

12/8/2016

## **Eloge de l'arrière, repenser le rôle des campagnes à l'ère de l'anthropocène**

Marjorie JOUEN<sup>1</sup>

La communauté scientifique internationale s'accorde désormais à reconnaître que nous sommes entrés, depuis un bon demi-siècle, dans une nouvelle ère géologique dénommée anthropocène. L'influence démesurée de la présence humaine sur notre planète, ses ressources naturelles, son climat, sa faune et sa flore caractérise de cette ère. Raisonner en 2017 pour anticiper les politiques publiques de 2027, comme nous le faisons en 1947<sup>2</sup>, en 1963<sup>3</sup> ou même en 1997<sup>4</sup>, n'est plus possible. Autrement dit, il est grand temps de renoncer à s'appuyer principalement sur un indicateur tel que le PIB pour en déduire un niveau de développement socio-économique enviable.

Pourtant c'est encore sur la base d'une corrélation entre le PIB et la concentration de population, que la plupart des comparaisons territoriales portent au pinacle les villes, en particulier les plus grandes, et discréditent par la même occasion les campagnes, moins densément peuplées. Le corollaire de cette analyse, aujourd'hui prédominante, est le classement des territoires, sur une échelle unique, en postulant que la diminution des écarts doit s'effectuer par le rattrapage des plus avancés par les retardataires.

Le présent texte entend proposer une vision alternative, libérée de ce double présupposé implicite qui aggrave la perception des inégalités territoriales sans parvenir à les réduire. La nouvelle approche conduirait à transformer le défi que les politiques publiques doivent relever: il consisterait à garantir la coexistence de différents modèles de développement pour des territoires dissemblables, afin de parvenir à un meilleur équilibre territorial.

### **Des critères trop réducteurs pour saisir toute la gamme des situations territoriales**

L'appréciation des écarts territoriaux s'appuie sur des données statistiques qui peuvent presque varier à l'infini puisque touchant l'ensemble des caractéristiques attachées à des territoires et aux populations qui y résident : données économiques, sociales, financières, démographiques, culturelles, politiques, climatiques, géologiques, etc. Toutefois, ces données ne se voient pas accorder un poids équivalent dans la décision politique. Lorsque l'analyse des disparités conduit à l'adoption de politiques publiques dites de développement ou qu'elle vise à mesurer le dynamisme d'un territoire, le PIB y tient une place prépondérante et presque incontestée.

Ainsi, au niveau européen, bien que le PIB/habitant soit utilisé par la politique européenne de cohésion comme critère central d'allocation des fonds aux régions, ses insuffisances ont été soulignées dès le début des années 90 et l'ajout de critères complémentaires a été régulièrement proposé mais le plus souvent rejeté. Le principal amendement à la règle est

---

<sup>1</sup>Conseillère externe de Notre Europe - Institut Jacques Delors ([www.institutdelors.eu](http://www.institutdelors.eu)), co-auteure du rapport *Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe* (2016)

<sup>2</sup> Date de la publication du célèbre *Paris et le désert français* par Jean-François Gravier

<sup>3</sup> Date de création de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale)

<sup>4</sup> Date de lancement de l'exercice de prospective de la DATAR « France 2020, mettre les territoires en mouvement »

venu de l'introduction en 2009 de la notion de cohésion territoriale dans le Traité de Lisbonne<sup>5</sup>. En France, même si la tradition tendait à donner la prééminence aux données physiques dans les analyses territoriales, l'adaptation de l'appareil statistique national aux exigences d'Eurostat a progressivement conduit à faire du PIB un indicateur-clé.

Les limites d'un tel raisonnement et l'inefficacité de l'arsenal des politiques publiques basées sur une vision linéaire des trajectoires de développement sont progressivement apparues avec le constat d'un creusement des écarts entre des territoires de plus en plus petits. Le phénomène de polarisation spatiale à petite échelle (quartiers urbains ou zones rurales) reflète autant le cumul des handicaps physiques, d'ordre historique ou politique, les comportements d'évitement et de ségrégation des populations, que les effets d'une économie globalisée. Ainsi, les avantages comparatifs d'un territoire ne s'apprécient plus uniquement au regard de sa compétitivité économique et de son profil d'innovation, mais aussi au vu des conditions de vie, d'harmonie sociale, de vitalité démocratique qui le caractérisent, sans compter son degré d'exposition à la raréfaction des ressources naturelles et aux aléas climatiques.

Au milieu des années 1990, l'invention du mot « glo-cal » a semblé ouvrir une brèche dans la conception dichotomique séparant les plus avancés et les retardataires, en réhabilitant une certaine autonomie de décision et d'action au niveau local. Ce néologisme tentait d'éviter la marginalisation définitive des territoires fortement touchés par la libéralisation des échanges ou des groupes de personnes subissant une nette dégradation de leurs conditions de vie, tentés par une résistance (avec la construction d'un contre-modèle) ou un « refus » (comme en équitation) devant l'obstacle du changement de « monde »<sup>6</sup>. Toutefois, par une sorte de compromis bancal, cette formule plaçait les acteurs de terrain dans une situation de grand écart. D'une part, ils étaient autorisés à déroger à la règle générale et uniforme pour remédier aux problèmes locaux mais, d'autre part, ils étaient sommés de ne pas oublier les forces du commerce mondial dont le jeu restait prédominant. Et, de fait, les espoirs de voir s'affirmer progressivement « par en bas » un nouvel ordre plus raisonnable, plus convivial et plus responsable à l'égard de la nature, autrement dit un nouveau modèle de développement, n'ont pas été exaucés. Récemment, quelques optimistes se sont largement exprimés avant la COP 21 pour nous assurer que nous avons tous notre pierre à apporter à la construction du mur contre le changement climatique. Certes, on aimerait croire qu'il existe bien « Des solutions locales au désordre global », pour reprendre le titre d'un film de Coline Serreau, ou que « Demain ! », celui du film de de Cyril Dion et Mélanie Laurent, est déjà présent dans les nombreuses pratiques prometteuses de milliers de personnes dans le monde et qu'il suffirait d'agglomérer. Mais ce serait sous-estimer les multiples forces et intérêts, qui se sont ligüés depuis deux décennies pour limiter la portée du développement endogène et qui restent actifs.<sup>7</sup>

En effet, les discours les plus audibles adressés aux habitants des zones en difficulté, en déclin ou en crise, sont aujourd'hui presque caricaturaux. Certains économistes leur conseillent de fuir le territoire au plus vite vers des zones plus denses, plus productives et

---

<sup>5</sup> L'article 174 du TFUE stipule « une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents, telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et montagneuses »

<sup>6</sup> Sur base de plusieurs exemples historiques, une telle attitude a été très bien décrite et théorisée par Karl Polanyi en 1944 (*La grande transformation*, traduction Gallimard 1983)

<sup>7</sup> Marjorie Jouen, « Le développement local endogène, éternel parent pauvre des stratégies de développement ? » in *Population et avenir*, n°97 hors-série (mars 2008)

plus créatives. Les populistes leur suggèrent plutôt d'ériger des remparts après avoir chassé les étrangers et de nier ce qui se passe alentour, ce qui revient à s'engager dans une phase d'appauvrissement et de régression. Aucune de ces préconisations n'est satisfaisante, ni réaliste !

L'égalité des territoires, portée en 2012 par un candidat devenu Président de la République et par une ministre issue du parti écologiste, a pu faire figure de voie médiane. Quatre ans plus tard, cette promesse reste toutefois source de doutes et de scepticisme, faute d'être parvenue à produire des résultats tangibles dans les territoires concernés<sup>8</sup>. Les revendications des associations représentant les banlieues, les communes rurales, les territoires de montagne et du littoral, ainsi que l'Outre-mer ou les zones frontalières n'ont pas faibli. L'énoncé de cette liste montre en tous cas qu'un traitement identique ne saurait constituer une solution et qu'il convient de répondre plus spécifiquement à des situations différenciées. De plus, si l'égalité des territoires constitue probablement un concept analytique intéressant et même un bon slogan « politique », elle n'a pas de pouvoir mobilisateur ou de puissance évocatrice pour les habitants ou les acteurs territoriaux.

La densité de population est souvent utilisée comme critère pour saisir les écarts territoriaux à une échelle plus petite que celle des régions. Toutefois, face au mouvement général d'urbanisation – 70% des Français<sup>9</sup> habitent aujourd'hui dans des villes ou des communes situées dans l'aire d'influence d'une ville – les chercheurs et gestionnaires publics admettent que la distinction rural-urbain basée sur la densité de population n'est plus opérationnelle. Elle conserve seulement une certaine pertinence pour caractériser les obstacles en termes d'accessibilité des zones les moins denses. En effet, les équipements collectifs (investissement et fonctionnement) sont plus difficiles à rentabiliser pour un faible nombre d'utilisateurs ; ce problème explique en partie le retard persistant dans leur mise à niveau ou leur modernisation quand des montages financiers spécifiques n'ont pas été institués. Sur le plan économique, toutes proportions gardées, l'industrie occupe davantage d'actifs ruraux que d'actifs urbains et l'agriculture ne détermine plus directement ou indirectement la plupart des activités dans les campagnes. D'un point de vue sociologique, les modes de vie se sont beaucoup rapprochés, du fait du développement des moyens de communication (automobile, téléphone, télévision, Internet) et des mobilités résidentielles voulues ou contraintes selon les âges de la vie (installation à la campagne d'actifs urbains ou de retraités, et en ville d'étudiants ou les jeunes actifs)<sup>10</sup>. Ainsi, les projets collectifs<sup>11</sup> innovants associés au développement durable, tels que les circuits courts alimentaires, l'autonomie énergétique, la mobilité douce ou l'épargne de proximité, sont aussi bien portés par des ruraux que des urbains. En France (mais pas dans les autres pays européens), le seul taux pour lequel les zones de faible densité sont particulièrement bien dotées est celui du nombre d'élus par habitant<sup>12</sup>.

Dans le prolongement des théoriciens de la nouvelle économie géographique<sup>13</sup>, l'association entre le PIB et la densité de population a conduit à une représentation cartographique

---

<sup>8</sup> Claudy Lebreton, Marjorie Jouen et Clara Boudehen, *Une ambition territoriale pour la France en Europe, Rapport de la Mission sur l'aménagement du territoire – refonder les relations entre Etat et collectivités territoriales* (2016) (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000382.pdf>)

<sup>9</sup> Données INSEE, sachant que Eurostat retient plutôt 41% en utilisant un seuil de population nettement plus élevé que 2 000 habitants

<sup>10</sup> Les reportages d'installations réussies et de reconversion professionnelle alimentent depuis 20 ans le magazine *Esprit Village*.

<sup>11</sup> *L'innovation dans les Parcs naturels régionaux, Livre blanc*, Fédération nationale des PNR (octobre 2015)

<sup>12</sup> Près de 80% des élus municipaux sont issus de communes de moins de 100 habitants

<sup>13</sup> Paul Krugman

faisant penser aux tâches de la peau d'un léopard<sup>14</sup> ou à la carte d'un archipel<sup>15</sup>, excluant les territoires peu denses. A la fin du siècle dernier, les géographes et prospectivistes européens<sup>16</sup> ont ainsi qualifié de « diagonale du vide » ou « diagonale aride » la large bande orientée nord-est / sud-ouest s'étendant de la frontière du Luxembourg et du Land allemand de Sarre à l'Alentejo et l'Algarve. Ainsi, la France des aires urbaines ressemble à une galaxie, avec quelques étoiles plus ou moins brillantes et du vide autour. De vastes territoires ruraux et leurs habitants relèvent de « zones blanches », parfois qualifiées d'« espaces interstitiels ». Internationaux, européens ou nationaux, de tels qualificatifs ne poussent ni à s'intéresser à ces territoires, ni à se mobiliser pour leur développement<sup>17</sup>.

### **Renverser l'ordre d'importance des territoires du « front » vers ceux de « l'arrière »**

Les images ont un pouvoir évocateur sans pareil. Ainsi, peuvent-elles être désobligeantes et pénalisantes quand des territoires ou des populations sont associés à la périphérie, la relégation, le vide ou le désert. Elles peuvent au contraire être flatteuses quand elles renvoient à celles du cœur, de l'avant-garde ou de la locomotive. Depuis 20 siècles, mais nous pourrions probablement remonter à l'Antiquité gréco-romaine, la civilisation occidentale a toujours prôné le regard vers l'avant, le mouvement, la tête, le front en jouant avec la métaphore militaire. Avec les Lumières, c'est le progrès « quoi qu'il en coûte » qui est devenu notre principal guide et qu'il a fallu privilégier. Les dégâts environnementaux et sociétaux, produits par le modèle de développement industriel ainsi poussé, ont été dénoncés depuis plusieurs décennies sans pour autant entraîner de révision majeure des habitudes : le développement est devenu obligatoirement « durable » mais les comparaisons entre territoires ou personnes ont continué d'être effectuées majoritairement sur la base des critères anciens, en considérant que les efforts de rattrapage étaient unidirectionnels.

Pour rompre avec cette routine mentale, nous devons nous affranchir des notions temporelles, telles que le retard, l'accélération, l'avance, pour parvenir à qualifier la situation dans laquelle se trouvent les territoires : celle d'une confrontation à l'inconnu<sup>18</sup> et de la nécessité de mobiliser de nouvelles ressources pour y faire face. A cette fin, essayons d'utiliser une représentation plus contemporaine, celle de « l'arrière » et celle du « front » où chaque territoire, peu importe sa densité de population, sa localisation et ses caractéristiques socio-économiques ou géographiques, retrouverait une fonction.

En effet, l'histoire nous a enseigné - comme pendant la guerre de tranchées de 1914-18 - que « l'arrière » pouvait être le lieu essentiel de ressources pour le « front ». Cette image est aujourd'hui reprise dans la description de l'organisation de la production et du monde du travail tertiairisé et numérisé. Pierre Veltz<sup>19</sup> explique ainsi que « *les emplois d'arrière sont de plus en plus invisibles mais très qualifiés, tandis que les emplois du front, en contact avec le public, sont beaucoup plus nombreux mais de qualification très variable* ». Sa traduction territoriale fait des grandes villes et notamment des métropoles, non plus des locomotives

---

<sup>14</sup> Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires : économie d'archipel* PUF (1996 / 2005)

<sup>15</sup> Jean Viard, *Société d'archipel*, Editions de l'Aube (1994)

<sup>16</sup> Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) a été approuvé au Conseil informel des ministres européens de Postdam en mai 1999

<sup>17</sup> Marjorie Jouen, Nadège Chambon, Guillaume Dhérissard *L'UE et ses territoires ruraux, un héritage encombrant au XXI<sup>ème</sup> ?* Synthèse d'une recherche conduite pour l'Institut Jacques Delors et Sol & Civilisation (2014)

<sup>18</sup> La notion de « transition » déclinée selon de multiples thèmes est d'ailleurs de plus en plus utilisée. Voir notamment Pascal Chabot, *L'âge des transitions*, PUF (2015)

<sup>19</sup> Pierre Veltz, *La société hyperindustrielle et ses territoires*, Futuribles n°409 (novembre -décembre 2015)

de l'économie, des générateurs ou des aspirateurs de richesses, mais des territoires « en ligne de front »<sup>20</sup>. Une telle vision a déjà été partiellement développée dans la contribution française<sup>21</sup> pour la Conférence ONU-Habitat III qui se tiendra en octobre 2016 à Quito. Il y est expliqué que les villes se trouvent les premières confrontées à l'obligation d'inventer les solutions aux maux contemporains créés par notre modèle de développement, que ce soit l'exclusion sociale, l'accroissement des inégalités, la congestion des transports, le bruit, la pollution atmosphérique et les émissions de gaz à effets de serre, etc.

Dans ces conditions, les campagnes ne sont pas en situation de rivalité ou de dépendance vis-à-vis des villes, mais en complémentarité potentielle. Les unes ne sont pas moins dotées que les autres ; elles ne vivent pas à leurs crochets ; elles ne sont pas forcément avides d'atteindre un niveau moyen. Elles sont différentes dans leur composition, leur organisation et leurs ambitions. Elles détiennent elles-mêmes des richesses qui sont nécessaires aux villes, voire à l'ensemble du territoire régional ou national. La valeur des espaces peu denses ou ruraux - et c'est là la novation – n'est pas réductible à la production agricole, à la présence de réserves foncières à urbaniser ou au potentiel d'espace récréatif, quantifiable en points de PIB. Elle ne se résume pas non plus aux seuls attributs des espaces naturels puisqu'il s'agit d'espaces habités de manière spécifique. Elle s'apprécie en tant que telle pour les populations de ces territoires (héritage culturel, convivialité, ...) mais aussi par la rareté de ce qui les compose au regard d'un ensemble plus vaste (silence, air pur, qualité du paysage, biodiversité, ...).

Si l'on prolonge la métaphore, « les territoires de l'arrière » disposent des ressources d'un autre type que ceux « du front », susceptibles de contribuer à un bien-être collectif et du recul nécessaire pour conduire une réflexion et une action stratégique. Ils deviennent cruciaux dans une vision renouvelée d'aménagement du territoire où la résilience – basée sur des savoir-faire propres, un haut niveau de créativité et de cohésion sociale - « vaut » autant que la performance économique et l'innovation technologique.

L'association « Nouvelles ruralités »<sup>22</sup> créée fin 2015 s'inscrit bien dans cette approche de valorisation des zones rurales à partir de ce qu'elles sont aujourd'hui et non de leurs fonctions traditionnelles. Une inspiration similaire est à l'origine de l'initiative européenne pour un Livre blanc de la ruralité<sup>23</sup>. Néanmoins, leurs efforts risquent de ne pas être couronnés de succès si la juxtaposition rural-urbain demeure la seule référence conceptuelle et si les critères d'évaluation du développement territorial restent inchangés ou aussi peu diversifiés.

Sur ce point, les travaux théoriques ne manquent pas mais se heurtent souvent à l'obstacle de la collecte des données. On peut donc utilement signaler l'indice européen de progrès social (EU-SPI) établi par la Commission européenne au début de 2016 pour cerner les caractéristiques sociales et sociétales au niveau régional et couvrant l'ensemble des régions européennes. Cet indice se base sur 50 indicateurs sociaux et environnementaux structurés autour de trois axes:

- les besoins humains fondamentaux (nutrition et soins médicaux de base, qualité de l'eau, logement, sécurité) ;

---

<sup>20</sup> La sociologue et économiste américaine, Saskia Sassen, parle des villes globales comme des « espaces frontières, zones de contact et parfois d'affrontement ». *Les villes ont le pouvoir d'agir face à l'urgence climatique*, Le Monde (20 novembre 2015)

<sup>21</sup> La France et la ville durable (<http://www.pvt.fr/fr/un-habitat-2016/la-france-et-habitat-iii>)

<sup>22</sup> <http://les-nouvelles-ruralites.com/>

<sup>23</sup> <http://www.ruraleurope.org/content/view/241/4/lang,french/>

- le bien-être des populations (accès à l'éducation de base, à l'information, niveau de santé, écosystème et durabilité) ;
- les opportunités (droits individuels, liberté individuelle et choix, tolérance et inclusion, accès à une éducation avancée).

Utiliser cet indice en lieu et place du PIB ou, à défaut, en le complétant mais avec une pondération significative, dans les prochaines négociations sur les fonds européens alloués aux régions constituerait déjà une première étape majeure dans la bonne direction, compte-tenu de l'importance de ces fonds dans les budgets d'investissement régionaux<sup>24</sup>.

### **Un enjeu de coexistence et pas seulement de rééquilibrage pour les politiques publiques**

La principale conséquence d'une analyse territoriale selon une grille « arrière-front » est le changement d'objectif pour la politique d'aménagement du territoire, qui ne peut plus se contenter de favoriser le rattrapage des retardataires dans un modèle unique de développement.

L'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE), dont la France est partie prenante, a publié récemment les résultats d'un exercice de prospective « Une Europe ouverte et polycentrique à l'horizon 2050 »<sup>25</sup>. La conclusion en est que la stratégie territoriale la plus pertinente consiste dans « *une combinaison des trois scénarios extrêmes : une croissance basée sur le marché favorisant les grandes métropoles ; des politiques publiques promouvant des réseaux de villes moyennes au nom de l'équité territoriale ; des initiatives locales et européennes promouvant des petites villes et des régions moins développées* ». Cette réflexion peut assurément se décliner à l'échelle d'un pays ou d'une région. Toutefois, en pratique, tous les modèles de développement territorial n'ont pas la même inertie ou la même puissance. Certains tendent à exclure les autres par leur domination. Dès lors, à l'image de ce qui est aujourd'hui mis en place pour contenir la dispersion des OGM, les politiques publiques concourant à un meilleur équilibre du territoire devront garantir la coexistence des différents modèles de développement territorial. Cela suppose de mieux connaître leurs forces et leurs faiblesses et de développer les instruments les plus adéquates pour que chaque territoire puisse s'épanouir selon les modalités qui lui conviennent et apporter une contribution à l'ensemble.

Cela suppose que les diagnostics territoriaux et les projections sur l'avenir tiennent autant compte des effets de contamination ou d'éviction, que de déversement ou d'entraînement pour reprendre des termes connus des économistes. En effet, une stratégie territoriale nationale au singulier n'implique pas un modèle unique mais plutôt une imbrication harmonieuse de projets, trajectoires et ambitions des territoires régionaux ou infrarégionaux.

En pratique, le volet le plus prometteur de la politique d'égalité des territoires est celui qui vise la « mise en capacité » des territoires infrarégionaux et moins celui qui s'attache à donner une garantie « républicaine » d'accès aux services pour tous les citoyens, quel que soit leur territoire de résidence.

---

<sup>24</sup> En 2014, les fonds européens représentaient 20% en moyenne du budget d'investissement des régions françaises (hors remboursement d'emprunts et dettes assimilées), alors que les contrats de plan Etat-Région ne s'élevaient qu'à 15%. Pour les régions fortement rurales, telles que l'Auvergne ou le Limousin, l'apport des fonds européens dépassait 50% du budget d'investissement (source : DGCL, DGFIP, CGET)

<sup>25</sup> ET2050 - Territorial Scenarios and Visions for Europe (www.espon.eu)

Seule une approche micro-territoriale paraît susceptible de résoudre le problème du creusement des écarts territoriaux à des échelles de plus en plus petites, mais il ne s'agit pas pour autant de revenir ou de maintenir les micro-zonages<sup>26</sup>. Il s'agit au contraire de développer de nouveaux modes de coopération entre territoires, reposant sur des contrats dans une logique programmatique pluriannuelle et plurisectorielle, sur le modèle de la politique de cohésion européenne. Les avantages des contrats sont déjà connus : ils protègent contre le risque politique, ce qui est essentiel pour mener des projets de longue haleine, que ce soit avec des partenaires privés ou entre collectivités territoriales de différents niveaux. Ils encadrent financièrement et temporellement tous les types d'actions publiques, au bénéfice des donneurs d'ordre, des exécutants et des bénéficiaires. Ils clarifient les responsabilités et les charges entre les parties prenantes.

L'expérimentation en cours portant sur des Accords de réciprocité entre le rural et l'urbain participe de cette nouvelle conception d'interdépendance, renforçant le dynamisme régional ou national. Elle gagnerait toutefois en crédibilité si les distances physiques entre les territoires concernés étaient raccourcies afin de faciliter la multiplication de projets concrets d'échange et de partage intersectoriels et interprofessionnels.

Assurément, la grande diversité des trajectoires et des caractéristiques culturelles, géographiques et socio-économiques des territoires – régions, départements, métropoles, communes ou communautés de communes, quartiers urbains- n'est pas prête de se réduire. Plutôt que de la considérer comme un handicap, comme cela a longtemps été le cas dans l'organisation centralisée de la France, il faut apprendre à la valoriser à tous les niveaux comme un facteur de force d'un ensemble plus vaste national ou continental.

---

<sup>26</sup> Voir l'argumentation développée dans le rapport Lebreton, Jouen et Boudehen, déjà cité