



HAL
open science

Que devient la campagne ? La relation rural-urbain

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Que devient la campagne ? La relation rural-urbain. Champs d'avenir, la ruralité aujourd'hui, Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) des Pyrénées-Atlantiques, pp.46-55, 2019, 978-2-95691186-0-8. halshs-02199852

HAL Id: halshs-02199852

<https://shs.hal.science/halshs-02199852>

Submitted on 31 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

▷ Que devient la campagne ? La relation rural-urbain

Que devient la campagne ? La relation rural-urbain

Gérard François DUMONT, géographe, économiste et démographe fait le constat que nos campagnes semblent avoir disparu, du moins dans les statistiques nationales. Or, selon lui, la réalité est toute autre et l'attractivité des territoires ruraux montre que la logique territoriale n'est pas toujours basée sur l'influence urbaine d'un centre sur sa périphérie.



Gérard-François DUMONT,
Recteur de l'académie de Nice,
Professeur à l'Université de Paris-Sorbonne,
Géographe, Économiste et Démographe,
Auteur de plusieurs ouvrages sur les territoires dont *Les territoires français. Diagnostic et gouvernance* (Armand Colin).

Madame la Présidente, monsieur le Président, madame la Sénatrice, mesdames et messieurs les Maires, mesdames et messieurs les élus.
Merci de votre invitation.

Je vais tenter de répondre à la question posée : **Que devient la campagne ?**

Comme moi, vous avez suivi les discours dominants toutes ces dernières années sur les questions territoriales en France. Vous avez constaté, voir subi, le nombre élevé de lois et de textes sur ces questions, soit, je rappelle, depuis 15 ans, plus d'une loi par an. Nous avons parfois l'impression, en les lisant, que ceux qui rédigent les projets de

loi ont des conceptions anciennes comme s'ils pensaient que les Pyrénées-Atlantiques s'appellent toujours les Basses-Pyrénées. Selon eux, votre département compte une morphologie rurale importante et est considéré inadapté à la globalisation, à la compétitivité souhaitable de la France, puisqu'il n'est notamment pas digne des trois lois qui ont institué le statut administratif des métropoles¹...

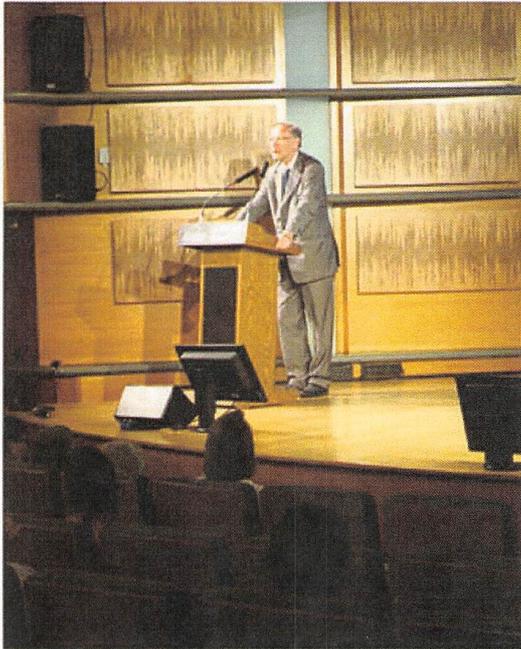
Par rapport aux discours dominants sur l'impératif de métropolisation qui se mettent en œuvre dans de nombreuses réglementations, il s'agit de faire un diagnostic précis, de s'interroger sur la situation de la campagne en France.

¹ Loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Pour citer cette publication:

To cite this version:

Dumont, Gérard-François, « Que devient la campagne ? La relation rural-urbain », *Champs d'avenir, la ruralité aujourd'hui*, Pau, Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) des Pyrénées-Atlantiques, juin 2019, p. 46-55.
[ISBN 978-2-95691186-0-8]



Je vais d'abord, dans un premier point, établir un **diagnostic**, ce qui nécessite de prendre la véritable mesure de ce qu'est la campagne en France aujourd'hui.

Deuxièmement, dans la mesure où cette véritable mesure est méconnue et même omise dans nombre de discours officiels et de documents réglementaires, il s'agira de **savoir pourquoi ce diagnostic est méconnu**.

Enfin, troisième point, le médecin qui fait un bon diagnostic, ou qui considère qu'il a fait un bon diagnostic, se doit de **rédiger une ordonnance**, donc je vous la proposerai en troisième point.

Pourquoi la campagne est aujourd'hui considérée comme un lieu dépassé dans la France du XXI^e siècle ? Différentes raisons permettent de répondre à cette question.

Une première tient à l'incompréhension de l'émigration rurale qu'un certain nombre de territoires a effectivement connu pendant un siècle et demi. Vous avez noté que j'ai utilisé le terme « émigration » rurale et non le terme, très présent dans les discours comme dans les livres scolaires et mêmes universitaires, « d'exode » rural. **En fait, il n'y a jamais eu d'exode rural, c'est-à-dire de personnes contraintes à partir pour assurer leur survie, mais une émigration liée à l'augmentation de la productivité agricole dans les territoires ruraux et à la diminution parallèle de l'offre d'emploi strictement agricoles**. Face à cette évolution,

il y a eu deux solutions : d'une part, les territoires ruraux, qui ont réussi à se diversifier dans d'autres activités économiques, ont connu peu d'émigration rurale ; d'autre part, dans les territoires qui ne sont pas parvenus à cette diversification permettant par exemple d'avoir des industries à la campagne, un certain nombre de ruraux est allé chercher des emplois dans des territoires où il s'en créait. Ces territoires d'accueil d'actifs ont d'abord été ceux bénéficiant de sources d'énergie, auprès desquels s'installaient des industries à une époque où le transport de l'énergie avait un coût élevé ou était impossible (électricité), puis des territoires industriels et ensuite les territoires urbanisés, avec le développement du tertiaire. Donc, en réalité, le rythme de l'émigration rurale a été extrêmement diversifié selon les territoires.

Un deuxième élément d'incompréhension de la situation des campagnes vient de ce que **la comptabilité nationale mesure très mal la place de l'agriculture**². En effet, cette dernière est considérée essentiellement à l'examen du nombre de la catégorie socioprofessionnelle des agriculteurs exploitants. Or, il n'est pas contestable qu'il a considérablement diminué au fil des années en chiffres absolus comme en chiffres relatifs et qu'il continue, certes dans des proportions limitées, à diminuer. En conséquence, aujourd'hui, on entend souvent que l'agriculture ne représenterait que 2 % ou 3 % de la création de richesses en France. Or, en même temps, on oublie de dire que l'agriculture de 2018 n'est absolument plus celle des années 50. En effet, la production était alors essentiellement composée de produits bruts vendus en l'état ou faisant l'objet d'une auto-consommation. Les agriculteurs de 2018, ou du moins nombre d'agriculteurs de 2018, sont dans une situation totalement différente, car leur activité engendre un nombre considérable d'emplois induits. En amont, parce que l'agriculteur d'aujourd'hui a besoin de tous les produits nécessaires à son activité agricole – les intrants – mais aussi de tout ce qui permet la gestion d'une exploitation : produits informatiques, bancaires, assurantiels, expertises comptables, etc., sans oublier les machines agricoles, leur maintenance, leur réparation, etc. En outre, il faut considérer les emplois induits en aval par l'agriculture. Aujourd'hui, derrière une production agricole brute, il y a la nécessité, selon les cas, de l'améliorer, de la labelliser, d'assurer sa traçabilité, de la conditionner, de la transformer, de la commercialiser, de la distribuer, d'avoir un site internet pour

² Dumont, Gérard-François, « Le nombre des exploitants agricoles s'est effondré. Cela signifie-t-il la mort de l'agriculture en France ? », *Historiens et Géographes*, n° 435, juillet-août 2016.

TERRITOIRES

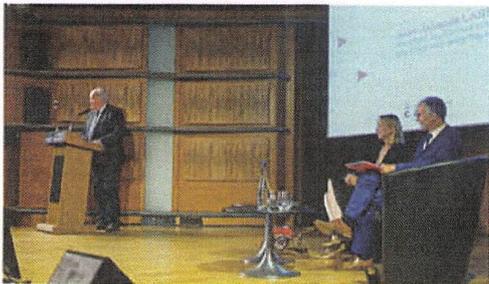
LE CAUE SE PENCHE SUR L'AVENIR DE LA RURALITÉ

Association d'intérêt public créée par le Département des Pyrénées-Atlantiques en 1978, en application de la loi sur l'Architecture du 3 janvier 1977, le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE 64) a pour vocation la promotion de la qualité architecturale, urbaine, paysagère et environnementale. Présidée par la conseillère départementale Annie Hild, le CAUE s'adresse aux particuliers, professionnels, élus, enseignants ou acteurs culturels pour leur apporter aide et conseils personnalisés.

« Nous vivons dans un département qui possède des caractéristiques très affirmées, tant sur le plan architectural qu'environnemental, avec des paysages fabuleux. S'il n'y a pas de cadre, d'assistance, de conseil, alors, pressés par le temps ou

par des pseudo-économies, on peut assister à une lente dégradation de ce qui fait l'intérêt de notre territoire », souligne le président du Conseil départemental, Jean-Jacques Lasserre, pour illustrer le rôle du CAUE.

Cette année, le CAUE fête ses 40 ans. Cet anniversaire est notamment l'occasion de s'interroger sur la place des campagnes au moment où le monde rural fait face à une profonde transformation. Entre métropoles, nouvelles régions, agglomérations et grandes intercommunalités, que reste-t-il de nos campagnes ? C'est la question à laquelle essaye de répondre « Champs d'avenir », un cycle de manifestations organisées par le CAUE 64. La dernière se tiendra en décembre à Monein. Cette soirée-débat abordera la question de l'innovation architecturale en milieu rural. www.caue64.fr



Intitulé « Champs d'avenir », le cycle de conférences du CAUE, comme ici au palais Beaumont de Pau en juin dernier en présence de Jean-Jacques Lasserre, s'intéresse à la place des campagnes dans la nouvelle organisation territoriale.

■ LE MAGAZINE DU DÉPARTEMENT DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES 2014

effectuer des ventes directes... Lorsqu'un produit dispose d'un label (AOC, Bio...), il y a la nécessité de faire contrôler le bon respect du cahier des charges par les organismes ad hoc, mais aussi de participer à la promotion du produit labellisé. En conséquence, l'agriculteur de 2018 engendre par sa simple activité un nombre élevé d'emplois, en amont et en aval, qui, pour l'essentiel, disparaîtraient s'il n'y avait plus d'agriculteurs en France. Or, notre comptabilité nationale n'a pas été adaptée. Elle ne mesure pas les emplois totaux dus à l'agriculture, mais simplement le chiffre net des emplois strictement agricoles. En outre, on oublie souvent de rappeler que l'agriculture française a un commerce extérieur bénéficiaire, ce qui est loin d'être le cas, comme vous le savez, pour l'ensemble du commerce extérieur, largement déficitaire depuis 2004.

Un troisième élément est de bien mesurer ce qu'est la campagne. L'Insee a élaboré et utilise

L'Insee a élaboré et utilise essentiellement deux concepts qui donnent l'impression que la campagne est un résidu démographique appelé à disparaître.

essentiellement deux concepts qui donnent l'impression que la campagne est un résidu démographique appelé à disparaître. Le premier concept, intitulé « unité urbaine », a pour objectif de mesurer le taux d'urbanisation de la France. Selon les chiffres de l'Insee, ce taux d'urbanisation a augmenté au fil des décennies et atteindrait 77,5 % de la population de la France, et donc seulement 22,5 % vivraient à la campagne³. Le second concept, celui d'« aire urbaine », est plus extensif que le précédent, également avec des critères guère justifiés. Dans sa dernière définition de 2010, ce concept d'« aire urbaine » va encore plus loin, puisque son appellation a fait disparaître l'adjectif « rural »⁴. Auparavant, ce concept d'aire urbaine distinguait en France « l'espace à dominante urbaine » et « l'espace à dominante rurale ». Ces deux catégories ont disparu et est apparu l'intitulé résiduel « commune isolée hors influence des pôles », dont le poids démographique serait seulement de 4,7 %. S'il y a des maires de communes figurant dans cette catégorie, je pense qu'il faut qu'ils changent la façon dont ils se présentent, soit non plus « maire rural », mais « maire d'une commune isolée hors influence des pôles ». Un intitulé au charme assez relatif.

Depuis un certain nombre d'années, et cela a fini par engendrer des résultats positifs, je montre que les critères utilisés par l'Insee pour calculer les « unités urbaines » et les « aires urbaines » ne sont pas scientifiquement fondés et qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une réflexion approfondie⁵. J'en citerai simplement deux. Mais auparavant, je voudrais préciser que, d'après les dernières données de l'Insee, le taux d'urbanisation n'augmente pas en France. **En réalité, l'Insee a modifié ses critères pour ne pas faire apparaître une baisse.** Ceux qui veulent en savoir plus me le diront et je vous enverrai un article que nous avons publié dans la revue « Population & Avenir »⁶.

Donc voici deux critères discutables. D'abord celui des 200 mètres ; selon l'Insee, dès qu'un bâtiment est à moins de 200 mètres d'un autre, il y aurait une continuité du cadre bâti. Pourquoi 200 mètres ? Pourquoi pas 150 ? Pourquoi pas 250 ? La raison de ce chiffre n'a jamais été précisée. Ce critère engendre le fait que des territoires à morphologie rurale sont considérés comme urbains. C'est la raison pour laquelle j'ai

3 Selon les dernières données disponible : Insee Première, n° 1364.

4 Cf. Insee première, n° 1374, octobre 2011 ; « Un meurtre géographique : la France rurale », Population & Avenir, n° 707, mars-avril 2012.

5 Cf. par exemple : Dumont, Gérard-François, « Pour analyser la ruralité, balayer les paradigmes dominants », Cahiers de la fonction publique, n° 356, juin 2015.

6 « France : la fin de l'urbanisation ? », Population & Avenir, n° 726, janvier-février 2016.



proposé une distance qui me paraissait logique, soit 333 mètres, parce que cela correspond à 5 minutes de marche. Or, quand il faut faire plus de 5 minutes de marche pour aller chez son voisin, nous considérons que ça commence à faire un peu loin, d'où cette idée de 333 mètres. Et si nous l'utilisions nous verrions que, d'un seul coup, le taux d'urbanisation de la France s'effondrerait de plusieurs points.

Un autre critère tout à fait discutable est celui des 2 000 habitants agglomérés au chef-lieu. À partir de ce plancher, les habitants sont classés parmi les urbains et non comme des ruraux. Mais les habitants de ces territoires se considèrent-ils tous comme des urbains ? Précisons que ce chiffre de 2 000 est faible en comparaison d'autres pays qui fixent la barre à 5 000 ou 10 000 habitants. Il serait aisé de faire une enquête dans les Pyrénées-Atlantiques pour savoir si les habitants de communes comptant 2 500, 3 000 ou 3 500 habitants se considèrent comme des ruraux ou comme des urbains. Par exemple, selon l'Insee, les habitants d'Arudy sont des urbains. Il est probable que ces habitants d'Arudy⁷ aient le sentiment de vivre dans le monde rural et considèrent qu'ils vont à la ville lorsqu'ils se rendent à Pau ou à Bayonne. Une question semblable peut être posée aux habitants de Saint-Palais⁸, de Pontacq⁹ ou de Saint-Jean-Pied-de-Port¹⁰. Ils diront probablement qu'ils vivent dans un territoire de morphologie rurale, dans un gros bourg, et qu'ils ne se considèrent pas comme des urbains. Le résultat de l'enquête

conclurait certainement qu'avec de tels critères, on grossit le taux d'urbanisation et on donne l'impression que la campagne n'est plus qu'une minorité démographique.

Ces analyses, que je conduis depuis un certain nombre d'années, ont produit deux types de résultats.

Premier résultat, en 2015, dans un document de méthode, ce genre de document peu lu, bien qu'il soit disponible sur Internet, l'Insee a reconnu que les définitions qu'il utilisait majoraient considérablement la population urbaine¹¹. Mais il n'en a pas, encore, tiré de conséquences, en modifiant les critères utilisés qui donnent donc toujours l'impression que l'urbanisation de la France est très importante¹².

Le second résultat provient d'échanges avec l'Office Européen de Statistiques Eurostat. Comme nous sommes dans la vaste région Nouvelle Aquitaine, je signale par ailleurs que ces échanges avec Eurostat ont été fertiles sur un autre point. Lorsque l'État a décidé la fusion de régions au 1^{er} janvier 2016, après la suppression de neuf d'entre elles, je me suis inquiété du risque d'affaiblissement de la connaissance statistique. Quand on diffuse un chiffre moyen s'appliquant à la région Nouvelle Aquitaine, c'est la moyenne entre ce qu'étaient les anciennes régions : Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes, donc un chiffre peu instructif compte tenu des diversités de cette grande région. C'est comme quand vous croisez

7 Selon le recensement de la population 2015, 2 206 habitants dans la commune et 3 709 dans l'unité urbaine.

8 Selon le recensement de la population 2015, 1 850 habitants dans la commune et 2 969 dans l'unité urbaine.

9 Selon le recensement de la population 2015, 2 917 habitants dans la commune et 2 917 également dans l'unité urbaine car cette unité est unicommunale.

10 Selon le recensement de la population 2015, 1 580 habitants dans la commune et 4 416 dans l'unité urbaine.

11 Les zonages d'étude de l'Insee, Insee Méthodes, n° 129, mars 2015.

12 Toutefois, l'Insee a repris la méthode Eurostat en utilisant la grille communale de densité, mais, à ce jour, sans remettre en cause ses deux principaux zonages.

une personne de 120 kilos et une autre de 60 kilos, vous ne pensez pas que vous avez croisé deux personnes faisant en moyenne 90 kilos.

Notamment grâce mes échanges, et j'en ai encore eu cette semaine, Eurostat a maintenu les régions anciennes, qui sont ce qu'on appelle des NUTS 2 (Nomenclatures des Unités Territoriales Statistiques à l'échelle 2). Aussi, pour avoir des statistiques sur l'Aquitaine telle qu'elle existait au 1^{er} janvier 2016, il faut aller sur le site d'Eurostat, mais l'Insee ne l'indique pas. Ont ainsi disparu des séries statistiques historiques sur la population et le logement de l'Insee : l'Alsace, l'Auvergne, la Bourgogne...

Revenons à la mesure de la campagne. Eurostat a décidé de définir une méthode commune permettant de calculer le taux d'urbanisation dans tous les pays européens. Cette méthode a été précisée et ses résultats ont été publiés en 2015. Ils sont fortement différents de ceux issus des concepts utilisés par l'Insee.

La méthode d'Eurostat considère que pour qu'un territoire soit considéré de nature urbaine, cela suppose un certain niveau de densité

de population. En l'appliquant, Eurostat titre sa note synthétique : « Un peu plus de 40 % de la population de l'UE vit en ville »¹³. Concernant la France, Eurostat donne un taux d'urbanisation de 41,7 % et un taux de campagne (zone à faible densité de population) de 33,8 %¹⁴. Donc l'écart entre les 77 % de l'Insee et les 42 % d'Eurostat est considérable. Lorsque l'on réfléchit à ce type de données, on se rend compte que, selon que l'on s'appuie sur l'un ou l'autre résultat, on ne va pas conduire les mêmes politiques publiques. Malheureusement, en France, on méconnaît largement les données d'Eurostat et on reste jusqu'à présent sur les concepts critiquables évoqués précédemment. Certes, l'un des arguments avancés par l'Insee est que les concepts qu'il utilise conduisent à de « simples résultats informatifs qui ne peuvent avoir d'effets dommageables ». Or, la réalité est contraire. Les concepts de l'Insee et leurs résultats sont repris dans des textes de loi comme étant vérité d'évangile, alors qu'ils livrent des résultats subjectifs et discutables.

La France méconnaît donc la réalité des dynamiques territoriales et de l'importance de la campagne parce que les outils utilisés les plus

répandus sont inadaptés. Il faut, j'en arrive donc à mon deuxième point, essayer de comprendre pourquoi nous sommes arrivés à une telle situation.

La méconnaissance de la véritable mesure de la campagne est le résultat d'une adhésion à un certain nombre de théories déconnectées de la réalité d'aujourd'hui.

Premièrement **la théorie centre-périphérie**.

Une idée fort répandue veut que les territoires s'organiseraient exclusivement selon les relations entre un centre et des périphéries, ces dernières étant totalement sous la dépendance de ce centre. Et puis, il y a la question de la métropolisation qui a eu un succès extraordinaire en France. Le Président Lasserre disait précédemment combien le département des Pyrénées-Atlantiques était premier partout. Quant à la France,

depuis 2017, elle est première dans le monde en nombre de métropoles. Nous sommes le seul pays du monde qui compte autant de territoires bénéficiant du statut de métro-

poles, 22 je vous le rappelle, après les trois lois votées.

Sur le premier point, **l'idée de modèle centre-périphérie, effectivement fortement développé dans le passé, ne correspond plus guère aux réalités d'aujourd'hui qui sont de plus en plus réticulaires**¹⁵.

Certes, il existe encore des habitants en France dont le système de mobilité est exclusivement centre-périphérie, mais cela est de moins en moins vrai. Chaque personne a son propre espace vécu, en fonction de son lieu de domicile, du ou de ses lieux de travail, de ses liens familiaux ou amicaux, de ses activités associatives, de ses choix en termes de loisirs et de ses lieux de consommation. Chaque personne exerce ainsi des mobilités de plus en plus de nature réticulaire. Et celle-ci s'est considérablement accrue ces dernières années, grâce à un nouvel outil, le smartphone. Rappelons qu'en 2007, il n'y avait aucun smartphone dans le monde. Aujourd'hui, il y a plus d'un milliard qui offrent notamment des logiciels de géographie. Cela écarte des freins dans les choix de mobilité et les individus regardent l'espace de façon différente. Nous sommes donc moins dans des dualités

¹³ Eurostat, 172/2015, 5 octobre 2015.

¹⁴ Reste 24,5% de la population qui vit, selon Eurostat, dans des « zones intermédiaires », ni franchement urbaines, ni franchement rurales.

¹⁵ Dumont, Gérard-François, « Territoires : le modèle centre-périphérie désuet ? », Outre-Terre, n° 51, 2017.

centre-périphérie, qui inspirent les concepts de l'Insee comme nos dernières lois territoriales, que dans des logiques de réseaux. Et ces logiques de réseaux sont tout aussi importantes au sein des périmètres des métropoles. Le raisonnement des réglementations mises en œuvre subodore que chaque métropole ferait système, alors que ce n'est guère le cas. Considérons par exemple la métropole de Lyon, dont les habitants sont censés habiter dans un ensemble dans lequel ils vivent. En réalité, toute une partie de la population inscrit ses mobilités soit dans des réseaux ne couvrant qu'une part de la métropole, soit elle a des mobilités qui ne tiennent pas compte des limites administratives de la métropole de Lyon. Chacun a sa propre consommation de l'espace en fonction de ses mobilités.

Deuxièmement : **la métropolisation.**

Sur ce thème, les décisions publiques prises ces dernières années donnent le sentiment que la France est en retard d'une guerre. Les lois veulent « affirmer » la métropolisation, donc la favoriser, à la période même où le phénomène de métropolisation a changé. Je rappelle en effet, pardonnez-moi de le dire cela paraît toujours un peu prétentieux, mais j'ai été un des premiers à définir le processus de métropolisation¹⁶, au début des années 1990, comme « l'exercice de forces centripètes conduisant à la concentration des hommes et des activités ». C'était au début des années 1990, à une période où, effectivement, trois éléments stimulaient la métropolisation en France.

Le premier était le développement des activités tertiaires et, tout particulièrement, celles relevant du tertiaire non marchand, qui ne se sont guère installées à la campagne mais dans les villes les plus peuplées.

Le deuxième élément est lié, dans les années 1990, à la montée de l'instabilité de l'emploi. Beaucoup de personnes aspiraient à se retrouver dans des marchés de l'emploi relativement larges pour pouvoir y trouver une activité, sachant que les deux membres des ménages n'avaient pas les mêmes métiers. En cas de licenciement ou autres, cela permettait également de pouvoir se recycler plus aisément.

Le troisième élément, toujours au début des années 90, est lié au fait que, dans le contexte de montée de la globalisation et de l'internationalisation, les entreprises pensaient que, pour être concurrentielles, il était impératif d'avoir son siège social et ses équipes de direction et de recherche dans une grande ville afin d'y bénéficier des moyens de transport aériens et ferroviaires les plus efficaces.

Nous sommes moins dans des dualités centre-périphérie... que dans des logiques de réseaux.

Or en 2018, comme dans toutes les années 2010 pendant lesquelles le parlement français vote ces lois

créant le statut administratif de métropole, la situation est totalement différente au regard de trois éléments.

Premièrement, en ce qui concerne l'emploi tertiaire, la montée de l'emploi tertiaire non marchand, qu'est la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière, semble terminée. Je n'ai pas entendu dire que l'État compte augmenter le nombre de ses fonctionnaires, même s'il les centralise parfois sur les métropoles les plus peuplées au détriment de territoires moins denses. Je n'ai pas entendu dire que la fonction publique territoriale soit en train d'augmenter ses effectifs. J'ai même vu que, pour la première fois en 2017, les effectifs de la fonction publique territoriale ont diminué. Je n'ai pas entendu dire non plus que l'État compte augmenter les fonctionnaires de la fonction publique hospitalière, même s'il les a fortement concentrés sur les CHU, sachant qu'il souhaite développer davantage



¹⁶ Dumont, Gérard-François, compte rendu du séminaire «Métropolisation et internationalisation», Commissariat général au Plan, Paris, janvier 1994.

la chirurgie ambulatoire. Voici donc des freins à la métropolisation, même si ces freins sont en partie compensés en France avec la création de grandes régions qui engendre inévitablement, en emplois directs et induits, des hausses dans les nouvelles grandes capitales régionales, des hausses qui ne sont nullement un gage de meilleure attractivité.

Deuxième élément : l'attitude de nos contemporains, notamment celle des jeunes actifs et des personnes de 40 ans qui s'interrogent sur leur avenir. Il ne faut pas généraliser, mais les résultats montrent que de plus en plus de personnes attachent plus l'importance à la qualité de vie qu'à l'accès à un large marché de l'emploi. Ceci est bien mis en évidence par le fait que la région de notre plus grande métropole, Paris, enregistre un solde migratoire négatif de 50 000 personnes par an. Un tel chiffre surprend souvent parce que l'on pense au grand nombre de migrants qui arrivent chaque année en Île-de-France. Il s'agit des migrants internationaux ou des migrants français, notamment des personnes qui ont exercé des responsabilités d'un établissement à l'étranger et qui reviennent au siège social à Paris. Mais il y a encore plus de personnes chaque année qui quittent l'Île-de-France, 50 000 personnes de plus. Certaines vont s'installer dans des métropoles, Toulouse, Bordeaux... ou dans des pays étrangers. Mais nombre d'entre elles s'installent aussi à la campagne. La meilleure preuve est que des départements ruraux qui, pendant 150 ans, avaient eu un solde migratoire négatif, ont retrouvé un solde positif, constitué non seulement de retraités, mais aussi d'actifs. La situation a donc fondamentalement changé. **Le souci de qualité de la vie devient souvent prioritaire.** Ainsi, selon une étude¹⁷, 45 % des franciliens souhaitent quitter la région Île-de-France et 26 % l'envisagent sérieusement dans les 5 ans ; 80 % d'entre eux écartent l'idée de se réinstaller dans une grande ville ou sa périphérie ; 89 % invoquent, comme principale motivation à leur départ, un rythme de vie trop stressant et la recherche d'une meilleure qualité de vie.

Le troisième élément concerne les entreprises. Nombre d'entreprises ont constaté qu'être localisée dans une grande métropole, à proximité d'un aéroport international et d'un réseau TGV, présente des avantages, engendre des avantages, ce que l'on appelle les externalités positives. Et l'on pensait, au début des années 90, que la localisation des sièges sociaux dans les

grandes villes était rendue impératives par la globalisation. Toutefois, les grandes métropoles ont également des inconvénients, les déséconomies d'échelle : coût du foncier plus élevé, perte de temps dans les transports, fatigue due à un rythme trop stressant, ennuis de santé liée aux pollutions... **Et l'on est bien obligé de constater que de nombreuses entreprises localisées dans des petites villes, ou même parfois dans des gros bourgs, sont compétitives et ont une présence internationale.** Leur localisation, hors des grandes métropoles, n'apparaît pas comme un handicap pour leur compétitivité à partir du moment où elles savent innover et valoriser leurs produits. Autrement dit, pour donner un exemple, au début des années 90, on aurait parié que Michelin aurait déménagé son siège social et sa direction générale à Paris, d'autant que Clermont-Ferrand cumule absence d'aéroport international, absence de TGV, et des retards assez fréquents sur le réseau ferroviaire Intercités, etc. Or Michelin s'est dit : *oui, c'est vrai, l'entreprise aurait des avantages à être à Paris, mais il y aurait aussi des inconvénients, par exemple dans la facilité de communication entre les équipes ; en conséquence, je ne m'installe pas dans une grande métropole, je reste à Clermont-Ferrand et j'y construis même mon nouveau centre mondial de recherche et de développement inauguré en septembre 2016.* D'autres exemples d'entreprises globales hors des métropoles existent comme Bénéteau à Saint-Gilles-Croix-de-Vie, 7 500 habitants, ou Fleury Michon à Pouzauges, 5 500 habitants. Ce qui est vrai pour de grandes entreprises internationales comme celles citées, l'est aussi pour de petites et moyennes entreprises. Volontairement, je n'en citerai pas dans les Pyrénées-Atlantiques, mais allez à Villedieu-les-Poêles, dans la Manche, pour ceux qui aiment la Normandie, et vous trouvez par exemple l'entreprise Mauviel qui vend des articles de cuisine dans le monde entier. Idem pour les Tricot Saint-James, proche de Villedieu-les-Poêles.

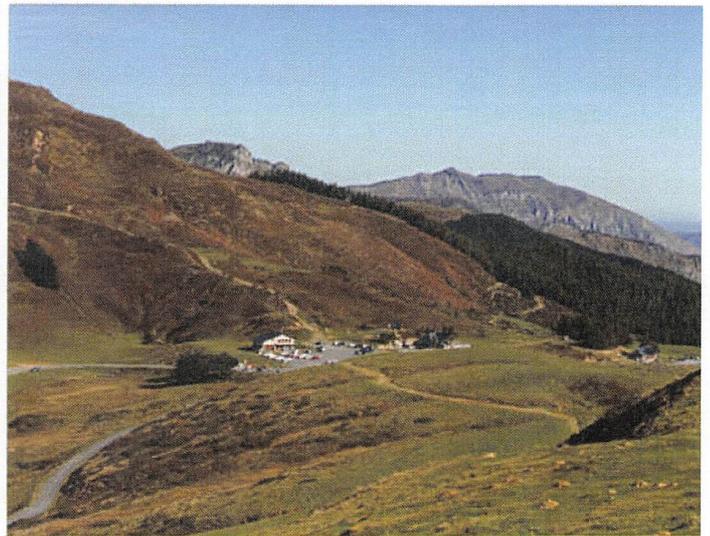
Donc le fait d'être localisé dans la campagne a forcément des inconvénients, mais peut avoir aussi des avantages. La meilleure preuve, c'est que l'idée selon laquelle il ne pouvait pas y avoir d'innovation dans le monde rural est démentie. **L'expérience prouve que l'innovation, à partir du moment où il y a des personnes entreprenantes, peut se faire partout**¹⁸. Il n'y a de fatalité pour aucun territoire. Je vais d'abord vous citer deux exemples connus, en insistant sur eux parce que ce sont bien des innovations dans la campagne. La première très connue est le Futuroscope,

17 Forum Vies Mobiles, 17 avril 2018.

18 Doré, Gwenaél, *Hors des métropoles, point de salut ? Les capacités de développement des territoires non métropolitains*, Paris, L'Harmattan, 2017.

innovation rurale née sur des champs de maïs, imaginée et mise en œuvre par René Monory. Ce qu'il a réalisé de plus extraordinaire, c'est d'être parvenu à convaincre les conseillers généraux de la Vienne que, plutôt que de disperser les moyens du département dans les différents cantons, il fallait mieux construire un « phare » qui serait la tête de réseau qui permettrait des retombées sur les différents cantons. Et le Futuroscope est une vraie réussite, pourtant sans les encouragements et le soutien, c'est le moins qu'on puisse dire, de la ville de Poitiers qui pensait même, comme beaucoup, que le projet allait échouer. Le second exemple, c'est le Puy du Fou. Il faut bien regarder sa localisation sur une carte. Elle peut sembler totalement aberrante. C'est loin de la gare TGV de Nantes, c'est loin évidemment de tout aéroport international et c'est même loin de la côte vendéenne où les touristes sont fort nombreux, surtout pendant la période estivale. Donc c'est une localisation défavorable et, pourtant, c'est là que se rendent des centaines de milliers de personnes chaque année et même désormais deux millions de visiteurs.

Je voudrais citer un autre exemple dont les médias ont parlé pendant des mois en 2017 et 2018 : la Creuse, avec les difficultés de l'entreprise de pièces automobiles GM&S à La Souterraine. Notre ministre de l'économie a d'ailleurs jugé nécessaire, en juillet 2017, de descendre en Creuse à La Souterraine. Si j'ai un reproche à lui faire, c'est qu'il aurait dû profiter de son voyage pour rencontrer aussi des entreprises locales de qualité qui prouvent que, même dans un territoire rural assez enclavé, qui n'a pas un historique culturel très intense en matière d'entrepreneuriat, il y a des entreprises qui marchent et qui commercialisent leurs produits dans le monde entier. La Creuse a une entreprise de création de tapis dont la renaissance est un succès ; une entreprise qui est un fournisseur d'Apple aux États-Unis, une start-up qui œuvre dans le domaine de la santé pour développer des produits de diagnostics spécifiques. Je les ai interrogé : « Pourquoi êtes-vous en Creuse alors que, compte tenu des activités que vous déployez, vous pourriez être à Toulouse dans le pôle de compétitivité santé ? ». Ils m'ont répondu : *si nous étions à Toulouse, nous serions complètement anonymes, noyés dans l'ensemble des entreprises du pôle santé alors, qu'en étant en Creuse, nous sommes visibles et nous avons une originalité par notre localisation qui nous distingue et qui est très appréciée.* Ces quelques exemples pourraient être multipliés. Je sais d'ailleurs que vous avez reçu l'ancien



maire de Saint-Bonnet-le-Froid, commune rurale qui est un excellent exemple montrant que l'innovation est partout possible et ce qui compte, bien entendu, c'est la volonté d'entrepreneuriat¹⁹.

Le diagnostic étant posé, c'est-à-dire, d'une part, ce qu'est la mesure quantitative de la campagne et, d'autre part, sa réalité qualitative à travers ses possibilités d'innovation, **quelle ordonnance** ? Il y a différents niveaux à considérer à l'échelle d'abord de l'État, à celle des élus de la République, c'est-à-dire du Parlement, et enfin à celle des collectivités territoriales.

À l'échelle de l'État, il faut tirer les leçons du passé, sachant que l'innovation territoriale suppose de la souplesse. Or, lorsqu'on lit les circulaires d'application des lois territoriales votées ces dernières années, on se rend compte qu'elles ne mettent pas en œuvre les lois telles qu'elles ont été votées par le Parlement, mais qu'elles ont été rédigées sur les projets de loi tels qu'ils avaient été élaborés en amont. Donc ces circulaires sont d'une rigidité considérable pour les collectivités territoriales. J'ai eu l'honneur de le dire notamment à monsieur le Ministre de la Cohésion Sociale : il serait souhaitable que notre gouvernement envoie une circulaire à ses préfets pour leur demander d'appliquer avec souplesse et adaptation les lois territoriales de ces dernières années.

Deuxième point, la question de l'égalité numérique d'autant que, notamment en termes d'environnement, il est souhaitable de développer le télétravail. Or, ce dernier suppose l'égalité numérique entre les territoires et donc une politique

¹⁹ Dumont, Gérard-François, « Les ressorts du développement local. La dynamique des territoires en France », Futuribles, n° 427, novembre-décembre 2018.



d'aménagement du territoire qui le permette. Je sais bien que le département des Pyrénées-Atlantiques a fait un effort réel pour développer le haut débit. Mais, sur cette question, les collectivités territoriales agissent en supplétifs de l'État qui n'a pas pris le sujet à bras-le-corps. En effet, quel que soit l'effort méritoire des collectivités territoriales pour négocier avec les opérateurs, elles ne peuvent avoir un poids de négociation semblable à celui de l'État. Donc l'article 1 d'une politique d'aménagement du territoire aujourd'hui, ce serait l'égalité numérique.

Sur cette question de l'aménagement du territoire, nous avons eu quand même une bonne nouvelle. Pour la première fois depuis 40 ans, il semblerait que l'État ait redécouvert la campagne à travers la mission de Stéphane Bern²⁰. En effet, la localisation des 18 premiers choix ouverts au financement du loto du patrimoine est éclairante, comme si **l'on s'était enfin rendu compte que les territoires sont le pétrole de la France**. Et effectivement, sur ces sites, la quasi-totalité sont enclavés, loin des aéroports, loin des gares TGV, et qui peuvent, non seulement en percevant l'aide apportée par le loto du patrimoine mais surtout en étant valorisés, contribuer au développement du territoire.

Le troisième point, concernant l'État, est la question des dotations aux collectivités territoriales. Personne dans cette salle n'a la chance d'habiter Paris et donc chacun d'entre vous compte moins qu'un parisien puisque les dotations globales forfaitaires de fonctionnement que touchent vos différentes communes sont par habitant toutes inférieures, y compris pour la ville de Pau, à ce

que perçoit le maire de Paris ou tout maire d'une commune comptant plus de 200 000 habitants.

Deuxième échelle, le Parlement. C'est son rôle de faire une véritable évaluation des dernières lois territoriales. Je dis une véritable évaluation, parce que, en mai 2018, il y a eu un colloque pour évaluer les dernières lois territoriales en grande partie animée par ceux qui les avaient rédigées ; c'est donc l'autosatisfaction qui a prévalu.

En particulier, ces lois suscitent deux soucis principaux que je n'ai le temps que de synthétiser. Le premier est la question de la souplesse. Ces lois sont extrêmement rigides. Elles organisent les territoires français comme si la façon dont elles ont décidé de les agencer devait avoir valeur pour toute éternité. On a perdu la souplesse qu'apportaient les syndicats à la carte tels qu'ils existaient auparavant ; on a créé des rigidités institutionnelles qui ne sont pas forcément bénéfiques. Le deuxième élément est le risque de perte de citoyenneté. Pour que des territoires réussissent, il faut que les personnes aient le sentiment de s'y reconnaître et donc aient, en conséquence, envie de s'y investir, de s'y impliquer. La création de vastes intercommunalités²¹, qui, toutes choses égales par ailleurs, correspondent à des fusions de communes dans d'autres pays européens, doit être examinée en considérant l'expérience des autres. D'abord les fusions à l'étranger ont été mises en œuvre surtout dans les années 1980. Et que nous disent ces pays étrangers aujourd'hui ? Souvent, ils déclarent : « nous avons eu tort ». Pourquoi ? Cela se mesure tout simplement au moment des élections locales avec une augmentation des taux d'abstention très significatifs, surtout dans les territoires périphériques des communes agrandies. Il en est résulté par exemple en Suède²², un redécoupage, donc une « défusion » d'un certain nombre de grandes communes, et la re-création de nouveaux élus municipaux, dont on avait besoin pour être proche du terrain, des citoyens et dynamiser les territoires. Donc, il est nécessaire de faire une évaluation comparative avec les expériences des autres pays, ce qui n'a pas été fait. Lorsque j'ai eu un débat avec l'un des principaux rédacteurs des lois territoriales françaises des années 2010, je lui ai demandé s'il avait effectué un voyage d'étude en Europe avant de rédiger les lois et, en public, il n'a pu répondre que de façon négative.

20 Dumont, Gérard-François, « La France rurale a enfin un ministre, Stéphane Bern ! », Population & Avenir, n° 739, septembre-octobre 2018.

21 Doré, Gwénéal, « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », Population & Avenir, n° 737, janvier-février 2018.

22 Dumont, Gérard-François, « La démocratie se construit par le bas », Ensemble, inventions la commune du XXI^e siècle, Paris, Association des Maires de France (AMF), 2016.

Troisième niveau d'échelle, celui des collectivités territoriales. Pour les intercommunalités, il y a trois modes de gouvernance possibles.

Un premier est celui qui s'inscrit dans une logique jacobine selon laquelle « big is beautiful » ; donc il s'agit de **concentrer à l'échelle de l'intercommunalité le maximum de compétences** et de services, quitte à porter atteinte à la proximité et à créer d'inévitables lourdeurs. Cette mentalité de centralisation, je sais qu'elle n'existe pas en Pyrénées-Atlantiques bien sûr mais, malheureusement, je l'ai constaté dans d'autres territoires, avec un risque d'affaiblissement de la participation citoyenne. Il m'arrive de demander à des maires élus communautaires : « Lorsque vous écrivez aux services de cette intercommunalité dont vous êtes l'élu, ces derniers vous répondent-ils ? ». Et, parfois, la réponse est « non, on ne me répond jamais » et parfois la réponse est complétée ainsi : « C'est la technocratie qui a le pouvoir ». Dans ce cas, se pose un problème démocratique. Il est absolument essentiel d'écarter toute gouvernance intercommunale qui se traduirait par une hypercentralisation.

Un deuxième mode possible de gouvernance, c'est ce que j'appelle, pour simplifier, **le mode de gouvernance consensuel**, mais qui est en fait une gouvernance molle. Un certain nombre d'intercommunalités sont le résultat de l'assemblage de communes à qui l'on a demandé de se réunir sans qu'il y ait parfois d'affectio societatis compte tenu d'histoires culturelles et de caractéristiques géographiques différentes et sans qu'il y ait eu préalablement la définition d'un projet. Dans ces cas, la logique est souvent une gouvernance molle : « Partageons-nous le gâteau puisque, de toute façon, nous ne parvenons à définir aucun intérêt commun ». Je dis bien intérêt commun réel identifié parce qu'il y a bien sûr des intercommunalités qui ont publié un projet dans lequel il est écrit « il faut attirer des entre-

prises, il faut développer le tourisme, etc. », bref un copier/coller que l'on peut écrire pour toutes les intercommunalités. Dans ce type d'intercommunalités où il n'y a pas éléments communs, il faut essayer d'énoncer un projet correspondant à la diversité de la réalité territoriale et donc écarter une simple logique consensuelle qui ne permet pas de déboucher sur du bien commun.

Enfin, il reste un troisième type de gouvernance territoriale, celle qui me paraît souhaitable, **la gouvernance subsidiaire**. Elle consiste à ne gérer à l'échelle de l'intercommunalité, que ce qui peut être mieux assumé à cette échelle, et à laisser chacun des territoires gérer tout ce qui est plus efficace à une échelle inférieure. Cette logique de subsidiarité est absolument essentielle pour que les intercommunalités réussissent réellement.

.... la gouvernance subsidiaire consiste à ne gérer à l'échelle de l'intercommunalité que ce qui peut être mieux assumé à cette échelle, et à laisser chacun des territoires gérer tout ce qui est plus efficace à une échelle inférieure.

Que conclure ?

Premièrement, une formulation. Si l'on veut résumer le seul argument explicatif, certes le plus souvent implicite, des lois territoriales des années 2010, il se résume à la formule : « Big is beautiful », tout ce qui est grand est magnifique. Un seul exemple pour contredire cette formule, allons aux États-Unis où chaque État affiche sur les plaques minéralogiques de ses automobiles sa petite expression pour témoigner de son identité. Dans l'État du Delaware, il est écrit « Small, but beautiful », petit, mais magnifique. C'est le contraire de « Big is beautiful » et pourtant cet État dispose d'un bon développement.

Pour terminer, je voudrais vous citer ce que j'ai vu dans une région très éloignée de la vôtre puisqu'il s'agit de Marolles, cette commune du nord de la France dont le fromage a acquis une belle notoriété grâce au film « Bienvenue chez les Ch'tis ». J'ai traversé ce village, il y avait un grand panneau sur lequel était écrite cette formule : « Nos terroirs ont du talent ! »

Merci !