l'unanimité. Les sociétés pourraient ainsi ne pas faire de choix politiques efficaces, non pas à cause de la malveillance du personnel politique et des bureaucrates, mais à cause des divergences entre les décideurs et les citoyens sur ce qui est bon pour la société, en raison des capacités cognitives limitées des agents.

Le décideur public local, en modifiant sans compensation par ses choix la combinaison de la consommation de biens marchands ou non marchands, conduit à une perte d'utilité (c'est-à-dire de satisfaction) de nombreux administrés. Si l'information était parfaite, le fonctionnement optimal du régime de démocratie représentative serait atteint, car le seul rendez-vous électoral suffirait au mandataire à apprécier les préférences de ses électeurs et à fournir la politique demandée, même si parfois le décideur public fait sciemment des choix qui créeront des perdants. Toutefois, l'expression des préférences des citoyens ne peut généralement se satisfaire du seul vecteur informationnel que constitue la prochaine échéance électorale. Trois limites principales doivent être pointées :

- le vote agrège l'ensemble des préférences de l'électeur vis-à-vis de multiples critères, et il n'est pas possible d'expliquer la non-réélection d'un candidat sortant à partir d'une seule décision non satisfaisante qu'il aurait prise ;
- la période entre deux échéances peut être trop longue et les électeurs ne patienteront pas jusqu'à l'élection suivante pour manifester leur désapprobation ;
- enfin, les effets externes interjuridictionnels d'une décision publique d'une municipalité ne permettront pas aux agents d'une municipalité voisine, non inscrits sur les listes électorales de la commune responsable des dommages qu'ils ont subis, d'exprimer leurs préférences lors d'un vote.

C'est pourquoi nous supposons que les mandants cherchent à réagir (Besley et Coate, 2001) en informant les mandataires, entre deux échéances, du degré d'acceptabilité de leur politique (Derycke et Gilbert, 1988 ; Vigouroux, 1999). La stratégie de la prise de parole (*voice*) (Hirschman, 1970), en s'inscrivant dans le cycle électoral, permet aux opposants de signaler leurs préférences négligées jusque-là par les élus et de prendre le contrôle des leviers d'action visant à infléchir les choix publics locaux, afin de conserver leur niveau de bien-être. Par analogie avec le fonctionnement du système marchand, dans un système d'organisation de décisions collectives, la solution d'équilibre est fournie par un processus qui va rendre compatibles des intérêts divergents, par un mécanisme électoral (Terny, 1971) auquel est couplé un mécanisme de lobbying. L'objet de ce dernier

4. L'optimum de Pareto est défini comme une situation dans laquelle on ne peut améliorer la satisfaction d'un individu sans réduire la satisfaction d'un autre.

permet d'exposer les préférences des mandants difficilement perceptibles par le mandataire lors des échéances électorales (Vigouroux, 1999). L'élection combinée à la prise de parole correspond à un substitut du système de prix. En effet, ce mécanisme exerce les mêmes fonctions d'information sur les conséquences sociales d'une décision. C'est une sorte de *monitoring* des attentes des mandants (Vigouroux, 1999).

Par conséquent, l'association entre le contrôle indirect du régime représentatif et le contrôle direct des représentants par le marchandage, dans le cadre de la prise de parole par des groupes de pression, s'inscrit dans le processus d'équilibration censé tendre vers un état de satisfaction collective meilleur, mais ne correspondant pas forcément à un état optimal selon la définition de Pareto (Catin, 1985 ; Vigouroux, 1999). Dans ce cadre d'analyse, les questions que posent les conflits d'usage n'ont pas été formulées en termes d'arrangements privatifs entre individus, permettant une allocation efficiente des droits et unanimement préférée. L'originalité de cette recherche, s'agissant de la vision du droit, porte sur une analyse économique de la mise en œuvre des règles d'usage fondées sur le droit public et son levier d'action, la réglementation administrative et la pratique à priori des usages des sols (Jeanneaux et Perrier-Cornet, 2009 et 2011 ; Mann et Jeanneaux, 2009). Le cadre d'analyse de ce travail a mobilisé de multiples sources permettant d'éclairer particulièrement le contentieux administratif et judiciaire entre des agents publics (maire, préfet...) et leurs administrés.

## Les bases de l'analyse empirique de la contestation des décisions publiques locales

Pour évaluer la mise en œuvre des politiques publiques, l'analyste a le plus souvent recours à des données produites par la statistique publique. Ce n'est pas le cas pour la thématique qui nous intéresse ici. En effet, aucune instance publique ne mène de travaux de collecte et d'archivage de données sur la conflictualité, qu'ils concernent l'environnement, l'agriculture ou l'urbanisme. Par conséquent, les chercheurs doivent produire eux-mêmes ces données. À ce titre, un des résultats de notre recherche sur les conflits d'usage concerne la méthodologie de production de base de données et de leur traitement à partir de sources originales. Nos travaux empiriques se sont tournés vers l'exploitation des stratégies collectives et individuelles repérées dans deux sources principales : d'une part, les médias, *via* la presse quotidienne régionale et une revue spécialisée en environnement ; d'autre part, les jugements de tribunaux administratifs ou judiciaires.

Nous avons commencé par cerner l'action médiatique *via* l'analyse de la presse quotidienne régionale. Nous avons dépouillé le quotidien *La Montagne* sur le département du Puy-de-Dôme sur une période de quatre ans (de 1999 à 2002). Un premier recensement exhaustif a permis de recenser 430 articles de presse correspondant à 148 conflits d'usage (Jeanneaux, 2006a ; Jeanneaux et Perrier-Cornet, 2008). Même si elle sélectionne les conflits, en fonction de leur aptitude à être médiatisés, la presse quotidienne régionale présente l'avantage d'exposer la très grande diversité des conflits d'usage qui sont médiatisés, des troubles anormaux de voisinage aux contestations des grandes infrastructures publiques. Elle permet ainsi de situer, dans le champ des affaires médiatisées, l'importance des contestations des autorités publiques locales par rapport à l'ensemble des conflits d'usage. Elle donne une vue d'ensemble de la conflictualité, mais reste

limitée aux affaires médiatisées. Par ailleurs, cette presse donne la possibilité de mener une analyse longitudinale des conflits permettant de mesurer l'issue effective du conflit, ce que ne permet pas le traitement des conflits repérés devant les juridictions judiciaires ou administratives. En effet, si les jugements informent sur la validité des décisions des autorités publiques locales (maire, préfet), ils ne permettent pas d'apprécier les effets réels du jugement sur les usages des ressources. La très grande majorité des conflits signalent un enjeu concernant le cadre de vie résidentiel des résidents des espaces périurbains ou ruraux. Ils sont les signaux des mutations de ces espaces, qui sont de plus en plus attractifs par le capital spatial habitat qu'ils offrent, alors que dans le même temps ils restent le siège d'activités productives encore nombreuses. Parmi les exemples les plus significatifs rencontrés, l'exploitation de carrières est souvent contestée, essentiellement pour les dangers et le bruit provoqués par les camions transportant les matériaux extraits. L'exploitation de sites de stockage de déchets ou d'autres produits perçus comme dangereux (farines animales, explosifs, engrais, combustibles) est refusée dans plusieurs sites au nom de la préservation de la santé ou des ressources vitales comme l'eau. Les élevages hors-sol (porcheries et ateliers avicoles) sont rejetés pour leurs nuisances olfactives...

Cette première approche a permis de compléter une recherche menée par Bruno Charlier, qui a consacré sa thèse de géographie à l'analyse des conflits d'usage, ou conflits environnementaux, sur tout le territoire français, à partir de l'analyse de la revue *Combat nature* entre 1974 et 1994 (Charlier, 1999). À la demande du groupe de travail Manon, du Commissariat général du plan, animé par Marc Guérin, B. Charlier a prolongé l'analyse de cette revue par le traitement de la période allant de 1995 à 2004. Au total, sur 30 ans, 2 484 conflits ont pu être identifiés (Guérin, 2005). Entre 1974 et 2004, les conflits ont touché l'ensemble de la métropole, mais de manière inégale car il est des territoires pour lesquels l'occurrence de survenance de conflit est plus forte. Il s'agit des zones littorales et des zones de montagne, du fait de leurs fortes activités touristiques et résidentielles. D'ailleurs, les activités résidentielles jouent surtout dans le sens d'une mise en cause des autres usages, au nom de la préservation du cadre de vie. L'analyse de la revue fait apparaître que les conflits environnementaux les plus fréquents sont causés par les enjeux liés au tourisme, à la production d'énergie ou au transport. L'agriculture (à la fois les pratiques agricoles et l'installation ou l'extension d'élevages) suscite 12 % des conflits d'usage, l'industrie, 8 %, la gestion des déchets comme les activités extractives, 7 % chacune ; loin derrière viennent les activités récréatives comme la chasse (1,5 %) et les autres activités de pleine nature (quad ou kayak, par exemple), qui comptent pour 3 % des conflits. La presse, en général, privilégie les conflits portés par des collectifs, souvent organisés en association.

Nous avons également exploré les jugements d'un tribunal administratif portant explicitement sur le champ des conflits d'usage. Ils ont l'avantage d'être une source extrêmement précise de la contestation des décisions publiques, et d'inclure aussi les conflits non médiatisés. L'analyse des contentieux du tribunal administratif de Clermont-Ferrand entre 1998 et 2004 a permis de dénombrer 416 conflits, correspondant à 554 jugements, pour le département du Puy-de-Dôme. Tous espaces confondus, les conflits d'usage du cadre de vie résidentiel sont les plus nombreux ; ils représentent près de 6 cas sur 10 (239 conflits sur 416) au tribunal administratif de Clermont-Ferrand. À l'instar de nos observations dans la presse quotidienne régionale, la part importante de ce type de conflits signale là aussi l'intérêt que les résidents de ces espaces attribuent à leur cadre de vie résidentiel

(Jeanneaux et Perrier-Cornet, 2008). Cette investigation nous a permis de comprendre que le tribunal administratif s'avère être une institution permettant aux opposants de contester les instruments de droits d'usage des sols choisis par les autorités publiques locales, pour les orienter dans un sens qui leur permettra de conserver ou d'améliorer leur bien-être. Ces travaux ont été également illustrés par des monographies permettant de mettre en évidence les stratégies collectives et leurs impacts territoriaux (Jeanneaux, 2011 ; Jeanneaux et Daré, 2012).

Par la suite, pour chercher à généraliser nos résultats, une analyse comparée des conflits d'usage dans plusieurs départements a été réalisée en utilisant les arrêts d'autres juridictions de l'ordre administratif, de niveau supérieur (Cour administrative d'appel et Conseil d'État). Près de 600 décisions concernant sept départements français ont été recueillies pour une année (Jeanneaux et Kirat, 2005). Il est ressorti que les conflits d'usage du cadre de vie résidentiel prédominaient également à ce niveau et que la thématique de la gestion des pollutions, et du développement durable, en général, était peu présente sur la scène du contentieux administratif. Tout se passe comme si le développement durable n'avait pas de porte-parole, peut-être parce que les associations de protection de l'environnement sont de fait spécialisées dans les contentieux liés à la chasse et à la protection de la faune sauvage, et que le langage de la protection de l'environnement parlé par les comités de défense de riverains concernés par des projets d'aménagements, d'infrastructures ou d'installations classées est avant tout un revêtement environnementaliste, cachant des intérêts résidentiels individuels et locaux.

Pour compléter l'analyse, nous nous sommes intéressés aux conflits traités par les juridictions judiciaires, de manière à éviter qu'un contentieux important mettant en scène le décideur public nous échappe. Une première analyse globale des données nationales sur les affaires pénales s'est appuyée sur les délits traités par les tribunaux correctionnels et sur les infractions relevant de contraventions de 5<sup>e</sup> classe (les plus graves) jugées par les tribunaux de police. Nous avons recensé sur 19 ans (1984 à 2002) 140 222 affaires d'atteintes à l'environnement, soit en moyenne 7 400 affaires par an. Une seconde analyse des affaires judiciaires à l'échelle du département du Puy-de-Dôme, concernant l'année 2006, a permis de recenser, d'une part, au civil, 173 conflits environnementaux, représentant 6 % du contentieux, et, d'autre part, dans les plunitifs au pénal, 261 conflits environnementaux, soit moins de 5 % des affaires (Jeanneaux et Sabau, 2009). La puissance publique est rarement concernée directement par ce type de contentieux, qui est d'abord un espace traitant d'affaires entre individus. Elle intervient plus fréquemment comme intermédiaire lorsque les pollueurs recourent à la procédure transactionnelle avec le pollué, en amont du procès.

## La contestation des décisions publiques et ses conséquences sur la mise en œuvre des politiques

### Des conflits aux enjeux différents selon les territoires

Tout d'abord, l'observation de la nature du contentieux et les comparaisons entre départements laissent à penser que des différenciations importantes des trajectoires spatiales et économiques des territoires sont à l'œuvre. Les antagonismes sont particulièrement nombreux dans les espaces en voie d'artificialisation concernés par divers

aménagement d'infrastructures et par les constructions de logements. Les activités extractives, comme les carrières, dont l'exploitation est pourtant strictement réglementée, posent aussi divers problèmes en ces lieux. Le périurbain, l'espace littoral, la montagne, ou les territoires ruraux éloignés, tous ces espaces concernés parfois par des législations spécifiques, sont chacun le siège de conflits aux configurations particulières. L'espace rural, souvent considéré comme un domaine disponible, le moins artificialisé, est aussi le théâtre de conflits générés par les populations d'origine urbaine qui n'ont pas conscience des droits de propriété concernant ces espaces ; les territoires ruraux assez éloignés des centres urbains ne sont pas épargnés par les conflits.

## Le rôle des politiques publiques dans les conflits d'usage

Les politiques publiques interviennent de manière ambivalente dans les conflits d'usage, à la fois comme un facteur déclenchant des conflits d'aménagement et comme un remède, leurs marges de manœuvre, dans ce cas, étant sans doute plus importantes en ce qui concerne les conflits d'accès que pour les autres types de conflits (Guérin *et al.*, 2010). D'un côté, en effet, les projets d'aménagement des pouvoirs publics locaux, tels que l'installation d'un incinérateur de déchets ou d'une voie de contournement, se heurtent aux intérêts des résidents. De même, l'État s'implique dans le choix des grandes infrastructures et dans les autorisations d'installation de certaines activités industrielles ou agricoles classées pour la protection de l'environnement (par exemple les élevages). Au cœur des controverses qui accompagnent les conflits d'usage se trouve la notion d'intérêt général, qui est contestée, parfois dans son principe, et souvent dans ses modalités d'élaboration et d'invocation. D'un autre côté, les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle dans l'atténuation ou la prévention des conflits. Les principaux leviers d'action classiques sont le régime de l'autorisation ou de l'interdiction, celui de la compensation et celui de la médiation :

- tout d'abord, les pouvoirs publics tentent de prévenir les conflits d'accès par des solutions techniques, en finançant des équipements spécifiques qui favorisent la cohabitation et la compatibilité entre usages productifs et usages récréatifs ou résidentiels ; c'est le cas par exemple des aménagements forestiers qui, canalisant les flux de visiteurs, favorisent l'usage récréatif de la forêt tout en maintenant le potentiel productif ;
- ensuite, les pouvoirs publics peuvent chercher à atténuer la perception de la nuisance, par exemple en attribuant des aides à l'isolation phonique des logements près des aéroports ; dans ce cas comme dans le précédent, un schéma de gestion encadre les investissements (chartes forestières de territoire et plans d'exposition aux bruits) ; toutefois, le principe de la compensation monétaire des préjudices subis par les riverains reste marginal comme nous le verrons par la suite ;
- enfin, les pouvoirs publics sont également amenés à favoriser la médiation, notamment en facilitant la consultation du public suffisamment en amont des projets d'aménagement. La procédure des enquêtes publiques ne donnant pas toujours satisfaction, des dispositifs spécifiques du type conférences de consensus sont parfois expérimentés, par exemple pour décider de l'implantation de systèmes de traitement de déchets. La méthodologie utilisée par la Commission nationale de débat public pour consulter les populations concernées par les grands aménagements s'inscrit dans cette logique. Ces consultations peuvent favoriser l'objectivation des enjeux et favoriser les compromis, sous certaines conditions telles que le recours à certaines expertises complémentaires (notamment les expertises collectives),

ou à des outils d'analyse spatiale (présentant les aménagements), ou encore à l'analyse des coûts et des avantages élargie aux impacts environnementaux et sociaux (externalités positives ou négatives des choix publics). Cette voie n'écarte pas toutefois la survenance de contestation qui emprunte d'autres voies, médiatiques ou juridictionnelles.

## Le processus de contestation

Différents leviers d'action permettent en effet aux opposants, d'une part, d'exposer leurs préférences et, d'autre part, de saisir les instruments de la réglementation administrative nécessaires pour contrôler l'usage controversé (Jeanneaux, 2006b ; Jeanneaux et Perrier-Cornet, 2009 et 2011). Les opposants exploitent diverses pistes que met en évidence l'étude de la presse quotidienne régionale. Fréquemment, ils commencent par exercer des pressions sur les responsables directs ou indirects des externalités. Ils convoquent les supports médiatiques locaux, en cherchant à élargir la base intéressée par le conflit afin de donner plus de force à leur opposition. Ils pressent la classe politique locale, voire même le préfet, de rallier leur cause et d'agir en leur faveur. En outre, la presse quotidienne régionale rapporte régulièrement des cas pour lesquels les opposants ont engagé un recours en justice devant un tribunal administratif. Ces tribunaux sont des espaces privilégiés de la contestation environnementale parce qu'ils offrent des droits d'action de contestation des choix publics locaux aux contestataires qui, pour s'engager dans le contentieux, n'ont à faire valoir qu'un intérêt à agir. L'activation de ces droits d'action constitue un signal pertinent des déséquilibres du développement régional.

Cet espace juridictionnel donne accès à la contestation des instruments réglementaires. Le contrôle de certains droits d'usage de biens tangibles permet indirectement de contrôler les droits d'usage des attributs des ressources communes convoitées<sup>5</sup>. Les activités étant très largement encadrées par la réglementation administrative, le principal levier d'action consiste pour les perdants à tenter de saisir les instruments réglementaires, par la prise de parole devant les tribunaux administratifs, pour obtenir des inflexions des règles d'usage et pour contraindre, voire interdire, les activités responsables des dommages. Nous avons remarqué que les décisions contestées s'appuient pour l'essentiel sur les dispositifs juridiques contenus dans le code de l'urbanisme, le code rural ou le code de l'environnement. Par exemple, pour jouir d'un cadre de vie exempt des nuisances sonores des camions transportant les matériaux d'extraction d'une gravière voisine, les opposants ne chercheront pas à faire valoir un droit sur la quiétude de leur quartier, mais agiront pour faire modifier le plan de circulation routière local. La gamme des instruments de droit que les opposants cherchent à entraver est large. Les résidents contestent majoritairement le contenu des arrêtés municipaux ou préfectoraux. Il s'agit ici du contentieux pour excès de pouvoir, qui concerne des recours contre des actes administratifs. Les instruments réglementaires contestés régissent principalement des droits d'usage foncier ou immobilier (zonage, permis de construire, occupation illégale, servitudes, remembrement, autorisation d'exploiter une installation classée pour l'environnement).

C'est donc cette voie du droit qui est privilégiée pour éviter les dommages, eu égard aux coûts plus élevés de la stratégie de la fuite (changement du lieu de résidence). La démarche de contestation devant les tribunaux exige la détention, par les contestataires,

---

5. Par exemple, le contrôle, par la réglementation, de l'accès à un chemin peut autoriser ou, au contraire, interdire l'accès à un point de vue, qui est une ressource commune.

de droits procéduraux qui leur donnent des droits d'action. La difficulté principale des opposants est de trouver les moyens d'empêcher une activité qui est en général présumée légale. Aussi, pour faire annuler une décision publique, ils cherchent souvent le vice de forme contenu dans l'arrêté municipal ou préfectoral.

### L'issue des conflits d'usage

Les résultats des requêtes auprès du tribunal administratif sont majoritairement défavorables pour les défenseurs du cadre de vie, qui agissent, rappelons-le, le plus souvent à titre individuel. Selon notre étude sur le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, seulement un tiers des requêtes rencontre un avis favorable du juge administratif. La compensation monétaire des dommages est un mode de résolution des conflits qui reste très marginal (moins de 1 % des cas étudiés). Nous avons relevé que les conflits d'usage ne correspondent pas (ou rarement) à un différend sur le montant de la compensation monétaire du dommage subi. Faute de compensation, et faute de pouvoir activer une injonction à cesser la nuisance, l'utilisateur qui veut éviter de subir un dommage doit donc avoir recours à la solution *ex ante*, qui consiste à empêcher que la source émette la nuisance.

En revanche, les résultats obtenus dans les affaires relevées dans la presse quotidienne régionale sont globalement positifs pour les opposants. Par exemple, sur 35 conflits portés par des défenseurs du cadre de vie résidentiel et impliquant les pouvoirs publics dans le Puy-de-Dôme, les trois quarts se sont résolus par la disparition ou la réduction du dommage. Cette situation d'abandon de projet ou d'usage a un effet direct sur la distribution des activités dans l'espace, sans que nous puissions en mesurer l'ampleur sur le plan de la spécialisation des espaces. Toutefois, les abandons d'activités productives, comme la fermeture de porcheries ou de carrières, sous la pression d'utilisateurs du cadre de vie résidentiel, nous laissent bien supposer des réajustements des activités dans les campagnes.

### Des conflits qui invitent à repenser la notion d'équité territoriale

Les conflits d'usage méritent d'être considérés, comme le fait Simmel (1995), non comme une anomalie, mais comme un élément du fonctionnement ordinaire de la société, qui peut avoir des effets positifs notamment en faisant reconnaître l'expression légitime de groupes sociaux émergents, comme celui des nouveaux résidents des espaces ruraux. Ces conflits, nés de la diversification des usages et de l'accroissement de la mobilité géographique, expriment aussi une contestation des choix publics et en interrogent tant leurs fondements que leurs conditions de mise en œuvre. Ces oppositions invitent à repenser la notion d'équité territoriale. Elles incitent aussi à améliorer le mode de justification de l'intervention publique dans les espaces ruraux pour tenir compte de la diversité des usages et des préférences.

Trois scénarios d'évolution volontairement contrastés, correspondant à des logiques très différentes, peuvent être proposés (Guérin, 2005). Leur réalisation dépend de la capacité d'action et de coordination des collectivités territoriales et de l'État. Un premier scénario peut consister à privilégier les solutions de généralisation des droits d'accès et de gestion marchande des conflits. Un autre scénario insiste sur la gestion des conflits à l'échelle locale ou territoriale, impliquant le recours à des consultations du public. Un troisième scénario enfin est celui d'une gestion publique des conflits dans lequel les

usagers sont organisés autour de corps intermédiaires (organisations professionnelles, sportives, environnementalistes) qui participent à tous les échelons à des consultations permettant d'anticiper les conflits.

## Vers une nouvelle territorialisation des régulations de conflits

La dimension territoriale des conflits renvoie également à leur mode de régulation. La gestion des conflits pourrait prendre ainsi plusieurs formes territoriales, selon qu'elle passerait plutôt par l'élaboration de projets concertés de développement ou par un processus de coordination pour organiser la compatibilité des usagers d'une ressource. Les divers dispositifs de gestion sont à étudier dans leur principe et leur modalité pratique. La territorialisation présente un progrès par rapport à des modes de gestion purement descendants, néanmoins, elle pose plusieurs problèmes :

- la proximité est aussi un lien où les rapports de force peuvent s'exprimer dans toute leur brutalité, surtout quand ils ne font pas l'objet d'une médiation structurée ;
- la multiplication des lieux de concertation officielle peut, en fait, freiner le dialogue réel ;
- la superposition des territoires de gestion des conflits et des territoires de projet, le manque de clarté dans la répartition des compétences, entraînent des rivalités institutionnelles préjudiciables à la gestion efficace des conflits.

## Conclusion

Les différentes catégories de conflits concernant la contestation des décisions publiques locales sur lesquelles nous avons centré notre analyse sont des leviers possibles d'ajustement des choix publics aux préférences des citoyens et des autres usagers des biens et services publics locaux. Il s'ensuit dans de nombreuses situations une nouvelle distribution des droits d'usage, censée améliorer le bien-être collectif. Le conflit apparaît alors en quelque sorte comme un mode complémentaire à l'action du décideur public local en charge d'allouer des ressources communes. Mais le conflit, en contribuant également à une nouvelle distribution spatiale des usages, joue un rôle sans doute non négligeable sur la physionomie des espaces périurbains ou ruraux, en matière de spécialisation ou au contraire de multifonctionnalité des campagnes.

S'intéresser aux conflits d'usage et à leurs effets sur les changements socio-économiques et démographiques revient à s'interroger sur les modes de gouvernance des espaces ruraux. Parce qu'ils remettent en cause les usages préférés et les usages sacrifiés, les conflits d'usage participent à la mise en examen des choix opérés par les pouvoirs publics, principaux organisateurs et régulateurs des usages. Le problème souvent invoqué par les opposants concerne la rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, notamment en situation d'exposition aux risques naturels ou technologiques. Une question se pose alors : la diversification des usages et les conflits qu'elle recèle, parce qu'ils discutent le contenu de l'équité territoriale, ne remettent-ils pas en cause les registres de la justification de l'intervention publique dans les espaces ruraux ? Dans ces espaces, la politique agricole a longtemps été le levier du développement agricole élargi au nom de l'équité territoriale (Perrier-Cornet, 2001). Désormais, les politiques environnementales européennes interrogent ce principe d'équité territoriale, en considérant que les campagnes

sont aussi le support d'une fonction de préservation de la nature. Et surtout, avec la montée en puissance de la fonction résidentielle des espaces périurbains ou ruraux, le principe de l'équité territoriale pourrait s'appuyer sur la recherche de la socialisation des dommages subis ou potentiels, ou sur la réduction d'activités jugées nuisibles, afin de maintenir la qualité du cadre de vie. Autrement dit, dans une économie de consommation dans laquelle la place du logement et du cadre de vie résidentiel est forte, l'équité territoriale ne s'exprime-t-elle pas en premier lieu par une meilleure prise en compte des intérêts des résidents pour leur cadre de vie ?

Il nous semble donc que l'analyse des conflits d'usage, vue comme l'analyse de la contestation des décisions publiques locales, offre un moyen original d'évaluer, *ex ante, in itinere et ex post*, la pertinence et la cohérence des politiques publiques de développement régional.

## Références bibliographiques

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A., 2005. Institutions as the Fundamental Cause of the Long Run Growth. In : *Handbook of Macroeconomics* (P. Aghion, S. Durlauf, eds), North Holland- Elsevier, Amsterdam, 386-472.
- Besley T.J., Coate S., 2001. Issue Unbundling via Citizens' Initiatives, In : *CEPR Discussion Paper N°2857*, London, June 2001.
- Catin M., 1985. *Effets externes. Marché et systèmes de décision collective*, Cujas, Paris.
- Charlier B., 1999. La défense de l'environnement : entre espace et territoire, géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974, thèse de doctorat en géographie, département de géographie, université de Pau et des pays de l'Adour, 753 p.
- Coase R.H., 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, October, 1-44.
- Derycke P.-H., Gilbert G., 1988. *Économie publique locale*, Economica, Paris.
- Foirry J.-P., 1997. *Économie publique*, Les Fondamentaux, Hachette, Paris.
- Fouquet A., 2011. L'évaluation des politiques publiques en France. Définitions et historique. In : *Méthodes d'évaluation des politiques publiques - Actes du séminaire* (N. Studer, dir.), Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), Paris, 9-16.
- Guérin M., 2005. *Conflits d'usage à l'horizon 2020 - Quels nouveaux rôles pour l'État dans les espaces ruraux et périurbains ?* Commissariat Général du Plan, Paris, 200 p.
- Guérin M., Aznar O., Jeanneaux P., 2010. Campagnes : ce que nous apprennent les conflits d'usage. *Pouvoirs Locaux*, II/2010(85), 90-94.
- Hirschman A.O., 1970. *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Harvard.
- Jeanneaux P., 2006a. Économie de la décision publique et conflits d'usages pour un cadre de vie dans les espaces ruraux et périurbains. *Développement Durable et Territoires*, Dossier 7. Proximité et environnement, <<http://developpementdurable.revues.org/document2586.html>> (consulté le 27 août 2014).
- Jeanneaux P., 2006b. Les conflits d'usage dans les espaces périurbain et ruraux français - une approche par l'analyse économique de la décision publique, thèse de doctorat en sciences économiques, UFR de sciences économiques, université de Bourgogne, Dijon, 252 p. + annexes.
- Jeanneaux P., 2011. Incinerator location conflict: How opponents try not to be the losers of the public decision making? *World Review of Science, Technology and Sustainable Development*, 8(2, 3 and 4), 114-134.
- Jeanneaux P., Daré W., 2012. Conflits d'usage et processus de patrimonialisation des espaces résidentiels. La Réunion et le Puy-de-Dôme. *Économie rurale*, 332, 47-59.

- Jeanneaux P., Kirat T., 2005. Proximité, droit et conflits d'usage. Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ? *Économie et Institutions*, 6-7, 221-247.
- Jeanneaux P., Perrier-Cornet P., 2008. Les conflits d'usage du cadre de vie dans les espaces ruraux et la décision publique locale - Éléments pour une analyse économique. *Économie rurale*, 306, 39-54.
- Jeanneaux P., Perrier-Cornet P., 2009. La contestation locale des décisions publiques et les conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains français. *Économie appliquée*, LXII(4), 157-182.
- Jeanneaux P., Perrier-Cornet P., 2011. The protest of local public decision-making and the land-use conflicts in French rural and periurban areas. *Urban Public Economics Review*, 15, 63-82.
- Jeanneaux P., Sabau C., 2009. Conflits environnementaux et décisions juridictionnelles : que nous apprend l'analyse du contentieux judiciaire dans un département français ? *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*, 9(1), <<http://vertigo.revues.org/index8412.html>> (consulté le 27 août 2014).
- Lascoumes P., 1991. Le droit de l'environnement. *Cahiers français - Environnement et gestion de la planète*, 250, 61-65.
- Lascoumes P., 1994. *L'éco-pouvoir - Environnements et politiques*, La Découverte, Paris.
- Mann C., Jeanneaux P., 2009. Two approaches for land-use conflict understanding to improve rural planning and management. *Journal of rural & community development*, 4(1), 118-141.
- North D.C., 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press.
- North D., 2005. *Understanding the Process of Economic Change*, traduction française (2005) : Le processus du développement économique, éditions d'Organisation - Princeton University Press, Paris - Princeton.
- Perrier-Cornet P., 2001. La dynamique des espaces ruraux dans la société française : un cadre d'analyse. *Territoire 2020*, 3(3), 61-74.
- Prieur M., 1988. Le droit de l'environnement et les citoyens : la participation. *Revue juridique de l'environnement*, 4, 397-417.
- Romi R., 2001. *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, Paris.
- Simmel G., 1995. *Le conflit*, Circé, Dijon.
- Studer N., 2011. *Méthodes d'évaluation des politiques publiques - Actes du séminaire*, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), Paris.
- Terny G., 1971. *Économie des services collectifs et de la dépense publique*, Dunod, Paris.
- Vigouroux I., 1999. Asymétries informationnelles et marché politique, thèse de doctorat en sciences économiques, Paris I - Panthéon Sorbonne, UFR d'économie, Paris, 311 p.

## Chapitre 13

# **Collectivités territoriales et services publics locaux d'environnement : enjeux pour les espaces ruraux**

OLIVIER AZNAR, CHRISTOPHE DÉPRÉS ET FANNY TARRISSE-VICARD

Les espaces ruraux sont de plus en plus vus comme des pourvoyeurs de services environnementaux, utiles à leurs habitants mais également à l'ensemble de la société. Cela traduit la montée en puissance de la figure de la campagne-nature soulignée par Perrier-Cornet en 2002. Dans ce contexte, les collectivités territoriales situées dans les espaces ruraux, communes en tête, sont mises à contribution pour fournir ces services. Ce chapitre porte sur une catégorie spécifique de services environnementaux à dimension collective, les services publics locaux d'environnement (SPLE), déclinés dans leur composante rurale. La définition que nous retenons d'un service public local s'appuie sur celle de Derycke et Huntzinger (1986). Pour ces auteurs, un service public local correspond à un service dont la consommation est collective et dont l'offre est limitée à des territoires déterminés, sous la responsabilité d'une autorité publique qui en assure le financement, la fourniture et la gestion. Par ailleurs, les SPLE ont pour principale finalité la gestion (prévention, réparation) de problèmes d'environnement. Ils recouvrent principalement la gestion des déchets, de l'eau potable, de l'assainissement, de la biodiversité et des paysages. Nous considérons les SPLE comme des opérations de services spécifiques, portées par les collectivités territoriales et visant à préserver l'environnement. Un SPLE est produit à l'échelle du territoire de la collectivité qui en a la responsabilité.

Face au manque de connaissances sur l'offre de SPLE dans le rural, nous en proposons un tour d'horizon. En nous centrant sur ces services particuliers, nous cherchons à contribuer plus globalement à l'analyse des mutations contemporaines des espaces ruraux. Les SPLE apparaissent, en particulier aux yeux des décideurs publics locaux, comme un facteur essentiel de la préservation des ressources naturelles présentes dans les campagnes et, plus largement, du développement durable de ces espaces. Par ailleurs, les SPLE sont au cœur des débats actuels sur la place du rural dans la société globale, ainsi que sur l'évolution de l'action des collectivités territoriales. Les espaces ruraux sont notamment vus comme des territoires de gestion des problèmes environnementaux des

villes (recyclage des boues d'épuration, stockage de déchets... et, demain, stockage du carbone). Dans ce chapitre, nous verrons comment les collectivités rurales procèdent pour tenter de répondre à ces demandes de services environnementaux, souvent avec d'importantes difficultés. Nous exposons dans une première partie quelques éléments de cadrage, ainsi que les données mobilisables sur les SPLE. La deuxième partie fait état des fondements théoriques pour l'analyse économique des SPLE. La troisième se centre sur plusieurs enjeux importants relatifs à la fourniture de ces services dans les espaces ruraux.

## Éléments de cadrage et sources de données mobilisables sur les SPLE

Dans les trente dernières années, la fourniture des services publics locaux d'environnement (SPLE) a été marquée en France par quatre tendances fortes : la forte croissance (supérieure à l'inflation) des dépenses collectives pour la protection de l'environnement ; la mutualisation croissante des investissements, par le biais d'un regroupement quasi généralisé des communes dans des établissements publics de coopération intercommunale ; la multiplication des niveaux d'intervention ; le recours significatif aux compétences du secteur privé pour gérer les services. Nous revenons brièvement ici sur ces quatre tendances, avant de nous interroger sur la capacité des sources de données existantes à analyser les SPLE en milieu rural.

### Évolution générale des SPLE en France

Suite au retrait progressif de l'État de la gestion des affaires publiques locales, les collectivités territoriales comptent de plus en plus dans le paysage institutionnel. Grâce aux lois de décentralisation de 1982 et 1983<sup>1</sup>, de nouvelles politiques publiques se sont mises en place pour permettre un transfert de pouvoir aux collectivités territoriales et une nouvelle organisation de celles-ci, faisant une place croissante à l'intercommunalité. En parallèle, on a assisté à une montée des préoccupations environnementales à l'échelle locale. Le rôle des collectivités territoriales s'est alors affirmé en matière de protection de l'environnement et, plus largement, de développement durable (exemple des Agendas 21 locaux). Les SPLE révèlent ainsi l'évolution générale des domaines d'action des collectivités territoriales vers la prise en compte de l'ensemble des différents problèmes se posant sur leur territoire, comme la gestion de la qualité de l'eau ou le maintien de la biodiversité (Muller, 1990). En l'espace de quelques années, ils sont devenus l'une des préoccupations principales des collectivités territoriales (Barbier *et al.*, 2003).

Depuis 2010, on assiste à une croissance significative des dépenses publiques locales de protection de l'environnement (tableau 13.1). Historiquement, les collectivités territoriales se sont d'abord impliquées dans le secteur de l'assainissement collectif, puis dans celui de la gestion des déchets municipaux, secteur pour lequel la progression annuelle des dépenses depuis 2000 est relativement plus élevée. Dans ces deux secteurs, les responsabilités incombent spécifiquement aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale. Viennent ensuite les actions en matière de cadre de vie, à savoir la gestion de la biodiversité et des paysages. Les montants sont ici plus modestes mais sont

1. Acte I de la décentralisation, dite loi Defferre, du 2 mars 1982 ainsi que les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983.

en très forte progression (hausse de plus de 10 % par an). Le financement relève, là encore, en priorité des collectivités puisqu'elles contribuent à hauteur de 51 % des dépenses totales observées en 2010 (Commissariat général au développement durable, 2012).

**Tableau 13.1.** Évolution des dépenses de protection de l'environnement financées par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale entre 2000 et 2010 (Commissariat général au développement durable, 2012).

Secteur	Dépenses (en millions d'euros)			Taux de variation annuel entre 2000 et 2010
	2000	2005	2010	
Eaux usées (assainissement collectif)	7 524	9 397	10 758	+ 3,6 %
Déchets municipaux	5 065	7 371	9 125	+ 6,1 %
Biodiversité et paysages	451	704	1 078	+ 10,2 %

## L'essor de l'intercommunalité en France

Le développement des SPLE a aussi conduit à une nouvelle forme partenariale à l'échelon local, la coopération intercommunale. L'accroissement des dépenses de protection de l'environnement, le besoin de maîtriser la charge fiscale sur les contribuables, et l'augmentation des exigences réglementaires ont conduit les communes à se regrouper. En 2002, les établissements publics de coopération intercommunale assuraient déjà les deux tiers des dépenses environnementales des collectivités (Morvan, 2006). L'intercommunalité s'est donc développée face à la nécessité de faire à plusieurs ce que les communes n'avaient plus les moyens de faire toutes seules. Ce mouvement de concentration des communes a également été renforcé par la loi du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Par exemple, la gestion des déchets, dès juillet 1999, et l'assainissement, à partir de janvier 2007, font partie des compétences<sup>2</sup> parmi lesquelles quatre doivent être exercées par les établissements publics de coopération intercommunale de la catégorie des communautés de communes, afin que ces dernières soient éligibles à la dotation d'intercommunalité. Ainsi, dès 2007, 95 % de la population française appartenait à une commune ayant transféré tout ou partie de ses compétences de collecte ou de traitement des déchets à un groupement intercommunal (Ademe, 2009).

## La multiplicité des niveaux d'intervention

Une autre tendance en matière de fourniture des SPLE est illustrée par le rapport Lambert (2007) qui remet en cause l'intérêt de la clause générale de compétence des collectivités. Cette clause indique qu'il est accordé aux collectivités une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions. La clause favorise donc la multiplicité des niveaux d'intervention des diverses collectivités (allant de la commune au conseil régional) sur un même domaine et rend parfois plus opaque l'action publique. Le cas de l'environnement illustre bien le possible

2. À savoir, à partir du 27 mars 2014 : le développement économique et l'aménagement de l'espace communautaire ; la création ou l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire ; la politique du logement social ; la politique de la ville ; la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ; le développement et l'aménagement d'équipements sportifs ; l'assainissement (article L5214-23-1 du code général des collectivités territoriales).

enchevêtrement des niveaux d'intervention sur un même objet. Si l'on prend l'exemple de l'assainissement des eaux usées, plusieurs niveaux de collectivités peuvent être associés de manière simultanée pour rendre le service :

- les communes, généralement en charge des réseaux de collecte sur leur territoire ;
- les établissements publics de coopération intercommunale (syndicats ou communautés de communes), en charge du traitement des eaux usées (les investissements associés, comme les stations d'épuration, nécessitant une mutualisation des coûts) ;
- les conseils généraux, dont la compétence recouvre à la fois un appui technique aux petites collectivités rurales, par le biais du service d'assistance technique aux exploitants de stations d'épuration, et un appui financier, par le subventionnement des systèmes d'assainissement individuels.

Cet enchevêtrement, que l'on rencontre pour de nombreux SPLE, s'explique notamment par la complexité et la technicité des services à rendre.

## La délégation des services vers les entreprises privées

Une dernière tendance particulièrement forte en France renvoie au fait que l'organisation des services collectifs locaux (dont les SPLE) s'appuie sur une longue tradition de délégation à des opérateurs privés et de recours à des mécanismes contractuels pour coordonner la fourniture des services (Bezançon, 1995). Dans le droit français, la délégation de service public est *un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service*<sup>3</sup>. Cette approche considère que les services publics peuvent être fournis en accordant, par un processus de mise aux enchères, une concession à une entreprise privée.

Une particularité des SPLE est le caractère oligopolistique du marché, dominé en France par un petit nombre d'entreprises privées, de taille importante (Lorrain, 2003). Très diversifiées et comprenant plusieurs filiales, elles proposent une large gamme de services aux collectivités. Defeuilley (1996) note à ce propos que leur stratégie est de proposer aux collectivités des solutions globales ou clé en main, incluant à la fois les services de fourniture d'eau, d'assainissement, de gestion des déchets, voire, parfois, de production d'énergie en lien avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les chiffres suivants montrent l'importance de la gestion privée des SPLE en France, quel que soit le type de service considéré. Par exemple, en 2009, 30 % (en nombre) des services publics d'eau potable, desservant près de 59 % de la population, étaient gérés en délégation. De même, 25 % des services publics d'assainissement collectif, concernant 42 % de la population raccordée, étaient délégués (Commissariat général au développement durable, 2012).

## Les limites des sources statistiques existantes

Différentes sources statistiques existantes peuvent être mobilisées pour l'étude des SPLE, mais elles se révèlent relativement inadaptées. En effet, la principale source de données sur le sujet est le rapport publié chaque année depuis 2000 par la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement (Commissariat général au développement

3. Extrait de l'article 38 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin.

durable, 2012). Ce rapport fournit une description et une évaluation des moyens financiers affectés en France à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles. Un compte de la dépense de protection de l'environnement, cohérent avec le cadre de la comptabilité nationale, est ainsi proposé selon une méthodologie harmonisée au niveau international<sup>4</sup>. D'autres données administratives sont certes produites par les ministères, en particulier ceux en charge des finances, de l'intérieur, de l'écologie ou encore de l'agriculture, mais de telles données mettent également peu en avant la question de l'organisation de la fourniture des SPLE. L'ensemble de ces données sont calculées à un niveau agrégé. Elles tendent à regrouper les services publics locaux en grandes catégories (eau, déchets, voirie...). Cela empêche de comprendre finement l'action des collectivités en matière d'environnement, et de connaître en particulier les formes d'organisation des services, selon qu'elles impliquent la création d'un établissement public de coopération intercommunale ou la délégation à des opérateurs privés. Ainsi, il est parfois nécessaire de recourir à l'exploitation des budgets individuels des collectivités ou à des enquêtes directes (Aznar *et al.*, 2002 ; Morvan, 2006). Au final, les SPLE sont un domaine en forte évolution, au sein duquel le rôle des collectivités territoriales est mal connu. Un cadre théorique adapté est nécessaire pour en faire l'analyse. C'est ce que nous proposons maintenant.

## Fondements théoriques de l'analyse économique des SPLE

Nous mettons d'abord l'accent sur les caractéristiques économiques générales de ces services publics locaux d'environnement (SPLE) qui justifient le rôle central joué par les acteurs public. Les caractéristiques spatiales des SPLE sont ensuite abordées. Puis nous soulignons l'importance des économies d'échelle, en particulier dans les services de réseau (eau potable, assainissement). Enfin, nous montrons l'existence d'une relation de service associant l'utilisateur à la production du service.

### Des défaillances de marché à l'origine des SPLE

Les services publics locaux d'environnement présentent un ensemble de caractéristiques, notamment la présence d'externalités et la dimension collective du service fourni, qui renvoie aux défaillances classiques de marché. Autrement dit, le marché n'est pas d'emblée susceptible de fournir de tels services à un niveau optimal pour la société, ce qui justifie une forme d'engagement des pouvoirs publics, ici locaux, compte tenu des caractéristiques spatiales particulières qui s'y ajoutent.

#### *Corriger des externalités*

La principale finalité des SPLE est la gestion des problèmes d'environnement, en particulier la correction des phénomènes de pollution (de l'air, de l'eau, des sols), dont l'analyse se fait en économie sous l'angle des externalités. L'externalité désigne le fait que les agents économiques ne supportent pas la totalité des coûts associés à leurs décisions de production ou de consommation (s'il s'agit d'une externalité négative), ou n'intègrent pas la totalité des bénéfices de ces décisions (externalité positive). Cela pose un problème d'allocation inefficace des ressources, car le marché ne fournit pas les incitations

4. Nomenclature internationale Ceba 2000 (classification des activités et dépenses de protection de l'environnement).

adéquates pour orienter les agents économiques vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Cela justifie donc l'intervention des pouvoirs publics. Les solutions recherchées, dites d'internalisation des effets externes, consistent alors à faire peser sur les agents économiques la totalité des coûts de leurs actions (dits coûts sociaux), dans le cas des externalités négatives, ou à valoriser la totalité des bénéfiques, dans le cas des externalités positives. Dans cette optique, les SPLE mis en place par les collectivités sont vus comme des solutions d'internalisation des effets externes visant à faire supporter aux usagers ou à leurs représentants l'intégralité des coûts du service rendu et à faire évoluer leur comportement. Les services de collecte et de traitement des déchets ou les services d'assainissement fournissent une bonne illustration des solutions d'internalisation des effets externes négatifs, puisque le citoyen producteur de déchets ou d'eaux usées est taxé par les pouvoirs publics. Pour l'internalisation des effets externes positifs, nous pouvons citer, par exemple, les subventions accordées par les pouvoirs publics aux agriculteurs favorisant l'insertion paysagère de leur exploitation ou celles attribuées en contrepartie de la protection des captages d'eau potable.

### *Fournir un service public*

Les pouvoirs publics sont responsables de ces services, dont la dimension collective renvoie à deux propriétés – la non-rivalité et la non-excluabilité des bénéficiaires (Samuelson, 1954). La non-rivalité signifie qu'un service peut être utilisé simultanément, de façon complète et totale, par plusieurs personnes sans que l'usage des uns n'altère l'usage des autres. De telles propriétés posent des problèmes d'action collective qui renvoie à *la tragédie des biens communs* (Hardin, 1968) ouvrant la voie à des comportements de passerager clandestin, où chacun tente de bénéficier du service sans contribuer à sa fourniture. Face à ce problème, les pouvoirs publics ont recours à un financement public du service, généralement basé sur une taxation indépendante de l'utilisation qui est faite de ce service.

Dans le cas des services publics locaux d'environnement, la dimension collective pose un problème de gestion des effets d'encombrement, certains services pouvant en effet se caractériser par une certaine rivalité de leurs utilisateurs. Le cas du service de gestion des déchets fournit une bonne illustration de ces propriétés de non-exclusion et de non-rivalité appliquées à un territoire. La collecte et le traitement des déchets sont en effet des services utilisables par tous les habitants d'une commune, de façon complète et totale, sans que l'usage des uns n'altère l'usage des autres habitants, à l'exception toutefois de rares cas où un habitant ne pourrait utiliser le service, celui-ci ayant atteint des limites techniques (par exemple, le bac de collecte est saturé). L'organisation du service, en adaptant les moyens aux besoins du territoire, doit faire en sorte que ces cas liés aux effets d'encombrement, néanmoins possibles, restent exceptionnels. L'exclusion, bien que techniquement envisageable (basée sur le fait que seuls les agents qui veulent bénéficier du service en supportent le coût), risquerait d'engendrer des externalités négatives considérables (nuisances et pollutions environnementales, insalubrité) en conduisant à un équilibre de souscription, où seule une fraction des usagers – ceux qui jugent qu'ils retirent une utilité personnelle du service – serait prête à payer (Defeuilley, 1996). Dans ces conditions, la gestion des déchets ménagers ne peut relever du libre jeu du marché, et il apparaît préférable de confier sa responsabilité à une autorité publique, qui fixe une obligation de financement du service (redevance) à tous les usagers, même à ceux qui refuseraient d'y contribuer volontairement s'ils avaient le choix.

## Caractéristiques spatiales des SPLE

La dimension spatiale joue également un rôle essentiel dans les services publics locaux d'environnement, en particulier pour ceux fournis par des collectivités territoriales rurales. Leur usage se fait localement, sur un territoire restreint. Dès lors, ces services relèvent du statut de service collectif local parce que leurs effets bénéfiques sont limités à un espace donné. Le service collectif est alors abordé, en économie publique, avec l'idée de paiement local – les services consommés par les habitants d'une ville doivent être financés par ces derniers – sous forme fiscale ou non (Derycke et Gilbert, 1988). Du point de vue du gestionnaire public local, il en découle la nécessité de gérer les effets de débordement et de réduire les risques de comportement de passager clandestin. Dans la lignée des études de Tiebout (1956), de nombreux travaux portent sur l'adaptation entre l'aire de financement du service collectif local et son aire d'usage (correspondant à un nombre plus ou moins optimal de bénéficiaires), qui explique aussi la volonté de regroupement des communes au sein d'établissements publics de coopération intercommunale.

## L'importance des économies d'échelle dans les SPLE

Les SPLE sont susceptibles de bénéficier de rendements d'échelle croissants, c'est-à-dire que leur efficacité peut s'accroître lorsque les facteurs de production augmentent. C'est par exemple le cas si une seule entité juridique sert la totalité de la demande, alors elle peut répartir ses coûts fixes sur un nombre plus élevé d'utilisateurs, ce qui diminue le coût unitaire de fourniture du service. Les économies d'échelle, traduisant la baisse du coût unitaire suite à une hausse de production, sont particulièrement importantes pour les SPLE en réseau, tels que les services de distribution d'eau potable, d'assainissement des eaux usées ou de traitement des déchets. Ce sont généralement des services qui nécessitent des investissements élevés dans des infrastructures dites spécifiques, qui ne peuvent être transportées ailleurs ou qui ne sont pas redéployables dans d'autres usages.

La recherche d'économies d'échelle a deux conséquences majeures pour les SPLE. La première concerne l'essor de l'intercommunalité ; l'association entre des communes pour créer un établissement public de coopération intercommunale en charge du service est un moyen de bénéficier d'économies d'échelle. La seconde est la délégation de la fourniture du SPLE à une entreprise privée spécialisée. Celle-ci peut alors bénéficier des économies d'échelle en mettant à disposition de plusieurs communes un même équipement (un centre de traitement des déchets ou des eaux usées, par exemple) ou en centralisant des compétences utiles à plusieurs SPLE. Il peut s'agir, par exemple, d'un laboratoire qui réalise des analyses d'eau pour différents SPLE (distribution d'eau potable, assainissement, stockage des déchets).

## Coproduire le service avec les usagers

Pour différents SPLE, relevant par exemple des déchets, de l'eau, de l'assainissement ou encore du cadre de vie, les collectivités font appel au citoyen-usager-consommateur et en font un maillon de la fourniture du service, afin d'améliorer la qualité du service rendu. Il s'agit d'une coproduction du service avec l'utilisateur. Ce recours au travail de l'utilisateur n'est d'ailleurs pas propre aux SPLE, mais touche l'ensemble des relations de services (Dujarier, 2008).

La coproduction du service entre prestataire et usager a été étudiée dans la littérature sur les services marchands (Reboud, 1997) ou sur les services publics (Warin, 1993),

mais elle a été peu traitée dans le domaine de l'environnement, où les incertitudes sont nombreuses, à la fois sur la qualité du service rendu et sur le degré d'effort de l'usager, dont bien souvent l'action n'est pas directement, ou pas aisément, observable. Vicard (2012) a approfondi le cas de la gestion des déchets ménagers, où la collectivité territoriale se voit confier la responsabilité de la collecte des déchets produits par ses administrés tout en devant s'appuyer sur leur coopération et leur participation effective dans le service, pour atteindre les objectifs nationaux de réduction des volumes de déchets résiduels et de tri. L'intérêt de ce cas repose donc sur le difficile arbitrage que doivent réaliser les collectivités territoriales, entre les efforts consentis pour inciter l'usager à adopter un comportement adéquat et les bénéfices qu'elles en retirent, par exemple sur la qualité du résultat du service (les performances et la qualité de tri, dans ce cas). Si la contrainte est trop forte sur l'usager, celui-ci risque d'adopter un comportement opportuniste, en détournant une partie des déchets qu'il a produits (en pratiquant le dépôt sauvage, par exemple). Au contraire, si l'incitation est trop faible pour l'usager, les résultats du service de collecte et de tri des déchets seront médiocres. Pour inciter les usagers à coopérer, les collectivités se dotent d'instruments variés. Dans le cas de la collecte des déchets, la coproduction du service par l'usager repose sur trois grands types d'instruments (Tarrisse-Vicard *et al.*, 2013) : les instruments techniques, qui visent à encourager la coproduction du service par la mise à disposition de moyens techniques adaptés (nombre de flux collectés, mode de collecte, etc.) ; les instruments économiques (relatifs au mode de financement du service), qui visent à encourager la coproduction du service par des signaux donnés sur les prix ; et les instruments informationnels, relatifs à l'éducation et l'information de l'usager (exemple des guides de tri). Différentes combinaisons de ces instruments sont possibles. Elles varient en fonction des objectifs poursuivis par les collectivités et en fonction du contexte (densité de population, accessibilité, etc.) dans lequel elles se situent. Par exemple, dans un contexte où la population semble peu sensible à la protection de l'environnement, une plus grande implication des usagers passe par des instruments permettant de limiter au maximum le temps nécessaire à la gestion des déchets ménagers et au tri sélectif (Vicard, 2012).

## Focus sur certains enjeux associés à l'offre de SPLE dans le rural

Le cadre théorique développé ci-dessus est maintenant appliqué au rural, pour comprendre les difficultés que rencontrent fréquemment les collectivités rurales pour fournir des services publics locaux d'environnement (SPLE) à un niveau qui soit conforme à la réglementation. Rappelons ici que les communes ont l'obligation juridique de rendre au moindre coût un service de qualité, identique pour tous leurs citoyens. La fourniture des SPLE en milieu rural se heurte aux limites de l'intercommunalité, aux difficultés à trouver des prestataires privés susceptibles d'intervenir à des prix raisonnables sur des marchés peu rentables (le recours aux agriculteurs étant alors une des solutions envisagées), et à une délicate coopération avec les usagers, dispersés sur des territoires souvent vastes.

### L'essor de l'intercommunalité et ses limites en milieu rural

De manière générale, la fourniture des SPLE s'avère problématique dans l'espace rural : l'organisation du service (complexe), sa technicité (qui peut être forte) et les moyens financiers nécessaires (souvent élevés) sont peu en rapport avec les capacités techniques

et financières des communes rurales, du fait de leur faible population. Les groupements de communes, laissant espérer des économies d'échelle, prennent alors tout leur sens dans les espaces ruraux. Ils sont d'ailleurs de taille très disparate, allant du regroupement de quelques communes, associées pour construire et gérer une station d'épuration, à celui de plusieurs centaines de communes, associées dans le cadre de la collecte des déchets ou de leur traitement afin d'atteindre un seuil critique de population desservie, sur un territoire très vaste<sup>5</sup>. Depuis la loi Joxe de 1992 puis la loi Chevènement de 1999, on assiste à un essor rapide des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant en charge la fourniture d'au moins un SPLE. Depuis janvier 2014 toutes les communes rurales ont d'ailleurs l'obligation d'adhérer à un EPCI de type communauté de communes, dont les compétences obligatoires (concernant l'aménagement et le développement économique) ou facultatives (comprenant environnement, cadre de vie, assainissement) les conduisent à jouer un rôle majeur en matière de fourniture des SPLE. En matière de déchets, d'eau ou d'assainissement, on constate d'ailleurs qu'en milieu rural les communautés de communes se substituent de plus en plus aux autres types d'EPCI que sont les syndicats à vocation unique ou les syndicats à vocation multiple.

Mais l'intercommunalité en milieu rural présente des limites qui tiennent notamment à la nécessité de coordonner les actions des collectivités-membres, qui sont souvent très nombreuses. Dans ces conditions, les processus de prise de décision sont lents, coûteux, et perdent de leur légitimité démocratique vis-à-vis du citoyen usager ou bénéficiaire du service (Jeanneaux, 2006). Enfin, une autre limite renvoie au débat sur le degré nécessaire de péréquation entre collectivités. L'offre de certains SPLE, comme la collecte des déchets ou les services de réseau tel l'assainissement collectif, sera toujours moins coûteuse à organiser en ville qu'en zone rurale, parce que très dépendante des caractéristiques spatiales de dispersion et de densité de population. Jusqu'à présent les conseils généraux jouent un rôle dans ce domaine, en subventionnant de manière spécifique la fourniture des SPLE en milieu rural, afin de ne pas faire supporter aux usagers ruraux l'intégralité du coût du service. Une autre dimension de ce problème, suite au retrait des services déconcentrés de l'État à partir de la fin des années 2000, concerne le maintien d'une expertise technique publique en la matière, notamment pour venir appuyer les petites collectivités rurales aux moyens limités.

## La délégation à des prestataires privés sur des marchés de petite taille

Au-delà du regroupement possible des moyens, permis par l'intercommunalité, un autre enjeu important pour la fourniture des SPLE en milieu rural est la capacité des collectivités à confier la gestion du service à des entreprises privées spécialisées, susceptibles de faire bénéficier leurs commanditaires d'économies d'échelle. Or les marchés ruraux de SPLE peuvent être considérés comme étant de petite taille, en comparaison des marchés urbains, et ils sont soumis à des contraintes territoriales plus marquées (population dispersée, faible accessibilité de l'habitat isolé ou, parfois, rudesse du climat...). Cela limite la rentabilité des investissements spécifiques réalisés par les entreprises pour organiser la fourniture du service et décourage les opérateurs les plus importants, lesquels ont davantage tendance à s'intéresser aux marchés urbains. Le marché de la distribution

5. C'est le cas du syndicat de traitement des déchets Valtom, en Auvergne, qui regroupe plus de 600 communes associées pour la construction et l'exploitation d'un équipement de traitement des déchets par incinération et méthanisation.

de l'eau potable et de l'assainissement en France illustre parfaitement cette situation ; qualifié d'oligopolistique, il est dominé par trois grandes entreprises. En 2008, la part du privé dans le service de distribution de l'eau potable représentait 71 % du marché (Laugier, 2010). Très diversifiées et comprenant de nombreuses filiales, ces entreprises proposent une large gamme de services aux collectivités. Cette stratégie leur permet de jouer un rôle important dans les décisions des élus locaux, notamment dans celles qui concernent les choix technologiques à adopter. Il peut résulter de cette situation des asymétries d'information entre les délégataires et les collectivités, en particulier celles de taille réduite.

Il existe bien sûr tout un réseau d'entreprises de petite taille, comme les entreprises de travaux publics, ou les entreprises de travaux agricoles, qui s'intéressent à ces marchés ruraux. Il faut aussi noter que la gestion des SPLE peut être confiée à des sociétés d'économie mixte dont la présence plus généralisée pourrait permettre aux élus de bénéficier de comparaisons en termes de performances par rapport aux groupes privés, et donc d'exercer un contrôle sur les prix que ceux-ci pratiquent (Guérin-Schneider *et al.*, 2003).

## La coopération avec les agriculteurs

Une autre solution envisagée pour pallier l'étroitesse des marchés et la pénurie de prestataires privés en milieu rural est le recours aux agriculteurs. Dans bien des cas, la coopération avec les agriculteurs est l'unique option, ou du moins la seule dont le coût n'est pas excessif pour les finances des acteurs publics locaux. Les agriculteurs, de leur côté, peuvent y trouver un intérêt économique, par exemple *via* un paiement pour service rendu. La coopération avec les collectivités inscrit aussi l'agriculture dans un rapport direct avec son territoire. Elle permet ainsi la diversification des revenus agricoles et le soutien à l'emploi agricole local.

Mais le développement de ces partenariats entre collectivités et agriculteurs se fait de façon contrastée (Bowler, 1999). Prenons deux exemples : l'épandage des boues d'épuration et l'entretien des bords de route. En France, l'épandage des boues d'épuration sur des terres agricoles se maintient à un niveau important. Amon *et al.* (2006) ont approfondi la question des déterminants de la coopération locale entre collectivités et agriculteurs pour ce service. Il ressort que la nature de l'activité agricole, selon qu'elle est orientée vers les productions animales ou vers les productions végétales, ainsi que la labellisation éventuelle des produits agricoles, jouent un rôle important dans la décision des agriculteurs d'accepter d'épandre des boues d'épuration municipales. Concernant l'entretien des bords de route, la place des agriculteurs recule, au profit de prestataires spécialisés ou d'une gestion en régie directe par les collectivités. Pour les agriculteurs, le manque de temps à consacrer à l'activité de service limite leur implication dans ces actions de coopération avec les collectivités (Revol *et al.*, 2009). La coopération entre collectivités et agriculteurs concerne en priorité trois domaines :

- l'entretien de l'espace collectif (déneigement, entretien des chemins à des fins d'usages récréatifs ou de vocations touristiques), pour lequel l'intervention des agriculteurs est pertinente compte tenu du maillage agricole du territoire et de leur proximité avec les commanditaires publics ;
- la protection des captages d'eau potable, assurée par les agriculteurs grâce à des pratiques adaptées sur les périmètres de protection ;
- le recyclage de déchets organiques par le biais d'un épandage sur des terres agricoles.

Dans ces domaines, les formes de coopération avec les agriculteurs sont très diverses (Hermon et Doussan, 2012). Elles s'écartent du modèle classique de contrat administratif entre un acteur privé et une collectivité territoriale (délégation de service public ou marchés publics). Par exemple, les mécanismes d'enchères, courants dans les délégations de service public, ne sont pas utilisés. De même, les rémunérations individuelles indexées sur le résultat ne constituent pas une modalité répandue. Traditionnellement, la coopération entre collectivités et agriculteurs reposait sur de simples accords oraux renouvelés tacitement, souvent à l'initiative des maires ou des élus, eux-mêmes agriculteurs. Mais on assiste de plus en plus à des paiements individuels spécifiques pour les prestations de protection des captages ou de protection de la biodiversité. Il s'agit de paiements directement effectués par la collectivité ou de paiements *via* des dispositifs contractuels, de type mesures agro-environnementales. De tels dispositifs ne suffisent toutefois pas toujours pour que les agriculteurs s'engagent dans une relation de service pérenne vis-à-vis de la collectivité. Des institutions propres à la nature de l'activité à réaliser sont parfois nécessaires. En approfondissant le cas de la prestation d'épandage des boues d'épuration par des agriculteurs, Déprés *et al.* (2008) ont justement mis l'accent sur l'existence de ce qu'ils qualifient de micro-institutions. Concrètement, dans le cas de l'épandage, il s'agit de « missions boues », mises en place à l'échelle départementale à l'initiative de services de l'État et en partenariat avec les organisations professionnelles agricoles. Leur rôle consiste à mieux informer les parties prenantes de la relation, à instaurer un espace de résolution des éventuels conflits et à favoriser la prise en compte des spécificités territoriales. Elles ont pour effet d'accroître la confiance entre les acteurs (agriculteurs et collectivités) et de réduire globalement le coût de la transaction établie entre la collectivité et les agriculteurs.

### Les conditions particulières de la coproduction du service avec les usagers en milieu rural

La coopération avec les usagers pour les SPLE en milieu rural est soumise à des déterminants opposés. D'un côté, le capital social réputé plus important dans le rural (Wiesinger, 2007) peut inciter les usagers à participer plus activement aux SPLE. Mais, de l'autre, les contraintes spatiales (dispersion des usagers) rendent plus difficiles les investissements des collectivités dans la coopération avec les usagers. L'enjeu pour les collectivités territoriales est de réussir à combiner différents instruments de politique environnementale pour faire converger leurs intérêts et ceux des usagers des SPLE. Ces instruments ne sont pas nécessairement adaptés à toutes les configurations spatiales, en témoigne par exemple le coût élevé d'une collecte de déchets en porte-à-porte dans l'espace rural peu dense (Vicard, 2012). Repetto *et al.* (1992) et Callan et Thomas (1999) observent également que la probabilité qu'une collectivité territoriale relevant de l'espace rural mette en place une tarification incitative du service d'élimination des déchets est plus faible que pour une municipalité urbaine. Le coût lié à la collecte des déchets étant relativement plus élevé dans les collectivités rurales que dans les collectivités urbaines et le coût du traitement des déchets résiduels étant au contraire relativement plus faible, les collectivités rurales sont par conséquent moins incitées à s'investir dans une coproduction active du service avec les usagers (pour favoriser le recyclage, notamment).

## Conclusion et perspective

La fourniture de SPLE est aujourd'hui soumise à une double contrainte, d'efficacité économique et d'efficacité environnementale. Cette contrainte revêt une acuité particulière lorsqu'elle s'applique à des territoires ruraux faiblement peuplés, marqués par une dispersion spatiale des usagers des SPLE, par des ressources faibles ou encore des capacités techniques limitées. En réalité, la taille réduite des marchés ruraux apparaît comme un obstacle majeur à la réalisation d'économies d'échelle pour produire au moindre coût des services de qualité similaires à ceux fournis ailleurs sur le territoire. C'est sur ce point précis que les communes rurales sont en difficulté pour gérer leurs problèmes environnementaux et organiser efficacement la fourniture des SPLE. Bien sûr, une possibilité serait de subventionner le service par le biais d'une augmentation des transferts financiers de l'État, ou par des subventions des conseils généraux plus importantes, en faveur des collectivités territoriales rurales. Mais force est de constater que les mécanismes de péréquation existants ont au contraire tendance à se réduire. Alors, si la société n'accepte pas que des citoyens (ruraux) puissent subir, en raison de leur localisation, une moindre qualité de service, il semble nécessaire d'inciter les collectivités rurales à s'engager dans des partenariats, notamment avec le privé, qui s'appuient sur trois types de relations de service ne s'excluant pas les unes des autres :

- la délégation vers des échelons supérieurs (intercommunalité) et les entreprises privées ;
- la coopération locale avec des agriculteurs ;
- la coproduction du service avec les usagers.

Mais de tels partenariats peuvent se révéler complexes. Les collectivités rurales ont besoin de faire intervenir simultanément plusieurs acteurs pour fournir leurs SPLE : acteurs publics (établissements publics de coopération intercommunale), acteurs privés (entreprises, agriculteurs) et usagers du service. Comment dès lors s'assurer de la coordination de l'ensemble de ces interventions et de leur efficacité ? Faut-il ou non nommer un chef de file, comme le préconise le rapport Lambert (2007), pour tendre vers une meilleure organisation territoriale ? Ou bien faut-il continuer à autoriser chacune des collectivités (au sens large) à se saisir de manière volontaire des compétences environnementales pour lesquelles elle se juge légitime ?

## Références bibliographiques

- Ademe, 2009. *La collecte des déchets par le service public en France. Résultats de l'enquête collecte 2007*, Ademe, Angers.
- Amon G., Aznar O., Vollet D., 2006. Why are French farmers sludge-takers? Some agronomic and socioeconomic explanations. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 5(2/3), 289-308.
- Aznar O., Berriet-Sollic M., Guérin M., 2002. Caractérisation socio-économique de l'intervention publique locale dans la gestion de l'espace rural. *Économies et sociétés*, 4 (série « économie et gestion des services »), 1041-1064.
- Barbier V., Frois P., Le Masne P., 2003. Service public local et développement durable. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2, 317-338.
- Bezançon X., 1995. *Les services publics en France : du Moyen Âge à la Révolution*, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, Paris.

- Bowler I.R., 1999. Recycling urban waste on farmland: An actor-network interpretation. *Applied Geography*, 19(1), 29-43.
- Callan S.J., Thomas J.M., 1999. Adopting a unit pricing system for municipal solid waste: Policy and socio-economic determinants. *Environmental and Resource Economics*, 14, 503-518.
- Commissariat général au développement durable, 2012. *L'économie de l'environnement en 2010. Rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement*. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Paris, 108 p.
- Defeuilley C., 1996. Le service public au défi de l'efficacité économique - Les contrats de délégation dans la gestion des déchets ménagers, doctorat en sciences économiques, UFR de géographie, histoire et sciences de la société, université Paris VII - Denis Diderot, Paris, 334 p.
- Déprés C., Aznar O., Vollet D., Jeanneaux P., 2008. Identification et notion de coûts d'organisation dans les services collectifs locaux. Étude de cas : le service d'épandage agricole des boues d'épuration. *Ingénieries - EAT*, 54, 33-41.
- Derycke P.-H., Gilbert G., 1988. *Économie publique locale*, Economica, Paris.
- Derycke P.-H., Huntzinger H., 1986. Pour une analyse socio-économique des services collectifs territoriaux. *Les Annales de la recherche urbaine*, 31, 6-18.
- Dujarier M.-A., 2008. *Le travail du consommateur. De McDo à eBay : comment nous coproduisons ce que nous achetons*, La Découverte, Paris.
- Guérin-Schneider L., Bonnet F., Breuil L., 2003. Dix ans de Loi Sapin dans les services d'eau et d'assainissement : évolutions et perspectives du modèle de délégation à la française. *Annales des mines. Responsabilité et environnement*, juillet 2003, 44-52.
- Hardin G., 1968. The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1243-1248.
- Hermon C., Doussan I., 2012. *Production agricole et droit de l'environnement*, collection Droit et professionnels, Éditions Lexis Nexis, Toulouse.
- Jeanneaux P., 2006. Économie de la décision publique et conflits d'usages pour un cadre de vie dans les espaces ruraux et périurbains. *Développement Durable et Territoires*, Dossier 7. Proximité et environnement, <<http://developpementdurable.revues.org/document2586.html>> (consulté le 27 août 2014).
- Lambert A., 2007. Les relations entre l'État et les collectivités locales. Rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert réalisé au titre de la révision générale des politiques publiques, 42 p.
- Laugier R., 2010. *Le marché de l'eau. Une synthèse documentaire*. Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, Paris, 21 p.
- Morvan R., 2006. *Environnement et politiques locales : un nouveau défi ?*, éditions Johanet, Paris.
- Muller P., 1990. Les politiques publiques entre secteurs et territoires. *Politiques et management public*, 8(3), 19-33.
- Reboud L., 1997. *La relation de service au cœur de l'analyse économique*, L'Harmattan, Paris.
- Repetto R., Dower R.C., Jenkins R., Geoghegan J., 1992. *Green fees: How a tax shift can work for the environment and the economy*, World Resources Institute, Washington DC.
- Revol H., Amblard L., Aznar O., Déprés C., Mann C., 2009. La voirie locale en milieu rural : comment s'organise son entretien? Exemple de 3 communes du Puy de Dôme, In : *Communication au XLVI<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF*, 6, 7 et 8 juillet 2009, Clermont-Ferrand, France, Association de science régionale de langue française, 15 p.
- Samuelson, P.A., 1954. The Pure Theory of Public Expenditure, *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389.
- Tarrisse-Vicard F., Le Conte J., Aznar O., Antoni A., Ferzli R., Gouet J., 2013. Gestion des déchets ménagers : comment les collectivités françaises mobilisent-elles leurs usagers? *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*, 13(1), < <http://vertigo.revues.org/13417>> (consulté le 29 août 2014).

- Tiebout C., 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 24(3), 416-424.
- Viard J., 2012. Il n'y a plus de césure ville/campagne, *Compte-rendu de l'Académie d'agriculture de France*, 98(3), 37-72.
- Vicard F., 2012. L'implication des ménages dans un service public local d'environnement. Le cas de la gestion des déchets ménagers par les collectivités territoriales françaises, thèse de l'école doctorale des sciences économiques, juridiques et de gestion n°245, université d'Auvergne, 246 p.
- Warin P., 1993. Les relations de service comme régulations. *Revue française de sociologie*, XXXIV, 69-95.
- Wiesinger G., 2007. The importance of social capital in rural development, networking and decision-making in rural areas. *Revue de géographie alpine*, 95(4), 43-56.

## Chapitre 14

# Évaluer les politiques territoriales : enjeux méthodologiques

MARIELLE BERRIET-SOLLIEC, VALÉRIE WEBER-HADDAD ET VIRGINIE PIGUET

Depuis la fin des années 1980, la France a connu un renforcement progressif des procédures d'évaluation des politiques publiques (Grefte, 1997; Monnier, 1992; Nioche et Poinard, 1984; Perret, 2001). Dans les premiers arguments sous-tendant son développement, l'évaluation est d'abord vue comme une démarche pouvant contribuer à révéler les dysfonctionnements des pouvoirs publics et à mettre l'accent sur la nécessité de mieux comprendre les mécanismes de l'intervention publique, en vue d'améliorer l'efficacité de l'administration (Viveret, 1989). Dans un contexte croissant de décentralisation, alors que se multiplient les interférences entre programmes et que le jeu des acteurs européens, nationaux, régionaux ou infrarégionaux conduit à un maquis organisationnel, les résultats des démarches évaluatives apportent également des éléments aux débats revendiquant une plus grande transparence des interventions publiques. L'évaluation apparaît comme un instrument pouvant contribuer à décrypter cet enchevêtrement des procédures, en apportant des informations sur le rôle et la place de chacun et sur les liens entre les différents types d'interventions (Berriet-Sollic, 2004; Loungoulah, 1996).

À l'échelle de l'Union européenne, ce développement de l'évaluation des politiques a été impulsé dès 1988, lors de la réforme des fonds structurels (dans le cadre des mesures budgétaires connues sous le nom de paquet Delors). Le principe d'évaluation est présenté comme une obligation pour obtenir des contreparties financières européennes. L'évaluation des programmes européens doit ainsi être menée systématiquement avant la mise en œuvre du programme (*ex ante*), en cours de procédure (*in itinere*) et, enfin, une fois toutes les opérations abouties (*ex post*). Ce principe a été réaffirmé dans les différents programmes structurels qui se sont succédé jusqu'à aujourd'hui. Du point de vue méthodologique, ce développement de l'évaluation a conduit à la diffusion de manuels des bonnes pratiques d'évaluation (Commission européenne, 1999). À noter que de telles démarches d'appui méthodologique ont également été menées en France (Conseil scientifique de l'évaluation, 1996). Parallèlement à cette réforme des fonds structurels européens de 1988, l'injonction à évaluer les politiques publiques s'est

accompagnée d'un double mouvement : institutionnel, conduisant à la réorganisation des services régionaux pour répondre à ces nouveaux impératifs ; et scientifique, conduisant au développement des démarches méthodologiques en sciences sociales pour mettre au point des méthodes d'évaluation *ad hoc*.

C'est dans ce contexte, et avec un caractère relativement précurseur, que l'équipe de chercheurs et d'enseignants-chercheurs de l'unité mixte de recherche Cesaer créée entre l'Inra et l'Établissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon (Enesad, aujourd'hui AgroSup Dijon), décide au milieu des années 1990 de s'investir dans l'analyse et l'évaluation des politiques (Daucé, 1998), en étroite collaboration avec les services de l'État (Pelurson, 1998) et en association avec le cabinet d'études Daubard consultants. De ce point de vue, cette organisation de la recherche en partenariat public-privé apparaît, avec du recul, comme une forme d'organisation relativement pionnière dans le monde académique et scientifique français ; elle se traduira par la création, au sein du Cesaer, d'une cellule des études et de l'évaluation, que P. Perrier-Cornet aura coordonnée et animée quelques années. Cadre scientifique du Cesaer, P. Perrier-Cornet témoigne en effet, rapidement, d'un intérêt pour ces questions d'évaluation des politiques et il est d'emblée associé à ces travaux. Les politiques évaluées sont, d'une part, la politique de développement des territoires ruraux (Berriet-Sollicet *et al.*, 2001 ; Lépicier *et al.*, 2002 ; Perrier-Cornet, 2013) et, d'autre part, les programmes socio-structurels agricoles (Weber, 1996<sup>1</sup> ; Daucé *et al.*, 1996). Ce chapitre présente la démarche originale d'analyse et d'évaluation progressivement mise en place par l'équipe dijonnaise et tire les principaux enseignements de ces recherches évaluatives et des méthodologies associées. Trois points saillants sont plus particulièrement mis en exergue :

- l'élaboration d'une démarche évaluative qui met l'accent, en amont de l'évaluation, sur la construction d'un référentiel, et qui couple les approches qualitatives et quantitatives en jouant sur leur complémentarité ;
- les spécificités de l'évaluation des politiques territoriales dès que le chercheur situe son questionnement à l'échelle infrarégionale ;
- les démarches comparatives et l'intérêt de comparer la transposition différenciée des dispositifs dans divers pays d'Europe.

## Une démarche qui pointe l'importance du référentiel de l'évaluation

Si les années 1980 marquent le développement de l'évaluation des politiques en France, cette évolution se traduit par une diversité des conceptions. Plus précisément, deux principales approches de l'évaluation sont traditionnellement distinguées. Combinant ces deux approches, la méthodologie d'évaluation développée par l'équipe de Dijon se veut une mise en complémentarité des apports respectifs des deux démarches (Daucé, 1998).

### Deux acceptions distinctes de l'évaluation

La première approche est constructiviste ; on considère les problèmes comme des constructions idéologiques et il y a lieu de s'interroger sur les finalités de la politique.

---

1. Thèse encadrée par P. Daucé et P. Perrier-Cornet.

Cette approche de l'évaluation part du principe qu'évaluer c'est émettre un jugement de valeur, sur la base d'informations organisées et structurées autour des critères de l'évaluation (Monnier, 1992). L'accent est mis non seulement sur la pertinence des dispositifs étudiés (adéquation avec les enjeux et les besoins initiaux), sur la cohérence interne des actions (adéquation entre les différents dispositifs d'un programme et leur niveau de financement) ou encore sur la cohérence externe (adéquation entre les dispositifs d'un programme et ceux d'autres programmes portant sur la même cible), mais aussi sur l'efficacité de la politique (écart entre les objectifs attendus et les impacts effectifs) et sur son efficience (rapport entre les résultats effectifs des politiques et les moyens mobilisés pour les atteindre). Pour l'évaluateur, ce jugement de valeur repose sur une connaissance approfondie du programme d'intervention publique.

La seconde approche est positiviste; on postule que les problèmes constituent des phénomènes objectifs dont la définition est indépendante de toute activité politique. Cette approche renvoie davantage à une perception rationnelle de l'action publique (Nioche et Poinard, 1984). Il importe d'échapper au caractère relatif de l'évaluation en focalisant l'analyse sur la mesure objective des effets propres d'une politique, sans interroger les objectifs qu'elle a fixés. Cette vision scientifique de l'évaluation conduit à mobiliser des statistiques mais aussi des méthodes quantitatives plus ou moins sophistiquées. Dans un premier temps, l'impact d'une politique peut être approché de manière dite naïve, en comparant les lieux ou les individus concernés par la politique avec les lieux ou les individus non bénéficiaires, toutes choses étant égales par ailleurs. Cette démarche est généralement biaisée (par un biais dit de sélection) car l'un des scénarios (le contrefactuel, c'est-à-dire celui qui se serait produit en l'absence de la politique évaluée) n'est pas observé. Deux méthodes existent alors pour traiter ce biais : on peut utiliser des expériences réelles ou construire des expériences contrôlées qui nécessitent le recours à des modèles économétriques.

### Une démarche jouant sur la complémentarité des deux approches

La stratégie retenue dans l'équipe dijonnaise se traduit par le recours à des démarches d'évaluation couplant l'importance d'émettre un jugement de valeur et le souci de mesurer l'impact réel des mesures (Berriet-Sollicet *et al.*, 2001 ; Lépicier *et al.*, 2002). Dans ce cas, quel que soit le champ de la politique étudiée (social, culturel, sectoriel...), l'évaluation met l'accent tout d'abord sur l'analyse de la politique ou du programme qui la met en œuvre (Berriet-Sollicet, 2007 ; Daucé, 1998). Elle consiste, à partir du dépouillement des textes fondateurs et de l'interview des auteurs du programme, à déterminer les objectifs qu'ils poursuivaient et à comprendre la théorie d'action qui les a inspirés; celle-ci est constituée de l'ensemble des hypothèses qui sont faites pour expliquer la façon dont l'intervention publique va produire ses impacts et atteindre ses objectifs. Ces objectifs sont parfois explicites et se matérialisent à travers un arbre d'objectifs. Le plus souvent, cependant, l'évaluateur doit les reconstruire et les faire expliciter (Lépicier *et al.*, 2011 ; Vollet et Hadjab, 2008).

La détection des effets des actions menées nécessite la connaissance précise des actions du programme et, ensuite, celle des effets qui en étaient attendus (quand ils ont été exprimés), que l'on compare aux effets réellement produits. L'enjeu est de ne pas se limiter aux seuls effets immédiats des actions (ou effets primaires), mais d'envisager

aussi les effets globaux du programme. Sur la base de cette analyse, dite de contribution<sup>2</sup> (Mayne, 2012), il est possible d'émettre un jugement de valeur. Il est exprimé à partir d'un référentiel *ad hoc* qui s'appuie sur l'état de la connaissance scientifique concernant les mécanismes socio-économiques en œuvre, couplée avec les textes officiels concernant l'action publique évaluée. Ce jugement intervient à différentes étapes de la démarche d'évaluation : à l'étape de l'analyse de la politique (à travers sa pertinence et sa cohérence), à l'étape de l'analyse des résultats de la politique (à travers l'efficacité et l'efficacités de l'intervention publique). À partir de ce jugement, des préconisations sont habituellement attendues par le commanditaire de l'évaluation pour conforter, ou modifier si nécessaire, la politique qu'il conduit.

## Spécificités de l'évaluation des politiques territoriales

L'évaluation des politiques territoriales présente trois principales caractéristiques :

- la démarche évaluative nécessite d'identifier différents périmètres d'intervention, dans la mesure où les politiques territoriales se déploient à différentes échelles ;
- l'évaluation porte sur des dispositifs ayant une dimension plurisectorielle et transversale, ce qui conduit l'évaluateur à l'identification de multiples objectifs ;
- enfin, du point de vue méthodologique, l'accès aux données relatives aux politiques territoriales est rendu difficile et complexe en raison des lacunes des bases de données statistiques et par la nature même des données existantes, peu conçues pour les démarches évaluatives.

### Une imbrication des échelles d'intervention

En premier lieu, les périmètres d'intervention des politiques de développement territorial se réfèrent certes au périmètre de la structure porteuse du contrat ou du dispositif, mais ce ne sont pas nécessairement les périmètres les plus pertinents du point de vue de l'évaluation des effets de la politique. Le territoire est en effet associé à un périmètre qualifié de social, au sens où il correspond à une construction par les acteurs qui le composent. Ce n'est donc pas une entité géographique stabilisée mais un système complexe de relations sociales et économiques, sans qu'il y ait forcément de continuité géographique. Les recompositions territoriales ou l'éclatement des lieux de vie (travail, habitation...) rendent ces constructions sociales mouvantes dans le temps et rendent complexe l'appréhension d'un périmètre géographique pour l'évaluation.

L'exemple de l'évaluation des programmes européens de développement rural (projets Leader, de liaison entre les acteurs du développement rural) illustre cette difficulté à définir l'échelon pertinent de l'évaluation (Méasson, 2007). En effet, les projets de territoire Leader sont certes construits à l'échelle très localisée d'un ensemble de partenaires socio-économiques chargés de leur mise en place, appelé groupe d'action locale. Toutefois, conformément aux attentes de la Commission européenne par rapport à ces projets, ils sont susceptibles de générer des effets au-delà du simple périmètre d'action locale. C'est ici l'effet « tâche d'huile » des projets Leader qui est attendu en raison de

---

2. Par cette analyse, on cherche à savoir si le dispositif évalué contribue ou non aux changements observés. L'analyse d'attribution, qui fait intervenir la construction d'un scénario contrefactuel, a pour objet d'apprécier quels sont les changements observés qui sont effectivement attribuables au dispositif évalué.

leur caractère de pilote du développement local. Il s'avère dès lors judicieux d'évaluer les effets des projets Leader au-delà du simple périmètre d'action même si, pour l'évaluateur, l'évaluation de ces effets élargis est plus complexe que le cantonnement à une analyse du dispositif et des réalisations du programme. Ces difficultés méthodologiques induisent alors une confusion fréquente entre l'évaluation des processus préconisés par les politiques (par exemple la contractualisation, l'élaboration d'un projet de territoire), et l'évaluation des programmes et des actions qu'ils financent (par exemple des investissements, des études...), voire l'évaluation personnelle des élus ou de leur projet politique. Cette confusion s'exerce le plus souvent au profit d'une dominance des questions évaluatives sur la cohérence, la pertinence ou l'efficacité des procédures, et au détriment d'une évaluation des impacts de la politique sur la cible de son intervention (changement de comportements des bénéficiaires, évolution des trajectoires socio-économiques des territoires aidés...). Ce point a été souligné en France dès les premières évaluations des fonds structurels (Pelurson, 1998) : l'évaluation des politiques territoriales porte davantage sur les changements induits des pratiques administratives que sur les transformations de la cible de ces politiques. Plus récemment, les travaux sur ce sujet de Hass et Vigneron (2007), pour la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, soulignent également cette caractéristique de l'évaluation des politiques territoriales : *cette diversité, à la fois juridique et fonctionnelle, des documents formels de la politique publique traduit une double territorialisation au niveau des objectifs et des processus. L'évaluation des premiers et des seconds ne doit pas être confondue ; leur mise en relation est un enjeu majeur de l'évaluation territoriale des politiques publiques.*

Enfin, même si des lignes de force communes aux divers territoires peuvent être trouvées, cette complexité du processus d'élaboration territoriale confère à chaque entité une grande originalité, rendant la recherche de logiques causales plus complexe que les approches constructivistes alors que l'établissement de relations de cause à effet est pourtant essentiel pour mener à bien une évaluation et en rendre explicites les résultats pour les élus (Berriet-Sollicec, 2007).

## Un enchevêtrement des objectifs

Au-delà de la question de l'imbrication des échelles d'intervention, se pose celle du périmètre politique de l'évaluation et celle de la formulation des objectifs visés (Barbut *et al.*, 2010). Les processus en œuvre dans les constructions territoriales diversifient les objectifs ; dans les politiques de développement territorial, des objectifs implicites (conforter un territoire, financer avec un programme Leader une partie du contrat de Pays, améliorer la gouvernance...) s'ajoutent fréquemment aux objectifs explicites. Les politiques de développement territorial comportent ainsi, le plus souvent, une première famille d'objectifs, renvoyant aux fondements du développement des territoires (valoriser des produits locaux, induire une réorientation industrielle, créer des emplois, retenir les jeunes, accueillir de nouvelles populations...), et une seconde famille d'objectifs, renvoyant plutôt au processus de construction territoriale (donner une visibilité au territoire pour ses habitants, lui conserver son caractère rural par rapport à l'aire urbaine voisine...).

Ces politiques concernent généralement plusieurs secteurs d'activité (emploi, tourisme, social, énergie, environnement...), ce qui leur confère un caractère transversal important. Par ailleurs, ce sont généralement des politiques partenariales, impliquant à la fois de nombreux acteurs locaux (les communes ou les Établissements publics de coopération

intercommunale, pour un Parc naturel régional ou un Pays, par exemple) et de nombreux financeurs (Région, Département, État, Union européenne...). Leur élaboration et leur mise en œuvre mettent ainsi en jeu des processus de négociation et de gouvernance particulièrement complexes et nécessitant d'articuler différents niveaux territoriaux. De ceci résultent plusieurs conséquences importantes pour leur évaluation (Barbut *et al.*, 2010) :

- les objectifs des politiques apparaissent souvent flous, peu saisissables, parfois contradictoires, car ils sont le fruit d'un consensus entre de nombreux acteurs aux intérêts différents ;
- les systèmes de suivi des réalisations ou des résultats sont souvent très fragmentaires, car ils sont très lourds à mettre en place du fait des nombreux acteurs à mobiliser et de la nature très variée des thématiques (et donc des indicateurs) d'action publique mobilisées.

L'exemple de l'évaluation de l'axe 3 du programme de développement rural en France, visant notamment la diversification des économies rurales, permet d'illustrer cette complexité. Ce programme de développement rural est en effet la transposition française d'un règlement de développement rural européen (RDR), règlement qui affiche des objectifs propres. En termes d'évaluation, la Commission européenne exige donc le traitement de questions évaluatives propres à cette dimension européenne. Pour permettre des comparaisons avec les autres États-membres, ces questions sont d'ordre assez générique. Leur traitement renvoie à des indicateurs définis comme des indicateurs clés, dans le sens où ils permettent des analyses comparées entre États. Ces indicateurs s'appuient le plus souvent sur des bases de données européennes, celles d'Eurostat<sup>3</sup>, par exemple. Par ailleurs, chaque État-membre définit ses propres objectifs nationaux ; pour la période 2007-2013, la France a ainsi rédigé un programme de développement rural hexagonal (PDRH). Il s'avère dès lors indispensable de définir un référentiel d'évaluation propre à cette transposition nationale et de construire un dispositif de suivi *ad hoc*. Enfin, il existe des programmes régionaux pour la Corse et les Régions d'outre-mer et le PDRH est lui-même décliné de façon différenciée dans chaque Région continentale pour permettre une prise en compte des spécificités régionales. L'évaluateur doit alors disposer d'un référentiel d'évaluation (arbre des objectifs, diagramme logique des impacts, sociogramme<sup>4</sup>...) susceptible d'appréhender ces déclinaisons différenciées. Il est alors dépendant des bases de données régionales, qui ne sont pas toujours alimentées de la même façon d'une Région à une autre. Il en résulte un dispositif de questionnement, d'observation et d'analyse à plusieurs niveaux ; cette adaptation est nécessaire pour la qualité des démarches évaluatives mais elle les rend complexes pour les évaluateurs, par ailleurs souvent très contraints par les temps très courts impartis à leur mission.

## Des difficultés à obtenir des données à l'échelle des territoires

Le problème récurrent du manque de données disponibles constitue un frein majeur à la mise en œuvre concrète de l'évaluation des politiques territoriales (Berriet-Sollicec *et al.*, 2005). Cela touche les données individuelles, nécessaires pour décrire le scénario contre-factuel (référence à la situation non aidée) mais aussi les données socio-économiques, notamment à l'échelle infranationale (Berriet-Sollicec *et al.*, 2001).

Les données individuelles sur les bénéficiaires des politiques territoriales sont disponibles dans les dossiers de demande d'aide, dossiers qui sont conçus pour assurer

3. Office statistique des Communautés européennes.

4. Technique permettant de mesurer les relations sociales entre les membres d'un groupe.

la gestion des aides (mise en paiement, suivi des réalisations financières et physiques, contrôles) mais pas pour satisfaire aux besoins d'une évaluation des effets des aides, et encore moins pour évaluer les effets spatiaux des politiques publiques. Il faut alors avoir recours à des enquêtes complémentaires, à distance ou en face à face, et à de la modélisation. L'évaluation des effets spatiaux des politiques (ceux des mesures agro-environnementales, par exemple) est encore plus complexe compte tenu de la difficulté à passer de l'échelle individuelle (parcelle, exploitation) à une échelle plus agrégée (bassin versant, petite région agricole...).

Dans le cas des données publiques relatives aux dépenses des collectivités territoriales, les difficultés ont pour origine une lacune persistante dans le système d'information statistique français. Il y a toutefois eu des avancées, notamment pour certains ministères, ceux en charge de la culture, de l'agriculture ou encore de l'environnement, qui recensent depuis 1992 les aides des collectivités des conseils généraux et régionaux. Le changement des nomenclatures comptables (passage à une nomenclature fonctionnelle) a également permis une meilleure exploitation statistique des données des comptes administratifs des collectivités territoriales. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997, les budgets des communes et des Établissements publics de coopération intercommunale sont présentés selon l'instruction budgétaire et comptable M14, qui comporte une nomenclature par nature (fonctionnement, investissement) et une autre par fonction (services généraux des administrations publiques locales, sécurité et salubrité publiques, enseignement-formation, culture, sport et jeunesse, interventions sociales et santé, famille, logement, aménagement et services urbains, environnement, action économique). Cependant, l'usage de la nomenclature fonctionnelle s'impose uniquement aux communes de plus de 3 500 habitants. D'autre part, d'importantes lacunes persistent dès lors que le chercheur mène des investigations fines à l'échelle des territoires. En effet, le système actuel ne permet pas d'obtenir des données consolidées à cette échelle, c'est-à-dire en ayant neutralisé les flux croisés entre les différentes collectivités du territoire. Ceci constitue un obstacle majeur à l'amélioration de la qualité des évaluations (Berriet-Sollic, 2004).

## Les comparaisons internationales

### Fonctions et nature des approches comparatives

Toute comparaison internationale a pour fonction essentielle de mettre en évidence l'effet du contexte national sur les objets de recherche observés. Dans le cadre de l'évaluation de politiques communautaires, les comparaisons internationales sont tout particulièrement nécessaires pour les trois raisons suivantes, au moins :

- des études comparées transculturelles aident à bien cerner l'environnement culturel de la mise en œuvre d'une politique et à en évaluer la pertinence par rapport aux réalités locales ;
- l'interdépendance croissante qui caractérise le monde contemporain fait que les problématiques débordent les frontières nationales ; l'approche comparative devient par conséquent nécessaire pour élucider et expliquer les phénomènes sociaux, poser les questions appropriées et trouver les solutions adéquates ;
- tout chercheur qui fait une comparaison est lui-même le produit d'une culture particulière ; l'étude d'un pays étranger, où d'autres valeurs sont privilégiées, permet au

chercheur de prendre conscience de la composante idéologique et culturelle de son pays, et partant, de la neutraliser.

On distingue trois approches comparatives (Maurice, 1989) :

- dans les approches fonctionnalistes, ou *cross national*, le pays n'est qu'un contexte local dans lequel s'insèrent les phénomènes étudiés ; la référence nationale n'a dans ce cas d'autre signification que contextuelle (au sens le plus neutre du terme) et n'a d'autre effet que de mettre en évidence *a contrario* la continuité des dimensions structurelles des organisations d'un pays à un autre ; ces approches postulent l'universalisme, et donc la comparabilité, de tous les phénomènes étudiés dans les différents pays ;
- dans les approches culturalistes, ou *cross cultural*, qui s'opposent aux précédentes, la référence nationale ne se réduit pas à un simple contexte, mais elle est conceptualisée en termes de culture nationale ; les phénomènes étudiés sont supposés alors être fortement influencés par celle-ci et de leur particularisme naît donc la difficulté, voire l'impossibilité, de les comparer ;
- dans l'approche sociétale la comparabilité s'applique plus particulièrement à des ensembles de phénomènes qui constituent dans leurs interdépendances des cohérences nationales propres à chaque pays. Cette approche se situe donc entre l'approche fonctionnaliste (tout est comparable d'un pays à l'autre) et l'approche culturaliste (rien, ou presque, n'est comparable).

## Application à l'évaluation de la politique agricole communautaire socio-structurelle

Dans le cadre de l'évaluation de la politique agricole communautaire socio-structurelle pour la période 1960-1996, si nous avons adopté une approche de type fonctionnaliste dans bien des cas, en particulier lors de l'utilisation et la comparaison de sources statistiques (Weber, 1996), nous avons également essayé de prendre en compte, dans la mesure du possible, l'effet sociétal. Lorsque nous comparons les dynamiques structurelles à l'œuvre dans les différents États-membres de l'Union européenne, nous précisons au préalable quelles sont les différentes significations nationales de la notion d'exploitation agricole, et prenons en compte les environnements national, fiscal et juridique des exploitations agricoles (pratiques de succession et d'héritage, réglementation du fermage...).

Ainsi, on peut observer que des tendances structurelles lourdes (diminution de l'emploi agricole, augmentation de la superficie moyenne des exploitations...) sont à l'œuvre dans tous les États-membres, mais que les spécificités nationales restent très fortes en matière de structures agricoles. Or l'élaboration de la politique agricole communautaire socio-structurelle repose toujours en partie sur une conception linéaire du développement des exploitations agricoles, applicable à tous les États-membres. Cette analyse justifie le maintien, pour les agricultures les moins avancées, des mesures de politique structurelle qui ont fait leur preuve 15 ou 20 ans plus tôt dans les pays d'Europe du Nord. Pourtant le maintien du modèle dominant d'une agriculture moderne dans les États-membres exclut du bénéfice des aides structurelles de nombreux agriculteurs « déviants » par rapport à ce modèle, mais dont le rôle est tout aussi important pour l'entretien et l'occupation de l'espace rural.

Lorsque nous comparons la mise en œuvre de la politique agricole communautaire socio-structurelle dans les États-membres, nous analysons le travail de filtrage et de transposition des règlements communautaires effectué par les différents États, qui révèle leurs priorités nationales (activation ou non de mesures facultatives, poids budgétaire

des mesures, rajout de critères de sélection aux mesures obligatoires...). Le positionnement différencié des États-membres par rapport au « menu » communautaire conduit à des appréciations opposées dans les différentes évaluations de cette politique :

- ou bien l'accent est mis sur la subsidiarité et l'on ne peut que se féliciter de la faculté que laisse l'Union européenne à chaque pays de choisir et d'adapter les outils qui lui conviennent le mieux ;
- ou bien, au contraire, on insiste sur l'efficacité de l'intervention publique communautaire et l'on regrette alors que des mesures qui se veulent incitatives à l'échelon européen ne rencontrent qu'un écho limité, voire nul, à l'échelon national.

Selon nous, la politique agricole communautaire socio-structurelle relève à la fois d'une logique d'ajustement structurel, à priori porteuse de convergence dans les évolutions structurelles des différentes agricultures européennes, et d'une logique plutôt sociétale, à travers laquelle les États-membres peuvent éventuellement maintenir ou encourager une structuration et un mode d'organisation de l'agriculture propres à leur contexte national (Weber, 1996).

## Enseignements et perspectives de recherche

Deux catégories d'enseignements et de perspectives de recherche peuvent être mentionnées : l'articulation entre politique sectorielle et politique territoriale, d'une part, le passage de l'évaluation à la décision, d'autre part.

En premier lieu, le double constat peut être fait que l'organisation administrative dominante est conçue pour des politiques sectorielles, de même que la recherche est organisée en spécialisations et disciplines. Il apparaît donc un vaste champ de recherches pluridisciplinaires, qui porte sur l'articulation entre une politique de régulation sectorielle (la politique agricole, notamment), quels que soient les instruments utilisés, et une politique de développement territorial (comme la politique de développement rural, dont l'agriculture n'est qu'une composante). De tels travaux existent certes déjà, appliqués à différents secteurs d'activités (Laurent et Du Tertre, 2008), mais il s'avère important de poursuivre ces analyses. En effet, dans le domaine du développement rural, elles permettent d'ouvrir le champ de la réflexion à la définition d'objectifs et d'instruments adéquats pour chacune des politiques, sectorielle et territoriale, et ensuite à des questions telles que l'articulation entre ces deux politiques, l'adéquation des moyens et des outils d'intervention aux besoins régionaux et locaux, ou le choix des niveaux de décision les plus pertinents. Toutes ces interrogations sont notamment essentielles dans le contexte actuel de la programmation des politiques structurelles communautaires et de la redéfinition de l'axe territorial des contrats de projet entre État et Région pour la période 2014-2020.

En second lieu, un autre champ de réflexion pourrait traiter du lien entre les connaissances produites par une évaluation de la politique publique et les processus de décision des parties prenantes. Dans la majeure partie des situations, il existe des décalages d'agenda entre la parution des rapports d'évaluation et la prise de décision politique. Trop rares sont en effet les situations où les résultats des travaux scientifiques contribuent d'emblée à la prise de décision ; le cas de la réorientation de la pré-retraite agricole en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs, décidée en France suite à une évaluation externe scientifique, est un de ces cas heureux qu'il s'agirait de reproduire plus fréquemment, dans un souci de valorisation des résultats de la recherche.

## Références bibliographiques

- Barbut L., Arlot M.P., Berriet-Sollicec M., 2010. Comment favoriser l'appropriation des évaluations par les élus : le cas des politiques locales de développement territorial. In : *Les nouvelles frontières de l'évaluation. 1989-2009 : vingt ans d'évaluation des politiques publiques en France, et demain?* (F. Mouterde, S. Trosa, dir.), collection Librairie des Humanités, L'Harmattan, Paris, 189-198.
- Berriet-Sollicec M., 2004. L'évaluation des politiques en France. Enjeux et devenir dans un contexte de décentralisation. *Revue d'archéologie industrielle*, 45, 54-57.
- Berriet-Sollicec M., 2007. L'analyse de politique : une démarche essentielle pour l'évaluation. L'exemple des politiques territoriales. In : *Communication à l'École-chercheurs de l'Inra sur l'évaluation des politiques*, 18-20 juin 2007, Seillac, France, Inra, 1-10.
- Berriet-Sollicec M., Daucé P., Léon Y., Schmitt B., 2001. Vers un indicateur de croissance économique locale pour l'évaluation des politiques de développement rural. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 101(3), 415-440.
- Berriet-Sollicec M., Guérin M., Vollet D., 2005. L'évaluation des politiques agricoles en France : l'évaluation au milieu du gué? *Économie rurale*, 286-287, 89-95.
- Commission européenne, 1999. *Évaluer les programmes socio-économiques*. Collection MEANS, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Conseil scientifique de l'évaluation, 1996. *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation Française, Paris.
- Daucé P., 1998. L'évaluation des politiques communautaires de développement régional. Enjeux, méthodes, résultats. L'exemple de l'objectif 5B en Bourgogne. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 98(3), 379-394.
- Daucé P., Capt D., Perrier-Cornet P., Risoud B., Thiébaud L., Vercherand J., 1996. Les politiques agricoles structurelles et l'évolution des fonctions de l'agriculture et des espaces ruraux, rapport final pour le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, direction générale de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Établissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon, Dijon, 73 p.
- Greffe X., 1997. *L'évaluation des projets publics*, Economica, Paris.
- Hass S., Vigneron E., 2007. *Évaluation et territoires*, La Documentation Française, Paris.
- Laurent C., Du Tertre C., 2008. *Secteurs et territoires dans les régulations émergentes*, L'Harmattan, Paris.
- Lépicié D., Chémery J.B., Zakeossian D., Urbano G., Freycon R., Rodriguez L., Romaine S., 2011. *Guide méthodologique de l'évaluation accompagnée dans les chambres d'Agriculture*, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, Paris.
- Lépicié D., Daubard J.P., Aubert F., Berriet-Sollicec M., Schmitt B., 2002. L'évaluation des effets globaux des programmes de développement rural. L'expérimentation d'une démarche combinée en Bourgogne. In : *L'évaluation au service de la stratégie publique?*, 4-5 juin, Lille, SFE, 1-16.
- Loungoulah P., 1996. L'évaluation locale en France : entre l'information et les enjeux de pouvoir. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, 531-550.
- Maurice M., 1989. Méthode de comparaison et analyse sociétale. Les implications théoriques des comparaisons internationales. *Sociologie du travail*, 31(2), 175-191.
- Mayne J., 2012. Contribution analysis: Coming of age? *Evaluation*, 18(3), 270-280.
- Méasson L., 2007. L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial des politiques grâce au programme européen Leader, thèse de doctorat, géographie, université de Grenoble, 500 p.
- Monnier E., 1992. *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Economica, Paris.
- Nioche J.P., Poinard R., 1984. *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, Paris.

Pelurson G., 1998. Les pratiques de l'État déconcentré : les enseignements de cinq années d'évaluation des programmes européens à la préfecture de la région Bourgogne. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, 369-378.

Perret B., 2001. *L'évaluation des politiques publiques*, collection Repère, La Découverte, Paris.

Perrier-Cornet P., 2013. La politique de développement rural française et européenne face aux mutations des territoires ruraux : quelles perspectives ? In : *Le développement rural en Europe. Quel avenir pour le deuxième pilier de la politique agricole commune ?* (A. Trouvé, M. Berriet-Sollic, D. Lépicié, dir.), Business and Innovation P.L., Bern, 311-326.

Viveret P., 1989. *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, La documentation française, Paris.

Vollet D., Hadjab F., 2008. *Manuel de l'évaluation des politiques publiques*, collection Guide pratique, éditions Quae, Versailles.

Weber V., 1996. Analyse de la politique agricole structurelle communautaire et évaluation de son efficacité, thèse de l'université de Bourgogne, 526 p.

## Chapitre 15

# Politiques de développement rural entre planification centrale et initiatives locales : l'expérience de l'Allemagne et de l'Italie

PAULINE LECOLE, ANNE COBACHO ET SOPHIE THOYER

Sur la programmation 2007-2013, la politique européenne de développement rural a gagné en importance et a mobilisé des montants significatifs de cofinancements nationaux, en se déployant sur quatre axes : l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier ; la protection de l'environnement et la gestion de l'espace rural ; l'amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales et la diversification de l'économie rurale ; l'encouragement des politiques de développement local, partenarial et ascendant, selon l'approche Leader (liaison entre les acteurs du développement rural).

D'un État-membre à l'autre, et d'une région à l'autre, l'application du deuxième pilier de la politique agricole commune varie très largement, d'une part, par le choix des mesures retenues et financées et, d'autre part, par le degré de décentralisation et de marge de manœuvre accordé aux initiatives locales. Ces différences dans la déclinaison nationale ou régionale de la politique européenne de développement rural sont liées à la fois à la façon dont les priorités de développement local ont été construites historiquement, aux modes de gouvernance dans les États-membres, et à la capacité des acteurs des territoires à défendre leur propre vision du rural. Dans le contexte de l'élaboration du troisième règlement de développement rural européen (RDR), pour la programmation 2014-2020, et compte tenu de l'ambition de la France de donner plus de pouvoir à ses Régions, en les nommant autorités de gestion du fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), il est important de comprendre comment d'autres États-membres ont cherché à concilier, durant la programmation 2007-2013, les efforts de coordination et d'orientation nationales avec les objectifs de construction intégrée et territoriale des projets de développement rural. L'objectif de cette contribution est de montrer à travers la confrontation des expériences italiennes et allemandes<sup>1</sup> comment la France pourrait s'inspirer de leurs réussites et de leurs échecs.

---

1. Ces deux études ont été réalisées dans le cadre de l'évaluation *in itinere* du programme de développement rural hexagonal pour 2007-2013 et sont donc inspirées de Cobacho *et al.* (2011, 2012) et Lecole *et al.* (2012).

La première partie de ce chapitre présente un panorama rapide des différentes conceptions du développement rural qui coexistent dans l'Union européenne. La deuxième partie porte sur la mise en œuvre en Allemagne des politiques de développement rural, par trois études de cas conduites respectivement dans les *Länder* de Bade-Wurtemberg, Rhénanie-du-Nord-Westphalie et Saxe-Anhalt. Chacun de ces *Länder* a ses priorités de développement rural et a donc fait des choix d'accompagnement différents. La troisième partie est consacrée à l'analyse des initiatives italiennes en faveur du développement rural intégré dans quatre régions, à savoir, du Nord au Sud, la Vénétie, la Toscane et les Marches, puis les Pouilles. L'étude de ces régions contrastées donne ainsi une image complète du panorama italien, entre les régions les plus riches du Nord et les régions du Sud situées en zone de convergence<sup>2</sup>. Aussi bien pour l'Allemagne que pour l'Italie, notre analyse empirique a couplé des approches quantitatives et des approches qualitatives ; l'analyse des répartitions budgétaires des fonds européens, Feader (fonds européen agricole pour le développement rural, dans le cadre du second pilier de la politique agricole commune), Feder (fonds européen de développement régional), et FSE (fonds social européen), a été complétée par des enquêtes auprès des institutions régionales, des structures de développement local et des bénéficiaires directs. La dernière partie de ce chapitre permet de formuler quelques recommandations pour la situation française à partir de 2014.

## Les déclinaisons mosaïques de la politique de développement rural dans l'Union européenne

Le développement rural est une notion large, qui se décline différemment en fonction de son interprétation et de sa mise en œuvre sur le terrain. On peut cependant identifier quatre conceptions principales (Berriet-Sollicet et Daucé, 2001 ; Perrier-Cornet, 2005).

La première est celle qui assimile le développement rural à un développement agricole élargi. Cette conception est proche de la déclinaison française du deuxième pilier de la politique agricole commune en 2014 ; l'agriculture, même si elle ne constitue plus l'activité principale des campagnes, reste toujours considérée comme une activité-pivot sur laquelle reposent les nouvelles attentes de la société vis-à-vis des espaces ruraux (Perrier-Cornet, 2005). Les mesures en faveur du développement rural sont avant tout centrées sur les exploitations agricoles, leur maintien, leur compétitivité et éventuellement leur diversification. Ainsi, plus de 90 % du budget du programme de développement rural hexagonal (PDRH) de la France pour la programmation 2007-2013 a bénéficié aux acteurs agricoles.

Pourtant, depuis les années 1990, c'est le secteur tertiaire qui est à l'origine d'une nouvelle dynamique dans les espaces ruraux français ; l'inversion de l'exode rural et la compensation des pertes d'emploi dans l'agriculture par la croissance de ceux du tertiaire ont d'ailleurs alimenté un autre type de demande d'espaces et de biens ruraux (Cavailhès *et al.*, 1994), plus tourné vers la vocation résidentielle et la préservation des paysages. Cette évolution, observée partiellement en France mais qu'on retrouve de manière plus prégnante dans d'autres régions européennes, comme le Sud de l'Angleterre ou le Bade-Wurtemberg en Allemagne, illustre la deuxième conception du développement rural.

2. Zones de l'Union européenne les moins développées, bénéficiant de la plus grande partie des ressources attribuées par l'UE au titre de la politique de cohésion (Feder et FSE).

Il s'agit avant tout de préserver les espaces naturels, d'abord au nom de la gestion des ressources pour les futures générations, mais aussi pour maintenir les aménités que ces espaces procurent à ceux qui y vivent. On retrouve cette vision dans la politique de *stewardship*<sup>3</sup> anglaise, où l'espace rural est avant tout un espace résidentiel pour ménages aisés désireux de vivre dans une campagne aménagée, havre pour la biodiversité et respectueuse des ressources naturelles. La logique des paiements pour services environnementaux et, plus récemment, des paiements verts<sup>4</sup> contenue dans le premier pilier de la nouvelle politique agricole commune s'inscrit dans cette perspective. En revanche, les agriculteurs français adhèrent moins à cette approche car ils craignent que soit oubliée, ou du moins négligée, la vocation productive de l'espace rural.

La troisième conception du développement rural s'inscrit plutôt dans une logique de développement local intégré où l'agriculture est une activité parmi d'autres. L'espace rural est considéré comme ayant des caractéristiques et des contraintes particulières qui justifient donc des interventions des pouvoirs publics. C'est cette vision qui a été défendue à la conférence sur le développement rural de Cork en 1996 et qui a amené à prôner une politique européenne de développement rural multisectorielle dans son application<sup>5</sup>. Cette conception, déjà présente depuis longtemps en Suède, en Belgique et en Autriche, a été traduite de façon opérationnelle par l'Union européenne dans la mise en place des programmes Leader (liaison entre les acteurs du développement rural), dont le but est de soutenir les initiatives locales élaborées et gérées par des groupes d'action locale. Ces approches n'ont pas eu le même écho dans tous les États-membres et ont pu donner lieu à des déclinaisons locales très différentes en fonction des régions (Cour des comptes européenne, 2010).

Enfin, la dernière conception considère le développement rural comme une composante du développement régional. La politique de développement rural doit donc s'intégrer dans une politique générale de développement économique, pilotée au niveau national et s'appuyant sur les forces d'attraction et de dispersion que constituent les centres d'emploi ou de consommation ainsi que sur les coûts de transport et les coûts du foncier. Dans cette approche, il est attendu que le développement rural soit incorporé à la politique de cohésion européenne visant à soutenir les régions et les zones en difficulté, dans une logique de compensation des handicaps structurels, qui s'exprime dans l'objectif 5b des fonds structurels de l'Union européenne pour la période 1994-1999. Ce n'est que suite à la conférence de Cork de 1996 et à la réforme mise en place par l'Agenda 2000 que la politique communautaire de développement rural se retrouve intégrée dans le deuxième pilier de la politique agricole commune (Bontron, 2013). Mais cette évolution crée des tensions sur l'articulation entre les fonds structurels (en particulier le Feder, fonds européen de développement régional) et le Feader (fonds européen agricole pour le développement rural), qui est l'outil financier du 2<sup>e</sup> pilier de la politique agricole commune.

Ces différentes conceptions se traduisent par des niveaux de gestion de la politique de développement rural qui varient d'un État-membre à l'autre. En effet, les accords de Berlin de 1999, qui ont institué les deux piliers de la politique agricole commune,

3. Terme traduit par «intendance des territoires» mais le terme anglo-saxon inclut, au-delà de la protection du patrimoine naturel, des notions éthiques de responsabilité et de participation des acteurs du territoire.

4. Aides directes attribuées aux agriculteurs à condition qu'ils répondent à trois exigences (diversification des cultures, maintien de prairies permanentes et maintien ou mise en place de surfaces d'intérêt écologique).

5. Voir les propositions en dix points faites à l'issue de la conférence <[http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier\\_p/fr/dossier/cork.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/fr/dossier/cork.pdf)>.

permettent aux États-membres de choisir le niveau géographique de programmation de leur politique de développement rural. Alors que le Danemark, la Suède et la France ont privilégié l'échelle nationale, au moins jusqu'à la programmation 2007-2013, certains États-membres ont choisi, dès le début des années 2000, de mettre en place uniquement des plans régionaux (c'est le cas de l'Italie ou du Royaume-Uni), ou des plans régionaux assortis d'un plan-cadre fédéral (comme en Allemagne ou en Belgique).

Mais de fait, la régionalisation des politiques de l'Union européenne s'est largement développée depuis les années 1990. La région, complémentaire des niveaux européen ou national, est de plus en plus considérée comme le troisième niveau (Bullmann, 1996). Pour la Commission européenne (2002), une plus grande décentralisation, notamment par le renforcement du deuxième pilier de la politique agricole commune, [...] *permettrait de mieux cibler les besoins locaux et de rapprocher la politique agricole des consommateurs*. La régionalisation peut cependant conduire à un renforcement des inégalités entre régions européennes, posant alors la question de l'intervention de l'État, qui peut favoriser la coopération entre collectivités locales ou réduire les inégalités entre les territoires par une politique de transferts publics (Aubert *et al.*, 2007).

## Décentralisation et subsidiarité, l'impossible équilibre ? Le cas de l'Allemagne sur la programmation 2007-2013

### La politique de développement rural dans trois *Länder* à enjeux territoriaux forts

Dans la République fédérale d'Allemagne, ce sont les *Länder* qui construisent leur propre programme de développement rural (PDR), assurent sa mise en œuvre, son cofinancement, son suivi et son évaluation<sup>6</sup>. L'allocation des fonds européens Feader pour chaque *Land* est le résultat de discussions entre le *Bund* (le niveau fédéral) et les *Länder*. Chaque *Land* a un ministère qui se charge plus spécifiquement des questions agricoles et rurales et choisit l'autorité de gestion de la politique de développement rural. Certains font appel à des Chambres d'agriculture (c'est le cas par exemple de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie) alors que d'autres font appel à leurs arrondissements (*Kreise*), premier niveau de décentralisation du *Land*. Le choix des mesures et de leur poids budgétaire revient donc aux *Länder*, ce qui engendre des maquettes financières très différentes d'un *Land* à l'autre (tableau 15.1).

Cependant, le règlement de développement rural européen autorise *les États-membres ayant opté pour des programmes régionaux [...] à aussi présenter pour approbation un cadre national contenant les éléments communs de ces programmes*; c'est ce que l'Allemagne a choisi. Ce plan stratégique national (*Nationale Rahmenregelung zur Entwicklung ländlicher Räume*) constitue un instrument fédéral qui contribue à la coordination de la stratégie nationale de développement rural du second pilier de la politique agricole commune. Mais c'est aussi *via* le Gak (*Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der Agrastruktur und des Küstenschutzes»*), programme fédéral qui constitue l'outil principal pour définir les

6. On compte 14 PDR sur la programmation 2007-2013; certains *Länder* comme la Brême ou Berlin se sont associés à un *Land* environnant pour leur PDR.

politiques dans les zones rurales allemandes sur une période de quatre ans, que le *Bund* peut principalement orienter les plans de développement ruraux des *Länder*. En effet, certaines mesures du second pilier ont été incorporées dans ce plan ; pour ces dernières, les *Länder* bénéficient d'un cofinancement du *Bund*, ce qui peut constituer pour certains un appui non négligeable et un moyen pour le *Bund* de maîtriser les choix régionaux.

**Tableau 15.1.** Répartition budgétaire du Feader par axe dans les différents *Länder* allemands sur la période 2007-2013 (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2009).

Région d'Allemagne	Répartition des fonds dans les différents axes (en %)				Dépenses publiques totales <sup>(5)</sup> (en millions d'euros)
	Axe 1 Compétitivité <sup>(1)</sup>	Axe 2 Environnement Espace rural <sup>(2)</sup>	Axe 3 Qualité de vie Diversification <sup>(3)</sup>	Axe 4 Leader <sup>(4)</sup>	
Schleswig-Holstein	35,9	18,8	30,0	15,0	849
Mecklembourg Poméranie occidentale	25,1	28,1	40,5	5,5	1286
Brandebourg et Berlin	37,0	31,9	24,3	4,4	1513
Saxe-Anhalt	31,8	28,9	33,7	4,0	1403
Saxe	22,4	32,8	38,7	4,5	1276
Thuringe	27,5	40,9	26,7	3,8	1133
Bavière	21,0	58,8	15,8	4,0	3687
Bade-Wurtemberg	28,5	58,2	9,4	3,0	1909
Hesse	20,8	44,8	27,3	6,3	715
Saare	15,8	41,2	27,6	13,7	60
Rhénanie-Palatinat	40,4	38,6	12,5	6,8	699
Rhénanie-du-Nord- Westphalie	26,8	56,1	13,2	3,3	933
Basse-Saxe et Brême	53,3	22,9	18,6	4,3	2334
Hambourg	60,8	15,5	16,5	5,7	73

1. Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier. 2. Protection de l'environnement et gestion de l'espace rural. 3. Qualité de vie et diversification de l'économie en milieu rural. 4. Soutien des actions de développement local *via* la méthode Leader (liaison entre les acteurs du développement rural). 5. Total de la contribution de l'Union européenne *via* le Feader (Fonds européen agricole pour le développement rural), des cofinancements régional et national et des *top up* (financements complémentaires sans contrepartie européenne).

Le Bade-Wurtemberg est le troisième plus grand *Land* allemand et a l'une des économies les plus florissantes d'Allemagne (Commission européenne, 2008). Ce *Land*, connu pour l'importante place qu'y occupent les questions environnementales (De Sainte Marie et Mestelan, 2006), a un gouvernement Vert/SPD (parti social-démocrate allemand) élu en mars 2010. Plus de la moitié des fonds européens Feader sont donc consacrés à l'axe 2 (protection de l'environnement et gestion de l'espace rural). Les financements du

programme de développement rural dans ce *Land* sont très concentrés : 70 % du budget du programme sont répartis sur seulement quatre mesures : modernisation des exploitations agricoles (mesure 121), accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles (mesure 123), mesures agro-environnementales (mesure 214) et conservation et mise en valeur du patrimoine rural (mesure 323)<sup>7</sup>. D'après le plan de développement rural de Bade-Wurtemberg, le soutien au développement rural vise l'innovation et la compétitivité. Les principaux enjeux sont de limiter les départs des habitants des zones rurales, de maintenir et développer leur attractivité touristique et de limiter les pertes de biodiversité et d'espaces naturels dues aux activités agricoles ou sylvicoles. Le *Land* se positionne sur une stratégie de valorisation des ressources localisées spécifiques et cherche ainsi à en tirer un avantage concurrentiel pour ses territoires ruraux. Pour le Bade-Wurtemberg, comme pour les autres *Länder* riches, le cofinancement national possible via le Gak (programme fédéral qui définit les politiques dans les zones rurales allemandes) est soumis de la part du *Bund* à des exigences d'utilisation auxquelles le *Land* doit se plier, même si la politique de développement rural qu'il défend diffère de celle du *Bund*.

Le second *Land* de l'étude est la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui se situe au nord de Bade-Wurtemberg. Il s'agit du *Land* le plus densément peuplé d'Allemagne (densité moyenne de population de 527 habitants/km<sup>2</sup>). L'agriculture occupe pourtant près de 39 % de son territoire et tente d'être compétitive en développant, entre autres, les activités intensives d'engraissement de porcelets importés du Danemark ou des Pays-Bas. Les mesures les plus soutenues sont quasiment les mêmes qu'en Bade-Wurtemberg : 70 % du budget du plan de développement rural sont concentrés sur les mesures de modernisation des exploitations agricoles (mesure 121), l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles (mesure 123) et les mesures agro-environnementales (mesure 214). Cependant, les enjeux sont tout à fait différents. Les zones urbaines sont en pleine expansion et les conflits d'usage avec l'activité agricole se multiplient. Les zones rurales font face au vieillissement de la population et à une perte de leur attractivité malgré la situation centrale du *Land* en Europe. Deux types d'agriculture coexistent sur ce territoire ; la première est très intensive et se situe dans les territoires ruraux, la seconde appartient aux zones périurbaines et s'oriente vers des activités de diversification (*bauernhofcafés* – cafés à la ferme –, fermes pédagogiques, activités équestres, promenades en charrettes, vente à la ferme...). Le *Land* privilégie une politique intégrée de développement rural, par un renforcement de la place des secteurs non agricoles en milieu rural et l'articulation étroite avec une stratégie de diversification des exploitations agricoles.

Le *Land* Saxe-Anhalt est situé en ex-République démocratique allemande ; son espace rural est largement occupé par l'activité agricole ou sylvicole. Dans ce *Land*, les structures agricoles restent marquées par la collectivisation de la période soviétique. L'agriculture peut être qualifiée d'industrielle ; la surface agricole utilisée moyenne est de 241 ha, cinq fois supérieure à la moyenne allemande. L'agriculture constitue une activité-pivot dans les zones rurales et de gros efforts sont déployés pour améliorer sa compétitivité. Cependant, les zones rurales sont peu attractives et se vident de leur population par manque d'opportunités d'emploi ; le taux de chômage y est très élevé et la population vieillissante. Dans ce *Land*, contrairement aux deux premiers, la répartition budgétaire du programme

7. En France, 75 % du budget total du programme de développement rural hexagonal sont atteints avec cinq mesures : les mesures 121, 214 et 123, auxquelles s'ajoutent la mesure 211 (paiements aux agriculteurs situés dans les zones de montagne) et la 112 (installation des jeunes agriculteurs).

de développement rural est plus équilibrée. 70 % des dépenses totales se concentrent sur six mesures : les mesures agro-environnementales (mesure 214), l'aide à la modernisation des exploitations agricoles (mesure 121), le soutien aux services de base pour l'économie et la population rurales (mesure 321), l'aide à l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles (mesure 123), le soutien à la conservation et la mise en valeur du patrimoine rural (mesure 323) et à la rénovation et au développement des villages (mesure 322). Les mesures de l'axe 3 sont davantage soutenues relativement aux deux autres *Länder* de l'étude et traduisent des besoins économiques importants dans les zones rurales. L'axe 2, en revanche, est globalement moins prioritaire dans ce *Land*.

## Le système fédéral allemand facilite-t-il l'émergence et l'articulation des initiatives locales ?

L'Allemagne est en très grande partie couverte par des projets de liaison entre les acteurs du développement rural (projets Leader), qui constituent l'axe 4 de la programmation du fonds européen agricole pour le développement rural, sur la période 2007-2013, alors que 45 % des communes françaises ne sont pas concernées par de tels projets. Cette approche ascendante, qui privilégie les projets conçus par les acteurs du territoire plutôt que ceux conçus de manière directive à des niveaux de décision supérieurs, constitue un réel facteur de réussite des projets étudiés mais elle exige de la part des porteurs de projet une grande motivation, car c'est un processus long à mettre en place et lourd d'un point de vue administratif. Faire correspondre à un cadre européen un projet développé sur un territoire donné constitue une importante difficulté pour les acteurs locaux.

Pour favoriser les initiatives locales et les doter de moyens, le *Bund* et les *Länder* ont développé des programmes inspirés de l'approche Leader, faisant appel à la coopération entre acteurs locaux et privilégiant les territoires de projet. Par exemple, le *Land* de Bade-Wurtemberg a développé le programme Plenum dès 1995. Il vise à soutenir les projets d'initiative locale qui participent à la protection de l'environnement et de la nature. Il est financé par le *Land*, ses arrondissements (*Kreise*) et les communes. Les projets ayant un volet environnemental font davantage appel à Plenum qu'à Leader, que le *Land* a prioritairement destiné au développement de projets touristiques et de services de base à la population. Les surfaces en zones rurales de Bade-Wurtemberg sont donc concernées à 20 % par Leader<sup>8</sup> et à 16 % par Plenum. Les initiatives locales de type Plenum constituent des formes de coopération entre les acteurs qui sortent du cadre européen, souvent vécu comme trop contraignant. D'après les entretiens réalisés, cette gestion décentralisée des politiques rurales permet aux responsables des *Kreise* de jouer un rôle important, grâce à leur connaissance des programmes du territoire, des porteurs de projets et des financements possibles, et elle semble également faciliter l'articulation entre les initiatives locales de type ascendant, reposant sur des territoires de projet, et d'autres politiques locales plus descendantes.

Pourtant, dans certains cas, et malgré la gestion décentralisée des politiques de développement rural, se pose la question de l'articulation entre les initiatives locales. Sur la période de 2002 à 2007, le Ministère fédéral pour l'alimentation, l'agriculture et la protection du consommateur a encouragé la création de régions d'aménagement

8. Le *Land* de Bade-Wurtemberg figure, avec les *Länder* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de Basse Saxe, parmi les *Länder* qui sont le moins couverts par les projets de territoire Leader.

(*Regionen Aktiv*), en soutenant la mise en relation d'initiatives locales dont les thèmes pouvaient être plus larges que ceux du programme Leader et concerner le tourisme, le conseil aux consommateurs, le développement de matières premières d'origine végétale, etc. En Saxe-Anhalt, la région d'aménagement Altmark est encore active en 2014, ce qui traduit la réussite de ce programme. En effet, même si pour les communes ou les *Kreise* le taux de cofinancement *via* Leader est plus avantageux que les taux offerts *via* les régions d'aménagement, ce dernier type de programme est moins exigeant et permet à des projets qui n'auraient pas vu le jour avec Leader d'être tout de même mis en place. Le succès des *Regionen Aktiv* repose sur la liberté que ce programme offre dans le choix des projets soutenus. Cependant, les compétences de la région d'aménagement Altmark en matière de politiques rurales et régionales sont tellement fortes que les groupes d'action locale, en charge des projets Leader, sont contraints de jouer un rôle réduit. Cela crée de vraies difficultés dans l'articulation des différentes politiques appliquées localement.

### Une difficile synergie entre les différents fonds européens dans trois *Länder* allemands

Les *Länder* ont également la charge des programmes opérationnels du fonds européen de développement régional (Feder) et d'une partie du fonds social européen (FSE). La gestion des fonds à une échelle locale, plutôt que nationale, ne favorise pas la synergie entre les différents fonds européens.

Une grande proximité entre les représentants des différents fonds existe en Bade-Wurtemberg car, au-delà des rencontres habituelles dans les comités de gestion des fonds, ils sont regroupés dans les mêmes locaux, ce qui facilite la communication. Cependant, cela n'a pas suscité de programmes financés simultanément par plusieurs fonds, en raison de modalités d'application trop différentes. De la même façon, des lignes de partage très nettes entre les fonds européens, comme c'est le cas en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, ont tendance à décourager le développement de projets qui pourraient mobiliser plusieurs fonds, dans une approche plus intégrée. Par exemple, l'agriculture périurbaine, très présente dans ce *Land* le plus densément peuplé d'Allemagne, est peu, voire pas du tout, aidée par le Feader (fonds européen agricole pour le développement rural) puisqu'elle n'est pas située en zone rurale. Des programmes financés simultanément par le Feader et le Feder, pour soutenir des activités agricoles hors zones rurales, n'ont pas encore été montés dans ce *Land*, au grand regret de représentants de la Chambre d'agriculture du *Land*. En revanche, une expérience de financement conjoint par plusieurs fonds a été lancée en Saxe-Anhalt sur la période 2000-2006, avec le programme Locale, visant à réduire les inégalités entre les régions, notamment dans les zones rurales. Le Feader, le Feder et le FSE finançaient chacun à même hauteur ce programme. Cependant, ce système a été source de nombreux conflits entre les communes impliquées, soit pour des raisons liées aux objectifs à définir, trop différents d'une commune à l'autre, soit pour des difficultés de partage de l'enveloppe commune. Finalement, aucun projet n'a vu le jour sous ce programme et Locale est resté une tentative avortée.

De fait, on observe plutôt une stratégie de sollicitations successives des fonds plutôt que des stratégies de synergie et d'effet levier ; par exemple, dans le cas de la marque régionale *Mittelbe* pour la commercialisation de produits agricoles, le financement de départ (dépôt de la marque, flyers...) a été assuré par le Feder et celui de la gestion

du projet, par le Feader *via* son axe de liaison entre les acteurs du développement rural (Leader). En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, un projet de formation des femmes d'agriculteurs, dont le financement a été rejeté par le FSE, a lancé une demande au Feader, *via* Leader.

En conclusion, l'expérience allemande démontre que la décentralisation peut faciliter les initiatives locales et que le niveau fédéral peut assurer, *via* son cofinancement, une coordination souhaitable. Le programme Leader, en particulier, reste lourd et concurrencé par des programmes nationaux ou régionaux plus flexibles. L'articulation entre les différents fonds est souhaitée mais reste limitée dans ses effets.

## Vers une politique intégrée ? Les innovations italiennes de la programmation 2007-2013

### Des modalités de gouvernance régionale et subrégionale très variables

En Italie, le modèle institutionnel décentralisé en vigueur attribue aux Régions<sup>9</sup> des compétences exclusives en matière de législation et d'exécution de l'action publique. C'est le cas de l'agriculture et du développement rural qui relèvent entièrement de la compétence des vingt Régions italiennes. Le rôle de l'administration centrale est donc relativement limité. Les négociations entre les niveaux national et régional se font au sein de la Conférence permanente des Régions, organe de discussion où sont débattus et arbitrés les enjeux concernant l'ensemble du territoire. Il existe une Région chef de file pour chaque secteur de l'économie ; en matière d'agriculture, c'est la Région des Pouilles qui assurait ce rôle en 2013. Cependant, pour la programmation 2007-2013, la volonté de l'Union européenne d'imposer à chaque État-membre un plan stratégique national pour le développement rural a redonné une légitimité relative au ministère de l'Agriculture italien ; les orientations, bien que définies en collaboration avec les Régions, lui ont permis, après de longues négociations, d'imposer une définition des zones rurales commune à toutes les Régions et une boîte à outils en matière de dispositifs de développement rural intégré et de simplification des procédures. Le ministère s'est ainsi positionné comme un référent technique national, prescripteur de solutions adaptées à l'ensemble des Régions.

Les modalités de gouvernance régionale ou subrégionale sont extrêmement variables d'une Région à l'autre, chacune disposant d'une liberté totale pour l'activation ou non d'une programmation de plans locaux de développement rural dédiés, à l'échelle subrégionale des Provinces<sup>10</sup>, voire à celle, encore plus locale, des Communautés de montagne, comme c'est le cas en Toscane<sup>11</sup>. Deux principaux types de gouvernance peuvent toutefois être dégagés :

9. Traduction du terme *Regioni*.

10. Traduction de *Province*.

11. Les *Comunità montane* sont des regroupements de communes qui disposent du statut d'entités locales au même titre que les Provinces. La Toscane compte 10 Provinces et 20 Communautés de montagne, qui depuis 1989 ont vu leurs prérogatives augmenter en matière d'agriculture et de gestion des programmes communautaires, pour mieux prendre en compte l'hétérogénéité des territoires. Pour 2000-2006, les Communautés de montagne ont élaboré leur propre plan local de développement rural, déclinaison de la programmation régionale. Pour la période 2007-2013, le plan local de développement rural par Province inclut des volets spécifiques pour ces Communautés.

- un modèle centralisé, caractérisé par une prédominance du niveau régional, où le rôle des niveaux subrégionaux dans la construction des programmes de développement rural régionaux (PDRR) se limite à la première étape, celle de la concertation, et exclut toute proposition d'orientation locale à travers des documents spécifiques ; c'est le cas dans les Pouilles ;
- un modèle plus décentralisé, où la part d'initiative accordée « au local » est plus grande et où l'implication des Provinces ou Communautés de montagne dans la gestion des dotations budgétaires est plus forte (20 % des fonds alloués sont gérés de façon autonome aux niveaux subrégionaux) ; cette décentralisation reste toutefois fortement encadrée par la Région, qui détermine et valide elle-même la majeure partie des critères de sélection des projets qui seront menés au niveau local ; ce modèle est caractéristique de la Toscane, où le lobby des organisations syndicales agricoles reste très influent à tous les échelons de conception et de mise en œuvre du programme de développement rural régional.

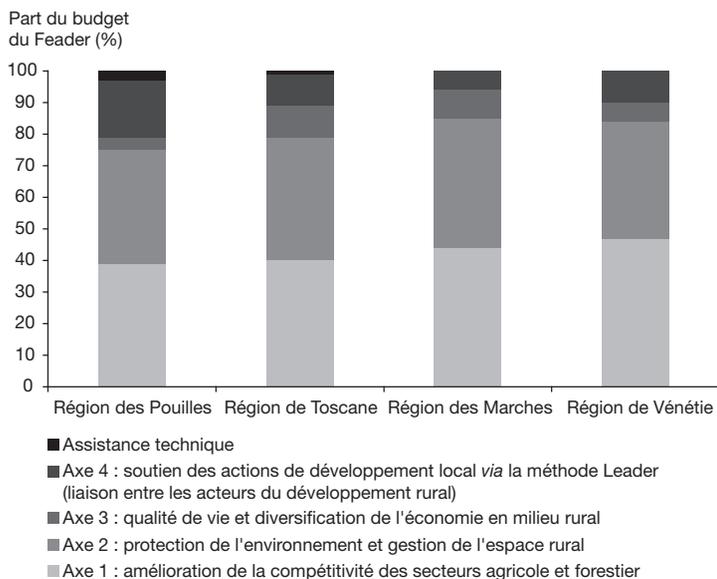
### **Le Feader en Italie : tourné vers les structures agricoles italiennes, et peu en synergie avec les autres fonds européens**

Sur la période 2007-2013, le budget du Feader (fonds européen agricole pour le développement rural) de l'Italie était de 8,6 milliards d'euros (soit un budget total de 16 milliards d'euros, si on ajoute le cofinancement national à la contribution communautaire). Les dotations budgétaires allouées *via* le Feder (fonds européen de développement régional) et le FSE (fonds social européen) se sont élevées à 28,5 milliards d'euros et, en prenant en compte les cofinancements nationaux et régionaux, le budget total alloué au développement rural et régional était de 121 milliards d'euros.

L'analyse des orientations budgétaires du Feader dans les Régions de l'étude (figure 15.1) montre une nette tendance à privilégier les structures agricoles, en mobilisant les ressources européennes sur l'axe 1, *via* les aides aux infrastructures et à l'installation, et sur l'axe 2, par le biais des mesures agro-environnementales. L'importance accordée aux axes 3 et 4 est quant à elle très disparate selon les Régions. Dans les Pouilles, la politique de diversification et le développement des activités non agricoles se font uniquement *via* les groupes d'action locale des projets Leader de l'axe 4. En Toscane, les axes 3 et 4 bénéficient chacun d'un soutien comparable, tandis que la Vénétie et les Marches ont clairement orienté leur politique sur la compétitivité puisque l'axe 1 emploie plus de 40 % des fonds Feader.

On constate un très faible niveau de synergie entre le Feader et les fonds structurels (Feder et FSE). Chaque fonds est géré de façon distincte et rien de spécifique n'apparaît en dehors des traditionnels comités de concertation pour les projets financés par plusieurs fonds. On peut tout de même évoquer quelques initiatives au niveau local, comme la création en Toscane de districts ruraux, organes de concertation locale censés harmoniser la gestion par plusieurs fonds. Cependant, par manque de moyens de fonctionnement, l'efficacité de ce type de structure reste faible. Dans les Pouilles, on retrouve des entités de planification au niveau subrégional, les Area Vaste<sup>12</sup>, dans le cadre desquelles une synergie plus forte serait possible entre le Feader et le Feder, particulièrement si l'Area Vaste et les groupes d'action locale, intervenant dans la mise en place des projets Leader du Feader, arrivaient à coordonner leurs actions.

12. Ces territoires sont regroupés en fonction de critères communs de leurs systèmes productifs, de leurs traditions ou encore de leur histoire économique commune.



**Figure 15.1.** Répartitions budgétaires du Feader par axe dans différentes Régions italiennes sur la programmation 2007-2013 (d'après les données de l'Istituto Nazionale di Economia Agraria).

## Les dispositifs de développement rural intégré en Italie : quel rôle pour la régionalisation ?

Le plan stratégique national italien pour le développement rural pour 2007-2013 propose une série de dispositifs innovants pour simplifier la mise en œuvre des programmes de développement rural régionaux (PDRR) et en favoriser une approche intégrée. Cette approche se décline en trois niveaux.

### *Dispositifs innovants au niveau de l'exploitation : le pacchetto giovani*

Les paquets de mesures sont des dispositifs qui permettent de regrouper l'accès aux mesures du règlement de développement rural selon différentes thématiques, parmi lesquelles figure l'installation des jeunes agriculteurs, à travers le dispositif du *pacchetto giovani*<sup>13</sup>. Il permet au bénéficiaire d'accéder simultanément à plusieurs aides, et à la Région, d'orienter le modèle d'exploitation qu'elle souhaite voir se développer à long terme sur son territoire<sup>14</sup>. L'accès au paquet offre un soutien plus élevé au bénéficiaire sous réserve de la fourniture d'un plan d'investissement et d'un engagement sur certaines mesures spécifiques incluses dans les axes du Feader. La régionalisation offre ici une grande souplesse d'adaptation, rendant le dispositif plus ou moins incitatif. Dans certaines Régions, comme en Vénétie, l'accès aux aides à l'installation est entièrement conditionné

13. Que l'on peut traduire par paquet-jeunes.

14. Les modalités de concertation et de planification des orientations stratégiques du Feader et le modèle d'exploitation souhaité au niveau régional varient selon la gouvernance. Dans les systèmes de gouvernance centralisés, comme celui des Pouilles, la négociation se fait par le biais d'un comité de suivi où les trois principaux syndicats agricoles (Coldiretti, CIA et Confagricoltura) jouent un rôle très actif. Ce comité se retrouve dans les systèmes décentralisés, comme en Toscane, mais les répartitions budgétaires allouées au niveau subrégional sont approuvées par des instances de concertation techniques appelées *green tables*, qui regroupent les administrations régionale et subrégionale, les organisations professionnelles et les acteurs privés concernés.

à l'adoption du *pacchetto giovani*, qui comprend notamment toutes les mesures d'aide à l'installation de l'axe 1 du Feader (mesures 111, 112, 114 et 121). Dans d'autres, comme les Marches, il permet d'intégrer les logiques de diversification en incluant la mesure 311 (diversification vers des activités non agricoles) dans le *pacchetto giovani*, en plus des mesures d'aides à l'installation de l'axe 1. En revanche, il peut conduire à accentuer des inégalités interrégionales, car les conditions d'accès aux aides à l'installation sont plus ou moins favorables selon les Régions. Par exemple, en Lombardie, le soutien maximal est de 25 000 € et se fait uniquement sous forme de réduction d'intérêt sur les prêts à l'installation, tandis qu'il peut s'élever jusqu'à 75 000 €, sous forme de réduction des taux et d'aides directes, en Ombrie. Un risque d'inégalité peut alors apparaître au niveau national, accentué par le principe de cofinancement obligatoire du second pilier, qui pénalise les Régions ayant des ressources financières limitées.

Le *pacchetto giovani*, dans la mesure où il favorise une intégration de différentes mesures du Feader, représente un réel intérêt et influe sur le modèle d'exploitation qui sera développé dans l'avenir. Le fait de privilégier une filière en particulier, en jouant sur les taux d'aide accordés par les mesures de modernisation ou par les mesures d'accroissement de la valeur ajoutée, par exemple, constitue un levier qui influera sur l'orientation de l'agriculture locale. En effet, l'application de la mesure 112 (installation des jeunes agriculteurs) de façon isolée, comme c'est le cas en France, n'autorise pas de réels changements de pratiques ou des approches moins sectorielles. Cette situation tend, au contraire, à favoriser la reproduction des systèmes d'exploitation selon les mêmes logiques, en matière de référentiel de modernisation agricole. Enfin, l'expérience italienne montre que l'application de ce dispositif du *pacchetto giovani* est nettement plus avantageuse d'un point de vue financier pour le candidat à l'installation. L'exemple des Marches est significatif : si on prend la moyenne des aides accordées au titre du *pacchetto giovani*, qui inclut pour cette Région les mesures 111 (formation professionnelle et actions d'information), 112 (installation des jeunes agriculteurs), 114 (services de conseils), 121 (modernisation des exploitations agricoles) et 311 (diversification vers des activités non agricoles), l'appui aux candidats à l'installation est en moyenne de 280 000 € par bénéficiaire, ce qui est bien supérieur aux aides actuellement en vigueur en France<sup>15</sup>.

Le dispositif italien du *pacchetto giovani* pour la période 2007-2013 pourrait parfaitement s'intégrer dans le cadre du sous-programme «jeunes agriculteurs» proposé dans la politique agricole commune pour 2014-2020<sup>16</sup>. Les mesures préconisées par l'Union européenne pour la mise en œuvre de ce sous-programme (aide à l'installation, investissement physique, transfert de connaissance et information, service de conseil et gestion, coopération et investissements pour des activités non agricoles) présentent en effet une forte similitude avec le contenu du dispositif italien. Seuls les aspects visant à améliorer la qualité n'apparaissent pas dans la proposition européenne, mais des adaptations spécifiques semblent pouvoir être envisageables.

### *Dispositifs innovants concernant les filières : les projets intégrés de filière*

Les projets intégrés de filière (Pif), spécifiques à l'Italie, visent à structurer les filières, en incitant l'ensemble des acteurs en amont et en aval à développer des partenariats autour

15. Dans le programme de développement rural hexagonal 2007-2013, les jeunes agriculteurs peuvent bénéficier, via la mesure 112, de la dotation jeunes agriculteurs, dont le montant maximal est de 40 000 €, et de prêts bonifiés qui n'excèdent pas 22 000 € en zones défavorisées et 11 800 € en plaine.

16. Annexe IV du règlement UE N°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

de projets précis mobilisant plusieurs mesures du fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Ce partenariat est assujéti à la signature d'un contrat précisant les objectifs du projet, les engagements de chacun des acteurs et la durée du partenariat. Il associe des producteurs, des transformateurs, des opérateurs commerciaux et des structures de recherche, et concerne les filières de nature agricole, forestière ou agroalimentaire (figure 15.2). En fonction de la nature du projet, les mesures du Feader accessibles sont définies dans les programmes de développement rural régionaux (PDRR), mais la priorité est donnée aux projets ayant pour objectif la certification de qualité, y compris l'agriculture biologique. Ils concernent donc essentiellement les mesures de l'axe 1 (amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier) du Feader.

À l'échelle nationale, sur 2007-2013, 310 projets intégrés de filière ont été élaborés pour un montant global de 763,3 millions d'euros de dépenses publiques (contributions nationales et régionales, plus cofinancement européen), essentiellement concentrées sur les mesures 121 (modernisation des exploitations agricoles), 123 (accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles) et 124 (coopération, entre agriculteurs ou entre agriculteurs et autres acteurs du développement), soit une moyenne de 2,4 millions d'euros par projet. Au total 10 222 acteurs directs<sup>17</sup> ont bénéficié de ce dispositif, le soutien individuel moyen étant de 74 673 € (Tarangioli, 2012). Le secteur des fruits et légumes est le plus impliqué dans ce dispositif (31 % des projets intégrés de filière), suivi à part égale du secteur de la vigne et de celui des produits laitiers. Ce sont en majorité les coopératives qui sont les promoteurs du dispositif, et sont donc à l'initiative du partenariat.

Les Régions italiennes ont pris des options stratégiques différentes sur le choix des filières ouvertes à ce dispositif. Ces choix reposent sur une conception plus ou moins large du concept de filière à l'échelle territoriale et sur différents degrés de prise en compte des besoins locaux. Il existe donc deux types de projets intégrés de filière (Tarangioli, 2012) :

- le projet intégré de filière régional, dit entrepreneurial, a pour objectif l'amélioration de la filière agroalimentaire régionale et concerne plutôt les grandes exploitations agricoles pratiquant une agriculture intensive, situées dans les Régions les plus riches ; les projets sont mis en œuvre uniquement par des acteurs privés ; dans ce modèle, la mesure 124, de coopération, est accessible et par les partenariats créés elle permet aux acteurs privés de collaborer avec les institutions de recherche ; ce type de projet se retrouve dans les Régions de Lombardie, Vénétie, Émilie-Romagne, Toscane, Ombrie, Pouilles et Calabre ;
- le projet intégré de filière territorial, à une échelle plus locale, a pour objectif la création de filières et l'innovation dans le secteur agroalimentaire ; dans ce cas, le projet concerne plus le développement de partenariat autour des ressources endogènes du territoire (valorisation des productions locales, par exemple) ; les projets sont plus centralisés, font davantage intervenir la politique territoriale et ont moins systématiquement recours à la mesure 123, d'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles.

Les projets intégrés de filière représentent une réelle innovation en termes de structuration des filières. En autorisant une approche ascendante, consolidée par une contractualisation entre les acteurs, ils donnent la possibilité d'une véritable intégration entre acteurs locaux ou régionaux tout au long de la chaîne de production. La diversité des

17. Ce sont ceux qui participent à un stade de la filière et sont bénéficiaires des soutiens du Feader. Ce sont en général des acteurs privés, producteurs ou entreprises de transformation et commercialisation. La définition des acteurs directs est établie par la Région, qui peut ouvrir le dispositif à des acteurs extérieurs à la filière, comme des instituts de recherche ou d'autres acteurs publics.

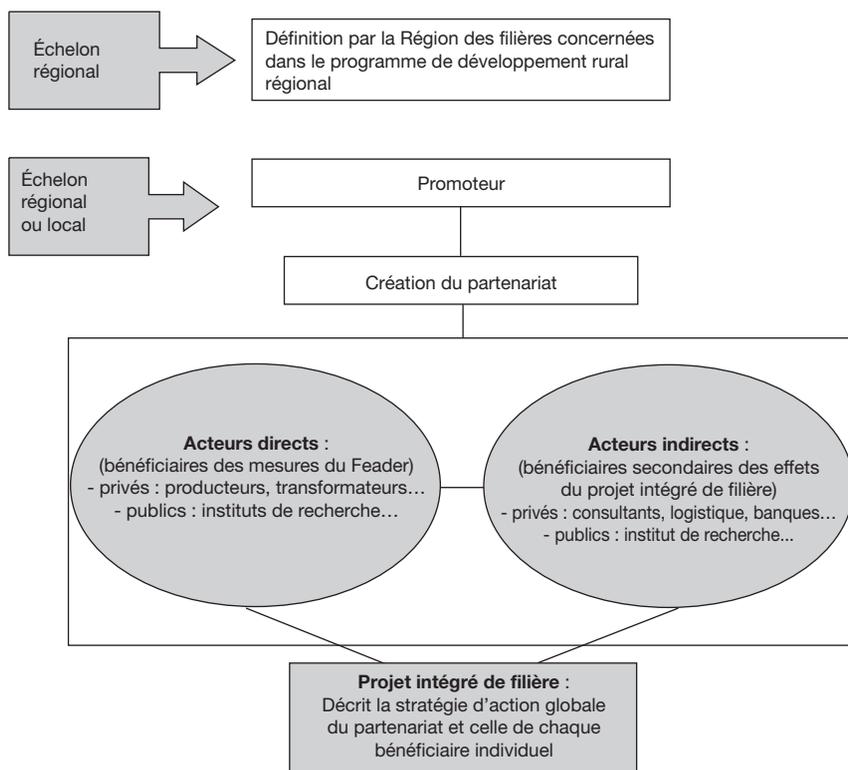


Figure 15.2. Fonctionnement d'un projet intégré de filière italien.

partenariats est un des aspects forts de ce dispositif ; c'est sur ce point que l'innovation de l'expérience italienne est la plus intéressante. L'intégration des structures de recherche dans les projets intégrés de filière, *via* la mesure 124 (coopération), par exemple, représente une vraie originalité. En matière stratégique, la régionalisation de la politique montre ici tout son intérêt ; en ayant la possibilité d'orienter l'appui à des filières spécifiques, les services régionaux ont la possibilité de prendre en compte réellement les besoins locaux. La flexibilité du dispositif, tel qu'il apparaît au niveau de la structure des partenariats et de l'adaptation territoriale qu'il autorise, représente le véritable atout de cet outil. L'exemple des Marches, qui a mis en place des projets intégrés de filière territoriaux ou régionaux, illustre parfaitement l'intérêt de ce dispositif, mais aussi toute la complexité de sa mise en œuvre : il suppose un accompagnement important de la part des structures de gestion du programme et donc des moyens techniques et financiers conséquents aux niveaux régional et local.

On peut souligner que les projets intégrés de filière italiens et la mesure Coopération, mise en place dans la programmation du second pilier de la politique agricole commune pour 2014-2020, sont proches. Tous deux visent à la création de pôles et de réseaux, faisant appel à des partenariats entre public et privé. Le contenu des actions éligibles (développement d'innovations des procédés et des produits et de la coopération horizontale ou verticale tout au long de la chaîne de production, développement de la qualité et prise en

compte des actions de promotion) est également identique. En revanche, il est important de souligner que cette mesure Coopération, telle qu'elle est conçue aujourd'hui et définie dans l'article 35 du règlement UE n°1305/2013-titre III, ne concernera que le soutien à des pôles ou réseaux *nouvellement créés ou mettant en œuvre une activité nouvelle pour eux*. L'étude de l'expérience italienne montre que les projets intégrés de filière s'appuient, au contraire, sur des partenariats déjà existants ou des collaborations antérieures.

### *Dispositifs innovants à l'échelle du territoire : les projets intégrés de territoire*

Ce dispositif relève de la même logique de concentration des interventions que les paquets de mesures et les projets intégrés de filière mais y ajoute la prise en compte des spécificités d'un territoire comme critère d'intervention. Il s'inspire de la démarche européenne Leader (liaison entre les acteurs du développement rural) mais est constitué en dehors des groupes d'action locale, spécifiques à la démarche Leader, pour des partenariats entre public et privé favorisant la mise en œuvre de stratégies de développement local. L'objectif est ainsi de renforcer la cohérence territoriale et de stimuler les synergies à travers des mesures concernant l'économie et les populations rurales (Storti et Zumpano, 2009). Ces projets ne représentent pas une innovation en soi pour l'expérience française. L'idée de mobiliser des partenariats impliquant plusieurs communes rurales, autour de stratégies de développement intégré, liées à la valorisation de leurs patrimoines ou à l'amélioration des services à la personne, s'est déjà concrétisée en France, notamment à travers les pôles d'excellence rurale. De plus, la coopération intercommunale est extrêmement développée en France, depuis les premières lois de décentralisation. En revanche, l'innovation vient ici du fait que les Régions italiennes mobilisent pour leurs projets intégrés de territoire des fonds européens agricoles pour le développement rural (Feader) alors que pour la France, il s'agit d'une politique nationale (même si, *in fine*, certains dossiers de pôles d'excellence rurale sont en partie financés par des mesures du second pilier de la politique agricole commune).

## Enseignements des expériences italiennes et allemandes pour les Régions françaises

Les dotations du fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) en France, sur la programmation 2007-2013, se sont élevées à 6,8 milliards d'euros. C'est l'axe 2 qui a été le plus financé (60% du Feader), suivi par l'axe 1 (29%)<sup>18</sup>. Les mesures les plus soutenues ont été les mesures agro-environnementales (mesure 214), l'indemnité de compensation aux handicaps naturels (211), l'installation des jeunes agriculteurs (112) et la modernisation des exploitations agricoles (121). L'évaluation à mi-parcours du programme de développement rural a mis en lumière le poids des tendances historiques, centrées sur le développement du seul secteur agricole, qui reste encore très important, et ne facilite pas la prise en compte de nouvelles problématiques spécifiques aux territoires ruraux, comme la périurbanisation, les conséquences des mobilités sur les espaces ruraux, l'économie d'espace et le foncier, et l'évolution des besoins des populations résidentes dans les territoires ruraux (Barbut, 2013).

18. L'axe 1 vise l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier, l'axe 2, la protection de l'environnement et la gestion de l'espace rural ; 5,8% des fonds Feader ont été dépensés sur l'axe 3 (qualité de vie et diversification de l'économie en milieu rural) et 4,5%, sur l'axe 4 (soutien des actions de développement local *via* la méthode Leader).

En France, depuis 2004, l'intervention des Conseils régionaux en faveur de l'agriculture et de la forêt n'a cessé de croître, et a pris par exemple la forme de soutien à l'installation des agriculteurs, à la modernisation des exploitations agricoles ou encore à la compétitivité des industries agroalimentaires (Association des Régions de France, 2012). Les Régions avaient déjà pour charge, dans la programmation 2007-2013, d'élaborer un document régional de développement rural, elles restaient toutefois contraintes par un cadre national et des maquettes financières élaborés et contrôlés par le ministère de l'Agriculture. Et de fait, la latitude dont disposaient les Régions italiennes ou allemandes dans le choix des modalités d'application des politiques, de la conception à la planification et à l'exécution, était sans commune mesure avec le système du plan de développement rural hexagonal (PDRH) et avec la simple délégation de gestion accordée aux Régions françaises sur la période 2007-2013. Les expériences italienne et allemande montrent qu'il est possible de donner une grande marge de manœuvre aux Régions vis-à-vis de leur ministère de tutelle.

Pour la programmation 2014-2020, le poids des Régions va donc être renforcé en France. Désormais, les Régions de l'Hexagone sont autorité de gestion du Feader ; elles ont la charge de l'élaboration, de l'application et de la gestion de leur programme de développement rural régional (PDRR). La décision française de régionaliser le Feader est liée bien sûr à la volonté de décentralisation affirmée dans le projet de réforme territoriale et traduit le transfert de compétence déjà à l'œuvre, de l'échelon national aux Régions. Elle fait écho aussi à la volonté de Bruxelles de travailler à l'échelle des Régions plutôt qu'au niveau national. Cette décentralisation, plus ou moins poussée selon les Régions, est supposée entraîner une meilleure prise en compte des besoins locaux et une participation plus grande des acteurs du territoire, ainsi qu'une meilleure lisibilité des politiques menées à l'échelle régionale, notamment lorsque la Région bénéficie de son propre organisme payeur. Quel rôle peut alors jouer l'État central ? En Allemagne, sur la programmation précédente, l'État fédéral a pu influencer les programmes de développement rural des *Länder* via les cofinancements qu'il a proposés. En Italie, le rôle de l'État est très limité, même si, depuis la programmation 2007-2013 déjà, le ministère de l'Agriculture semble être plus impliqué, par le biais du plan stratégique national et de la définition nationale des zones rurales.

Les études de cas allemandes et italiennes pour la période 2007-2013 révèlent l'importance des moyens dont sont dotés les niveaux régionaux ou infrarégionaux pour la mise en place d'une politique de développement rural réussie. En Allemagne, chaque *Land* s'appuie sur son propre ministère en charge des questions agricoles et rurales et bénéficie de la force des échelons infrarégionaux, les *Kreise* notamment. Ainsi, les *Kreise* de Bade-Wurtemberg ont une connaissance précise du contexte local, des programmes en cours, des financements disponibles et des réseaux d'acteurs, facilitant la mise en place et l'accompagnement d'initiatives locales. L'exemple des Marches en Italie, mettant en place des projets intégrés de filière locaux ou régionaux, illustre également la nécessité d'un accompagnement important de la part des structures de gestion du programme et souligne donc l'importance de disposer de moyens techniques et financiers conséquents aux niveaux régional et local.

De plus, un travail important de mise en cohérence sur le territoire doit être mené par les échelons infrarégionaux pour éviter une juxtaposition des programmes d'aides pouvant entraîner la confusion chez les bénéficiaires (Trouvé et Berriet-Sollic, 2013).

Par ailleurs, cette décentralisation des politiques n'est pas forcément synonyme d'innovation en matière de politique intégrée et d'articulation avec les politiques de cohésion. En Italie, quel que soit le type de gouvernance, les politiques mises en œuvre dans les Régions restent très sectorielles, et se traduisent par une représentation prépondérante des intérêts agricoles, y compris à l'échelon infrarégional. En Allemagne, les expériences menées dans les *Länder* étudiés montrent que les synergies visées se résument surtout à des tentatives de coordination des programmes au niveau local, sans que soit toujours trouvé le moyen de construire une véritable intégration de la politique rurale et de la politique de développement régional au sens plus large. Ni l'Italie ni l'Allemagne n'ont complètement réussi à surmonter les difficultés liées à la complexité et à la compartimentation des règlements des deux principaux fonds impliqués dans le développement rural, le Feder (fonds européen de développement régional) et le Feader (fonds européen agricole pour le développement rural). Enfin, la grande marge de manœuvre donnée à l'échelle régionale engendre une grande diversité de situations au niveau du territoire national, qui renvoie à des débats plus larges sur les notions d'équité et d'égalité dans la mise en œuvre des politiques publiques. En Allemagne, le Gak (programme fédéral qui définit les politiques dans les zones rurales allemandes) permet de limiter dans une certaine mesure cette iniquité entre *Länder*, en proposant un cofinancement fédéral sur certaines mesures. Le système italien, au contraire, ne dispose pas de garde-fous équivalents, ce qui accentue les différences entre le Nord et le Sud du pays.

La réforme de la politique agricole commune en 2013 a cherché à répondre à ces difficultés. Ainsi, pour tenter de dépasser les logiques initiales de frontière entre le Feder et le Feader (Bontron, 2013), qui consistaient à délimiter clairement les champs d'intervention de chaque fonds, et pour favoriser davantage la complémentarité entre les fonds, un cadre stratégique commun doit être mis en œuvre sur la période 2014-2020 à l'échelle de l'Union européenne. Ce dernier, tout comme les accords de partenariat élaborés par chaque État-membre en concertation avec la Commission européenne, couvre le Feader et le Feder, mais aussi le FEAMP (fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche), le FSE (fonds social européen) et le fonds de cohésion. De nouveaux outils sont mis à disposition afin de favoriser la coordination entre les fonds ; ce sont notamment l'investissement territorial intégré (ITI), visant à coupler les budgets de plusieurs axes prioritaires retenus dans un ou plusieurs programmes opérationnels, ou encore le développement local mené par les acteurs locaux (DLAL), s'inspirant de l'approche Leader (liaison entre les acteurs du développement rural), qui pourra être ouvert à l'ensemble des fonds (et plus uniquement au Feader, comme c'est le cas pour Leader).

Dans le cas de la France, le transfert de compétences des services déconcentrés de l'État vers les Régions, à partir de 2014, va imposer un apprentissage accéléré et une réorganisation de leurs services. À l'heure des évaluations *ex ante* et des évaluations stratégiques environnementales qui accompagnent l'élaboration de chaque programme de développement rural régional, il faut aux Régions les moyens de renforcer leurs services en charge de l'Europe et ceux dédiés à l'agriculture et la forêt. Comment se fera leur accompagnement et avec quels moyens ? La question se pose aussi pour les relais qu'il leur faudra trouver à l'échelle infrarégionale. Cette question devient d'autant plus pressante que les projets de réforme territoriale en France se font plus précis ; dans un contexte où le gouvernement français prévoit de réduire le nombre de Régions et de faire disparaître les départements avant 2020, le niveau local s'exprimerait principalement autour des métropoles et

des intercommunalités, mais aussi autour de nouveaux espaces, appelés pôles territoriaux d'équilibre, qui permettraient, comme le font aujourd'hui les Pays, d'associer plusieurs établissements publics de coopération intercommunale autour d'un projet de territoire. Les nouvelles grandes Régions, constituant un niveau infranational élargi, pourront-elles s'appuyer sur ces collectivités pour assurer le lien avec l'échelon local ?

L'État central français justifie la nécessité de conserver un socle national de mesures de développement rural, sur la période 2014-2020, par l'importance que revêt le maintien, dans certains domaines, d'une solidarité et d'une cohérence nationales, et par le fait que les Régions ont besoin de temps et de soutien pour démultiplier leurs compétences et faire face aux nouveaux enjeux qui les attendent. Mais ce soutien peut aussi s'interpréter comme du contrôle, par un État qui conserve au final des prérogatives fortes, au nom du principe de développement harmonieux des territoires. Il y a lieu de s'interroger sur la marge de manœuvre réelle dont disposeront les Régions ; seront-elles à même, dans ce contexte, de mettre en place des combinaisons de mesures innovantes d'un point de vue organisationnel et auront-elles les moyens de faire émerger de vraies innovations ? Enfin, même si l'expérience italienne des projets intégrés de territoire et des projets intégrés de filière a montré ses limites, elle peut être source d'inspiration pour une gouvernance régionale de paquets de mesures (ou, pour leur donner un nom plus attractif, de plans d'accompagnement) orientés sur des axes stratégiques comme l'installation, le développement de l'agriculture biologique et, surtout, les projets agro-écologiques. De tels plans d'accompagnement proposeraient des combinaisons de mesures, issues de différents domaines prioritaires, dont la complémentarité et les effets de synergie seraient réfléchis à l'amont. Ils simplifieraient aussi la communication auprès des potentiels bénéficiaires, notamment les agriculteurs, et donneraient plus de poids aux orientations stratégiques régionales.

## Références bibliographiques

- Association des Régions de France, 2012. *Les régions au cœur du nouvel acte de décentralisation*, Association des Régions de France (ARF), Paris.
- Aubert F., Berriet-Sollicé M., Gaigné C., 2007. La dimension rurale du deuxième pilier : une politique territorialisée de l'agriculture. *Inra Sciences Sociales*, 2-3, 1-4.
- Barbut L., 2013. Les résultats de l'évaluation du deuxième pilier de la PAC. *In : Le développement rural en Europe : quel avenir pour le deuxième pilier de la Politique agricole commune ?* (A. Trouvé, M. Berriet-Sollicé, D. Lépicié, eds), PIE - Peter Lang, Bruxelles, Belgique, 147-171.
- Berriet-Sollicé M., Daucé P., 2001. Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires. *In : Déméter 2002 : économie et stratégies agricoles* (C. Déméter, ed.), Armand Colin, Paris, 125-193.
- Bontron J.-C., 2013. Le développement rural, ses enjeux et son articulation avec la politique de cohésion : le cas de la France. *In : Le développement rural en Europe : quel avenir pour le deuxième pilier de la Politique agricole commune ?* (A. Trouvé, M. Berriet-Sollicé, D. Lépicié, eds), PIE - Peter Lang, Bruxelles, Belgique, 67-83.
- Bullmann U., 1996. The politics of the third level. *Regional & Federal Studies*, 6(2), 3-19.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2009. Zukunft auf dem Land gestalten. So funktioniert der europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung der ländlichen Räume in Deutschland, <[http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/05\\_Service/Publikationen/eler\\_booklet.pdf](http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/05_Service/Publikationen/eler_booklet.pdf)> (consulté le 4 septembre 2014).

- Cavailhès J., Dessendre C., Goffette-Nagot F., Schmitt B., 1994. Analyses des évolutions récentes de l'espace rural. *Économie rurale*, 223, 13-19.
- Cobacho A., Ben Hadj M'Barek M'Kacher S., Perrier-Cornet P., 2011. Gouvernance régionale et développement rural intégré en Italie - Enseignements pour les régions françaises, étude dans le cadre de la convention d'assistance technique (évaluation *in itinere* du PDRH) entre CIHEAM – IAM Montpellier et Maaprat, 150 p.
- Cobacho A., Shoshi P., Perrier-Cornet P., 2012. Stratégies de développement intégré dans les territoires ruraux : analyse et évaluation de dispositifs innovants dans les régions italiennes, étude dans le cadre de la convention d'assistance technique (évaluation *in itinere* du PDRH) entre CIHEAM - IAM Montpellier et Maaprat, 157 p.
- Commission européenne, 2002. Révision à mi-parcours de la politique agricole commune, < [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/111062\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/111062_fr.htm)> (consulté le 30 avril 2014).
- Commission européenne, 2008. The European Social Fund in Baden-Württemberg, Germany, 2007-2013, <<http://bookshop.europa.eu/fr/the-european-social-fund-in-baden-wuerttemberg-germany-2007-2013-pbA18107162/>> (consulté le 30 avril 2014).
- Cour des Comptes européenne, 2010. Mise en œuvre de l'approche Leader pour le développement rural, rapport spécial, <<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/6090725.PDF>> (consulté le 30 avril 2014).
- De Sainte Marie C., Mestelan P., 2006. Enquête sur la généalogie du programme « prairies riches en espèces » du Bade-Wurtemberg (République Fédérale d'Allemagne), rapport de recherche Inra, 15 p., <<http://prodinra.inra.fr/ft?id={6CB5D4E4-D97E-4FE6-AF6A-00A0B2BC2A59}&force=true>> (consulté le 22 septembre 2014).
- Lecole P., Thoyer S., Vidal T., 2012. Interventions publiques et initiatives locales dans les stratégies de développement des territoires ruraux en Allemagne, rapport, Montpellier SupAgro, Montpellier.
- Perrier-Cornet P., 2005. La politique de développement rural face aux mutations et perspectives des espaces ruraux : le cas de la France, *In : XI<sup>e</sup> congrès de l'EAEE*, 24 au 27 août 2005, Copenhague, Danemark.
- Storti D., Zumpano C., 2009. Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia. Rapporto 2008/2009. INEA, Roma, 260 p
- Tarangioli S., 2012. L'approccio integrato nei PSR 2007/2013, rapporto realizzato nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale, Rome, 127 p.
- Trouvé A., Berriet-Sollic M., 2013. La régionalisation du deuxième pilier : état des lieux et perspectives. *In : Le développement rural en Europe : quel avenir pour le deuxième pilier de la Politique agricole commune ?* (A. Trouvé, M. Berriet-Sollic, D. Lépicié, eds), PIE - Peter Lang, Bruxelles, Belgique, 105-121.

## Chapitre 16

# Chercheurs, acteurs et décideurs en prospective : des regards pluriels sur l'espace rural

CHRISTOPHE-TOUSSAINT SOULARD

Ce chapitre présente, dans la continuité du chapitre consacré à l'évaluation de politiques publiques, la démarche de prospective qui a été dirigée au début des années 2000 par P. Perrier-Cornet dans le cadre du programme Territoires 2020, de la Datar<sup>1</sup>. Il vise à tirer quelques enseignements de cette prospective sur les espaces ruraux et d'autres démarches analogues qui l'ont suivie. L'ambition d'aborder en même temps évaluation et prospective vient du fait, comme le rappelle en 2010 Catherine Rivoal, du Centre d'études de prospective du ministère en charge de l'agriculture, que ce sont deux registres complémentaires d'aide à la décision publique, on dira même de conception et de mise en œuvre des politiques publiques. Par prospective, il faut imaginer une base de scénarios, appuyée sur des tendances de fond ou des signaux faibles, destinée à éclairer la réflexion stratégique (Rivoal, 2010).

Aussi rigoureuse que soit sa méthode d'élaboration, toute prospective comporte une part de subjectivité. Elle ne peut rendre compte d'un rapport à la réalité que dans la limite des hypothèses et des présupposés de ses auteurs. Voulant éviter l'écueil d'une construction des scénarios uniquement du point de vue de ceux qui les imaginent, nous avons cherché à mettre en débat notre travail de prospective, à la fois pour améliorer la pertinence de nos analyses, mais aussi pour recueillir les réflexions prospectives d'autres acteurs concernés par l'espace rural et son devenir. Nous appuyant sur des expériences de prospective participative menées à l'échelle régionale (Soulard, 1999a et 1999b), nous avons composé plusieurs groupes d'acteurs du monde rural avec qui les scénarios proposés par les chercheurs ont été mis en débat. Pour ce faire, ce chapitre rend compte dans un premier temps d'une vue d'ensemble, avec du recul, sur les travaux de prospective sur le rural menés en France à la Datar depuis près de 25 ans. Dans un deuxième temps, il présente

---

1. Désigne, tout au long de ce chapitre, aussi bien la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (dénomination actuelle de l'institution) que la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (ou Diact, dénomination entre 2005 et 2009) ou la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (dénomination avant 2005).

la confrontation de l'exercice de prospective des espaces ruraux mené dans ce cadre au début des années 2000 sous la direction de P. Perrier-Cornet avec, d'une part, les visions de praticiens du développement rural, des opérateurs locaux en charge des territoires ruraux, et, d'autre part, celles de décideurs aux niveaux national et régional. Nous reviendrons en conclusion sur quelques enseignements nécessaires à tirer de cet exercice.

## Vue d'ensemble des prospectives sur le rural menées à la Datar

### La prospective sur le rural en France : une expérience de 25 ans

La Datar a été depuis sa création en 1963 une administration de mission qui a porté l'analyse prospective en France au cœur de ses réflexions. Sous l'impulsion de Jérôme Monod, délégué de la Datar entre 1968 et 1975, cette discipline originale a été expérimentée et éprouvée, au point que l'on a parlé d'une école française de la prospective, dont le « scénario de l'inacceptable » de 1971 est un exemple resté célèbre. Par la suite, la compétence prospective de la Datar n'a cessé de s'affirmer pour éclairer les grands enjeux d'avenir de la société française.

Plus particulièrement, la Datar a engagé depuis les années 1990 un travail de prospective sur les espaces ruraux. Trois grandes phases, sur lesquelles nous nous appuyons, ont jalonné la démarche prospective au rythme des décennies : celle des années 1990, autour de Bernard Kayser (Bagnasco *et al.*, 1992 ; Cavailhès *et al.*, 1994 ; Kayser, 1992) ; celle du début des années 2000, pour une prospective à l'horizon 2020 sous la direction de P. Perrier-Cornet (Perrier-Cornet, 2004 ; Perrier-Cornet et Souldard, 2003) ; enfin, la prospective des espaces de faible densité, animée par Laurence Barthe en 2010-2011 dans le cadre du programme Territoires 2040, de la Datar (Barthe et Milian, 2011a et 2011b). Si les deux derniers exercices s'appuient sur une méthodologie de prospective très proche, la démarche de Kayser ne reposait pas explicitement sur une méthode prospective débouchant sur la construction de scénarios ; elle n'en comportait pas moins une réflexion sur des tendances futures, à partir de son ouvrage de référence *Naissance de nouvelles campagnes* (Kayser, *ibid.*), que l'on peut confronter à celle des exercices suivants.

### Les trajectoires mises en avant par les prospectives des chercheurs sur le rural

D'une prospective à l'autre<sup>2</sup>, sous des formes ou des intitulés différents, on retrouve d'une façon récurrente quatre grandes trajectoires dans les histoires que racontent les scénarios sur le rural depuis les années 1990<sup>3</sup>.

#### *La généralisation des campagnes résidentielles*

La poursuite de l'étalement urbain de plus en plus loin des pôles, le développement résidentiel des campagnes, et la structuration socio-économique de plus en plus

2. D'autres prospectives rurales, s'ajoutant aux trois engagées par la Datar, ont été menées depuis les années 1990, en particulier celle organisée par l'Inra en 2008, intitulée *Nouvelles ruralités* (Mora, 2008). Mobilisant en partie les mêmes auteurs et une démarche semblable à celle des groupes de la Datar, elles complètent, précisent ou reformulent certains aspects développés par ceux-ci.

3. La synthèse qui suit reprend une partie d'une présentation faite par P. Perrier-Cornet en novembre 2012 à la Fédération des parcs naturels régionaux.

prégnante de celles-ci autour de l'économie présentielle, sont bien présentés comme un futur possible et plausible des campagnes françaises, sous des formes variées d'un auteur à l'autre et dans la mesure où certaines conditions de contexte sont et seront réunies dans la durée. Cela correspond au scénario de *la campagne résidentielle généralisée*, de P. Perrier-Cornet, ou à celui de *la faible densité absorbée*, de L. Barthe, lesquels faisaient déjà écho aux *nouvelles campagnes*, de B. Kayser dans les années 1990. Du côté des acteurs, on connaît la force de cette tendance, qui repose sur des aspirations individuelles, des préférences largement partagées dans les couches moyennes de la société française. *Le désir de campagne*, idéalisée comme *paradis vert*, selon les termes de Urbain (2002), et l'habitat individuel permettant d'accéder à la propriété en s'éloignant des centres sont autant d'expressions d'un modèle sociétal relevé par P. Perrier-Cornet (2002), où l'on souhaite *vivre à la fois la ville – où l'on travaille – et la campagne – où l'on habite*. On connaît aussi la faiblesse de cette tendance, ce qui peut l'entraver, à savoir ses coûts sociaux et écologiques, qui posent le problème de sa durabilité environnementale, du fait de la mobilité des personnes et de leurs modes de déplacement, du type d'habitat, etc.

### *Le développement local entrepreneurial*

D'autres scénarios considérés comme possibles et plausibles nous racontent des histoires de développement local qui réussit, qui fait preuve, sous des formes qui peuvent être très variables d'un scénario ou d'un territoire à l'autre, d'efficacité économique, mais aussi de cohésion sociale autour d'identités et d'appartenances partagées. C'est le triomphe des Pays, des systèmes productifs localisés, de l'entrepreneuriat et de l'innovation rurale que l'on retrouve dans le scénario des Pays, des *campagnes industrielles et concurrentielles*, de P. Perrier-Cornet, comme dans celui du *canevas territorial des systèmes entreprenants*, de L. Barthe. Le contexte, les conditions qui rendent possibles cette trajectoire sont bien sûr très différents de ceux qui conduisent à la généralisation des campagnes résidentielles. Le succès de ce scénario du développement local entrepreneurial repose en partie sur une capacité collective et des formes d'organisation qui permettent de mettre en œuvre des stratégies territoriales d'offre différenciée, de spécification et valorisation de ressources locales, porteuses d'avantages compétitifs collectifs plus ou moins bien partagés entre les différentes parties prenantes locales. Au niveau de la nation, les campagnes et leurs petites villes présentent dans ces scénarios l'image d'une mosaïque très variée de territoires de projet. Mais s'il y a des régions rurales qui gagnent, grâce à leur capacité d'innovation et d'organisation, il y a aussi inévitablement des régions qui perdent (Benko et Lipietz, 2000), car tous les territoires ruraux sont loin de pouvoir innover, d'être en capacité de valoriser et de construire des avantages compétitifs. Si le triomphe « du local » va de pair avec un affaiblissement du pouvoir central et, partant, un affaiblissement des capacités de redistribution, de rééquilibrage au nom de l'équité et de la solidarité entre territoires, ce scénario risque fort d'être porteur d'inégalités territoriales croissantes ; c'est ici sa durabilité sociale, ou sociétale, qui est en jeu.

### *Ville durable et rural productif dans un contexte de durabilité environnementale*

Les scénarios correspondant à cette tendance reposent tous sur l'hypothèse d'une remise en cause à terme de l'étalement urbain et de la périurbanisation et accordent une place centrale à la durabilité environnementale des modes de vie. Cette remise en cause participe de l'évolution du contexte sociétal et des contraintes environnementales, qui vont rendre de plus en plus nécessaire, voire impérative, la prise en compte de questions

comme celles du réchauffement climatique ou de la transition énergétique et écologique, sous la pression de menaces et d'accidents climatiques de plus en plus fréquents. Cela suppose en parallèle qu'une priorité en matière d'aménagement du territoire soit accordée à la réussite de politiques de villes durables et sûres, condition nécessaire pour rendre possible et acceptable le resserrement urbain des populations. Dans les scénarios qui s'inscrivent dans cette tendance, les fonctions productives des campagnes prennent – ou reprennent – la main. Dans la prospective dirigée par P. Perrier-Cornet, cela se réalise dans un espace rural devenu agro-industriel, autour d'une agriculture d'entreprise et d'une industrie agroalimentaire qui prennent en charge les exigences environnementales et fournissent les services environnementaux dans le cadre de leur activité productive. Une variante du scénario, intitulée *Vers la campagne-nature*, se démarque par l'hypothèse que les agriculteurs et le secteur agroalimentaire ne seraient plus, à terme, les seuls porteurs des fonctions productives des campagnes du fait, surtout, de l'émergence d'une véritable économie de l'environnement, reposant sur des technologies vertes de pointe. Ce scénario est assez proche du scénario de L. Barthe intitulé *Les plateformes productives*, dans lesquelles les fonctions de production d'énergies renouvelables peuvent être autant ou plus importantes que celles de l'agro-industrie.

### *Les campagnes délaissées*

Une quatrième trajectoire d'évolution est celle des campagnes délaissées, ou en crise, ne possédant ni attractivité résidentielle, ni agriculture compétitive, ni systèmes productifs locaux efficaces sur des marchés concurrentiels. Dans les travaux de P. Perrier-Cornet, qui estime qu'actuellement un bon quart des campagnes françaises sont effectivement, ou potentiellement, concernées par cette situation, cela correspond à des zones agricoles marginalisées, proches de l'espace *rural agricole et vieilli* défini dans les typologies de Bontron et Cabanis (1993), mais aussi à des zones rurales industrielles en crise. Curieusement, le groupe de prospective sous la direction de P. Perrier-Cornet, au début des années 2000, n'avait pourtant pas formalisé un scénario spécifique découlant de cette tendance. En revanche, en proposant un scénario des *archipels communautaires*, L. Barthe illustre ce que pourrait être la physionomie des campagnes françaises dans l'hypothèse où toute une partie de l'espace rural n'aurait plus guère d'intérêt, n'ayant plus, ou peu, de fonctions stratégiques – résidentielles, productives ou autres – dans la société française. L'espace rural serait alors composé d'îlots indépendants et relativement autonomes, lieux de refuge, d'entre-soi, d'expérimentations alternatives, qui seraient révélateurs d'une société plus inégalitaire, où les centres urbains sont difficiles à vivre, allant de pair avec la montée de différentes formes de communautarisme. Se juxtaposeraient donc des territoires abritant des individus précaires, de plus en plus exclus du monde urbain, qui tenteraient de se reconstruire dans ces territoires à l'écart de la société dominante, et ce serait là une fonction du rural, mais aussi, dans le même temps, des territoires fermés, des clubs de populations aisées qui viendraient s'y ressourcer, et des vides, laissés à l'abandon ou peu exploités, entre ces deux types d'îlots.

### Les enseignements communs de ces prospectives sur le rural

Des travaux du groupe Kayser à ceux du groupe Barthe, ces exercices de prospective rurale ont tous reposé sur le travail «en chambre» d'un collectif de chercheurs et d'experts. Ils relèvent d'une démarche cognitive, dans laquelle on cherche à mettre en

évidence et à comprendre des jeux d'acteurs, des facteurs d'évolution, sans adopter de position normative ou prescriptive ; il n'y a ici, à priori, ni scénario noir – scénario de l'inacceptable – ni scénario rose. Il y aurait plutôt une mosaïque de projets, qui s'appuient sur des perceptions de la situation par des acteurs spécifiques, et qui coexistent dans les territoires. L'intérêt de cette démarche de prospective cognitive est alors de mettre en débat ces visions et constructions de chercheurs avec les parties prenantes concernées, en particulier avec les acteurs locaux et les décideurs publics, charge à ces parties prenantes de s'emparer ou non de la démarche cognitive, pour la transformer en éléments prospectifs stratégiques. On relatera dans ce qui suit la façon dont les auteurs de la prospective rurale du début des années 2000 ont procédé pour tenter de répondre à cet objectif.

## Des groupes d'acteurs locaux mettent en débat la prospective rurale

Dans le cadre du groupe de prospective coordonné par P. Perrier-Cornet, nous avons constitué et animé des groupes de réflexion chargés de mettre en débat la prospective rurale dans différents contextes territoriaux<sup>4</sup>. C'est ainsi que huit groupes d'acteurs régionaux et locaux ont fonctionné pendant l'hiver 2001-2002, dans deux régions françaises, la Bretagne et le Sud-Ouest. Le choix de ces deux régions, éloignées de Paris, reposait sur l'hypothèse d'un fort contraste de situation entre, d'un côté, un espace rural agro-industriel doté d'un maillage urbain assez dense et, de l'autre, un espace rural plus hétérogène combinant de grandes aires d'extension périurbaine et des campagnes éloignées des pôles urbains mais attractives. Le travail avec ces groupes, constitués sur une base territoriale, a eu pour objectif d'identifier, en les confrontant avec notre propre lecture du rural et nos scénarios de prospective, les thèmes de mise en débat de l'espace rural par des acteurs concernés à différents titres par le devenir d'une même aire géographique : habitants, élus, membres d'associations, entrepreneurs, agents de développement<sup>5</sup>, personnels administratifs (tableau 16.1).

Les résultats obtenus permettent tout d'abord de relater les préoccupations de développement communes aux acteurs des deux régions. À ce niveau, ce sont les variables et mécanismes prépondérants qui ont été discutés. Ensuite, ils ont révélé comment les différentes visions du rural peuvent s'incarner dans des réflexions propres au devenir de territoires singuliers, correspondant à autant de combinaisons originales de facteurs de développement. La présentation de notre travail a révélé un décalage d'analyse entre notre vision du rural et celles qu'en avaient nos interlocuteurs. Jugée par trop uniformisatrice et éloignée de leur vécu, notre analyse du rural au niveau national, et surtout les visions d'avenir que nous proposons à travers nos scénarios, déstabilisaient nos interlocuteurs. Et c'est précisément à partir de ce décalage de point de vue que s'engageait un débat, parfois sur le ton vif de manifestation de désaccords ou d'incompréhensions, parfois dans un style plus formel d'exposés successifs des analyses de chacun. Ce mode d'entrée en prospective nous a ainsi conduits à expliciter peu à peu des facteurs, processus

4. Membres du groupe de prospective ayant participé à la phase régionale : M. Blanc, J.C. Bontron, J. Cavailhès, P. Daucé, A. Delamarre, C. Deverre, Y. Léon, P. Perrier-Cornet, C. Soulard, M.C. Theurkauff. Ingénieurs en charge de l'organisation et des comptes rendus : D. Lépicié (Bretagne), J.G. Ubierno (Sud-Ouest).

5. Fonctionnaire ou agent territorial chargé d'accompagner la création et le fonctionnement des projets locaux de développement et d'animer le réseau des acteurs locaux.

ou mécanismes, que les uns et les autres privilégiaient dans leurs représentations du fait rural. L'analyse à posteriori de ces débats<sup>6</sup> permet de faire ressortir les convergences et les complémentarités entre notre analyse et celles de nos interlocuteurs. Au final, l'exercice enrichit les critères pris en compte de part et d'autre pour penser le problème rural, grâce à des points de vue divers et s'exprimant à des échelles d'appréhension multiples.

**Tableau 16.1.** Présentation des groupes de débat avec les acteurs locaux.

Région	Intitulé du groupe	Thèmes constitutifs	Participants invités	Sujets débattus
Sud-Ouest	Entrepreneurs territoriaux	Développement des activités économiques en milieu rural	Entreprises et organisations économiques du département du Gers	Les productions de terroir, les entreprises en milieu rural
	Périgord	Devenir des zones rurales à destination résidentielle	Divers acteurs locaux, dont les nouveaux arrivants, du département de la Dordogne	L'agriculture périgourdine, la ruralité
	Région d'Arreau (Hautes-Pyrénées)	Développement rural en zone de haute montagne	Habitants, élus, entreprises, animateurs	La vie sociale, l'agriculture, le tourisme
	Région de Saint-Ybars (Basse Ariège)	Développement rural en zone périurbaine éloignée	Habitants, élus, entreprises, animateurs	La dynamique toulousaine, l'identité rurale
Bretagne	Environnement	Place de l'environnement dans une prospective sur le rural	Acteurs de la politique régionale de l'environnement	L'agriculture bretonne
	Acteurs territoriaux	Mise en place de nouveaux territoires du développement	Agents de développement et élus locaux	L'intercommunalité
	Pays du Trégor-Goëlo	Développement rural en zone littorale	Habitants, élus, entreprises, animateurs	Le Pays : un espace composite
	Pays du Centre-Ouest Bretagne	Développement rural en zone fragile	Conseil de développement du Pays	Le Pays : un espace rural fragile

## Des convergences sur les imbrications entre urbain et rural, entre agriculture et environnement

Commençons par présenter les convergences d'analyse. La première s'appuie sur un constat partagé, à savoir une imbrication croissante entre l'urbain et le rural. Sans le dire vraiment en ces termes, tous les groupes d'acteurs locaux ont souligné les changements de composition de la population rurale et ses conséquences, à savoir de nouvelles attentes locales en matière de services aux populations et en matière de cadre de vie résidentiel. Nous reprochant souvent d'illustrer la figure de la campagne résidentielle

6. Les débats ont été systématiquement enregistrés et retranscrits.

à partir du phénomène de périurbanisation au pourtour des grands centres urbains, nos interlocuteurs ont évoqué toute une série d'autres problèmes dus aux recompositions de la population rurale, constatées aussi dans des espaces ruraux plus éloignés des grands centres urbains. Ainsi, dans le Périgord, les acteurs sont confrontés à l'intégration des nouveaux arrivants européens, demandeurs d'activités socioculturelles, parallèlement à la prise en charge d'une population locale vieillissante, exigeant une aide domestique et une accessibilité aux soins. Pendant ce temps, dans le Nord de l'Ariège, des communes rurales doivent développer une offre de logement social et des services aux jeunes, pour l'accueil d'une population à faible revenu. Les régions rurales plus touristiques sont également concernées. Dans le Pays du Trégor-Goélo (Côtes-d'Armor), lieu de villégiature pour des retraités et des résidents secondaires aisés, les exigences de ces groupes sociaux influencent les marges de manœuvre des communes et le développement des activités maritimes. De la même façon, à Arreau (Pyrénées), les recompositions de la demande touristique en haute montagne modifient les conditions d'accès au logement et les offres d'emploi pour les habitants de la vallée. Ces divers apports de population touchent donc des régions rurales pourtant éloignées des villes, mais il ne faut pas oublier d'autres espaces ruraux qui vivent toujours à l'heure du déclin démographique, à l'image par exemple de la Bretagne centrale, confrontée à la difficulté de maintenir sur place des services de première nécessité comme la santé.

La seconde convergence tient à l'importance des relations entre l'agriculture et l'environnement et au rôle incontournable de l'agriculture dans la gestion des espaces et des paysages. Cependant, alors que nous distinguons analytiquement l'approche des deux phénomènes, c'est-à-dire l'agriculture comme composante de la campagne-ressource, et les relations entre agriculture et environnement comme composante de la campagne-nature, nos interlocuteurs les ont toujours abordées sans les disjoindre<sup>7</sup>. Dans plusieurs cas, c'est d'ailleurs uniquement sous cet angle des relations entre agriculture et environnement que les acteurs ont parlé de la figure de la campagne-nature. Une des conséquences de cette approche a été une mise au premier plan de la question agricole dans la plupart des débats, et ce, quels que soient les groupes. Il est d'ailleurs tout à fait remarquable de constater que ce sont souvent les acteurs extérieurs à l'agriculture qui ont souhaité aborder la question, sous l'angle à la fois de l'environnement et du développement. Ainsi avons-nous entendu une représentante de la ville de Rennes exprimer la volonté de sa municipalité d'inciter les agriculteurs périurbains à aller dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement. Dans le Périgord, les nouveaux arrivants européens présents dans le groupe ont exprimé le souhait d'une relocalisation de l'agriculture, apportant leur réflexion sur la nécessaire évolution du modèle de développement et sur l'accès au métier d'agriculteur par des jeunes, résidents de longue date ou arrivants, ayant des projets agricoles ou ruraux. Citons un dernier exemple, celui d'Arreau, où l'office du tourisme expose un soutien à des actions culturelles mettant en scène, auprès de visiteurs, le travail, les produits et les savoir-faire des agriculteurs de montagne. Au fond, on découvre que malgré son déclin démographique, l'agriculture reste au cœur des réflexions locales sur le rural car c'est à partir des relations qu'elle entretient avec la société dans son ensemble, *via* les paysages, l'environnement ou le terroir, que les acteurs posent fréquemment les questions de développement des territoires ruraux.

7. Ces termes font référence aux trois fonctions du rural identifiées par P. Perrier-Cornet, correspondant à trois figures de la campagne, la campagne-cadre de vie, la campagne-ressource, entendue ici au sens des ressources productives, dont la production agricole, et la campagne-nature, désignant les écosystèmes (ou milieux) qui la composent.

## Des divergences sur le fait urbain, l'industrie, le contexte global

Plusieurs processus auxquels notre prospective a donné un statut central sont apparus peu pris en compte par les acteurs locaux ; ce sont le fait urbain, l'industrie rurale et le contexte international. En ce qui concerne le fait urbain, nos interlocuteurs ont été surpris que l'on ait dû aller aussi loin dans l'analyse des formes d'organisation urbaine et de leurs répercussions sur le devenir des espaces ruraux. S'ils conçoivent aisément l'imbriication croissante du rural et de l'urbain, ils ne vont pas pour autant jusqu'à considérer que pour comprendre le rural aujourd'hui il faut aussi comprendre comment est pensée la ville, quel est son aménagement, et quels effets en résultent en matière d'étalement du peuplement, de régime des migrations des biens et des personnes ou de maîtrise des projets d'aménagement et d'interconnexions urbaines. De même, nous avons constaté que l'emploi industriel est finalement peu apparu dans les débats des différents groupes, y compris dans ceux qui réunissaient des représentants du milieu industriel. Au contraire, le sentiment dominant qui ressort semble être que la maîtrise de l'emploi industriel échappe en grande partie aux acteurs du rural, voire qu'il est dangereux pour des collectivités de lancer des initiatives d'accueil d'entreprises quand on voit les effets désastreux que cela provoque si les dites entreprises décident de licencier ou de se délocaliser à nouveau (situation vécue dans le Pays du Trégor-Goélo). Les acteurs sont en revanche souvent très surpris d'apprendre que nous posons l'hypothèse d'un desserrement de l'activité industrielle en faveur des zones rurales. Tout en restant interrogateurs, ils souhaiteraient pouvoir mieux cerner l'expression d'un tel phénomène dans leur région. Enfin, la prise en compte du contexte global apparaît plus affirmée dans notre travail de prospective que dans les représentations que les acteurs se font des capacités d'actions locales, à l'exception toutefois de la politique agricole commune, qui est unanimement évoquée. Le lien entre le devenir du rural et les capacités de décision des grandes organisations internationales, telles l'Organisation mondiale du commerce ou les conférences mondiales sur l'environnement (Rio, Kyoto, Johannesburg, etc.), correspond à un ensemble de données plus difficiles à appréhender localement. Plus généralement, nos interlocuteurs ne semblent pas relier les politiques, dont ils constatent la mise en œuvre, au contexte et aux principes d'action qui ont fondé leur élaboration. Sur ce plan, leur point de vue d'acteurs « situés » apporte un éclairage tout à fait complémentaire à notre prospective, parce qu'ils parlent avec précision des actions locales, plutôt que de déterminants extérieurs qui leur paraissent vagues et éloignés de leurs préoccupations.

## Des points ignorés par la prospective concernant le fait culturel et la gouvernance locale

On nous a fréquemment reproché de sous-estimer le rôle prééminent des capacités locales de développement ou, au contraire, des contraintes qui emprisonnent ou limitent les initiatives. Ainsi tantôt nos scénarios faisaient-ils figures de prédictions jugées inaccessibles dans la réalité vécue, tantôt étaient-ils vus comme l'expression de projets normalisateurs, classant les espaces dans des cadres d'évolution prédéterminés. Derrière ces reproches filtrait en fait l'idée d'une absence de prise en compte réelle des moyens et des projets dont les acteurs locaux peuvent disposer pour influencer le cours des événements. Les débats sur ces aspects ont fait ressortir deux variables conditionnant aussi le devenir du rural.

Il s'agit, d'une part, du rôle important accordé à l'identité culturelle et à la cohésion sociale. Cette donnée est particulièrement mise en avant dans certains espaces où l'identité rurale est considérée comme une donnée historiquement structurante, telles les vallées pyrénéennes ou la Bretagne centrale. Mais elle l'est aussi dans d'autres endroits où elle conditionne la construction de nouvelles cohérences territoriales. Dans des styles très différents, ce souci de prise en compte de la cohésion sociale imprègne la réflexion du groupe de Saint-Ybars, à propos du choix possible entre deux Pays qui sont aussi le reflet de deux options culturelles différentes, ou celle du groupe du Périgord, pour qui la construction d'une nouvelle ruralité intégrant les nouveaux arrivants anime les débats sur l'agriculture et les services.

Il s'agit, d'autre part, de l'encadrement des initiatives par les politiques rurales. Celui-ci est apprécié diversement. Soit il est évoqué comme un handicap, en particulier du fait de la faible lisibilité des politiques rurales et de ce qui est vu comme un empilement d'interventions souvent mal coordonnées, soit il est présenté comme un encadrement porteur d'espoir, dans la mesure où des évolutions, comme celles qui sont liées à la décentralisation et à l'essor de l'intercommunalité, ouvrent des opportunités d'actions attendues depuis longtemps. Cependant, même dans cette deuxième lecture, la crainte ou l'obligation de faire face à une diminution des services publics restent très prégnantes dans les positions de nos interlocuteurs. Les acteurs du rural s'expriment ainsi souvent en tant que porte-drapeaux d'espaces ruraux oubliés des grands programmes d'aménagement du territoire (exemple de la montagne) ou convoités pour d'autres projets que le développement rural local (exemples de l'installation des usines d'incinération des farines animales en Bretagne centrale ou du schéma pyrénéen des transports entre la France et l'Espagne). Ce faisant, ces acteurs se placent déjà dans le scénario des campagnes délaissées imaginé plus tard par le groupe de Barthe.

## Les bénéfices de la confrontation aux acteurs locaux

La confrontation aux acteurs locaux révèle les convergences et les écarts entre la prospective et une diversité des perceptions locales de l'avenir du rural. Ce deuxième temps de la démarche prospective enrichit la construction des scénarios, qui bénéficie ainsi d'expertises croisées, dans des espaces où experts et profanes hybrident leurs savoirs pour mieux saisir une réalité complexe (Callon *et al.*, 2001). Dans une perspective d'aide à l'action publique, la prospective territoriale peut alors se révéler un outil précieux pour définir des orientations et prendre des décisions. C'est dans cette optique que la Datar soutient des travaux de prospective au niveau national. Les modalités de diffusion de tels travaux de prospective et leur usage à des fins opérationnelles ne vont cependant pas de soi. Chaque responsable, chaque institution, chaque collectif qui décide d'engager une prospective pour guider l'action, raisonne en fonction de ses objectifs propres. Les thèmes d'intervention, les systèmes d'acteurs concernés, les espaces supports de l'action, de même que les pas de temps pertinents pour la décision, constituent autant de critères qui vont forger une commande de prospective toujours singulière. Conscients de cette situation, nous avons tenté, non de décliner notre prospective en fonction des multiples objectifs qui peuvent guider l'action publique sur le rural, mais d'identifier les scénarios dans lesquels se situent et réfléchissent des décideurs concernés à différents titres par le rural.

## Des décideurs décrivent leur scénario de prospective rurale

Nous avons organisé des interviews individuelles auprès de 26 responsables d'entreprises, d'institutions ou d'associations (tableau 16.2). Ces interviews ont consisté à présenter et soumettre à discussion nos scénarios de prospective, en vue de recueillir les visions d'avenir de nos interlocuteurs à propos du rural<sup>8</sup>.

**Tableau 16.2.** Appartenance institutionnelle et fonction des personnes rencontrées à différents niveaux territoriaux.

Acteurs	Institutions	
	Niveau national (France)	Niveaux régional et infrarégional (Région Rhône-Alpes)
Élus et personnels politiques	Élysée (conseiller)	Conseil général de l'Isère
	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales (cabinet)	(responsable de l'aménagement et des transports)
	Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation (cabinet)	Mairie de Grenoble (responsable de l'urbanisme et de l'environnement)
	Parlement européen (Commission de l'agriculture)	Mairie de Privas (responsable du développement économique)
Agents des administrations et des collectivités	Ministère de l'écologie et du développement durable (Direction de la nature et des paysages)	Services aménagement de la Diren <sup>(1)</sup> , de la DRE <sup>(2)</sup> et de la DDAF <sup>(3)</sup> de l'Ardèche
		Conseil régional (Direction de l'aménagement)
		Délégation régionale de l'ONCFS <sup>(4)</sup>
		Parc naturel régional du Vercors (direction) Parc national de la Vanoise (responsable du tourisme)
Opérateurs de services	Gendarmerie nationale (Centre de prospective)	Chambre de commerce et d'industrie de la Région et d'industrie Sud-Ardèche
	La Poste (responsable de l'aménagement du territoire)	Chambres d'agriculture de la Région et du département de l'Ardèche (service espace)
	Crédit agricole (responsable des marchés agricoles)	Association d'appui aux collectivités (tourisme Savoie)
	Réseau Transports Electricité (responsable de la communication)	
	Revue Village (responsable de la publication)	
Associations	Fédération française de randonnées pédestres (responsable de la prospective et des éditions)	Fédération régionale des chasseurs (animateur)
	France Nature Environnement (bénévole)	Centre ornithologique de Rhône-Alpes (bénévole)
	Gîtes de France (bénévole)	

1. Direction régionale de l'environnement. 2. Direction régionale de l'équipement. 3. Direction départementale de l'agriculture et de la forêt. 4. Office national de la chasse et de la faune sauvage.

8. Ce travail d'enquête a été confié à un groupe d'étudiants fonctionnaires de l'École nationale du génie rural et des eaux et forêts (Engref) et fait l'objet d'un rapport (Courleux *et al.*, 2003).

Les résultats de cette consultation permettent d'identifier six visions d'avenir mettant en jeu différents contextes de réflexion et d'action sur le rural et son devenir. Nous avons qualifié les deux premières de scénarios d'orientations, car elles reposent sur des grands principes d'action devant guider le développement et les politiques rurales. Les deux suivantes, qui présentent un ensemble cohérent de décisions à mettre au service d'un projet global, correspondent à des scénarios de projets. Les deux dernières sont dénommées scénarios de pratiques, car la réflexion prospective repose alors sur les pratiques et stratégies d'adaptation à des changements constatés ou pressentis.

## Des scénarios d'orientations

### *Décentraliser pour favoriser les initiatives locales*

La réflexion prospective sur le rural est guidée ici par le souci de donner les moyens de la libre initiative au niveau le plus décentralisé possible. Les points de vue rassemblés dans ce scénario fondent le développement et l'aménagement sur de nouvelles unités d'administration territoriale au niveau local. L'enjeu jugé prioritaire est la recomposition du maillage du territoire, ce qui passe par la volonté de contenir l'espace urbain, par une incitation au développement des initiatives locales en milieu rural et par l'instauration de nouveaux modes de gouvernance des territoires. Cette orientation générale est associée à un objectif de délégation des projets au niveau local et à une intégration des formes de régulation dans les collectivités et dans les entreprises. De ce point de vue, par exemple, l'agriculture devrait pouvoir vivre d'elle-même, sans subventions ni gestion trop fortement administrée. À l'avenir, les agriculteurs ne devraient plus être des producteurs subventionnés mais plutôt des prestataires privés, capables de fournir une diversité de services de production et d'entretien de l'espace. De même, les questions d'environnement ne sont pas jugées prioritaires dès lors qu'elles peuvent constituer un facteur d'immobilisme dans le domaine économique. Plus globalement, les politiques rurales doivent être simplifiées et orientées vers l'incitation à des initiatives privées. Dans cette optique, l'État doit veiller au respect des principes d'équité territoriale dans la mise en œuvre d'une politique de décentralisation.

Les personnes à l'origine de ce scénario appartiennent à la sphère politique, soit nationale, soit départementale. La mise en avant des principes de la décentralisation guide une lecture du rural centrée sur l'échelle locale et le non-urbain.

### *Intégrer l'environnement aux comportements et au développement*

Cette seconde vision d'avenir résulte, comme la précédente, d'une réflexion sur les grands principes devant guider l'action publique. En revanche, la hiérarchie des principes retenus ici est à l'opposé de celle du scénario précédent. Les enjeux liés aux questions d'environnement sont au cœur de préoccupations politiques, économiques et sociales, synthétisées dans la notion de développement durable. Cette vision d'avenir porte en elle l'espoir d'une évolution globale de la société vers un projet collectif durable, en rupture avec les attitudes individualistes et consuméristes jugées prédominantes aujourd'hui. Dans cette perspective, l'intervention de l'État est jugée nécessaire mais on souhaite qu'elle ne soit pas trop autoritaire ni exclusivement réglementaire pour autant. Plus essentielle est la montée en puissance de nouvelles instances internationales capables d'imposer aux États et aux citoyens l'environnement comme un sujet fédérateur susceptible de faire évoluer globalement les comportements et les actions de développement.

Les personnes adhérant à ce scénario appartiennent à différents types d'organismes nationaux, associatifs ou publics. Leur point commun tient aux fonctions qu'elles exercent, tournées vers la communication, l'information et l'éducation dans le domaine de l'environnement. Le rural n'est pas ou peu évoqué. S'il est présenté comme un espace propice à la mise en œuvre des principes du développement durable, nos interlocuteurs constatent avec regret que l'environnement y est davantage appréhendé à travers les données économiques qu'à travers les valeurs sociétales. Celles-ci sont appréciées comme devant être au premier plan des préoccupations dans nos sociétés actuelles.

## Des scénarios de projets

### *Contenir l'espace urbain et conserver des espaces de nature*

Cette vision d'avenir repose sur une forte intervention de l'État central. De ce point de vue, l'avenir de l'espace rural passe à la fois par une politique d'aménagement du territoire urbain et par une politique agricole, qui doivent être assez directives. Il faut tout d'abord se donner les moyens d'imposer des limites aux villes et, comme le dit un des décideurs, de *reconstruire la ville sur la ville*. Cela passe par des projets d'urbanisme qui doivent être pensés en fonction du cadre de vie urbain et du développement des transports en commun. De même, l'agriculture doit être soutenue aussi bien dans sa diversification productive que dans ses fonctions d'entretien de la nature et des paysages. Ce changement d'orientation impliquera des surcoûts, en matière d'aménagement urbain et de financement de nouvelles fonctions de l'agriculture. Par suite, il faut engager une réflexion globale sur la réaffectation de certaines finances publiques, tant en termes de coûts directs qu'indirects. Par exemple, l'évaluation financière du maintien des services en milieu rural devrait prendre en compte des hypothèses sur les surcoûts du chômage pouvant provenir d'une disparition d'emplois, dont la survie est liée à la présence de ces services. De même, il faudrait raisonner la fiscalité locale en fonction des facteurs susceptibles de freiner la logique économique de la périurbanisation : favoriser les transports publics nombreux qui irriguent l'urbain et sa périphérie immédiate et réduire le différentiel de coûts d'accès au foncier en zone périurbaine. Pour atteindre ces objectifs, l'alliance entre un État fort et une intercommunalité dynamique est présentée comme le modèle d'avenir. Ce modèle faciliterait une gestion locale d'enjeux globaux liés à l'environnement, à l'agriculture, aux transports ou à l'économie de services.

Ce scénario fédère des responsables de collectivités et de services publics en Région. La réflexion qui les mobilise concerne prioritairement le développement urbain. Le rural est appréhendé principalement à partir des fonctions environnementales et paysagères de l'agriculture.

### *Construire une ruralité nouvelle*

Cette vision d'avenir suggère un projet pour l'espace rural en marge des grandes orientations politiques. Elle s'intéresse avant tout à l'individu-habitant et à son projet de vie. Le rural est vu comme un lieu propice à son épanouissement, car l'attachement au territoire y est jugé plus fort qu'ailleurs, de même qu'il semble plus facile d'y concrétiser un fonctionnement démocratique avec participation effective des citoyens. Les individus qui choisissent d'habiter en milieu rural peuvent ainsi devenir acteurs de leur propre vie. Par conséquent, parallèlement à une nécessaire réhabilitation de l'espace urbain, l'espace

rural doit être repensé en fonction des personnes qui viennent y habiter. Il faut favoriser les projets individuels par lesquels de nouveaux habitants pourront participer à la construction d'une ruralité accordant toute sa place aux fonctions récréatives, culturelles et patrimoniales des espaces ruraux. La cohabitation entre les différentes activités du milieu rural est la voie recherchée. Cependant, des interrogations portent sur certaines difficultés rencontrées. Par exemple, on constate que l'environnement n'est pas souvent une préoccupation majeure, y compris chez les « néo-ruraux ». De même, l'intégration territoriale des activités de loisirs en milieu rural, telle la chasse, n'est pas facilement compatible avec les désirs des nouveaux résidents. Enfin, il paraît difficile de faire évoluer l'agriculture vers un nouveau modèle de développement qui concorde avec le scénario, soit pour maintenir des exploitations dans des zones peu peuplées, soit pour respecter l'environnement dans les zones d'agriculture intensive.

Ce scénario réunit des membres de collectivités ou d'associations qui militent pour un développement rural axé sur l'accueil et l'insertion de nouveaux résidents. L'environnement et l'agriculture sont présents dans leurs préoccupations, mais essentiellement comme éléments décoratifs pour leur cadre de vie, et pour des projets qui ne les concernent pas directement. La construction d'une ruralité nouvelle passerait par la mise en valeur des fonctions structurantes et épanouissantes d'espaces ruraux de villégiature.

## Des scénarios de pratiques

### *Agir localement pour pallier le désengagement de l'État*

Cette vision du rural repose sur une critique du rôle de l'État, soit parce que son intervention fait défaut, soit parce qu'elle est trop autoritaire. Par exemple, l'action des pouvoirs publics est jugée insuffisante pour lutter efficacement contre la déprise agricole. *A contrario*, la réglementation s'avère parfois trop contraignante et inadaptée pour les petites communes disposant de peu de moyens financiers. Ainsi en est-il du surendettement des communes rurales consécutif aux nouvelles normes d'assainissement. Cette analyse de la situation suscite un sentiment global d'abandon du rural par les pouvoirs publics. Par conséquent, favoriser l'émergence de projets locaux apparaît comme une alternative obligatoire pour pallier ce désengagement de l'État. Les projets de ce type peuvent être de natures différentes. En Ardèche, on évoque la qualification d'un vignoble de terroir en appellation d'origine contrôlée. En Savoie, c'est une initiative de la population locale pour gérer le patrimoine naturel et culturel d'un massif montagneux. Malgré ces efforts, l'avenir est toujours apprécié de manière pessimiste. Le recul de l'agriculture et les demandes de services consécutives à l'attrait touristique sont deux sources de difficultés qu'il semble impossible de surmonter.

Ce scénario fédère des acteurs d'associations ou d'organismes d'appui aux communes, intervenant dans des régions rurales reculées. Leur sentiment dominant traduit une analyse de la situation qui ne laisse pas entrevoir de véritables solutions de sortie de crise.

### *Faire face à la redistribution spatiale des populations et des activités rurales*

La projection dans l'avenir repose ici sur les solutions à trouver pour faire face aux changements qui affectent le rural. L'acuité des problèmes ressentis est une conséquence du développement de la périurbanisation.

Une première catégorie de problèmes tient aux transformations de l'offre de services de proximité. La Gendarmerie nationale en est un bon exemple. Elle est nouvellement

confrontée à la résolution des problèmes d'insécurité dans des espaces périurbains peuplés d'une population à la fois très mobile et très compartimentée (lotissements). La Poste est un autre cas intéressant. En effet, dans l'optique d'une mise en concurrence de ses activités, elle doit redéfinir le maillage de ses bureaux en fonction de la population et des découpages intercommunaux, ce qui se traduit aussi par une réflexion sur la diversification des formes d'intervention de ses agents dans les espaces ruraux de faible densité. Une autre catégorie de problèmes est liée à l'adaptation des activités de loisirs. La randonnée pédestre est le cas type des questions que pose l'évolution de la demande sociale de loisirs. Traditionnellement axé sur le sentier de grande randonnée dans des zones rurales pittoresques, l'aménagement des circuits de promenade a aujourd'hui pour but de favoriser les connexions entre les lotissements et la campagne ordinaire qui les entoure. Ceci pose de nouveaux problèmes aux agriculteurs et aux forestiers qui doivent partager leur espace de travail. Enfin, citons l'exemple de la chasse, confrontée aujourd'hui au décalage entre un nombre croissant de nouveaux candidats au permis de chasse et une réduction des espaces où l'on peut chasser, en lien avec la périurbanisation diffuse (mitage de l'habitat).

Dans ces exemples, la réflexion prospective porte sur des adaptations possibles à des évolutions tendanciennes non remises en cause. Ce scénario réunit des opérateurs de services qui vivent en ce moment des mutations importantes dues aux dynamiques résidentielles des espaces ruraux et périurbains.

### Proximités entre visions d'avenir des décideurs et scénarios des chercheurs

Sans chercher à rapprocher abusivement les visions d'avenir que nous venons de présenter et les résultats de notre travail, nous pouvons repérer des proximités entre nos quatre scénarios globaux sur le rural et ceux des décideurs rencontrés (tableau 16.3).

**Tableau 16.3.** Croisement entre les scénarios du groupe de prospective et les visions d'avenir des décideurs.

Scénarios des décideurs	Nos scénarios <sup>(1)</sup> (groupe de prospective dirigé par P. Perrier-Cornet en 2003)			
	Campagnes résidentielles généralisées	Ville durable et rural agro-industriel	Vers la campagne-nature	Campagnes industrielles et concurrentielles
Scénarios d'orientations			Intégrer l'environnement dans les comportements et le développement	Décentraliser pour favoriser les initiatives locales
Scénarios de projets	Construire une ruralité nouvelle	Contenir l'espace urbain et conserver des espaces de nature		
Scénarios de pratiques	Faire face à la redistribution spatiale des populations et des activités rurales			Agir localement pour pallier le désengagement de l'État

1. Pour une description plus détaillée des scénarios, voir p. 244-246.

Ce croisement montre que la diversité des visions d'avenir recensées chez les décideurs rencontrés se retrouve dans nos quatre scénarios. Il illustre aussi les préoccupations prédominantes qui conduisent les acteurs à se situer dans l'esprit d'un scénario plutôt que dans un autre. Le scénario des campagnes industrielles et concurrentielles, qui prône la création des Pays, par exemple, apparaît fortement lié à une interrogation sur l'évolution du rôle de l'État et, plus précisément, sur les nouvelles formes de gouvernance des territoires. *A contrario*, le scénario des campagnes résidentielles donne prise à des réflexions plus pratiques, mais tout aussi stimulantes pour le débat prospectif. Il est enfin intéressant de constater que le scénario du recentrage urbain et du rural agro-industriel, dont l'apparition impliquerait des ruptures importantes, est loin d'être absent des questions que se posent un certain nombre de décideurs à propos du rural. Enfin, le scénario de la campagne-nature, variante du précédent, relève aussi de la volonté d'appliquer des principes du développement durable. Toutefois, si ce scénario était à l'époque vu comme une hypothèse d'évolution, à vrai dire plutôt incertaine, il préfigurerait les réflexions qui ont pris corps plus tard dans l'action publique, tout d'abord avec le Grenelle de l'environnement en 2007, puis autour de l'agro-écologie prônée par le ministère en charge de l'agriculture en 2014.

En définitive, nos interlocuteurs n'abordent pas la lecture de nos scénarios en cherchant à les comparer un à un, avec un souci d'équale analyse. Disons qu'ils ont déjà en tête un scénario, soit celui qu'ils jugent souhaitable, soit celui qu'ils veulent éviter, et c'est à travers ce plan de lecture qu'ils s'emparent ensuite de différentes propositions d'analyse.

## Les enseignements de la mise en débat des prospectives avec les acteurs locaux et les décideurs

La formulation, par les chercheurs du groupe de prospective, des enjeux et des forces qui traversent la catégorie d'espaces que nous qualifions de ruraux, repose sur des bases relativement objectivées et détachées des contextes particuliers. Inversement, les acteurs du développement local pensent les questions de développement à partir d'un ensemble contingent de données et d'une hiérarchie des facteurs explicatifs qui leur sont propres. Chaque territoire rencontre un type particulier de difficultés, et les traduit à sa façon en termes de problématiques, selon le groupe social auquel on s'adresse, en raison des intérêts propres qu'il porte, ou selon le statut des interlocuteurs, associé à une vision fonctionnelle des pistes d'action. La confrontation de la vision des chercheurs avec le vécu des acteurs locaux produit nécessairement des difficultés de compréhension de part et d'autre mais, en imposant une explicitation rigoureuse des termes du projet et leur traduction dans un contexte particulier, elle permet de vérifier le degré de généralité de la démarche, c'est-à-dire sa capacité à s'adapter à toute combinaison locale de facteurs de développement. La confrontation des points de vue a mis en lumière des variables oubliées et des mécanismes estompés par le groupe de prospective; leur prise en compte a permis d'enrichir la représentation générale des facteurs de développement des territoires ruraux.

Si l'on se place du point de vue de l'usage de scénarios de prospective comme instrument d'animation de la réflexion sur le devenir des espaces ruraux – de tel espace ou de telle catégorie d'espaces –, la mise en débat au sein de groupes locaux ou avec des décideurs régionaux ou nationaux a révélé qu'il n'y a de prospective qu'au service d'un projet.

Ce qui apparaît le plus intéressant c'est l'intérêt méthodologique d'une telle entreprise de confrontation entre analystes et acteurs du rural. La mise en débat de nos scénarios a permis d'exprimer différentes façons de mobiliser l'analyse pour réfléchir à l'avenir, dans des perspectives multiples, pour expliciter des principes d'intervention, élaborer des stratégies territoriales, améliorer l'efficacité d'actions de développement, concevoir des projets d'aménagement, etc.

En définitive, on retrouve ici l'ambition générale d'un travail qui consiste à donner à chacun les moyens de construire sa propre prospective. La mise en relief de grandes pistes de développement dans les scénarios ouvre sur des futurs possibles, et peut élargir le domaine de conception des projets de territoire au-delà d'une simple reproduction, ou d'une évolution homothétique, des structures actuelles. Un tel exercice de projection permet en retour d'éclairer le présent et d'identifier les leviers d'action qui seront les plus à même de conduire à l'état espéré. En ce sens, ce n'est pas tant la capacité des scénarios à répondre à priori à la compréhension de situations singulières qui importe, que leur intérêt pour aider à formuler les enjeux d'aujourd'hui et construire les pistes d'action les plus opportunes. En contexte de décentralisation et de promotion de dispositifs de gouvernance locale, cela permet d'avancer dans la recherche de voies originales de développement, conformes aux aspirations des communautés locales et à leur position objective dans l'espace économique et social. Mais l'existence de scénarios en nombre limité permet aussi de bâtir un cadre, qui correspond à un horizon commun à tous les territoires, à partir duquel peuvent être conçues des solutions particulières, mais cohérentes entre elles et tendant vers une vision partagée de l'avenir. C'est à cette condition que la somme des initiatives locales sera compatible avec le bien commun et ne débouchera pas sur une variété de situations contraire aux principes de l'équité territoriale.

## Références bibliographiques

- Bagnasco A., Bontron J.-C., Brun A., Cadene P., Cavailles J., Hervieu B., Kayser B., Kovacszy C., Laborie J.-P., Lacombe P., Lecacheux J., Martin F., Mendras H., Osty L., Wright V., 1992. Groupe de prospective sur l'avenir des espaces ruraux : rapport final. Datar.
- Barthe L., Milian J., 2011a. Les espaces de faible densité en France à l'horizon 2040. *Futuribles*, 389, 39-54.
- Barthe L., Milian J., 2011b. Les TIC et la prospective sur les espaces ruraux. Retour sur le programme Territoires 2040. *Networks and communication studies*, 25(3-4), 291-314.
- Benko G., Lipietz A., 2000. *La richesse des régions : la nouvelle géographie socio-économique*, Presses universitaires de France, Paris.
- Bontron J.-C., Cabanis S., 1993. Essai de typologie socio-économique des cantons français. Rapport pour la Datar. Segesa-Datar, Paris, 18 p.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, Paris.
- Cavaillès J., Dessendre C., Goffette-Nagot F., Schmitt B., 1994. Analyses des évolutions récentes de l'espace rural. *Économie rurale*, 223, 13-19.
- Courleux F., Li T., Meunier G., Préault B., 2003. Prospective 2020 sur les espaces ruraux : mise en débat avec des décideurs nationaux et régionaux, rapport d'étude, Engref, 36 p.
- Kayser B., 1992. *Naissance de nouvelles campagnes*, éditions de l'Aube-Datar.
- Mora O., 2008. *Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030. Des relations villes-campagnes en émergence ?*, collection Science Update, éditions Quae, Paris, 112 p.

- Perrier-Cornet P., 2002. *Repenser les campagnes*, éditions de l'Aube et Datar, La Tour d'Aigues, France, 279 p.
- Perrier-Cornet, P., 2004. L'avenir des espaces ruraux français. *Futuribles*, 299, 77-95.
- Perrier-Cornet P., Soulard C., 2003. Prospective des espaces ruraux français à l'horizon 2020. *Inra Sciences sociales*, 03(1-2).
- Rivoal C., 2010. La prospective et l'évaluation des politiques publiques agricoles. Panorama international. *Analyse* (Publication du Centre d'études et de prospective du Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Montreuil), 21, 1-4.
- Soulard C., 1999a. Étude prospective régionale : quel avenir pour l'agriculture et les agriculteurs de Bourgogne ? Rapport définitif, Chambre régionale d'agriculture de Bourgogne - Conseil Régional de Bourgogne -Draf - Enesad - Inra, 62 p.
- Soulard C., 1999b. Étude prospective régionale : quel avenir pour les industries agro-alimentaires de Bourgogne ? Rapport définitif, Association régionale des industries alimentaires de Bourgogne - Conseil régional de Bourgogne - Draf - Enesad - Ensana - Inra, 51 p.
- Urbain J.-D., 2002. *Paradis verts. Désirs de campagne et passions résidentielles*, éditions Payot, Paris.

## Chapitre 17

# De la recherche à l'action publique : retours d'expériences

ANNE LE HY ET JEAN-MARC CALLOIS, INTERROGÉS PAR OLIVIER AZNAR

Anne Le Hy et Jean-Marc Callois sont tous deux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts, fonctionnaires du ministère en charge de l'agriculture. Ils ont choisi de faire une formation par la recherche durant leur carrière et ont tous deux soutenu une thèse en économie rurale. Ils ont été parmi les étudiants de P. Perrier-Cornet. Dans les deux entretiens qui suivent, ils reviennent sur leur parcours, les origines de leur choix d'une thèse en économie appliquée et les passerelles qu'ils ont identifiées entre recherche et action publique. Ils apparaissent comme des passeurs entre deux mondes professionnels, celui de l'administration publique et celui de la recherche, et plaident pour le renforcement des liens entre ces deux mondes.

## Les relations entre recherche et action publique vues par Anne Le Hy

Âgée de 59 ans, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts (IGPEF) depuis novembre 2012, Anne Le Hy est en poste au secrétariat général du ministère de l'Agriculture comme ingénieure générale d'appui aux personnes et aux structures (IGAPS) pour les Régions Auvergne et Rhône-Alpes.

Diplômée de l'Ensa (École nationale supérieure d'agronomie) de Rennes en 1977 puis de l'université Laval (Québec) en 1981, elle a travaillé dans le privé jusqu'en 1985, a rejoint la fonction publique à cette date par concours externe à l'Enssaa (École nationale supérieure des sciences appliquées à l'agriculture) de Dijon. Elle y a suivi une formation d'ingénieur d'agronomie. Elle a ensuite poursuivi sa formation en économie par une thèse en analyse et politique économiques dans le cadre du laboratoire Inra ESR (département d'économie et sociologie rurales) de Dijon. Puis, de 1991 à 1995, elle a exercé la fonction de chargée de mission au service agricole du Commissariat général du plan; de 1996 à 2000, elle a été sous-directrice du développement rural à la Direction de l'espace rural et

de la forêt (Derf), au ministère de l'Agriculture, puis directrice départementale de l'agriculture et de la forêt pendant 10 ans – de 2000 à 2005 en Côte-d'Or, de 2005 à 2010 en Saône-et-Loire. De 2010 à fin 2012, elle a été directrice départementale de la protection des populations (DDPP) de Saône-et-Loire.

Olivier Aznar :

«*Pourquoi avez-vous choisi de suivre une formation par la recherche en économie rurale alors que vous vous destiniez à une carrière administrative ?*

Anne Le Hy :

— Sortant de l'Ensa de Rennes en 1977 avec une spécialisation en préservation et aménagement du milieu naturel, j'ai immédiatement exercé en bureau d'études (études préalables aux aménagements, études d'impacts...), ayant toujours aimé travailler un sujet, l'approfondir, passer de l'analyse à la synthèse. Mon séjour au Québec de deux ans, en 1980 et 1981, m'a permis de poursuivre cet approfondissement du domaine de l'aménagement du territoire en travaillant au Centre de recherche en aménagement et développement de l'université Laval. Puis j'ai fait le choix en 1985 de rejoindre la fonction publique *via* l'Enssaa de Dijon, où le débouché principal pour les ingénieurs d'agronomie était l'enseignement agricole. Mais cette année-là, et pour la première fois, deux places en formation par la recherche ont été offertes aux sortants ; j'ai saisi alors l'opportunité de continuer à explorer les voies de l'économie rurale, en pleine continuité avec ce que j'avais développé jusqu'alors et répondant à mon goût pour l'approfondissement.

Je suis donc devenue thésarde pour un peu plus de trois ans, sur la base d'un projet de recherche se situant dans la continuité du diplôme d'études approfondies en économie que j'avais obtenu à l'université de Bourgogne, sur le thème de l'évaluation comparative des politiques d'installation des jeunes agriculteurs dans l'Union européenne. La structure porteuse de cette recherche était le laboratoire Inra ESR de Dijon, où travaillaient Jean Cavailhès et P. Perrier-Cornet. Ce dernier avait réussi à « accrocher » ce travail à un contrat passé avec la Commission européenne, qui cherchait à l'époque à mieux caler sa politique d'installation agricole, ce qui nous a permis aussi de mobiliser quelques étudiants supplémentaires pour aller enquêter sur place dans une dizaine d'États-membres. Cette recherche n'était donc pas de la pure théorie ; en même temps la conceptualisation des données de l'observation, indispensable dans le cadre d'une thèse, fut un exercice difficile mais très formateur.

Plus de trois ans à l'Inra m'ont permis d'en connaître les réseaux, de mesurer aussi la solitude du chercheur quand, ayant observé les faits puis rassemblé, manipulé, trituré les données dont il pense avoir besoin, il doit les ordonner, leur donner sens, les conceptualiser puis les confronter à ses pairs. En matière de confrontation aux autres chercheurs, nous étions voisins du département Sciences pour l'action et le développement (Sad) de l'Inra. Une des bases de la réflexion de ce département m'avait frappée par son évidence... évidence toute relative puisqu'il fallait sans cesse la rappeler : *les agriculteurs ont toujours de bonnes raisons de faire ce qu'ils font*, mais évidence quasi révolutionnaire au regard des modèles et méthodes de développement agricoles dominants à l'époque, comme aimait me le rappeler Edouardo Chia<sup>1</sup>.

La capacité créative du chercheur est sollicitée en permanence et en premier lieu au moment où il définit l'objet de sa recherche ! De l'imagination, P. Perrier-Cornet en avait,

1. Brossier J., Chia E., Marshall E., Petit M., 1997. *Gestion de l'exploitation agricole familiale : éléments théoriques et méthodologiques*, Enesad/Cnerta, Dijon.

pour se lancer, par exemple, dans la comparaison des systèmes de production du Comté et du Parmiggiano ! Cette stimulation incessante est très motivante et confère un certain confort intellectuel aux métiers de la recherche par rapport aux postes qualifiés d'opérationnels – chef de service, directeur en service déconcentré (devenu maintenant direction départementale interministérielle) – où l'on lève difficilement le nez du guidon. Cependant, si tant est que c'eût été possible, je n'ai pas eu à l'époque l'envie de poursuivre dans le secteur de la recherche, tout en ne souhaitant pas non plus « plonger » tout de suite dans l'opérationnel.

— *Comment avez-vous capitalisé votre expérience de thèse dans la suite de votre carrière administrative ?*

— L'affectation au Commissariat général du plan, à l'issue de la thèse, fut un bon compromis ; se situant en pleine réflexion prospective pour la préparation du XI<sup>e</sup> plan, elle m'a permis de très bien valoriser ce que j'avais acquis précédemment, à la fois en matière de méthodes – évaluation des politiques publiques –, de contenus – travail en matière de développement rural de la commission agricole, puis pilotage de l'évaluation de la politique de la montagne –, mais aussi en matière de réseaux. Au Commissariat général du plan les réunions des ateliers ou commissions s'appuyaient sur des interventions d'experts et je ne me suis pas privée de faire appel aux spécialistes de l'économie agricole et rurale.

À partir de 1996, je suis rentrée au bercail, au sens où j'ai repris le cours classique d'une carrière d'ingénieure au ministère de l'Agriculture, en passant progressivement du conceptuel au pratique, des colloques de chercheurs aux manifs d'agriculteurs, de la « centrale » [administration centrale, ndlr] aux services déconcentrés, et c'est là où la question du transfert de l'expérience de la recherche devient plus intéressante, et plus délicate en même temps. Sous-directrice du développement rural à la Direction de l'espace rural et de la forêt, j'étais l'interface du ministère pour toutes les questions d'aménagement du territoire : contrats de plan, gestion du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), politique rurale, pilotée à l'époque par la Datar (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale)... J'ai pu confronter la vision du développement rural que j'avais construite au cours des années précédentes avec la réalité des politiques. Le lien est peut-être facile à faire quand le ministère de l'Agriculture s'interroge sur les axes principaux à cofinancer dans le cadre des contrats de plan entre État et Région ; il peut l'être un peu moins quand, en réunion interministérielle sur le FNADT, on vous interroge sur la pertinence du financement de filets paragrêles pour les vergers de pommiers d'un département dont je vous tairai le nom !

Mais c'est bien là que j'ai découvert, encore naïve peut-être à l'époque, que les responsables politiques, aussi, ont de bonnes raisons de faire ce qu'ils font... et que la recherche sur le monde rural ne peut que donner un fil directeur, un guide pour le moyen ou long terme !

— *N'est-il pas difficile de mettre en synergie la recherche sur le développement rural et l'action publique dans ce domaine ?*

— Dix ans de DDAF (Direction départementale de l'agriculture et de la forêt) en Bourgogne m'ont confortée dans ce point de vue ! Et pourtant, en arrivant en Côte-d'Or en juin 2000 – époque où, je ne peux m'empêcher de le rappeler, le ministre alors en charge de l'agriculture avait multiplié par dix, presque d'un coup, le nombre de femmes directrices départementales de l'agriculture et de la forêt alors qu'il y en avait une seule quelques mois plus tôt ! –, je m'étais promis (ou imaginé !) de travailler avec mes anciens collègues de l'Inra de Dijon.

Ce n'est pas faute d'avoir essayé de trouver des sujets utiles pour les deux parties – le foncier périurbain autour de Dijon, par exemple –, mais les pas de temps notamment se sont avérés trop différents. La directrice que j'étais n'a pas pris (ou pas eu...) sans doute assez le temps d'anticiper sur les problèmes auxquels elle serait confrontée dans les deux ou trois ans à venir, et qu'elle pourrait soumettre au chercheur – ce n'est pas du tout vrai en « centrale », où le ministère fait beaucoup appel à l'Inra, sur la politique agricole commune notamment. Le chercheur quant à lui est inséré dans des programmes, des échéances et exigences, de publication notamment, qui ne lui permettent guère de répondre à la demande sociale locale ! Cela étant, j'ai toujours eu le souci d'informer mes chefs de service des recherches susceptibles d'éclairer et de mettre en perspective leur travail au quotidien.

En tant que directrice départementale de l'agriculture et de la forêt en Saône-et-Loire, j'ai pu cependant, en plein accord avec le préfet, porter une démarche de réflexion prospective sur l'évolution de l'agriculture départementale, démarche que la chambre d'Agriculture s'est bien réappropriée (et a même amplifiée), et qui a mobilisé un certain nombre de chercheurs dijonnais ! Mon expérience passée m'a donné une certaine crédibilité pour mettre en place cette démarche, même si, très certainement, ce n'était pas un préalable.

— *Au bout du compte, quelles préconisations pourriez-vous formuler ?*

— Les miennes ne peuvent être que modestes, au regard d'un passage très court dans le monde de la recherche, et s'attachent surtout au lien à renforcer encore, de mon point de vue, entre la recherche et la « vraie vie », celle, par exemple, des élus ruraux au sein des communautés de communes, qui doivent projeter l'avenir de leur territoire sans beaucoup d'appui méthodologique, celle des acteurs du monde rural en général, qui ignorent ce que peut leur apporter la recherche, et réciproquement.

Le ministère de l'Agriculture a augmenté les possibilités de formation par la recherche, ce qui est un bon moyen de connecter les deux mondes (recherche et administration), mais ne peut-on pas aussi imaginer que les chercheurs concernés par des thématiques qui se rattachent aux missions du ministère passent quelques mois au sein de l'administration ? »

## Le lien entre relations sociales et développement rural, vu par Jean-Marc Callois

Né en 1973, Jean-Marc Callois est ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts (ICPEF). Son parcours professionnel se caractérise par une volonté de participer activement à la mise en œuvre des politiques territoriales tout en cherchant à contribuer à une meilleure compréhension des mécanismes à l'œuvre dans le développement régional. Il a ainsi alterné entre des postes de terrain en Champagne-Ardenne – à la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf), au Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR), au Conseil régional – et une activité de recherche, au Cemagref/Irstea (Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture). Spécialiste de l'étude du rôle des facteurs sociaux et institutionnels dans le développement régional, il dirige actuellement le département Territoires d'Irstea.

Olivier Aznar :

*« Vous avez commencé votre carrière comme responsable des fonds structurels européens dans une préfecture de Région à la fin des années 1990. Pourquoi n'avoir pas*

*continué sur une voie toute tracée de haut fonctionnaire plutôt que de venir étudier l'économie régionale et spatiale ?*

Jean-Marc Callois :

— La mise en œuvre de politiques de développement et le management d'équipes m'ont tout de suite passionné. Mais j'avais une passion encore plus grande pour la compréhension des phénomènes que ces politiques étaient censées traiter. Parmi les dossiers les plus complexes que j'avais à gérer à la préfecture de Région le programme Leader II (liaison entre les acteurs du développement rural) était l'un des plus intrigants. Il était basé sur l'idée qu'en incitant des acteurs locaux de diverses natures (collectivités, entreprises, monde associatif) à se regrouper sur des territoires à taille humaine, et à formuler des projets communs, on permettrait de générer la voie la plus efficace pour un développement rural. Le principe combinait une logique classique de responsabilisation des acteurs économiques et une vision un peu mythique de petites sociétés rurales en harmonie avec leur environnement, certes liées au monde extérieur, mais comptant avant tout sur leur cohésion pour se maintenir et donner du sens à leur existence, rythmée par les fêtes communautaires, la cloche de l'église et les joies simples que procure la nature...

Mais en réalité, les choses ne se déroulaient pas vraiment comme prévu. Bien sûr, une certaine tradition centralisatrice bien hexagonale faisait que la mobilisation effective des moyens du programme passait par un certain nombre de contraintes assez lourdes. Mais le problème principal n'était pas là. Les entités collectives censées représenter l'intérêt des territoires avaient du mal à prendre corps, et parfois n'existaient que sur le papier. Les projets déposés n'étaient en général ni innovants ni particulièrement adaptés au territoire. Et trop souvent ils ne faisaient que traduire les forces politiques internes à la zone considérée.

Peut-être cette situation un peu décevante était-elle spécifique à la Région où j'exerçais mes fonctions ? Peut-être les procédures de mise en œuvre de ce programme étaient-elles inadaptées ? Après avoir rédigé les documents de programmation pour la période qui s'ouvrait (2000-2006), j'ai eu l'opportunité de prendre un poste d'ingénieur-chercheur au Cemagref (aujourd'hui Irstea) de Clermont-Ferrand, dans l'unité qui allait devenir l'unité mixte de recherche Metafort (Mutations des activités, des espaces et des formes d'organisation dans les territoires ruraux). J'ai aussitôt souhaité me lancer dans un travail de recherche sur la compréhension de la différenciation territoriale, sous la direction de Bertrand Schmitt, à l'époque directeur de l'unité mixte de recherche Cesaer, spécialisée dans ces questions.

*— Quelles recherches avez-vous menées alors ? Comment votre goût pour la compréhension des mécanismes socio-économiques a-t-il été satisfait ?*

— Un sujet comme le développement régional, et plus généralement le développement tout court, nécessite une pluralité d'approches. Il existe un nombre considérable de théories, et une des difficultés est que la validité de l'une d'entre elles n'entraîne pas l'invalidité des autres. En effet, les phénomènes expliquant telle ou telle évolution peuvent être très différents dans le temps et dans l'espace. C'est l'une des leçons les plus importantes que j'ai retenue de l'enseignement de P. Perrier-Cornet : on ne peut pas comprendre les dynamiques locales sans recourir à l'histoire (en particulier l'histoire des institutions).

Pour autant, un des buts de la recherche scientifique est d'établir l'existence de mécanismes suffisamment généraux et reproductibles pour expliquer certains aspects du réel. Mon choix s'est porté sur la caractérisation des phénomènes sociologiques qui influencent

le développement rural. Que recouvraient ces notions de cohésion, identité, mise en réseau, que l'on invoquait, un peu à tort et à travers, dans un programme tel que Leader? Comment les mesurer et vérifier s'il existait de réels effets sur le développement?

— *Et finalement, les résultats de vos recherches confortent-ils l'idée que les relations sociales sont favorables au développement, dans une période où l'on dénonce souvent la montée de l'individualisme?*

— Oui, certains types de relations sociales peuvent être en effet des atouts non négligeables pour le développement régional. Les résultats que j'ai obtenus, croisant des études de cas détaillées et des estimations économétriques, sont relativement robustes sur ce point. Mais des termes comme relations sociales, cohésion... sont trop généraux et peuvent être trompeurs. Les relations sociales peuvent aussi être source d'un repli de chaque communauté sociale sur elle-même et de fermeture aux idées nouvelles. La vraie question est de savoir si les relations sociales permettent de favoriser la réalisation de relations économiques latentes. Souvent, à elles seules elles ne suffisent pas et ont besoin d'un cadre institutionnel favorable pour exprimer leur potentiel. Le programme Leader a été un tel cadre dans certains cas.

— *Pensez-vous que ce type de résultats puisse être appliqué dans la mise en œuvre de politiques publiques? Avez-vous eu l'occasion d'appliquer vos résultats de recherche pendant les sept ans que vous avez passés en Conseil régional?*

— Je l'espère! Déjà, cette expérience de mise en œuvre de politiques régionales, sur des secteurs très divers (industrie, formation, éducation, culture, sport...), m'a conforté dans mes résultats de recherche sur le rôle des relations sociales. Mes réflexions sur le développement local m'ont aussi donné une conscience aigüe de la nécessité de ne pas se laisser abuser par l'idée simpliste de l'auto-organisation des acteurs locaux. Sans un cadre réglementaire adopté démocratiquement et mis en œuvre par une administration indépendante, l'auto-organisation des acteurs retombe immédiatement sous le coup de la loi du plus fort, et sert de prétexte au népotisme ou au clientélisme.

La principale implication pratique de mes recherches serait d'adapter les politiques territoriales au fond sociologique régional. La politique devrait être d'autant plus pilotée d'en haut que la capacité d'organisation à l'échelon économiquement pertinent est faible. Mais aujourd'hui, nous ne sommes pas encore vraiment prêts à franchir le pas de politiques véritablement différenciées. »

## Conclusion

# Repenser l'économie rurale et ses perspectives

## De l'objet au terrain d'étude privilégié : quelques pistes et perspectives de recherche

PHILIPPE PERRIER-CORNET

L'élément dominant, maintenant bien connu et assez largement partagé, que les différentes contributions à cet ouvrage font ressortir, c'est celui de la fin d'une certaine conception de l'économie rurale, à savoir celle d'une économie rurale très agricole sur le plan des activités et d'une économie rurale plutôt endogène (conception que l'on retrouve aussi en sociologie et géographie rurales), mettant plus l'accent sur les facteurs ou caractéristiques internes des territoires dits ruraux que sur les éléments qui les traversent et/ou les transforment de l'extérieur. En d'autres termes, pour comprendre les dynamiques rurales contemporaines, depuis les années 1980 les chercheurs dans ce domaine ont fait bouger deux curseurs dans la problématique du rural, tous les deux dans le sens d'une approche plus ouverte, pour mieux replacer cet « objet rural » et le situer dans son environnement. On constate, d'une part, le déplacement d'une approche en termes de stocks vers une approche en termes de flux ; d'autre part, et dans le même temps, le déplacement vers une plus grande attention aux liens faibles par rapport aux liens forts, pour reprendre une expression connue de longue date en sociologie économique (Granovetter, 1973). Cette évolution n'a pas évacué pour autant, comme on le verra plus loin, la question des spécificités de ces territoires et de leur position dans l'organisation spatiale du système économique et social. Mais « l'objet rural » n'est plus circonscrit et réifié en tant que tel.

En revanche, comme le montrent plusieurs des contributions à la troisième partie de cet ouvrage, on ne peut pas parler véritablement d'évolution en matière de politiques en charge du rural, en particulier celles dites de développement rural. Les politiques de développement rural françaises, tout comme celles de la Commission européenne, sont toujours profondément inspirées par une conception du développement rural vu comme un développement agricole élargi, pour reprendre cette dénomination que Marielle Berriet-Sollic, Pierre Daucé et moi-même avons largement utilisée dans nos travaux d'évaluation des politiques. Il y a là matière à réflexion sur ce qui apparaît comme un retard, une forme d'hystérésis dans le domaine du rural, entre les dynamiques socié-

tales ou économiques et les processus de la décision publique, les choix d'orientation des politiques publiques. De nouvelles recherches en science politique, dans la lignée, entre autres, des pistes ouvertes par Pierre Müller dans les années 1990, seraient les bienvenues aujourd'hui pour nous éclairer sur la persistance et les éléments de durabilité de ces distorsions, le cas échéant.

C'est bien la fin d'une certaine économie rurale, mais faut-il pour autant aller jusqu'à jeter le bébé avec l'eau du bain, et décréter la fin de l'économie rurale ? En 1993, la revue *Cahiers d'économie et sociologie rurales* avait consacré la totalité de son numéro 29 à la question des spécificités de l'agriculture – et secondairement du rural – dans les sciences sociales. Alors que deux sociologues y entreprenaient de mettre à mort la sociologie rurale, dans une sorte de brûlot dont la relecture fait sourire aujourd'hui, plusieurs économistes de renom, non spécialistes du domaine rural et porteurs de postures économiques différentes (voir dans ce numéro spécial les contributions de G. Caire, R. Boyer, P. Petit, J. Mairesse...) développaient une toute autre idée. Ils soulignaient tout l'intérêt de l'économie agricole comme terrain de choix, voire privilégié, pour les recherches en économie quantitative et appliquée, pour l'économie institutionnelle, pour sa contribution à la modélisation économique, etc. Si l'on déplace la focale de l'économie agricole à l'économie rurale, on peut aussi, en parallèle, mettre en avant aujourd'hui l'intérêt de l'espace rural ou des territoires ruraux comme terrains pertinents et appropriés pour les recherches en économie. Le texte de F. Aubert et B. Schmitt dans cet ouvrage – mais l'on pourrait aussi citer les productions d'un Carl Gagné sur ce sujet (Gagné et Goffette-Nagot, 2008) – illustre d'une façon exemplaire comment l'espace rural, tel qu'ils l'appréhendent, constitue un terrain des plus pertinents, on pourrait même dire un point de passage obligé, pour mettre en œuvre et faire progresser les cadres d'analyse de l'économie géographique. Tous les jeux et mécanismes complexes entre forces d'agglomération et forces de dispersion y trouvent là matière à recherches et applications.

Au-delà du terrain historique, bien connu, de l'exploitation agricole familiale, les territoires ruraux constituent aussi un terrain privilégié pour les recherches en économie postulant une imbrication forte entre production et consommation. On pense bien sûr aux questions d'économie présentielle, largement présentes dans cet ouvrage, mais aussi à toute une variété d'activités productrices et consommatrices d'espace, qui sont actuellement en développement. La contribution de C. Vial et J.-J. Gougnet sur l'équitation de loisir en fournit une illustration, certes assez particulière, mais bien révélatrice du rural comme lieu produisant une concentration d'activités consommatrices d'espace, qu'elles soient historiques, comme l'agriculture, ou nouvelles, comme les activités de loisir de pleine nature. À côté de l'abondance d'espace, la faible densité est une autre caractéristique spécifique des espaces ruraux ; ils fournissent à ce titre un excellent terrain d'étude pour la compréhension de questions plus générales d'emploi et de marché du travail, si l'on considère, en suivant les analyses de C. Détang-Dessendre et F. Aubert dans cet ouvrage, que les processus d'appariement entre postes et travailleurs sont essentiels à prendre en compte dans ce domaine. Ajoutons enfin que, dans la mesure où le rural est le lieu où sont principalement localisées les ressources naturelles, il est aussi, « naturellement », un terrain d'étude privilégié pour l'économie de l'environnement, dont un des aspects est traité dans cet ouvrage dans la contribution de O. Aznar et ses collègues sur les services locaux d'environnement. Mais d'autres domaines de l'économie de l'environnement devraient aussi être plus largement concernés.

Repenser l'économie rurale, c'est repenser le rural, objet dé-réifié et sorti de son contexte sectoriel, comme terrain privilégié, voire incontournable, pour un ensemble de recherches variées, mais dont l'unité reste à organiser. Vaste perspective pour les futurs penseurs de l'économie rurale !

Parallèlement à ces éléments de contenu sur le rural comme terrain d'étude, deux points me paraissent devoir être soulignés dans cette perspective de repenser l'économie rurale comme terrain de recherche privilégié. Le premier est celui de la pluridisciplinarité, plus exactement du dialogue entre disciplines. Cette question ayant été largement abordée par D. Jacques-Jouvenot et Ph. Lacombe dans leurs contributions, je ne ferai que l'évoquer ici. Il est clair, comme ils l'ont montré, que le rural est un terrain qui se prête bien à ces dialogues. Encore faut-il que ce type de recherches intégratives puisse continuer à voir le jour, être reconnu et attirer de jeunes chercheurs...

Le second point est celui de l'information disponible pour les études et les recherches. Plus abondante que dans d'autres secteurs ou terrains, cette information est aussi de meilleure qualité. Historiquement, les agriculteurs constituaient déjà la catégorie statistiquement la mieux connue en France. Le réseau d'information comptable agricole (Rica), et le recensement agricole périodique – avec notamment son tableau sur la famille, donnant une information sur chacun des individus présents sur une exploitation – ont jusqu'à maintenant permis des recherches très fines et précises en économie et en sociologie, en horizontal comme en longitudinal, grâce aux enquêtes Structure. De même, le maillage administratif français très fin a permis jusqu'à maintenant aux chercheurs travaillant sur les territoires ruraux de disposer de 30 000 points d'observation, ceux des communes rurales, et de les suivre dans le temps. Les études et recherches sur les populations, les activités, les emplois, bénéficient là d'informations localisées remarquables sur leur environnement précis. Mais cette situation va-t-elle perdurer ? La collecte d'information sur ce terrain a un coût public qui peut être remis en cause. L'évolution des modes de recensement du côté de la statistique publique réduit déjà la précision des observations localisées. Les futurs travaux en économie rurale devront prendre la mesure de ces évolutions et ajuster les méthodes d'investigation.

Repenser l'économie rurale, c'est aussi tracer des perspectives pour la recherche, à partir de questionnements qui surgissent aussi bien à l'échelle locale qu'à l'échelle globale, et sont particulièrement soulignés par plusieurs contributions dans cet ouvrage.

À l'échelle locale, c'est d'abord la gestion des espaces ruraux et périurbains qui doit être réinterrogée. Les deux témoignages d'élus de communes à la fois rurales et périurbaines, M. Blanc et P. Daucé, sont frappants quant au changement de leurs préoccupations prioritaires depuis une dizaine d'années, par rapport à celles qu'exprimaient A. Brun et D. Coulaud – deux élus au profil et aux communes assez comparables aux leurs –, en 2002, dans l'ouvrage *Repenser les campagnes*.

En premier lieu, alors que les élus témoignant en 2002 situaient leur réflexion essentiellement à l'intérieur du périmètre de leur commune (comment organiser ou maîtriser le développement résidentiel dans la commune, quels choix faire en matière d'équipements et services publics, comment faire avec les groupes de pression locaux...), les deux élus témoignant en 2014, sans faire l'impasse sur ces mêmes questions, situent d'emblée leur réflexion dans un cadre territorial plus large et englobant, s'interrogeant sur le type d'intercommunalité à retenir, le schéma de cohérence territoriale, les rapprochements et relations à entretenir ou privilégier avec la métropole proche, etc. Sur ces points, leur

témoignage fait bien écho aux analyses développées par Y. Sencébé et D. Lépicié sur les recompositions territoriales. «Le local», sa gestion et son administration, ont changé, et vont encore changer, d'échelle. Il y a là matière au développement de nouvelles approches et recherches dans une période où s'esquisse en France une réorganisation de l'action publique territorialisée, à deux niveaux. Le premier niveau a deux visages, dont on ne sait comment ils vont cohabiter : celui des métropoles et de leurs aires périphériques d'influence, qui engloberaient des effectifs plus ou moins importants de communes périurbaines, y compris des communes rurales, et celui d'intercommunalités plus vastes que les actuelles, qui regrouperaient le reste des territoires ruraux avec des villes petites ou moyennes. Le second niveau, qui nous concerne moins ici, serait celui des fameuses super-Régions, issues des regroupements de Régions actuelles, qui se substitueraient à ces dernières et aux départements.

En second lieu, ce qui ressort de nouveau dans le témoignage de nos deux élus par rapport à leurs prédécesseurs, c'est la prégnance des normes, instruments réglementaires, contraintes institutionnelles diverses, qui encadrent de plus en plus leur action, en matière de zonages, de permis de construire, de conformité avec différents schémas directeurs, de protection de l'environnement, etc. D'un côté, cet arsenal de normes de plus en plus raffinées réduit sans doute les marges de manœuvre des élus locaux mais, de l'autre, il peut leur donner des armes ou des arguments pour instruire ou contenir les contestations d'individus ou de groupes de pression locaux, porteurs de leurs seuls intérêts, en donnant aux élus la possibilité de s'abriter derrière ces dispositifs. On rejoint là les perspectives de recherche ouvertes par Ph. Jeanneaux et M. Guérin sur l'analyse économique de la décision publique locale et sa contestation, étudiées par le prisme des conflits d'usage. Ces perspectives nécessiteront à l'avenir une plus grande collaboration avec des équipes de juristes et une réflexion plus approfondie sur les notions d'intérêt général, de bien public... et sur la façon dont ces notions sont construites et transformées.

À une échelle globale, repenser l'économie rurale, en termes de perspectives de recherche, passe par une nécessaire ouverture des approches et terrains d'étude au-delà des pays dits développés. F. Aubert et B. Schmitt ont esquissé cette piste en conclusion de leur contribution à propos des cadres d'analyse de la nouvelle économie géographique, en faisant référence aux réflexions récentes de la Banque mondiale. Cette ouverture devra aussi être mise en œuvre pour l'analyse et l'évaluation des politiques territoriales qui concernent ou modifient les territoires ruraux ; l'implication récente de chercheurs de l'Institut agronomique méditerranéen de Montpellier dans le programme Enpard<sup>1</sup> de l'Union européenne avec des pays de la rive sud de la Méditerranée va dans ce sens.

La dimension internationale des secteurs d'activité est déjà bien présente dans les contributions sur les filières agroalimentaires dans cet ouvrage. Le secteur vitivinicole est sans doute celui qui est le plus transformé par la globalisation, la généralisation des échanges, qu'il s'agisse de la circulation des hommes et des savoir-faire, des capitaux, des facteurs matériels ou des équipements et, bien entendu, des marchandises. En ce sens, les travaux présentés ici par S. Rousset et J.-B. Traversac demandent à être largement démultipliés, ne serait-ce que parce que leurs objets d'étude dans les pays de la viticulture du Nouveau Monde ont un impact fort sur la dynamique des systèmes vitivinicoles des différentes régions – terroirs – françaises. Sur les relations Nord-Sud, la voie

1. *European Neighbourhood Programme for Agriculture and Rural Development.*

ouverte par A. Darpeix, C. Bignebat et F. ElHadad-Gauthier a montré tout son intérêt ; pour les économistes ruraux, il s'agit bien de comprendre les enjeux régionaux, les effets de l'accentuation de ces mouvements croisés de capitaux, d'hommes... sur les tissus socio-économiques locaux au Nord et au Sud.

Les programmes de recherche à venir d'une économie rurale ouverte et débarrassée d'un ruralisme nombriliste, renouvelés à partir des quelques réflexions et pistes ouvertes par cet ouvrage, ont de beaux jours devant eux !

## Références bibliographiques

Gagné C., Goffette-Nagot F., 2008. Localisation rurale des industries. Que nous enseigne l'économie géographique ? *Revue d'études en agriculture et environnement*, 87, 101-130.

Granovetter M., 1973. The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.

## Postface

En aidant à comprendre comment les espaces ruraux avaient cessé de pouvoir n'être définis que comme des espaces de production, sièges des sociétés paysannes, Philippe Perrier-Cornet a contribué à forger une intelligence contemporaine des nouvelles relations entre villes et campagnes, fondues dans une urbanité généralisée. Pour parvenir à cette proposition, l'économiste s'est laissé interroger autant par les sociologues que par les géographes et les historiens. En soulignant l'importance de la multifonctionnalité des espaces ruraux P. Perrier-Cornet introduit la notion de publicisation de ces espaces, tant dans la représentation qu'ont de ceux-ci nos contemporains que dans l'usage qu'ils en font. Cette vision est en rupture claire avec les deux approches qui se sont succédé depuis la révolution française.

L'approche patrimoniale et paysanne est celle qui prévaut jusqu'au début du xx<sup>e</sup> siècle, temps de la propriété (en devenir) et de la polyculture-élevage qui font des campagnes françaises un espace peuplé de paysans, chefs de famille, maîtres en leurs lieux, soucieux d'abord, grâce à cette sécurité patrimoniale, de pourvoir directement aux besoins de la famille et du groupe domestique.

Cette vision fait ensuite place à une approche instrumentale, qualifiée aussi de minière, portée par le mouvement modernisateur de l'après-seconde guerre mondiale. Il s'agit avant tout de fournir des matières premières pour le marché de la transformation. On n'est plus paysan, mais on exerce le métier d'agriculteur. La terre n'est plus un patrimoine familial, mais devient un outil de travail. Dès lors, on assiste à une évolution des modes de propriété de la terre puisque la « patrimonialisation » privée de la terre s'efface progressivement devant le phénomène sociétair. Au début du xxi<sup>e</sup> siècle, plus des trois quarts de la surface agricole utile sont ainsi détenus ou gérés par des exploitations agricoles organisées sous des formes sociétales diverses (groupements fonciers agricoles, sociétés civiles d'exploitations agricoles, groupements agricoles d'exploitation en commun, exploitations à responsabilité limitée). La logique économique a rendu l'enrichissement proportionnel aux quantités produites ; les soutiens publics étant attribués aux produits, plus on produit et plus on oriente vers soi les subsides publics. On se soucie donc avant tout des rendements et, de fait, la France devient une grande puissance agricole et agro-alimentaire. Mais on se préoccupe beaucoup moins du patrimoine agronomique, géologique, ou hydrologique. Cette vision minière dessine un nouveau paysage, dans la mesure où elle a rompu avec une vision cyclique du temps aussi bien qu'avec une vision à long terme de la gestion du sol.

Mais on finit par se rendre compte que si l'agriculture française, dans l'ensemble, se porte bien le paysage, lui, est mis à mal. Alors un troisième regard se met en place, voulant voir dans l'espace rural non seulement un espace de production de matières premières, mais aussi un paysage, un espace résidentiel, culturel et symbolique, en somme, un patrimoine national et collectif, tout comme les cent cathédrales, la tour Eiffel, les zones littorales et le mont Blanc. En ce début du XXI<sup>e</sup> siècle la tendance est donc à une « patrimonialisation » publique de l'espace rural. Affirmer que la campagne est d'abord un paysage, un cadre de vie ou encore un lieu résidentiel, c'est poser catégoriquement 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 sa légitimité à bousculer l'organisation des espaces, c'est affirmer que le regard prime sur la production, que le droit de consommer ce spectacle du paysage existe, que ces lieux sont aussi destinés à être habités et que cette mise en scène fait partie des valeurs qui nous réunissent. Une sorte de droit de regard se fait jour. Cet espace n'est plus vécu comme celui des sociétés paysannes ; il n'est plus pensé comme le lieu de la seule production agricole ; il est désormais regardé par tous comme un espace pour tous ou, à défaut, comme un espace résidentiel.

Il faut noter que dans les deux visions précédentes de l'espace rural, celle de la « patrimonialisation » privée comme celle de l'exclusivité de la production, le caractère de bien public n'était certes pas délivré à la terre. Celle-ci, qu'elle fût possédée ou louée, était bien regardée comme une propriété privée. Pour autant, le discours patriotique et patrimonial des républicains de la III<sup>e</sup> République<sup>1</sup> ou le discours en faveur de la production des mouvements de l'Action catholique dans les années 1950<sup>2</sup> dessinaient bien, même dissimulée sous des allures messianiques, une dimension collective, voire publique. Ainsi donc, s'il faut bien marquer les ruptures, pour qu'apparaisse la nouveauté des situations et que se forment les mots pour la bien nommer, il faut aussi se demander où se fauillent les continuités, aussi bien dans les représentations que dans les usages des espaces.

La publicisation des espaces ruraux ne signifie pas un recul de leur marchandisation qu'auraient favorisée la « patrimonialisation » privée, d'une part, le productivisme marchand, de l'autre. L'émergence et la reconnaissance d'une pluralité de fonctions conduisent, en effet, simultanément, à une spéculation financière appuyée et à la préservation, voire la sanctuarisation. Ainsi donc l'effacement de la « patrimonialisation » privée de la terre qu'illustre le phénomène sociétaire en agriculture, constaté au moment où surgit un regard, voire une revendication, de « patrimonialisation » publique du paysage, s'accompagne-t-il immédiatement d'une nouvelle approche marchande, voire spéculative, tant d'appropriation que d'utilisation.

Loin de se substituer l'un à l'autre, successivement, les nouveaux usages de l'espace rural coexistent, les uns avec les autres, comme coexistent, elles aussi, les différentes représentations. Cette coexistence des représentations et des usages permet de comprendre pourquoi l'émergence de la publicisation des espaces peut s'accompagner d'un accroissement de leur marchandisation, par l'effet des concurrences qui se font jour entre leurs fonctions. Le mouvement dit de l'accapement des terres, qui concerne d'avantage l'usage que la propriété des sols, illustre bien le fait selon lequel l'effacement

---

1. Ils sont convaincus que les paysans, de la même façon qu'ils savent défendre les bornes de leurs champs, sauront défendre les frontières de la Patrie.

2. Pour les militants de la Jac (Jeunesse agricole catholique, un des mouvements appartenant à l'Action catholique, créée pour développer le catholicisme social), nourrir les hommes c'est s'inscrire dans le dessein de la création.

de la « patrimonialisation » privée de la terre peut aller de pair avec la spéculation à des fins agricoles. De la même façon la « patrimonialisation » publique et touristique de sites remarquables et de paysages entraîne-t-elle une spéculation immobilière à des fins résidentielles au sein même de ces espaces et aux alentours. Les grands équipements consommateurs d'espaces ruraux sont aussi sources d'un développement du marché foncier là où il était devenu atone.

Ces étapes, décrites ici sous forme d'idéaux types, se tuilent et font ainsi coexister, dans un même temps et un même lieu, d'autres temps et d'autres lieux : le temps long et cyclique des sociétés paysannes rencontre le temps instantané de la mondialisation et de l'information ; les espaces de la résidence, de la nature, de la mobilité, du loisir, de la production s'entremêlent mais s'adressent à des marchés distincts et concurrents. Loin d'opérer une modification des usages, l'affirmation de la dimension publique conférée aux espaces ruraux illustre et amplifie les tensions, engendrant une convoitise multiforme. Ce sont en effet, désormais, tous les acteurs économiques, et non plus un seul, qui se retournent vers ces espaces, s'y projettent et s'y confrontent.

C'est bien cette épaisseur que Philippe Perrier-Cornet et ses collègues cherchent à rendre intelligible en pointant le développement conjoint de la publicisation et de la marchandisation des espaces.

Bertrand Hervieu

*Vice-président du conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux*

## Liste des sigles

AOC	appellation d'origine contrôlée
Cesaer	Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (unité mixte de recherche, Dijon)
Datar	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (jusqu'en 2005, l'acronyme correspondait à Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ; entre 2005 à 2009, elle s'est appelée Diact, pour Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires)
Ensa	École nationale supérieure d'agronomie
ESR	Département d'économie et sociologie rurales de l'Inra
Feader	Fonds européen agricole pour le développement rural
Feder	Fonds européen de développement régional
FSE	Fonds social européen
Inra	Institut national de la recherche agronomique
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Irstea	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
Leader	liaison entre les acteurs du développement rural
Metafort	Mutations des activités, des espaces et des formes d'organisation dans les territoires ruraux (unité mixte de recherche, Clermont-Ferrand)
Moisa	Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs (unité mixte de recherche, Montpellier)
PDR	programme de développement rural
PDRH	programme de développement rural hexagonal
PDRR	programme de développement rural régional
RMI	revenu minimum d'insertion
SPLE	services publics locaux d'environnement
UE	Union européenne
UMR	Unité mixte de recherche
ZAU	zonage en aires urbaines
ZAU-ER	zonage en aires urbaines et aires d'emploi de l'espace rural

## Liste des auteurs

Francis Aubert,

professeur d'économie, AgroSup Dijon, chercheur à l'UMR Cesaer et directeur de la Maison des sciences de l'homme de Dijon. francis.aubert@agrosupdijon.fr

Olivier Aznar,

professeur d'économie à VetAgro Sup (campus agronomique de Clermont-Ferrand), chercheur à l'UMR Metafort. olivier.aznar@vetagro-sup.fr

Marielle Berriet-Sollicec,

professeure d'économie, directrice du département de Sciences humaines et sociales à AgroSup Dijon, chercheure à l'UMR Cesaer. berriet@dijon.inra.fr

Céline Bignebat,

chargée de recherche à l'Inra. bignebat@supagro.inra.fr

Michel Blanc,

retraité, directeur de recherches de l'Inra jusqu'en 2009, maire adjoint de Montastruc-la-Conseillère (31) en charge des finances et de l'urbanisme de 2008 à 2014. mblanc31@gmail.com

Jean-Marc Callois,

ingénieur en chef des Ponts, des eaux et des forêts (ICPEF), directeur du département Territoires à Irstea. jean-marc.callois@irstea.fr

Dacian Cioloș,

commissaire européen à l'Agriculture.

Anne Cobacho,

chargée d'études à l'Institut agronomique méditerranéen de Montpellier (Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes-IAMM). cobacho@iamm.fr

Aurélie Darpeix,

ingénieure des Ponts, des eaux et des forêts, déléguée adjointe aux affaires agricoles à la Représentation permanente de la France auprès de l'UE. aurelie.darpeix@diplomatie.gouv.fr

Pierre Dauce,

chercheur à l'Inra Rennes de 1968 à 1989, professeur à l'Ensa Dijon (département Économie et sociologie) de 1989 à 1998, professeur à l'Ensa Rennes (département Économie rurale et Gestion) de 1999 à 2004, maire de la commune de Romillé (35) de 2001 à 2014. pierre.dauce@orange.fr

Christophe Déprés,

maître de conférences en économie de l'environnement à VetAgro Sup  
(campus agronomique de Clermont), chercheur à l'UMR Metafort.  
christophe.depres@vetagro-sup.fr

Cécile Détang-Dessendre,

directrice de recherche Inra, économiste à l'UMR Cesaer de Dijon.  
cecile.detang-dessendre@dijon.inra.fr

Fatima El Hadad-Gauthier,

enseignant-chercheur au CIHEAM-IAMM (Centre international de hautes études  
agronomiques méditerranéennes-Institut agronomique méditerranéen de Montpellier)  
et membre de l'UMR Moisa. elhadad@iamm.fr

Jean-Jacques Gouguet,

professeur d'économie, d'aménagement et d'urbanisme à l'université de Limoges.  
jean-jacques.gouguet@unilim.fr

Marc Guérin,

ingénieur en chef des Ponts, des eaux et des forêts, économiste,  
délégué régional à la recherche et à la technologie (DRRT) en Lorraine.

Bertrand Hervieu,

vice-président du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux,  
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.  
bertrand.hervieu@agriculture.gouv.fr

Dominique Jacques-Jouvenot,

professeure des Universités en sociologie, directrice du laboratoire de sociologie  
et d'anthropologie de l'université de Franche-Comté (LASA-UFC).  
dominique.jacques-jouvenot@univ-fcomte.fr

Philippe Jeanneaux,

professeur en économie rurale à VetAgro Sup (campus agronomique de Clermont),  
chercheur à l'UMR Metafort. philippe.janneaux@vetagro-sup.fr

Philippe Lacombe,

chargé de mission à l'Inra, ancien directeur scientifique à l'Inra, professeur honoraire  
d'économie à Montpellier SupAgro. philber.lacombe@aliceadsl.fr

Pauline Lecole,

ingénieure d'études au département Sciences économiques, sociales et de gestion  
de Montpellier SupAgro. lecole@supagro.inra.fr

Anne Le Hy,

ingénieure générale des Ponts, des eaux et des forêts au secrétariat général du ministère  
de l'Agriculture ; ingénieure générale d'appui aux personnes et aux structures (IGAPS)  
pour les régions Auvergne et Rhône-Alpes. anne.le-hy@agriculture.gouv.fr

Denis Lépiciér,

ingénieur-économiste à AgroSup Dijon, chercheur à l'UMR Cesaer.  
denis.lepicier@dijon.inra.fr

Denis Michaud,

agronome et docteur en économie rurale, ancien agriculteur, enseignant en BTS agricole et  
à l'université de Franche-Comté, maire de Reculfoz de 2001 à 2014.  
michaud.denis@wanadoo.fr

- Philippe Perrier-Cornet,  
ingénieur agronome et économiste, directeur de recherche à l'Inra (UMR Moisa),  
professeur associé à Montpellier SupAgro et à l'Institut agronomique méditerranéen  
de Montpellier (IAMM). perrierp@supagro.inra.fr
- Virginie Piguet,  
ingénieure d'études Inra à l'UMR Cesaer (Dijon). virginie.piguet@dijon.inra.fr
- Sylvain Rousset,  
ingénieur en chef des Ponts, des eaux et des forêts, économiste agricole à l'Organisation  
de coopération et de développement économiques (OCDE) et chercheur affilié à l'unité  
Aménités et dynamiques des espaces ruraux, Irstea-Bordeaux. sylvain.rousset@oecd.org
- Bertrand Schmitt,  
économiste, directeur de recherche Inra, chercheur au sein de l'UMR Cesaer (Dijon),  
directeur de la Délégation à l'expertise scientifique collective, à la prospective et aux études  
(DEPE) de l'Inra. schmitt@dijon.inra.fr
- Yannick Sencébé,  
maître de conférences en sociologie à AgroSup Dijon, chercheur à l'UMR Cesaer.  
yannick.sencebe@dijon.inra.fr
- Christophe-Toussaint Soulard,  
ingénieur de recherche à l'Inra, directeur de l'UMR Innovation à Montpellier,  
docteur en géographie, chargé de cours à Montpellier SupAgro. soulard@supagro.inra.fr
- Sophie Thoyer,  
professeure en économie agricole et environnementale, directrice du département Sciences  
économiques, sociales et de gestion de Montpellier SupAgro, chercheur à l'UMR Lameta  
(laboratoire montpelliérain d'économie théorique et appliquée). thoyer@supagro.inra.fr
- Jean-Baptiste Traversac,  
ingénieur de recherche à l'Inra, docteur en économie, rattaché à l'équipe Proximités de  
l'UMR Sad-apt (Sciences pour l'action et le développement - activités, produits, territoires).  
jean-baptiste.traversac@agroparistech.fr
- Céline Vial,  
ingénieure de recherche de l'Institut français du cheval et de l'équitation, mise à disposition  
de l'Inra de Montpellier, UMR Moisa. vialc@supagro.inra.fr
- Jean-Louis Vincq est décédé en juin 2013. Il était ingénieur des Ponts, des eaux et des forêts,  
docteur en géographie et économiste, chercheur pluridisciplinaire associé à l'UMR  
Dynamiques rurales à l'université de Toulouse.
- Valérie Weber-Haddad,  
chargée de mission « logement, urbanisme, services marchands, économie sociale et  
solidaire, développement rural » à la Datar. valerie.weber-haddad@datar.gouv.fr





Édition : Paule Lacroix  
Mise en pages : Hélène Bonnet#

Les changements du monde rural, en particulier en France, sont aujourd'hui bien connus. Si la campagne agricole a longuement façonné la société française, « l'agricole » ne fait plus « le rural » : le rural est devenu résidentiel, récréatif, et son caractère d'espace naturel est largement reconsidéré. La question de la gestion des espaces ruraux est donc posée. Le rural est-il un espace intégré dépendant de la ville ? Doit-il – ou peut-il – être gouverné comme tel ? Les spécificités du rural doivent-elles au contraire engendrer des finalités différentes, entre efficacité et équité territoriale ? Les mutations des espaces ruraux et l'évolution de la gouvernance obligent à repenser l'analyse économique de ces espaces. L'économie rurale n'est plus seulement une branche de l'analyse économique qui s'intéresserait à l'agriculture, à l'agroalimentaire et à l'espace dit « rural ».

En effet, elle s'est ouverte aux concepts et aux méthodes de l'économie spatiale et régionale, de l'économie de l'environnement, de l'économie néo-institutionnelle, de l'économie publique, de l'économie politique. Ces apports ont permis de renouveler les méthodes et les cadres d'analyse, illustrés par les travaux et les réflexions livrés dans cet ouvrage. Repenser l'économie rurale, c'est appréhender le rural, objet déssectorialisé, comme un terrain d'application remarquable pour un ensemble d'approches variées. C'est aussi tracer des perspectives pour la recherche, à partir de questionnements aussi bien au plan local que global.

Cette contribution collective fournit un panorama de réflexions sur l'évolution des espaces ruraux, en France et à l'étranger. Les auteurs s'appuient sur les sujets abordés par Philippe Perrier-Cornet et sur sa vision pour repenser l'économie rurale en tant que discipline, qu'activité économique des espaces ruraux et mode de gestion du rural.

**Philippe Jeanneaux** est professeur en économie rurale à VetAgroSup et chercheur à l'unité de recherche Mutations des activités, des espaces et des formes d'organisation dans les territoires ruraux (Metafort). La question des dynamiques à l'œuvre dans les espaces ruraux est au cœur de ses travaux de recherche.

**Philippe Perrier-Cornet**, économiste, ancien directeur de recherche à l'Inra, est l'un des principaux penseurs de l'économie rurale depuis 1975.



49 €

ISBN : 978-2-7592-2272-8

Éditions  
**Quæ**

Éditions Cirad, Ifremer, Inra, Irstea  
[www.quae.com](http://www.quae.com)



ISSN : 1773-7923  
Réf. : 02468