

Extrait de :

**Pouvoirs
Locaux**

LES CAHIERS DE LA DECENTRALISATION

Campagnes, l'urbain gagne

N°48 – MARS 2001

LES CAMPAGNES ET LA POLITIQUE

PHILIPPE ESTEBE

Les campagnes occupent une place à part dans le dispositif politique national : la combinaison de l'héritage républicain et du legs gaullien a contribué à façonner un espace et un groupe social très singulier, considérablement plus intégré politiquement que la moyenne de leurs compatriotes, très attaché à ses institutions, disposant de relais à tous niveaux de la représentation politique et de l'action publique. Un poids politique de plus en plus contesté...

Les campagnes occupent, c'est entendu, une place plus que proportionnelle à leur poids démographique. Dans le même temps, depuis plus de trente ans, on annonce « la fin des paysans ». Et pourtant, de manière récurrente, les campagnes interviennent dans le débat politique avec une force que peu de groupes sociaux ou d'espaces -même celui des banlieues- tiennent dans le paysage politique national. Une situation à tous égards paradoxale, donc : comment une minorité, en constante diminution qui plus est, peut-elle continuer à jouer un rôle aussi important, alors que tout nous invite à penser l'espace et la politique en termes d'urbanisation ?

On peut s'expliquer ce paradoxe par une sorte de " moment " historique très particulier où " l'ancien " et " le nouveau " s'opposent et se conjuguent à la fois : les " anciennes " campagnes et les " nouvelles " campagnes n'ont pas grand-chose à voir entre elles. Pour autant, leur rencontre au sein du débat public et leur confrontation concrète dans les modes de vie et les compétitions politiques en font un des enjeux majeurs de ce nouveau siècle. L'archipel paysan et la campagne réinventée (pour reprendre deux titres de Bertrand Hervieu et Jean Viard) entrent en collision. De cette tectonique des plaques naît une conjonction singulière, à la fois éruptive et porteuse d'avenir. C'est cette conjoncture que nous allons tenter de déplier.

UN MONDE ANCIEN QUI NE VEUT PAS MOURIR

La grande opération, magique, de la troisième République aura été d'avoir transformé les " paysans en Français ". Certes, la naissance de ces "républicains en sabots", selon l'expression de Gambetta, ne s'est pas faite sans douleur comme le montre Eugen Weber. Les dispositifs d'intégration républicaine -l'école, l'armée, les chemins de fer- ont eu raison de l'espace rural, héritage de l'ancien régime, qui abritait 80 % de la population et où l'agriculture ne constituait pas, loin de là, la seule activité. Commerçants, artisans, activités préindustrielles, aristocratie terrienne, bourgeoisie propriétaire composaient un tableau rural complexe, le tout inséré dans un tissu de relations ville-campagne dont Paul Bois a bien montré la diversité. Mais la disparition de l'ancienne civilisation rurale se fait ... au profit des paysans. Progressivement à partir des années 1850, naît un mouvement de " purification sociologique " des campagnes que la troisième république accélère en transformant les campagnes en " ghettos de paysans ". La fin des terroirs annonce la naissance de l'équation campagne = agriculteurs. Au fond, la troisième République aura mis en pratique le slogan socialiste visant à donner la terre à ceux qui la travaillent. "Les travailleurs propriétaires de la terre se voient confier la responsabilité de l'ensemble de l'espace non bâti". L'enjeu politique immédiat est bien de s'assurer de la conversion des paysans à la République. Il s'appuie sur un enjeu symbolique plus profond : dans un imaginaire politique où l'État prétend à lui seul incarner la cité -les villes occupent une place marginale dans le dispositif républicain, du moins elles n'existent pas comme cités " civiques "- la campagne républicaine est comme le corps charnel de la patrie confié aux paysans².

Cette concession patrimoniale à un groupe social s'accompagne d'avantages en nature évidents (on ne reviendra pas sur le protectionnisme agricole de la troisième République). Elle s'accompagne surtout d'un pacte républicain explicite qui, pour diverses raisons -dans lesquelles le souvenir de la Commune de Paris joue un rôle indéniable- opère une discrimination démocratique positive en faveur des campagnes. La base de ce déséquilibre urbain/rural réside dans le gel du découpage communal : alors que, jusqu'au début des années 1870 les grandes villes absorbaient régulièrement les petites communes limitrophes, ce processus s'interrompt brusquement. La carte communale ne se sera plus touchée en France, ou de manière marginale, à compter de l'établissement durable de la République. Cette fixité municipale fait entendre ses échos aujourd'hui, sur deux plans au moins. Le premier plan est celui du déséquilibre de représentation locale au bénéfice des campagnes et donc, en pratique, des agriculteurs même si -on y reviendra- ils sont aujourd'hui largement minoritaires en milieu rural. Les communes de moins de 500 habitants disposent d'un conseiller municipal pour 23 électeurs, à comparer aux 13 205 électeurs que représente un conseiller municipal parisien. Si l'on compte que plus de 80 % des agriculteurs vivent dans des communes de moins de 2000 habitants, il en résulte ceci que plus des trois quarts des agriculteurs vivent dans des communes disposant d'un conseiller pour au moins 56 habitants. Un par famille ou presque³! Logiquement, plus de 20 % des maires sont agriculteurs -et l'on ne compte pas dans cette statistique les retraités de l'agriculture.

Le deuxième plan de cette discrimination démocratique positive consiste évidemment dans le poids des agriculteurs dans la représentation nationale. Sans même parler du Sénat, Hervieu et Viard font remarquer que, dans 104 circonscriptions sur 555, les agriculteurs représentent plus de 10 % de la population active. Si l'on y

¹ Hervieu, B., Viard, J., (2000) *L'archipel paysan, une majorité devenue minorité*, cahiers du CEVIPOF, Paris

² Hervieu et Viard, op. cit.

³ Idem.

ajoute (on y reviendra) les familles et l'ensemble des salariés qui gravitent dans l'orbite agricole, on comprend que, même s'agissant de l'Assemblée Nationale, les agriculteurs pèsent un poids important dans la représentation politique. D'autant que ces 104 circonscriptions sont situées dans 70 départements. Aussi le monde agricole dispose-t-il d'une force et d'un ensemble de relais considérables à toutes les échelles du système politique qu'aucun groupe professionnel, même les médecins libéraux, n'est en mesure d'égaliser.

Co-gestion et néo-corporatisme

À cette discrimination positive démocratique s'est ajoutée, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, une discrimination positive sociale et économique. L'idylle qui se noue, dans les années cinquante, entre les " jeunes cyclistes " de la technostructure gouvernementale et le centre national des jeunes agriculteurs autour de la terre comme outil de production -et non plus seulement valeur patrimoniale confiée aux paysans- se trouve bénie par le Général de Gaulle et son prophète Edgar Pisani, par les deux lois d'orientation agricoles de 1960 et 1962. Le principe en est simple -qu'on nous pardonne le simplisme : plus on produit, plus on touche d'argent public. Ce principe est d'ailleurs à la base de la politique agricole commune. Cet axiome fonde des réformes considérables qui structurent encore le milieu agricole : contrôle du foncier (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) ; organisation des marchés agricoles (offices nationaux) ; sélectivités des aides réservées à l'installation et à l'agrandissement ; création de formes juridiques de propriété et d'exploitation collectives (groupement agricole d'exploitation collective) ; incitation à la libération des terres par les agriculteurs âgés (indemnité viagère de départ). Ce dispositif sans précédent permet à la France d'être aujourd'hui la deuxième puissance exportatrice de produits agricoles et la première puissance exportatrice de produits agroalimentaires. Mais il se fonde surtout sur une étroite imbrication, à tous les échelons et dans tous les domaines, de la profession organisée par son syndicat -la FNSEA- et de la puissance publique. Cette cogestion de l'agriculture par l'État et le milieu agricole est l'un des fleurons de ce que Pierre Muller appelle le néocorporatisme, soit la présence, au cœur de l'action publique, de groupes professionnels très organisés qui, dès lors, pèsent d'un poids considérablement supérieur à leur nombre.

Il ne faut pas, dès lors s'étonner que, bien qu'étant plus catholiques et plus à droite que la majorité des Français, les agriculteurs --disposant d'un monopole sur la campagne- soient le groupe social qui témoigne de l'attachement le plus fort aux institutions, qu'elles soient républicaines ou professionnelles. Un sondage du CEVIPOF administré en 1999 auprès des agriculteurs montre des scores étonnants. 61 % des agriculteurs font confiance aux organisations syndicales, ce qui laisse loin derrière tous les autres milieux sociaux et professionnels. Toutes les organisations bénéficient d'une côte d'amour similaire : 53 % de confiants dans la FNSEA, 52 % dans le CNJA, 35 % dans la confédération paysanne, 34 % dans la coordination rurale, et encore 30 % dans le MODEF -performances affectives qui sont loin de s'accorder aux résultats de ces organisations aux élections professionnelles, où joue cependant un système de quotas qui accorde la part du lion à la FNSEA. Au-delà de cette confiance dans le syndicalisme agricole que l'on peut comprendre au vu des résultats engrangés depuis plus de 40 ans, il est plus surprenant de trouver 55 % d'agriculteurs qui manifestent leur confiance dans les structures intercommunales. C'est bien l'ensemble du dispositif institutionnel qui bénéficie de la confiance des paysans. La République a été bonne fille avec les agriculteurs ; ceux-ci ne se montrent pas ingrats envers elle.

Les campagnes occupent donc une place à part dans le dispositif politique national : la combinaison de l'héritage républicain et du legs gaullien a contribué à façonner

un espace et un groupe social très singulier, considérablement plus intégré politiquement que la moyenne de leurs compatriotes, très attaché à ses institutions, disposant de relais à tous les niveaux de la représentation politique et de l'action publique. On comprend qu'une telle force ne disparaisse pas aussi facilement qu'on aurait tendance à le croire. D'autant que si l'érosion démographique des agriculteurs est considérable -le nombre d'actifs agricoles entre 1984 et 1999 a chuté de 30 %, au même rythme que les ouvriers, passant de 1,3 millions à 860 000- l'importance de la population " d'obédience agricole " reste importante. En effet, si l'on ajoute aux 680 000 chefs d'exploitation les 550 000 conjoints, le million d'autres membres de la famille, les 135 000 salariés agricoles, les 120 000 salariés des coopératives et les 380 000 salariés de l'industrie agroalimentaire (sans parler des 4,5 millions de cotisants à la mutualité sociale agricole), plus de 11 % de la population française travaille et vit directement dans l'orbite agricole (alors que, officiellement, les agriculteurs ne représentent que 4,5 % de la population active).

Culture politique singulière et poids démographique encore important expliquent largement que " l'ancien monde " rural n'ait pas disparu aussi vite que certains l'avaient annoncé. Ce monde agricole fait pourtant face à des tensions internes et des contestations externes. Un nouveau monde rural est en train de naître qui s'affronte à l'ancien.

LE NOUVEAU RURAL

Le " nouveau monde " des campagnes est le fruit de tensions internes au milieu agricole et de pressions externes qui tendent à mettre un terme à l'équation rural = agricole.

Les tensions internes au milieu sont d'ordre démographique et économique. Démographiquement, d'abord, même si les agriculteurs et leurs " satellites " continuent de peser d'un poids démographique non négligeable, la population proprement paysanne ne constitue plus que 10 % des habitants des espaces ruraux, loin derrière les ouvriers dont la part reste stable depuis 15 ans. Les nouveaux ruraux se recrutent désormais dans deux groupes sociaux : les retraités (27 % de la population des espaces ruraux) et les employés et les cadres (20 %). Même si une part importante des retraités est constituée d'anciens patrons de ferme, on assiste donc à une diversification démographique et sociale des campagnes. Cette diversité se retrouve d'ailleurs souvent à l'intérieur même des familles d'agriculteurs du fait de la persistance de la diaspora. Les milieux ruraux et les milieux urbains tendent à nouveau à s'interpénétrer socialement et démographiquement, après plus de trois-quarts de siècle de domination paysanne sur les campagnes.

La deuxième tension démographique pose le problème du renouvellement des générations agricoles : aujourd'hui, le " vivier " des enfants d'agriculteurs ne suffit plus, et de loin, à maintenir leur rang dans la population active. Pour rester au niveau actuel, dans le cadre d'une transmission successorale, les agriculteurs devraient faire 12 000 enfants par an. Ils n'en font que 6 000. D'où l'incertitude : à terme, assistera-t-on à une division par deux du nombre d'exploitation (une France avec 300 000 agriculteurs exploitants) ? ou bien des générations venues de la ville viendront-elles remplacer la progéniture défaillante des agriculteurs actuels ?

Une troisième tension, à la fois démographique et spatiale, trouble le monde paysan : il se régionalise. Il ne contrôle plus que la moitié de l'espace national -ce qui, pour une petite minorité, reste néanmoins considérable- en creux par rapport aux progrès de

l'urbanisation. On peut dès lors parler d'une occupation (tandenciellement) résiduelle : 58 % des paysans sont dans l'Ouest au sens large (de la Normandie à l'Aquitaine), 9 % le long de la façade méditerranéenne, 1 % en région parisienne, 3 % dans le Nord, 28 % dans l'Est (de la Lorraine à Rhône-Alpes).

Les réductions de l'espace agricole

Ces tensions démographiques sont redoublées par des tensions économiques, liées au mode d'exploitation du sol. Plus de la moitié de la surface agricole utilisée est désormais exploitée ou possédée par des formes collectives de type société. L'identification de la terre aux paysans et réciproquement devient de plus en plus lointaine et symbolique. Simultanément, plus de la moitié du revenu agricole provient de fonds publics -ce qui colle mal à l'image d'entrepreneur qu'aiment à se donner les agriculteurs et, tout en étant le résultat de décennies d'intégration de la filière agricole à l'action publique, entretient, notamment vis-à-vis de Bruxelles, un climat de dépendance et de méfiance qui n'est pas très favorable à la profession dans son ensemble.

Il ne faut pas dès lors s'étonner que les agriculteurs soient les moins enthousiastes de tous les groupes sociaux face à l'idée que leurs enfants deviennent... agriculteurs. Les paysans sont même moins nombreux que les urbains à envisager sereinement que leurs descendants embrassent cette profession.

C'est donc un milieu social ébranlé qui doit faire face à une pression externe croissante : la majorité de la population ne considère plus la campagne comme étant principalement le siège d'une activité agricole. Désormais, et c'est récent, la campagne, pour les Français, c'est le paysage. Cette donnée comporte des conséquences politiques considérables.

La première conséquence, la plus visible, c'est l'installation dans le paysage politique français de deux stéréotypes politiques rigoureusement opposés : les Verts d'un côté, Chasse-Pêche-Nature-Tradition (CPNT) de l'autre. Ces deux formations politiques ont connu des évolutions parallèles : CPNT est apparu à la veille des élections européennes de 1989 et a obtenu, contre toute attente, 4,13 % des voix ; aux élections régionales de 1992, CPNT fait élire 29 conseillers régionaux ; aux européennes suivantes, ils confirment leur place avec 4 % des suffrages ; puis obtiennent 31 conseillers régionaux aux élections de 1998 et enfin atteignent 6,7 % des suffrages aux élections européennes de 1999, avec des pointes à 16 % dans les Landes et 35 % à Abbeville dans la Somme. Les deux électors -Verts et CPNT- s'opposent trait pour trait. Du côté des Verts : des femmes, disposant d'un niveau d'études élevé et habitant les villes -13 % à Paris lors des dernières élections. Du côté de CPNT : des hommes, ayant fait des études courtes et habitant la campagne -15 % en moyenne dans les cantons très ruraux aux mêmes élections. Au-delà de ces stéréotypes bien connus, on peut cependant se demander si, au fond, l'enjeu des Verts et celui de CPNT ne sont pas étrangement proches : dans les deux cas, il s'agit de revendiquer la campagne non plus comme un espace principalement dédié à la production agricole mais reposant principalement sur le paysage et la nature transformés en patrimoine. Il est d'ailleurs frappant de voir que CPNT s'appuie sur une réaction rurale et non pas paysanne : dans les propos publics des responsables du mouvement, on relève nombre de dénonciations des méfaits de l'agriculture intensive et une idéalisation de la campagne " naturelle ". Le conflit avec les Verts ne porte pas sur la " nature " de l'espace rural mais sur son usage et sur ses usagers. Les

⁴ Traïni, C. (2000), *Les braconniers de la politique. Les ressorts de la conversion à CPNT*. Les cahiers du CEVIPOF, Paris.

électeurs et les militants de CPNT revendiquent un droit d'usage -et d'entretien- de l'espace rural par les ruraux d'abord. Les Verts hypostasient la campagne comme un espace naturel et un bien collectif, au même titre que l'air ou l'eau. Mais dans les deux cas, il s'agit bien de renouer avec une conception patrimoniale de l'espace rural, enfoui sous la conversion de la terre en outil de production. Dans les deux cas, implicitement, se dénoue le lien républicain entre la campagne et les paysans.

Du côté des politiques publiques se constitue, progressivement, une nouvelle conséquence de cette conversion de l'opinion publique à la campagne-paysage. Les politiques publiques tendent, elles aussi, à se désindexer de l'équation rural = agricole -et ceci d'autant plus que s'intensifient les mouvements d'opinion dénonçant les méfaits de l'agriculture productiviste et les émotions qu'elle suscite (pollution aux nitrates, bouleversement des paysages, ESB). Parallèlement à la transformation de l'espace rural en système intensif d'exploitation agricole, les pouvoirs publics des années soixante avaient amorcé une politique de protection de l'espace rural naturel, avec la politique des " parcs ". Cette ligne d'action s'est intensifiée dans la dernière décennie du XX^e siècle, sous la pression de l'Union européenne notamment. Aujourd'hui, 10 % de l'espace national est, d'une manière ou d'une autre protégé par une logique de parc ou de zone naturelle sensible. À terme, dans une quinzaine d'années, près de 40 % de l'espace français pourrait se trouver sous ce régime d'exploitation extensive, douce, raisonnée, durable (pour employer les termes en vigueur). L'espace confié aux agriculteurs s'en trouverait amputé d'autant -ne représentant donc plus que 20 % de l'espace national. La politique des pays vient, dans une certaine mesure, conforter cette dissociation entre l'agriculture et la campagne : elle tend à ôter la gestion de l'espace au maillage communal pour le confier à des établissements publics de coopération intercommunale, articulés avec la logique de parc. Compte tenu de l'évolution du personnel politique, le passage de la commune à l'intercommunalité pour la gestion des sols signifie, même en milieu rural profond, que les agriculteurs passent la main.

"Les milieux ruraux et les milieux urbains tendent à nouveau à s'interpénétrer socialement et démographiquement, après plus de trois-quarts de siècle de domination paysanne sur les campagnes."

Or ces deux caractéristiques disparaissent dès lors que l'on " monte " si l'on peut dire, les degrés du système politique local : 17 % encore des conseillers généraux sont agriculteurs et 23, 5 % d'entre eux se classent parmi les " divers " ; 5,1 % des conseillers régionaux sont agriculteurs (l'équivalent de leur poids dans la population active) et 6,3 % se classent parmi les " divers " ; plus significatif encore : 8,1 % des Présidents d'établissements publics de coopération intercommunale sont agriculteurs et seulement 4,1 % se déclarent " divers ".

Ainsi, le personnel dirigeant de la coopération intercommunale est-il sociologiquement moins lié au monde agricole et " apolitique " que celui des conseillers généraux. Une catégorie sociale, notamment en milieu rural, s'affirme comme politiquement dominante : les retraités assurent 49 % des présidences des EPCI de moins de 10 000 habitants⁵. Marginalisation des agriculteurs -les retraités sont loin d'être tous agriculteurs dans la mesure où ils constituent le principal apport démographique des zones rurales- et emprise partisane croissante caractérisent donc l'intercommunalité, y compris en milieu rural. Les incitations pressantes à la coopération communale, via la loi Chevènement et la loi Voynet, ne feront vraisemblablement qu'accentuer ces tendances. Il est d'ailleurs probable que cette mutation de la gestion publique territoriale, à la fois politique et sociologique, provoque des réactions en chaîne, notamment au sein du personnel politique

⁵ Le Saout, R., (2000), " L'intercommunalité, un pouvoir inachevé ", *Revue française de science politique*, 50/3.

départemental. Déjà, les conseils généraux investissent la question urbaine ; déjà, nombre d'entre eux réfléchissent à des modes d'interaction renouvelée ville/campagne qui leur permettent d'échapper au morcellement cantonal -ce qui ne les empêche pas de défendre vigoureusement cette circonscription devant la commission Mauroy, alors même qu'ils tentent de s'en défaire dans la conception de leurs politiques publiques.

LA CAMPAGNE RESIDENTIELLE

Les campagnes, socialement, politiquement et économiquement, s'urbanisent donc. Ce constat ne procède pas tant de l'étalement urbain que de la marginalisation progressive du monde paysan dans la gestion de l'espace rural. Contrairement aux attentes de certains, le dispositif agricole est encore bien vivant et tout à fait solide. Certes, la profession est en partie démoralisée, la confiance dans ses institutions s'érode, elle subit les attaques de l'opinion publique mais ses réseaux sont encore denses et ses relais nombreux. Le coup est venu d'ailleurs : comme si le sol - l'espace rural- ne leur appartenait plus. Déjà, plus de 70 % des agriculteurs vivent à moins d'une heure d'un centre urbain ; déjà, plus de la moitié de la surface agricole se situe dans des zones d'influence urbaines ; déjà les mutations de la gestion territoriale font émerger de nouvelles élites politiques. Mais il y a plus encore : la loi " solidarité et renouvellement urbain " impose des schémas de cohérence territoriale qui, pratiquement, couvrent la majeure partie de l'espace agricole utile. Le monde agricole va se trouver intégré dans des modes urbains de gestion de l'espace, partagé entre une urbanisation diffuse et des espaces naturels protégés où les activités agricoles seront marginales.

Le paradoxe des campagnes en politique est donc désormais celui-ci : le retournement de l'opinion -de l'agriculture au paysage- a plus ébranlé le monopole de la gestion paysanne de l'espace rural que l'affaiblissement de la profession elle-même. L'autre paradoxe est que la fin de ce monopole ne se produit pas dans un contexte de désertification mais, au contraire, de réinvestissement de l'espace rural, soit sur un mode résidentiel -on voit par exemple des secteurs entiers du sud-ouest se spécialiser dans l'accueil de retraités ou de résidents semi-permanents issus de pays de l'Europe du Nord- soit sur un mode patrimonial. Ce n'est pas par évidence que les campagnes rentrent dans le rang de l'ordinaire politique, c'est par repeuplement et incorporation dans l'orbite urbaine. ■

"La loi SRU impose des schémas de cohérence territoriale qui, pratiquement, couvrent la majeure partie de l'espace agricole utile. Le monde agricole va se trouver intégré dans des modes urbains de gestion de l'espace."

BIBLIOGRAPHIE

- ❖ Hervieu, B., Viard, J. (2000), *L'archipel paysan, une majorité devenue minorité*, Les cahiers du centre d'études de la vie politique française, Paris.
- ❖ Kayser, B. (1990), *La renaissance rurale*, Armand Colin, Paris.
- ❖ Le Saout, R. (2000), " L'intercommunalité, un pouvoir inachevé ", *Revue française de science politique*, 50/3.
- ❖ Thiesse, A. M. (1999), *La création des identités nationales*, Seuil, Paris.
- ❖ Traïni, C., (2000), *Les braconniers de la politique. Les ressorts de la conversion à Chasse, pêche, nature et tradition*, Les cahiers du centre d'études de la vie politique française, Paris.
- ❖ Weber, E., (1983), *La fin des terroirs*, Fayard, Paris.