

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ESP&ID_NUMPUBLIE=ESP_126&ID_ARTICLE=ESP_126_0139

La ville au secours de la campagne, une politique urbaine pour protéger l'Angleterre rurale

par Joëlle SALOMON CAVIN

| érès | Espaces et sociétés

2006/3 - 126

ISSN 0014-0481 | ISBN 2-7492-0642-1 | pages 139 à 158

Pour citer cet article :

— Salomon Cavin J., La ville au secours de la campagne, une politique urbaine pour protéger l'Angleterre rurale, *Espaces et sociétés* 2006/3, 126, p. 139-158.

Distribution électronique Cairn pour érès.

© érès. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



II

HORS DOSSIER



La ville au secours de la campagne, une politique urbaine pour protéger l'Angleterre rurale

Joëlle Salomon Cavin

Entre ville et campagne, le cœur des Anglais balance peu. C'est à la seconde que va leur préférence. La *Countryside* est le lieu de vie idéal de la majorité de la population. Les villes, les grandes villes surtout, sont par contre jugées très sévèrement. Sans doute les conditions actuelles de vie dans certains centres urbains alimentent-elles cette mauvaise image mais celle-ci est largement fondée sur la persistance de préjugés anti-urbains hérités de la Révolution industrielle. Le Londres de Dickens hante toujours l'imaginaire collectif.

La mauvaise image de la ville est également nourrie du rapport conflictuel qu'elle entretient avec la campagne. Car la ville est aussi l'agresseur de la *Countryside*. Avec l'étalement urbain, les paysages ruraux s'enlaidissent avant de disparaître. De nombreuses associations, comme le *Council for the Protection of Rural England*, ont été créées pour protéger l'espace rural anglais. Leur combat est d'autant plus légitime qu'il est consacré à un terri-

toire chéri par la population. C'est pourquoi, on peut s'étonner qu'une telle organisation ose se lancer dans les années 1990 dans une politique en faveur de la vie en ville. Que signifie donc le lancement de cette campagne pro-urbaine au sein de l'organisation ? Serait-il révélateur de l'évolution de l'image de la ville et des rapports ville/campagne en Angleterre ?

LES FONDEMENTS DE L'ACTION DU CPRE : LA LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN

Le *Council for the Preservation of Rural England* (CPRE) a été créé en 1926 notamment à l'instigation de Sir Patrick Abercrombie, pionnier de l'aménagement du territoire anglais. La même année, il publiait *The Preservation of Rural England*, ouvrage démontrant l'urgence de créer un organe national de protection des paysages ruraux. Cette coïncidence entre aménagement du territoire et protection est assez emblématique. Tout au long du XX^e siècle, la cause de la protection de la campagne anglaise sera un des moteurs de la politique d'aménagement du territoire (Matless, 1998).

À sa création, le CPRE compte parmi ses membres nombre des associations déjà actives dans le domaine de la protection de l'environnement et des paysages ruraux comme le *National Trust* et la *Society for Preservation of Ancient Buildings*. Conçu comme un organe de pression, le CPRE complétait l'action plus concrète de ces associations. Le CPRE se compose alors principalement d'un petit groupe d'intellectuels membres de l'*establishment* artistique ou littéraire et d'aristocrates. Il est largement soutenu par des personnalités politiques de premier plan¹. Les liens qu'il entretient avec le gouvernement anglais lui permettent de largement influencer les décisions concernant l'espace rural et l'aménagement du territoire (Matless, *op. cit.*).

L'objectif principal que se fixe cette organisation est de lutter contre la destruction des paysages ruraux. La campagne anglaise subissait alors d'importantes transformations (Matless, *op. cit.*²). Le point de vue esthétique apparaît alors comme une des principales motivations de ce mouvement. L'un des premiers chevaux de bataille du CPRE est par exemple l'enlèvement des panneaux publicitaires le long des routes et dans les villages. La défense des paysages ruraux se confond alors avec celle de la patrie elle-même. L'ennemi à combattre est l'étalement urbain. En 1928, l'un des *leaders* du mouvement, Clough Williams-Ellis publie un pamphlet intitulé *England and the Octopus*, suivi en 1937 d'un recueil de textes intitulés *Britain and the*

1. En 1929, trois anciens Premiers ministres (Stanley Baldwin, J. Ramsay Mac Donald, D. Lloyd George) publiaient un article dans *The Times* dans lequel ils accordent leur soutien à l'action entreprise par le CPRE (CPRE, 1996).

2. Plus de 4 millions de nouveaux logements ont été construits, entre les deux guerres en Angleterre, et la plupart, en zone suburbaine.

Beast. L'urbanisation y apparaît soit comme un animal dangereux, soit comme une maladie défigurante qui doit au plus vite être respectivement dompté ou soignée avant que ne soit détruite la partie du territoire la plus chère au cœur des Anglais. Tom Sharp, autre *leader* du CPRE, condamne avec éloquence l'enlaidissement inexorable des campagnes par le processus d'urbanisation : « From dreary towns, the broad, mechanical, noisy main roads run out between ribbons of Tawdry houses, disorderly refreshment shacks and vile, untidy garages. The old trees and hedgerows that bordered them a few years ago have given place to concrete posts and avenues of telegraph poles, to hoardings and enamel advertisement signs. Over great areas there is no longer any country bordering the main roads: there is only a negative, semi-suburbia » (Sharp, 1932).

Les créateurs du CPRE se sont particulièrement battus pour la mise en place d'un cadre légal permettant une délimitation stricte entre les zones urbaines et les zones rurales, cette séparation devant permettre de préserver tant l'intégrité de la campagne que de la ville et prévenir l'apparition de territoires intermédiaires. Abercrombie croyait fermement aux vertus esthétiques de la conservation d'une séparation franche entre ville et campagne (Abercrombie, 1959 [1933]) : « The essence of aesthetic of Town and Country Planning consist in the frank recognition of these two elements, town and country, as representing opposite but complementary poles of influence » et plus loin « Let urbanism prevail and preponderate in the town and let the country remain rural ». Voté en 1947, le *Town and Country Planning Act* institutionnalise cette séparation. Désormais, la gestion de ces deux territoires est confiée à des autorités différentes (*city boroughs* et *administrative counties*). La loi assigne comme principal objectif à l'aménagement du territoire de protéger les zones rurales, en particulier d'un point de vue esthétique (Buller, 1997) et de circonscrire les zones urbaines (*urban countainment*), principe devant permettre de préserver la séparation.

Mais l'application de la loi ne donne pas les résultats escomptés. Le processus d'étalement urbain se poursuit de plus bel. Une retentissante étude publiée en 1973 *The Countainment of Urban England* (Hall et al., 1973) met en lumière les conséquences pernicieuses de la loi elle-même. L'étalement urbain n'a pas été limité. En raison de la généralisation de l'usage de la voiture, des populations de plus en plus nombreuses ont quitté les villes pour aller habiter dans des périphéries de plus en plus éloignées. La conclusion est que loin de limiter l'étalement urbain, la délimitation stricte des zones urbaines et rurales prescrite par le *Town and Country Planning Act* de 1947 a été l'un des puissants moteurs de la périurbanisation. C'est ce que Murdoch et Lowe appellent le « *Preservationist Paradox* » (2003). En protégeant les zones rurales, la législation les a rendues tout simplement plus attractives. Dès que la séparation a été instituée et effectivement mise en œuvre, elle a généré elle-

même sa transgression. Ces espaces censés être préservés des assauts urbains ont attiré en nombre des populations urbaines en mal de nature.

Par la suite, les responsables de la transgression, ceux-là même qui ont quitté la ville pour venir s'installer à la campagne, deviennent les plus farouches défenseurs de la protection des paysages ruraux et de la lutte contre l'étalement urbain (Hall et *al.*, 1973). L'ironie de l'histoire est qu'à partir des années 1960, le CPRE va recruter le gros de ses troupes dans les régions où la périurbanisation est la plus avancée (Murdoch, Lowe, *op. cit.*).

LE TOURNANT URBAIN DU CPRE ?

Alors qu'à l'origine, le CPRE visait à la préservation des paysages situés dans l'aire rurale, ses activités se tournent à partir des années 1970 et dans les années 1980 vers la protection de l'environnement de façon plus générale³. Le CPRE s'associe par exemple à des actions dans les domaines des déchets, de l'énergie et des transports. Cette évolution est illustrée par une modification du nom de l'organisation qui devient *Council for the Protection of Rural England* en 1969⁴. Au cours des années 1990, le CPRE va, pour le moins en apparence, de nouveau élargir son champ militant en lançant une campagne intitulée *Urban footprint*. Comme son nom l'indique, cette campagne a pour objectif de limiter l'empreinte urbaine sur le territoire, objectif qui n'a rien d'une révolution dans la stratégie du CPRE. Là où le discours innove, c'est dans la part accordée à la ville dans la réalisation d'un tel objectif. Pour limiter l'exode urbain, le CPRE milite désormais en faveur de la promotion d'un urbanisme de qualité : « The urban environment needs to be improved so that staying in our towns becomes an attractive alternative to moving out to the countryside [...] Attractive high density housing with shops, offices and leisure facilities close at hand, the whole supported by high quality public transport should be the objective » (Burton, 1994b).

L'idée maîtresse à l'origine de cette campagne est que le futur des zones rurales et urbaines est lié. La protection des premières ne peut se réaliser sans l'amélioration des conditions de vie dans les secondes. Concrètement, cela signifie que l'organisation va mettre en branle tous ses moyens de pression⁵

3. Ces orientations concernent la section nationale du CPRE, les branches locales sont largement demeurées orientées vers la préservation des zones rurales contre de nouveaux développements (voir Murdoch, Lowe, *op. cit.*).

4. Tout en conservant les mêmes initiales, le CPRE change à nouveau de nom en 2003 pour devenir *Campaign to Protect Rural England*. Dans cet article, c'est la dénomination de 1969 qui est utilisée puisque c'est sous ce titre qu'à été lancée la campagne pro-urbaine.

5. Dans les années 1990, le CPRE est considéré comme une organisation ayant une influence certaine sur les politiques du gouvernement. Elle est reconnue comme sachant utiliser très efficacement les médias (Lawson Lucas Mendelsohn, 1999).

pour influencer les politiques tant au niveau national que local afin que les nouveaux projets de construction de logements se situent en ville ou dans les zones déjà largement urbanisées et insister sur l'amélioration des conditions de vie en ville. Cette campagne constitue-t-elle véritablement un tournant dans l'histoire du CPRE ? En définitive, ce message n'est pas franchement différent des discours des pionniers du mouvement, également concernés par l'aménagement des villes. En 1932, Tom Sharp publiait un livre dédié à la fois à l'aménagement des villes et des campagnes considérant déjà que la protection de l'un dépendait de la protection de l'autre : « The problems of town and country have been brought together into one book because they are largely inseparable. The preservation of the one depends on the preservation of the other [...] » (Sharp, 1932). Williams-Ellis pensait également qu'il fallait œuvrer pour rendre les villes attractives car l'amélioration des conditions de vie en ville constituait une partie de la solution au problème de l'enlaidissement des campagnes : « What we must try to do is both to put out the fire – that is, to make town life not merely tolerable but attractive – and also to show how one may in very truth genuinely escape to and live in the real country without offence [...] » (Williams-Ellis, 1929⁶).

Plus généralement, il faut se garder de considérer le CPRE comme un mouvement conservateur et nostalgique et donc comme opposé à tout développement qu'il soit urbain ou rural (Matless, 1998). Ce que Abercrombie et d'autres condamnent par-dessus tout, c'est le laisser-faire des pouvoirs publics qui conduit à l'enlaidissement aussi bien des villes que des campagnes. Ils prônent un aménagement actif du territoire avec comme principal objectif de limiter l'étalement urbain et de protéger les campagnes. Tout au long de son histoire, le CPRE s'est impliqué dans les politiques du logement et de l'aménagement du territoire, deux domaines fortement interconnectés avec la question urbaine.

Cependant, le CPRE a entretenu et entretient encore une relation très ambiguë avec la ville⁷. À ses débuts, en tout cas, il va puiser dans les images du

6. Un bon indicateur de la continuité dans le message délivré par le CPRE est la réédition à deux reprises par cette organisation du livre de Williams-Ellis, *England and the Octopus* en 1975 (avec une nouvelle préface de Lewis Mumford) et en 2001.

7. Quel était l'idéal urbain des créateurs du CPRE ? Il s'agissait en tout cas d'une ville bien délimitée, à l'image de celles que l'on trouvait à l'époque préindustrielle. Clough William-Ellis, quant à lui, habitait un village qu'il avait lui-même construit, Portmeirion (1925-1975). L'architecte voulait démontrer qu'on pouvait mettre en valeur une belle nature grâce à une architecture et un aménagement idoines. Cet exemple, pour anecdotique qu'il soit, laisse transparaître une conception très nostalgique et aseptisée de l'environnement construit. La cité est d'ailleurs si accueillante qu'elle a servi de décor à la série télévisée *Le Prisonnier* dans les années 1960.

rural idyll pour le besoin de ses campagnes (fig. 1). Pour les Anglais, la *Countryside* est à la fois un lieu de vie idéal en relation avec la nature et le lieu privilégié d'incarnation de l'identité nationale (notamment Bodiguel, Lowe, 1989). Abercrombie déclare en 1926 : « Le plus grand monument historique en notre possession, la chose la plus essentielle qui constitue l'Angleterre, est la campagne, le bourg-marché, le village, les haies d'arbres, les chemins, les haliers, les ruisseaux et les fermes » (cité dans Buller, *op. cit.*).



Fig. 1 - Écusson utilisé par le *Council for the Preservation of Rural England* entre 1926 et 1967

(Source : 70 Years of Achievement)

Le problème, c'est que le *rural idyll* est aussi un « *unurban idyll* » voire un « *antiurban idyll* ». En effet, si l'identité nationale anglaise trouve son origine dans la nature, elle se constitue aussi loin de la ville et surtout contre la ville (notamment Short, 1992). Ce sont les horreurs, souvent bien réelles, des villes victorienne qui vont donner une ampleur inédite à l'idéalisation de la

nature. Mais, bien après que les conditions de vie se sont améliorées dans les villes, ces représentations négatives vont demeurer. L'idéalisation de la campagne va, actuellement, toujours de pair avec des représentations anti-urbaines (notamment Lowe, Murdoch, Cox, 1995). Cette relation ambiguë avec la ville explique que les dirigeants du CPRE aient dû prendre quelques précautions et s'assurer du soutien de leurs membres avant de se lancer dans une politique pro-urbaine. Dans son éditorial du *Countryside Campaigner* en 1994, journal du CPRE, la présidente tient à souligner la légitimité de leur action envers la ville. « An urban issue of Countryside Campaigner? There's a risk you will all think we have gone mad » déclare-t-elle, avant de préciser : « CPRE is too often thought of – wrongly – as a body that occupies the rural remparts with “keep out!” slogans and has too little to say about the quality of life for the majority of England's urban and suburban dwellers. So we have decided to come out of the closet and trumpet our commitment to urban England more vocally » (Reynolds, 1994). Cette campagne en faveur des villes est finalement bien acceptée par les membres du CPRE⁸.

En définitive, l'introduction de la thématique urbaine est considérée par les responsables de l'organisation comme un moyen de, potentiellement, diversifier le recrutement de ses membres. Le CPRE cherche en effet à créer de nouvelles branches en zone urbaine et à recruter dans des catégories de populations plus directement concernées par la promotion de la qualité de vie en ville (Burton, 1994a). Par ailleurs, un recrutement plus urbain serait susceptible de donner une plus grande crédibilité à l'organisation. Un audit réalisé à la demande du CPRE en 1999 faisait ainsi apparaître que le CPRE était considéré comme une organisation défendant les intérêts des populations ayant récemment migré dans la campagne (Lawson Lucas Mendelsohn, 1999). Le CPRE recrute en effet la plupart de ses membres à partir des années 1960 parmi ceux qui ont quitté la ville. Ceux-là même qui entretiennent jalousement, une fois installés, la distinction entre ruraux et urbains (Murdoch, Lowe, *op. cit.* ; Lowe, Murdoch, Cox, *op. cit.*). Si le principe de la campagne est accepté, reste un objectif extrêmement ambitieux dans l'Angleterre des années 1990 : donner envie d'aller habiter en ville. Pour des raisons tant matérielles que culturelles, les Anglais ont une très mauvaise image des villes que la plupart cherchent à fuir quand ils le peuvent. Première nation urbanisée, l'Angleterre fut également le pays où se sont certainement

8. Dans un entretien réalisé en 2000, Tony Burton, principal coordinateur de cette campagne, souligne « We agonised over introducing our urban campaign, but our branches went for it straightaway » (archives personnelles Jonathan Murdoch, Cardiff University). Par ailleurs les résultats d'une enquête réalisée par le CPRE auprès de ses membres font apparaître que pour près de 80 % des répondants, la campagne urbaine du CPRE est très importante (Résultats publiés dans *Countryside Campaigner*, Spring 1995, p. 16).

développées le plus précocement des idéologies anti-urbaines (King, 1980 ; Williams, 1985). En partie fondées sur les maux réels des villes industrielles, en partie construites à partir de mythes romantiques, ces idéologies ont entretenu une image négative de la grande ville par opposition à une nature idéalisée.

Par ailleurs, la situation des villes en Angleterre semble s'être beaucoup dégradée ces dernières décennies. Le problème du déclin des centres-villes anglais a été mis en lumière à la fin des années 1970 (Hall, 2002). Les villes se sont retrouvées enfermées dans le cercle vicieux de la dépopulation et du déclin économique, mais elles ont sans doute également pâti d'une politique d'aménagement désastreuse. La *gentrification*, soit la réhabilitation de certains quartiers urbains anciennement ouvriers et/ou industriels, en particulier à Londres et leur réinvestissement par des populations plus aisées, apparaît encore comme un phénomène minoritaire (Butler, Bobson, 2003). Une étude financée par le CPRE et réalisée par des géographes de l'université de Newcastle afin de déterminer l'ampleur et les causes de l'exode urbain en Angleterre (Champion et al., 1998) souligne l'effet repoussoir de la ville dans les années 1990. Elle montre pratiquement la part égale que détiennent le désir de vie à la campagne et la fuite des maux urbains dans les motivations de ceux (de tous âges et toutes catégories) qui quittent la ville. Une grande partie de la population des villes anglaises serait en fait une population captive qui quitterait la ville si elle le pouvait.

Un premier bilan de la campagne en 1998, fait apparaître que le CPRE a peut-être sous-estimé ou pour le moins négligé de traiter de front les préjugés anti-urbains. La campagne en faveur des villes menée par le CPRE va se heurter à l'un des principaux préjugés contre la ville dans le monde anglo-saxon : la densité. Un responsable du CPRE constate que la peur de l'entassement urbain (*Town Cramming*) va constituer un frein puissant, aussi bien pratique que psychologique, à la mise en place d'une politique d'utilisation plus intensive, même si plus qualitative, des espaces urbains (CPRE, 1998a). Tant au niveau national que local, le spectre de l'entassement urbain plane sur les débats concernant l'augmentation de la densité urbaine et finalement met en péril la campagne de promotion de l'habitat en ville (CPRE, 1998a). Le problème de la densité urbaine est certainement un bon indicateur du caractère à la fois concret et culturel de l'hostilité à l'égard de la ville. Le CPRE distingue quant à lui deux origines pour expliquer cette prévention contre la densification (CPRE, 1998a). La première serait l'héritage de la promiscuité des villes industrielles et la croyance qui en découle que la faible densité est un gage de qualité de vie. La seconde serait liée à la faible qualité et au peu d'invention des constructions urbaines des années 1960-1980. Tout projet urbain dense est irrémédiablement associé à la création de tours ou de barres d'immeubles dans un environnement urbain dégradé. Notons que l'exemple de la densité

est emblématique d'un traitement assez maladroit de la question urbaine quand le CPRE se lance dans cette politique de promotion de la vie en ville. L'amélioration de la qualité de vie en ville apparaît au début de la campagne comme un objectif très secondaire, développé pour rendre acceptable l'intensification de l'utilisation du sol.

Dès 1998, le CPRE réoriente sa campagne par des messages qui mettent au premier plan l'importance culturelle et sociale des villes et l'ambition qu'il a de transformer l'image de la ville en Angleterre. Il s'agit dès lors d'un véritable plaidoyer pro-urbain : « The key to the 21st century lies not in abandoning towns and cities but in reclaiming, refurbishing and restoring them to their rightful place as the social, economic and cultural hubs of English life [...] The challenge, and the need, is to kill the image of the city as an alien place where nice folk do not linger » (CPRE, 1998b). Implicitement, le CPRE reconnaît par là le rôle moteur des représentations sociales de la ville et de la campagne dans l'évolution de l'environnement construit. Ces messages insistent sur la nécessité de combattre tant l'image négative de la ville que l'idéalisation du rural. Le CPRE cherche désormais à convaincre qu'un environnement urbain de qualité, avec des conditions de logement attrayantes, peut constituer une véritable alternative à la vie à la campagne. Dans la plaquette intitulée *Going to Town* (fig. 2), le CPRE insiste sur des qualités intrinsèques de la ville : l'animation, les possibilités de travail, la proximité des commerces, la vie de quartier, la sécurité, l'épanouissement des enfants allant à pied à l'école dans des quartiers à leur échelle, etc. En réaction au délicat problème de la densité, le CPRE publie en 1999 une plaquette intitulée *Room to live, places for people* avec comme sous-titre : « We are told our towns and cities are threatened by "town-cramming". Nothing could be further from the truth » (CPRE, 1999). Les villes anglaises ne sont pas menacées par la trop forte densité bien au contraire puisqu'elles se vident de leurs populations et de leurs emplois. La plaquette cherche surtout à convaincre que la densité n'est pas un problème en soi, mais que c'est toujours la qualité de l'urbanisme qui est en cause. Preuve en est que les tours et les barres construites dans les années 1960 sont souvent moins denses que les traditionnelles maisons terrasses géorgiennes. Ainsi, on peut accroître la densité sans mettre en péril la qualité de l'environnement urbain et bien plus, la densification peut être synonyme de qualité de vie et de vitalité. La densité devient partie prenante de la revitalisation de la ville. En parallèle, le CPRE, met l'accent sur les conséquences néfastes d'une urbanisation de faible densité : utilisation forcée de la voiture, gaspillage de terrains, manque de vie, etc.

À partir de ce moment-là de la campagne, on est frappé par l'ampleur des moyens mis en œuvre pour promouvoir efficacement des aménagements urbains de qualité. S'adressant aux responsables politiques, aux urbanistes et

aux promoteurs immobiliers, le CPRE propose des outils pour rendre les villes plus agréables à vivre (tableau 1). Autre exemple, le CPRE mandate un bureau privé de consultants pour réaliser une étude sur l'importance économique et les potentiels du secteur de la rénovation urbaine. Le rapport intitulé *Defining the Urban Regeneration Sector* est publié par le CPRE en 1999.

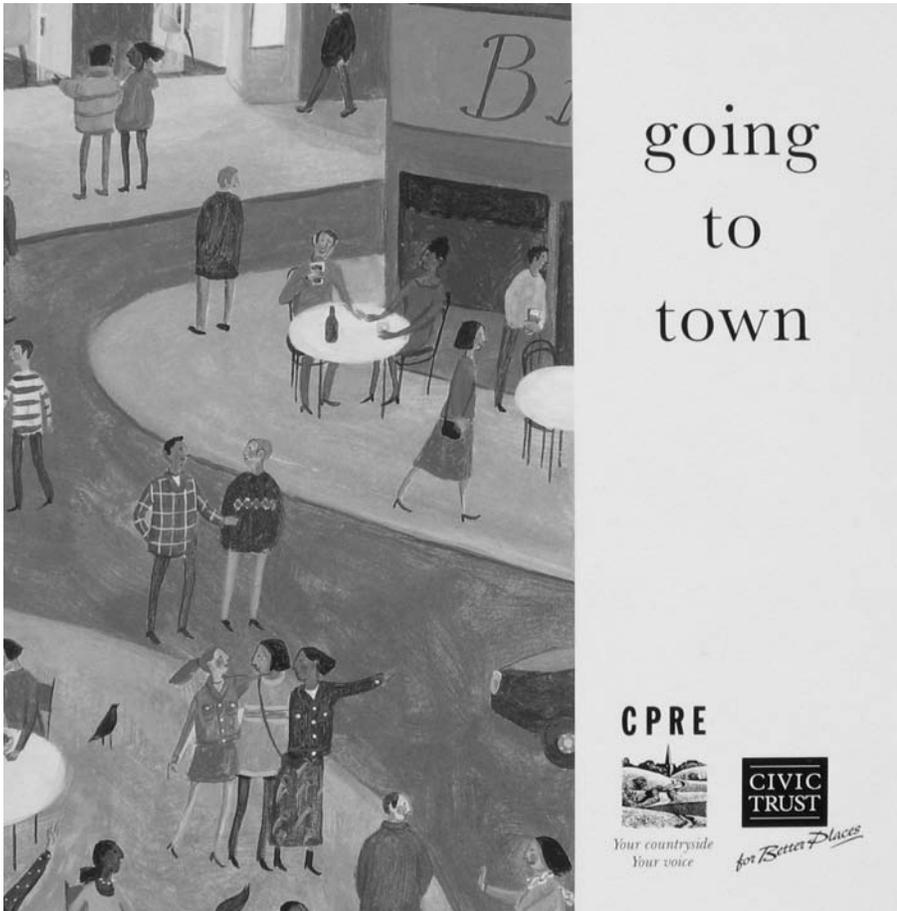


Fig. 2 - Page de couverture d'une plaquette éditée, en 1998, par le *Council for the Protection of Rural England*

Dans ses messages, le CPRE prend toujours garde de lier son programme urbain à ses objectifs traditionnels de protection de l'environnement (Murdoch, Lowe, *op. cit.*) mais on demeure frappé par la tournure résolument urbaine de la campagne menée par cette association traditionnellement concernée par les espaces ruraux. L'amélioration de l'environnement urbain apparaît désormais comme un des objectifs principaux de l'organisation. Le

nouveau message du CPRE suggère en définitive que la campagne est autant, voire mieux, protégée si l'on se concentre sur la qualité du développement urbain plutôt que sur la protection de l'environnement et des paysages.

1	<i>Use density as a positive tool</i>
2	<i>Banish the builders' boxes</i>
3	<i>Tackle traffic</i>
4	<i>Curb parking</i>
5	<i>Save open space</i>
6	<i>Put pedestrians first</i>
7	<i>Mix living, work and leisure</i>
8	<i>Fill empty property</i>
9	<i>See the big picture (Use strategic urban design to lead change, for example by linking and managing the spaces between buildings)</i>
10	<i>Know your potential (Carry out urban capacity study to audit the potential for re-use, development and conversion)</i>

**Tableau 1 - The CPRE urban program
(CPRE, 1999)**

**CONTEXTES D'APPARITION DE LA CAMPAGNE URBAINE DU CPRE :
L'ÉMERGENCE DU LIEN ENTRE DESTRUCTION DU RURAL ET DÉCLIN URBAIN**

De manière générale, on peut constater au sein du gouvernement anglais une évolution assez significative du discours sur la ville au cours des années 1990. Ainsi, au vu de l'extrait qui suit, la façon dont le gouvernement Major traite la question de la relation entre ville et campagne est encore largement marquée par l'opposition et la nécessité de protéger l'un contre les assauts de l'autre. « There are important differences between the countryside and towns and cities. We value the English countryside for its distinctive environment and for rural communities which are smaller and more closely knit. These qualities must not be submerged in our predominantly urban culture, nor must the voice of the countryside be drowned by the clamour of our towns and cities » (DOE, 1995). À l'opposé, le gouvernement travailliste va mettre directement l'accent sur les interdépendances et la nécessité d'une vision conjointe de l'avenir de la ville et de la campagne. « There is no rigid line between rural and urban areas. Town and country are increasingly interdependent, with many people living in the country and working in towns, and many urban dwellers seeking jobs, leisure and relaxation in rural areas. Pressures on the countryside have much to do with the quality of life in towns » (DETR, 1999).

L'évolution du discours sur la ville du gouvernement anglais en même temps que celui du CPRE et en particulier la reconnaissance du lien inextricable entre évolution du territoire rural et évolution du territoire urbain est sans doute indissociable de l'émergence du principe de développement durable dans les politiques publiques à partir des années 1990⁹. De manière générale, ce principe induit la prise en compte plus globale des zones urbaines et rurales, en mettant l'accent sur les relations systémiques entre les unes et les autres. En outre, le développement durable confère un rôle de premier plan à la ville. Les formes urbaines compactes sont désormais associées au développement durable du territoire. La renaissance urbaine devient l'instrument incontournable d'un développement durable du territoire.

Notons que le CPRE n'est pas la seule organisation concernée par la protection de l'environnement à avoir amorcé ce changement de perspective. *Friends of the earth* sont à l'origine d'un rapport intitulé *Tomorrow : a Peaceful Path to Urban Reform* (Rudlin, 1998) où l'on peut lire que leur ambition est de mettre un terme aux préjugés anti-urbains et de faire revenir la population en ville. Parodiant le titre du célèbre livre de Ebenezer Howard, *To-morrow a Peaceful Path to Real Reform*, les auteurs de ce rapport soulignent que l'on ne peut plus continuer à construire hors la ville, comme l'inventeur des cités jardins le préconisait, mais dans la ville. Dans le même sens, le WWF britannique s'est associé au CPRE pour le lancement d'une étude sur les possibilités d'une réflexion conjointe sur le futur des zones urbaines et rurales en Angleterre (Office for Public Management, 2000).

La politique urbaine du CPRE trouve, sinon son origine, du moins un événement moteur avec la publication par le département de l'environnement en 1995 d'une étude dans laquelle une projection fait apparaître que 4.4 millions de nouveaux logements devront être construits entre 1991 et 2 016 (cité par Murdoch, Lowe, *op. cit.*). Les nouveaux logements étant en majorité construits dans des zones situées en périphérie des villes, une telle projection signifie concrètement l'ouverture de quantité de nouveaux terrains à la construction. Le tollé provoqué par ces données¹⁰ donne l'occasion au gouvernement Major de lancer un grand débat sur la question du logement (DETR, 1998). Cette politique se concrétise dans un premier temps par la création de *l'Urban Task Force*, groupe de réflexion dont la mission est de déterminer les

9. Dès la fin des années 1980, le CPRE fait pression pour que le développement durable soit inclus dans les objectifs du gouvernement anglais. Le principe fait son apparition au début des années 1990. Il apparaît par exemple en 1992 dans les objectifs de la politique d'aménagement (DOE, 1992) et il est difficile depuis lors de trouver un document dans ce domaine où il n'apparaisse pas (Murdoch, Lowe, *op. cit.*).

10. Le CPRE et d'autres organisations réagissent notamment contre la méthode de projection et des résultats dangereux en tant que prophéties auto-réalisatrices (*self-fulfilling prophecy*).

causes du déclin des villes en Grande-Bretagne et de proposer des solutions pratiques pour la mise en œuvre d'une « Renaissance urbaine ». L'idée que le développement des zones urbaines et rurales est inextricablement lié est à nouveau au cœur de la réflexion : « Ultimately, town and country are independent. The welfare of one cannot be secured at the expense of the other » (Urban Task Force, 1999). Ce groupe va proposer plus d'une centaine de recommandations dans des domaines comme l'urbanisme, les transports ou le management de projets. Le CPRE va très directement soutenir l'*Urban Task Force* (Murdoch, Lowe, *op. cit.*). Tony Burton, principal promoteur de la campagne urbaine du CPRE était l'un des quatorze membres de l'*Urban Task Force*. Le CPRE va ensuite militer pour que les objectifs proposés par l'*Urban Task Force* soient incorporés dans la nouvelle politique du logement du gouvernement. La *Planning Policy Guidance 3* (DETR, 2000) ira totalement dans le sens escompté par le CPRE. Cette politique fait clairement le lien entre la protection des aires rurales et de la nature et l'amélioration de l'environnement urbain. L'objectif principal est de limiter l'étalement urbain en faisant en sorte que 60 % des nouveaux logements se situent dans des zones déjà urbanisées à l'horizon 2008. Pour y parvenir le gouvernement met l'accent sur la nécessité de promouvoir la qualité des nouveaux projets de logement urbain et des espaces publics.

Le CPRE continue désormais de suivre et autant que faire se peut, d'influencer la politique urbaine du gouvernement. Le CPRE est également très actif au niveau local. En 2000, il lance les *Sprawl Patrol*¹¹, groupes de pression chargés localement d'assurer la mise en œuvre des objectifs de la PPG3.

VERS DE NOUVEAUX RAPPORTS VILLE/CAMPAGNE

La campagne urbaine du CPRE pourrait bien illustrer l'émergence de nouveaux rapports entre ville et campagne, et partant d'une image plus positive de la ville en Angleterre. En s'inspirant de la démarche élaborée par Nicole Mathieu pour le cas français, le tableau 2 tente de « construire le récit historique des relations entre ville et campagne » (Mathieu, 2004) en Angleterre au travers de l'étude du cas du CPRE. Il s'agit d'une esquisse du rapport entre le changement des valeurs associées à la relation ville/campagne et à la ville, les principes territoriaux dominants et les pratiques habitantes.

Ce schéma distingue trois périodes d'inégale durée : la période des rapports traditionnels (entre les années 1920, date de création du CPRE, et les années 1970), la période de transition dans les années 1970-1990 et la période des relations nouvelles, depuis lors. Les valeurs associées à la relation ville/campagne ont bien sûr évolué entre les années 1920 et les années 1970,

11. Voir www.cpre.org.uk, rubrique *Sprawl Patrol*

cependant nous posons l'hypothèse que durant cette période, cette relation a constamment été marquée par l'opposition. La période de transition commence au moment où le CPRE se tourne vers une politique environnementale plus globale et se termine avec le lancement de sa politique urbaine.

	1 – Relation traditionnelle	2 – Transition 1970-1990	3 – Relation nouvelle
Représentation des rapports ville/campagne	OPPOSITION	INTERDÉPENDANCE	SOLIDARITÉ
Représentation de la ville	AGRESSEUR	VICTIME	SAUVEUR
Principes territoriaux	SÉPARATION	SÉPARATION	GESTION CONJOINTE
Pratiques habitantes	MIGRATION VERS CAMPAGNE	MIGRATION VERS CAMPAGNE GENTRIFICATION	RÉINVESTISSEMENT URBAIN ?

Tableau 2 - Évolution des relations villes/campagnes au travers de l'exemple du CPRE

1. Traditionnellement, la relation ville/campagne était fondée sur l'opposition. Cette opposition prend sa source au cœur de la culture anglaise qui idéalise la campagne en même temps qu'elle dévalorise le monde urbain. Même si le CPRE ne critique pas directement la ville, il entretient l'opposition en puisant dans les images du *Rural idyll* pour justifier l'importance de sa tâche de conservation et de protection. Dans le même temps, c'est indirectement la ville au travers de la dynamique urbaine qui est montrée du doigt comme agresseur de la campagne. C'est en ville que se situe le centre nerveux de la pieuvre dont les tentacules dévorent la campagne.

La solution politique demandée par le CPRE est la définition d'une séparation entre territoires urbains et ruraux. Cette césure est finalement instituée par le *Town and Country Planning Act*. L'opposition entre ville et campagne se trouve ainsi instituée à tel point que certains commentateurs ont parlé de « *Town versus Country Planning Act* » de 1947 (Cherry, Rogers, 1996 ; cité par Murdoch, Lowe, *op. cit.*).

Aussitôt instituée dans le droit, cette séparation a eu comme conséquence la transgression dans les pratiques. De nouveaux habitants venus des villes migrent dans une campagne rendue d'autant plus attractive que protégée et séparée de la ville.

2. Avec l'introduction de préoccupations plus environnementales à partir des années 1970, puis l'émergence du principe de développement durable à partir de la fin des années 1980, les représentations des relations ville/campagne évoluent vers l'interdépendance.

Le principe de l'opposition ville/campagne montre très concrètement ses limites avec les effets pervers de la loi de 1947. Dans le territoire, villes et campagnes se sont trouvées de plus en plus imbriquées.

Petit à petit, la ville passe du statut d'agresseur à celui de victime : tant la ville que la campagne ont pâti du départ des populations vers la périphérie. L'étalement urbain s'est accompagné du déclin démographique et économique des villes-centres alors que le territoire rural a été mité par l'avancement de l'urbanisation. Les territoires urbains et ruraux sont de plus en plus perçus comme des vases communicants. L'environnement s'est partout détérioré.

La ville commence à être réinvestie par des populations issues de la classe moyenne. Certains quartiers en déclin des centres-villes sont rénovés. Mais ce mouvement demeure minoritaire. L'exode urbain se poursuit.

Durant cette période de transition, il semble qu'en dépit de l'évolution en cours des représentations, les principes qui orientent la politique territoriale anglaise demeurent encore marqués par l'opposition ville/campagne.

3. Et finalement, c'est l'image d'une solidarité ville/campagne qui émerge. Non seulement la ville n'est plus l'agresseur de la campagne mais elle constitue l'instrument incontournable de sa protection. *Cities to the Rescue* titre un article du *Countryside Companion* en 1994. C'est de la ville que viendra le salut de la campagne.

Au niveau des principes territoriaux, il ne s'agit plus de protéger unilatéralement une campagne vulnérable confrontée aux assauts urbains, mais d'améliorer conjointement un milieu urbain négligé afin de limiter l'exode urbain et donner envie d'aller habiter en ville.

Reste à savoir quelles relations l'évolution des rapports villes/campagnes, illustrée au travers de l'exemple du CPRE, de même que ce discours positif sur la vie en ville, entretiennent avec les représentations et les pratiques habitantes. La politique urbaine du CPRE ou la politique de Renaissance urbaine du gouvernement constituent-elles les symptômes de l'évolution structurelle de la représentation collective de la ville en Angleterre ? Accompagnent-ils l'émergence d'un mouvement de réinvestissement des espaces urbains ? Il serait prématuré de répondre à ces questions.

Le phénomène de *gentrification* illustre l'émergence d'un nouveau rapport à la ville de certaines catégories de population. Mais par ailleurs, les enquêtes sur le logement réalisées dans les années 1990 indiquent qu'en majorité les Anglais cherchent à fuir la ville et à habiter à la campagne. Même

si on constate ces dernières années une augmentation relative des migrations vers les grands centres urbains (Allinson, 2004), les villes anglaises continuent de perdre leur population.

CONCLUSION

La clé de la campagne pro-urbaine du CPRE est donc la reconnaissance de la liaison inextricable entre évolution des territoires urbains et ruraux. Cette relation signifie concrètement que si on veut préserver efficacement les territoires ruraux, il faut également promouvoir la qualité des conditions de vie en ville. Il est illusoire de vouloir protéger la campagne contre les assauts urbains sans se soucier des raisons qui font que les populations quittent les villes.

Cette reconnaissance, directement en relation avec la diffusion du principe de développement durable, va à l'encontre des représentations négatives de la ville comme agresseur de la nature, représentations qui, depuis la Révolution industrielle, n'ont cessé de se perpétuer dans les modèles de penser le territoire. Elle réconcilie ville et campagne au sein d'un système de valeurs et d'actions qui met au premier plan les relations et les solidarités nécessaires entre territoires. Elle donne l'occasion à la ville de retrouver la fonction positive d'un lieu de vie qui peut être supportable pour l'homme et se développer en harmonie avec son environnement ; une ville dont le développement soutenable permettra de protéger la campagne.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALLINSON, J. 2004. « The beginnings of an urban renaissance ? », *Town and Country Planning*, August, p. 228-231.
- ABERCROMBIE, P. 1959 (1933). *Town and Country Planning*, Oxford, Oxford University Press.
- BODIGUEL M. ; LOWE, P. 1989. *Campagne britannique, campagne française : histoires, images, usages au crible des sciences sociales*, Paris, L'Harmattan.
- BULLER, H. 1997. « La Countryside britannique : un espace symbolique », dans M. Jollivet (sous la dir. de), *Vers un espace rural post-industriel*, Paris, L'Harmattan.
- BURTON, T. 1994a. *CPRE urban initiative*, Policy Committee, London, CPRE.
- BURTON, T. 1994b. « Town and country campaigning », *Countryside Campaigner*, autumn, p. 3-5.
- BUTLER, T. ; BOBSON, G. 2003. *London Calling, The Middle Classes and the Remaking of Inner London*, Oxford, Berg.
- CHAMPION, T. ; ATKINS, D. ; COOMBES, M. ; FOTHERINGHAM, S. 1998. *Urban Exodus, a report for the CPRE*, London, University of Newcastle upon Tyne.
- CPRE, 1996. *70 years of achievement*, London, CPRE.
- CPRE, 1998a. *Policy Committee Report, 16 July 1998*, London, CPRE.

- CPRE, 1998b. *Going to town*, London, CPRE.
- CPRE, 1999. *Room to live, Places for people*, London, CPRE.
- CPRE, 1999. *Renaissance Pays, Counting the benefits of urban regeneration*, CPRE, London, April.
- DOE, 1992. *Development Plans and Regional Policy Guidance*, Planning Policy Guidance notes (PPG 12), London, HMSO.
- DOE, 1995. *Rural England : a nation committed to a living countryside*, London, HMSO.
- DOE, 1995. *Projection of households in England to 2016*, London, HMSO.
- DETR, 1998. *Planning for the Community of the future*, London.
- DETR, 1999. *Rural England : A discussion document*, London.
- DETR, 2000. *Planning policy guidance 3 : housing*, London.
- HALL, P. ; THOMAS, R. ; GRACEY, H. ; DREWETT, R. 1973. *The containment of urban England*, vol. 2, London, Allen and Unwin.
- HALL, P. 2002. *Urban and Regional Planning*, London, Routledge.
- HARLEY, S. 1994. « Cities to the rescue », *Countryside Campaigner*, autumn, p. 12-13.
- KING, A. D. 1980. « Historical patterns of reactions to urbanism : the case of Britain, 1880-1939 », *International Journal of Urban and Regional Research* 4, p. 453-467.
- LAWSON LUCAS MENDELSON. 1999. *CPRE Reputation Audit*, commissioned by CPRE, unpublished.
- LOWE, P. ; MURDOCH, J. ; COX, G. 1995. « A civilised retreat ? Anti-urbanism, Rurality and the Making of an Anglo-Centric Culture », dans P. Healey, S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham, A Madani-Pour (sous la dir. de), *Managing Cities, The New Urban Context*, London, John Wiley & Sons Ltd.
- MATHIEU, N. 2004. « Relations ville-campagne : quel sens, quelle évolution ? », *Pour* n° 182.
- MATLESS, D. 1998. *Landscape and Englishness*, London, Reaktion books Ltd.
- MURDOCH, J. ; LOWE, P. 2003. « The preservationist paradox : modernism, environmentalism and the politics of spatial division », *Transactions of the Institute of British Geographers* n° 28, p. 318-332.
- OFFICE FOR PUBLIC MANAGEMENT. 2000. *Urban and Rural Futures*, un rapport pour le CPRE et le WWF-UK, London.
- RUDLIN, D. 1998. *Tomorrow : a peaceful path to urban reform*, rapport de recherche pour Friends of the Earth, Manchester, Urbed.
- REYNOLDS, F. 1994. « Leader », *Countryside campaigner*, autumn.
- SHARP, T. 1932. *Town and countryside*, London, Allen and Unwin.
- SHORT, B. 1992. *The English Rural Community*, Cambridge, Cambridge University Press.
- URBAN TASK FORCE. 1999. *Towards an urban Renaissance*, final report of the Urban Task Force, London, DETR.
- WILLIAMS-ELLIS, C. 1929. *England and the Octopus*, London, Bles.
- WILLIAMS-ELLIS, C. 1937. *Britain and the Beast*, London, JM Dent.
- WILLIAMS, R. 1985. *The Country and the City*, London : The Hogarth Press.

ANNEXE*Remerciements*

Cette recherche a été rendue possible grâce à une bourse accordée par le Fonds national suisse de la recherche scientifique. Je remercie le professeur Jonathan Murdoch du *Department of City and Regional Planning* de l'université de Cardiff qui m'a confié ses archives et fait profiter de ses connaissances du CPRE ainsi que Nicole Mathieu, directeur de recherche émérite au Ladyss, pour ses précieuses remarques. Je tiens également à remercier au sein du CPRE, Henry Oliver, responsable de la politique d'aménagement ainsi que Oliver Hilliam, bibliothécaire, pour leur aimable collaboration.

Abréviations

CPRE : Council for the Preservation of Rural England puis Council for the Protection of Rural England puis Campaign to Protect Rural England.

DETR : Department of the Environment, Transports and Regions.

DOE : Department of the Environment.

PPG : Planning Policy Guidance.

WWF : World Wide Fund for Nature.