



Pour des territoires vivants... FAUT QUE ÇA DEMENAGE !

## Repenser le rural, en finir avec un certain développement local Par Daniel BEHAR.

Le discours de la fracture est à la mode, proposant l'image d'un territoire dont des pans entiers décrochent tout le long d'une ligne de faille. De part et d'autre, il y aurait ainsi les territoires gagnants et les territoires perdants. Deux France, celle des grandes métropoles où se crée la richesse et l'autre, dite périphérique, où seraient relégués les trois-quarts de la population laborieuse. Le succès médiatique et politique d'une telle géographie socioéconomique, appelle nécessairement quelques coups de sonde. Où sont réellement les injustices territoriales et les « nouveaux déserts français »? Quels sont les critères pertinents pour les repérer? Quelles politiques publiques sont-elles efficaces et pour quels objectifs? Animée par ces questions, la Mission Agrobiosciences a sollicité le géographe Daniel Béhar. Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris-Université Paris Est, maître de conférences à l'Ecole des Ponts Paris Tech, son approche nous a paru dépasser la logique binaire qui prédomine actuellement. De fait, à travers ses propos, se dessine bien plutôt une véritable fractalisation de l'espace où gagnants et perdants sont partout, dans les capitales comme dans le rural. Une lecture plus fine qui appelle d'autres indicateurs pour être appréhendée et qui, renouvelant les visées du développement local, ouvre à d'autres politiques possibles.

**Daniel Béhar** : D'abord, quelques commentaires en écho aux interventions précédentes<sup>1</sup> et à l'actualité. En premier lieu, cette question : que recouvre exactement la catégorie « rural » ? De la même façon, la notion d'égalité des territoires ne manque pas d'interroger ; Car pour mener à bien une telle politique, il faut être capable de mesurer les inégalités. Or de quelles inégalités parle-t-on ? C'est, me semble-t-il très compliqué. Ensuite, concernant les débats actuels sur la réforme territoriale, ils ont au moins un mérite, c'est qu'ils démentent le dicton selon lequel les Français sont fâchés avec la géographie. Car le grand jeu de l'été, c'est incontestablement : « dessine-moi ta carte des régions idéale ». Actuellement, tout le monde est géographe !

---

<sup>1</sup> Deux interventions ont précédé celle de Daniel Béhar : *Les tournants de l'aménagement du territoire*, avec Nathalie PROUHEZE, chargée de mission Politiques territoriales et rurales européennes au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Et *L'égalité des territoires n'est-elle qu'un mythe ?* Avec Nubis PULIDO, professeur de géographie, Université de Merida (Venezuela).

Plus sérieusement, ce qui me frappe, c'est l'hypergéographisation du débat politique. Deux grandes questions, qui ne sont pas au départ des questions géographiques ou territoriales, nous animent aujourd'hui: l'une est politique, et concerne la montée du vote en faveur du Front National. L'autre est économique et concerne la crise. Or pour essayer d'expliquer le vote protestataire et l'impact de la crise, on fait appel au territoire, sur un mode extrêmement simpliste, celui de la fracture. Fracture entre d'un côté la France qui va bien, celle des métropoles, et de l'autre la France qui va mal, celle de la périphérie. Du coup, on pense avoir trouvé là à la fois l'explication et la réponse, c'est-à-dire l'axe politique à même de résorber le vote FN et de réduire l'impact de la crise.

Cette représentation de la question sociopolitique contemporaine fait converger, de manière spectaculaire, toute une sphère d'experts mis sur le devant de la scène, avec d'un côté les thèses d'économistes et de géographes tels que Laurent Davezies, sur « la crise qui vient, le printemps des métropoles » pour reprendre le titre de son livre et, de l'autre, le succès médiatique incroyable du livre de Christophe Guilluy, « Fractures françaises ». Fait marquant, cette dichotomie a été reprise sur le mode politique : il y a à la fois un « vive les métropoles » du nouveau cadre institutionnel qui reconnaît pleinement ces dernières, et un « vive la France périphérique », dont la création du Commissariat à l'Égalité des Territoires (CGET-Datar) est la traduction administrative, inspirée par les travaux de C. Guilluy.

Deux objets géographiques – la métropole et la France périphérique – occupent ainsi le devant de la scène politique, avec deux caractéristiques assez singulières. D'abord, ce sont des objets totalisants : ils ont prétention à tout raconter, le social, l'économique, le politique... Ce n'est pas si fréquent. Concernant les territoires, la dernière fois que l'expertise à leur sujet a émergé sur la scène médiatique, c'était avec la question des banlieues. Mais il s'agissait alors d'une approche purement sociologique, sans guère de traductions économiques ou politiques.

### ***La métropole et le peuple... Deux objets totalisants***

Ensuite, ces deux mêmes objets ont eux-mêmes des vocations hégémoniques : l'un est censé supplanter l'autre et réciproquement. Un premier exemple pour l'illustrer. Du côté de la vocation hégémonique de la métropole, certains de mes collègues, dont Jacques Lévy, ont créé (en mai 2011) une nouvelle revue intitulée « Tous urbains » : un intitulé qui traduit bien le fait que le regard porté sur la métropole n'est pas catégoriel, mais que celle-ci a tendanciellement vocation à représenter l'ensemble du territoire national.

Deuxième exemple, du côté de la vocation hégémonique de la France périphérique, cette fois : Christophe Guilluy nous dit que cette dernière, regroupant le péri-urbain, les villes moyennes et le rural, accueille 60% de la population française, principalement les classes populaires, dit-il, qui pour la première de l'histoire, ne résident plus dans les territoires où se crée la richesse et restent donc éloignées du marché de l'emploi. Ouvriers, employés, jeunes, retraités... Voilà aujourd'hui ce qui représente « le peuple » (bobos et immigrés se trouvant, eux, dans les métropoles), et c'est bien ce qui fait la force du discours de ce géographe auprès des politiques, de Sarkozy à Hollande en passant par le Front National.

Résultat : entre ces deux représentations hégémoniques et totalisantes, les politiques ne peuvent pas trancher. Du coup, ils pratiquent la politique de la voiture-balai, récupérant un peu des uns, un peu des autres, et traitant en fait tout le monde de la même manière. Prenez la politique de la ville : refondée autour d'un indicateur principal, celui de la pauvreté monétaire, elle met indifféremment dans le même paquet des communes de Seine Saint-Denis et des villes moyennes telles que Auch, en oubliant que cette pauvreté monétaire n'est pas la même dans le Gers et à La Courneuve. Pire, c'est oublier que la politique de la ville peut certes intervenir sur l'accès aux équipements et autres aménités, mais qu'elle est incapable d'agir sur cette pauvreté monétaire. Et nous ne pourrions que constater, à terme, l'échec d'une politique fondée sur cet indicateur...

## ***Comment enfermer des archipels dans des bassins de vie ??***

En fait, ces deux représentations – métropoles et France périphérique - sont tout aussi discutables l'une que l'autre. Dans la société actuelle, faite de mobilités, nous ne sommes ni tous urbains, ni tous relégués dans les espaces laissés pour compte. Nous n'assistons pas à l'uniformisation des territoires, que laissent supposer les logiques hégémoniques et totalisantes mais, au contraire, à une différenciation de plus en plus forte des *situations* territoriales, à une sorte de fractalisation. Différenciation des situations territoriales que j'opposerais à l'hypercatégorisation des territoires.

Un exemple : les indicateurs qui fondent, pour C.Guilluy, la fracture entre métropoles et France périphérique, ne sont propres ni à l'une ni à l'autre. Ce géographe explique notamment que la périphérie se caractérise par une situation de dépendances à l'égard des transferts sociaux. En clair, les métropoles concentrent la production des richesses, et les périphéries vivent du système redistributif. Ce n'est pas vrai : on retrouve partout les mêmes situations de dépendance, dans les métropoles comme ailleurs.

Continuons avec la « catégorie » des villes moyennes, catégorie républicaine qui correspond à la ville préfecture. Là encore, il y a en fait, derrière cette représentation, une très grande hétérogénéité géographique, et qui va grandissante. Prenons Midi-Pyrénées : Qu'y a-t-il de comparable entre Auch, ville centre traditionnelle d'un territoire rural, Rodez, ouverte à des flux relativement mondialisés, ou encore Montauban, totalement satellisée par Toulouse ? Prenons à présent la question du rural. Sur ce dernier, se généralise actuellement une représentation territoriale passéiste : celle des bassins de vie, que met en avant notamment le Premier ministre, nous vantant la France des 5000 bassins de vie<sup>2</sup> ! Une notion qui se voit réactivée au moment même où loin d'être la solution, celle-ci constitue le problème, car on ne sait plus aujourd'hui ce qu'est un bassin de vie. Lorsqu'on demande aux Français de cartographier leurs modes de vie, ils dessinent des archipels territoriaux : une multiplicité de lieux d'appartenance, qui varie au fil du temps, au gré de leur parcours. Comment enfermer des archipels dans des bassins ? ! Par ailleurs, le bassin de vie est fondé sur un centre et sa périphérie. Sauf qu'aujourd'hui, bon nombre de territoires sont multipolarisés, comme dirait l'Insee. Dans les pays de l'Adour, entre Dax, Mont-de-Marsan, Bayonne et Tarbes, quelle est la ville-centre ? Le rural et ses habitants y fonctionnent bien dans ce rapport multipolarisé. Dans d'autres endroits, ce qui fait vivre le rural, ce sont les flux touristiques, une dynamique nationale... Il y a là une multiplicité de situations territoriales qui ne rentrent plus dans le moule ancien du bassin de vie. Comme souvent, lorsque le politique s'empare d'un concept, il est déjà périmé.

### ***Il faut concevoir une politique des flux***

Nous sommes aujourd'hui confrontés, non pas à une réalité relevant de la dualité et de la fracture, mais aux conséquences de la globalisation du local. La plupart du temps, il nous est dit que cette globalisation affecte les Etats-nations, perturbe radicalement les politiques nationales et leurs tentations protectionnistes. Un phénomène paradoxal aux yeux du géographe, qui raisonne principalement en termes d'échelles. Or ce que disent ces jeux d'échelles, c'est de manière purement géométrique, que le local est soumis bien plus fortement aux interactions que le national. La globalisation des échanges y est beaucoup plus prégnante. Plus le périmètre est petit, plus vous êtes contraint par les flux. Au passage, notons que la notion localisée de bassins de vie est réactivée au moment même où ces effets d'interdépendance s'avivent. En schématisant, alors que la réalité se traduit en flux, nous continuons de mener une politique de stocks... Cela pose des questions aux pouvoirs publics, à l'échelle nationale et à l'échelle locale.

---

<sup>2</sup> Manuel Valls, dans son discours de politique générale, le mardi 8 avril 2014, a déclaré vouloir redessiner "une nouvelle carte intercommunale, fondée sur les bassins de vie" qui entrera en vigueur au 1er janvier 2018.

Concernant cette dernière, je le dis de manière un peu abrupte, il faut en finir avec le développement local. Celui-ci a en effet tendance à dériver très vite vers une logique endogène, où l'on ne pense plus le développement que sur la base des ressources locales. Tout au contraire, l'enjeu actuel consiste à se demander comment, à partir d'un territoire et de ses ressources locales, prendre place dans des systèmes qui les dépassent. A partir d'un lieu donné, comment penser et organiser des politiques de flux.

Concevoir une politique de flux, ce n'est pas seulement mener des politiques de transports et d'accessibilité, même si cela en fait partie. Mais plus largement, il s'agit de ne plus uniquement raisonner en fonction des besoins locaux, pour prendre en compte aussi tous ceux qui circulent sur un territoire donné, sans forcément y résider. Car aujourd'hui, je ne sais plus ce que c'est que les besoins locaux, ni dans les métropoles ni dans le rural. Par exemple, quels sont les besoins locaux en matière de logements (Ndlr : qui relèvent typiquement d'une politique des stocks) ? Aujourd'hui, les ménages passent de la métropole au périurbain, à la ville moyenne ou au rural et inversement en fonction de leur trajectoire de vie... la question est donc : comment s'inscrit-on dans ces trajectoires de vie ? Qui veut-on accueillir et à quelle étape de leur stratégie résidentielle ?

Il y a un domaine dans lequel en vingt ans, cette révolution conceptuelle a eu lieu, c'est celui de l'enseignement supérieur dans les villes moyennes. En Midi-Pyrénées en particulier, on a implanté des universités dans les villes moyennes. A l'origine, cette création reposait sur un modèle qui consistait, comme ailleurs, à répondre aux besoins des jeunes locaux. Il s'agissait donc plutôt de premiers cycles, des IUT, des BTS... Sauf que deux décennies après, on constate que les jeunes de ces territoires, ne veulent plus faire leurs études sur place, à Auch, à Tarbes ou Albi. De la même façon que les jeunes parisiens veulent aller à Lyon, à Montpellier ou Toulouse. Bref, ils veulent aller ailleurs ; Tout l'enjeu des universités situées dans les villes moyennes de la région consiste alors à accueillir les jeunes d'ailleurs. C'est ce que j'appelle une politique des flux à partir des lieux : quelle offre de formation concevoir pour attirer des jeunes d'ailleurs et grâce à cela, mobiliser les ressources locales et penser le développement territorial ? C'est un renversement complet des manières de penser qu'il faut opérer.

### ***Echec à l'égalité des chances et des places***

Prenons à présent le cas des politiques nationales, sur l'égalité des territoires, cette fois. Pourquoi ce concept est-il réactivé ? A partir de la décentralisation, nous avons organisé pendant deux décennies l'égalité des territoires autour d'une approche qui était celle de l'égalité des chances, pour reprendre la typologie du sociologue François Dubet, et ce, justement, par le développement local : développe-toi, aie un projet pour ton territoire et à ce moment là, la puissance publique t'aidera. Sauf qu'on a fait comme si tous les territoires étaient sur la même ligne de départ, avec le même droit au développement ! Résultat : cela n'a fait qu'exacerber la concurrence entre eux. Voilà l'effet pervers d'une injonction au développement local généralisé.

Aujourd'hui, en réaction, les pouvoirs publics cherchent à renouer avec l'âge d'or de la Datar et de l'aménagement du territoire des années 1970, axé autour de l'équilibre territorial. Finie l'égalité des chances, ce qui est aujourd'hui en filigrane c'est une égalité des places revisitée : les villes moyennes, les métropoles, toutes occupent une place bien définie ; et l'Etat octroie alors les équipements et les moyens de cet équilibre territorial organisé, hiérarchisé, spécialisé. Du moins est-ce ainsi que cela se passait à l'époque. Mais peut-on réellement revenir à cette égalité des places telle qu'elle se jouait ? Si l'on prend la question sanitaire, par exemple, le rural est défavorisé, c'est vrai. D'où une inégalité des places. En revanche, si l'on prend la question éducative, c'est l'inverse. Un chiffre pour l'illustrer : le taux d'élèves par enseignant entre la Lozère et la Seine Saint-Denis varie de 1 à 4. Quels sont alors les critères qui permettraient de mesurer et compenser pour revenir à une égalité des places ?

Je proposerais pour ma part une troisième solution, dont on peut débattre. Je sais bien que la notion d'égalité des territoires n'a pas grand sens mais elle pourrait être mobilisatrice pour

penser une nouvelle politique territoriale, qui serait celle de l' « égalité-relations », une expression de Pierre Rosanvallon dans son livre « la société des égaux » (Seuil, 2011) : comment penser l'égalité dans la relation, la capacité de chacun à négocier sa place dans des systèmes ouverts ?

### ***Changer d'indicateurs pour changer de regard***

J'ai peu parlé du rural. Il se trouve que j'ai été mobilisé pour le rapport Eloi Laurent<sup>3</sup> sur les questions de zonage et je pense à un dispositif que vous connaissez tous : les Zones de Revitalisation Rurale<sup>4</sup>. C'est typiquement une politique en faveur du rural sur une logique classique : les territoires ruraux souffrent de handicaps, créons des indicateurs pour les mesurer et, sur cette base, menons des politiques compensatrices, par exemple en matière de dérogation fiscale. Les deux indicateurs qui servent à cela sont le taux d'emplois agricoles et la déprise démographique. Pas de chance, depuis dix ans, la déprise n'existe quasiment plus. Du coup, la carte française des ZRR se rétrécit comme peau de chagrin, en termes de nombre de communes concernées et de périmètres (Ndlr : 15% des 14 290 communes en ZRR devaient être sortis du dispositif au printemps 2014...). Du coup, les parlementaires se sont inquiétés. Une mission parlementaire a même été créée. Or quel a été le premier réflexe des élus ? Baisser les seuils des indicateurs pour redilater les ZRR.... Est-cela, une politique en faveur du rural ? Ne faudrait-il pas plutôt changer complètement de grille de lecture et d'indicateurs ? Par exemple, au lieu de choisir l'emploi agricole, optons pour le rapport entre emplois résidentiels et emplois productifs, pour reprendre l'approche de Laurent Davezies, de manière à refléter les différentes dynamiques du rural actuel. De même, au lieu de regarder la déprise démographique, intéressons-nous au rapport entre solde naturel et solde migratoire : la déprise démographique, si elle a lieu, est-elle liée à des flux faibles ou à un vieillissement de la population et comment se combinent-ils ? En changeant d'indicateurs, on est en mesure de changer de regard sur le rural. Au lieu de penser le rural pour lui-même, pensons ses dynamiques, sa place négociée dans ce qui l'environne. Pensons le rural comme composante de systèmes territoriaux.

---

<sup>3</sup> « Vers l'égalité des territoires », rapport remis par l'économiste Eloi Laurent à Cécile Duflot, alors ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, en février 2013. Cet ouvrage collectif est publié à la Documentation Française.

<sup>4</sup> Créées par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, les zones de revitalisation rurale (ZRR) regroupent des territoires ruraux qui rencontrent des difficultés particulières : faible densité démographique, handicap structurel sur le plan socio-économique. Source : Datar.gouv