

Florent Bidaud  
Centre d'études et de prospective

## Évolution et développement des territoires en France

### Définition de la variable

Un « territoire » est une zone géographique, une étendue d'espace, littéralement un ensemble de terres occupées par des humains et servant de support au développement de leurs activités. Chaque territoire « témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité »<sup>1</sup>. La définition du « territoire » dépend donc de l'usage qu'en ont les acteurs qui se l'approprient :

- l'État et ses différentes institutions, mais aussi services administratifs, qui influencent par leurs décisions et politiques « d'aménagement du territoire » (1950-1985) ou de « développement des territoires » (1985-2015) ;
- les collectivités territoriales (échelles régionale, départementale et communale) et groupements de collectivités (à commencer par les intercommunalités, dont le rôle ne cesse de s'affirmer depuis l'après-guerre) ;
- la « société civile » et ses multiples groupes, lorsqu'ils souhaitent modifier leur environnement et cadre de vie, et disposent pour cela de capacités effectives d'intervention ;
- les entreprises, qui saisissent les opportunités qui s'offrent à elles dans les espaces géographiques au sein desquels elles évoluent ;
- etc.

L'occupation et l'aménagement du territoire ont été dominés, dans les années 1950 à 1980, par le rôle de l'État, qui exerçait une autorité, une compétence de puissance publique, l'étendue du territoire national définissant alors le « champ d'application du pouvoir ». Depuis le milieu des années 1980, les collectivités décentralisées ont nettement renforcé leurs capacités de développement de « leurs » territoires.

### Indicateurs pertinents de la variable

- Densité de population
- Nombre et taux de population vivant dans les « aires urbaines » au sens de l'Insee
- Nombre et taux de population vivant dans les couronnes périurbaines
- Nombre et taux de population vivant dans les communes « rurales », au sens de l'Insee
- Nombre et taux de déplacements pendulaires
- Taux de travail à distance

1. Di Méo G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan.

## Rétrospective de la variable

### Une séparation fonctionnelle des territoires ruraux et urbains avec « l'exode rural »

En France, jusque dans les années 1960, on note une tendance au dépeuplement des communes rurales. Cet « exode rural » est aussi alimenté par les départs des artisans et commerçants, provoquant parfois une « agricolisation » relative et temporaire du milieu rural<sup>2</sup>.

Cet exode permet aux communes formant les actuels pôles urbains<sup>3</sup> de se développer plus rapidement que toutes les autres composantes du territoire métropolitain. À partir des années 1960, les villes s'étendent de plus en plus vite et se développent vers leur périphérie et même leur *hinterland* (phénomène de périurbanisation), tout en voyant leurs surfaces artificialisées augmenter. Le modèle de « l'urbanisation des campagnes » et de « la fin du rural » imprègne alors toutes les sphères de l'administration qui décident et mettent en œuvre la politique d'aménagement. À l'Insee, à la Datar (créée en 1963) et surtout au ministère de l'Urbanisme et de la Construction (qui deviendra le ministère de l'Équipement en 1966, sous la houlette d'Edgar Pisani), l'urbain devient le système de référence et le modèle de modernité. Pour preuve, la définition encore actuelle des communes rurales utilisée par l'Insee : « Une commune rurale est une commune n'appartenant pas à une unité urbaine. Les autres communes sont dites "urbaines"<sup>4</sup> ». L'espace rural y est expressément assimilé à un « espace résiduel » ou « interstitiel », à ce qui reste quand on a soustrait tout l'urbain.

Le modèle privilégie alors l'assimilation, l'intégration des campagnes, des ruraux, et donc des paysans dans le grand tout de la société française, par la diffusion de la culture citadine, des produits de consommation des nouvelles couches moyennes salariées, des pratiques urbaines. L'exode rural est certes un processus dont on reconnaît l'existence, mais il est secondaire par rapport à celui de la « modernisation » qui homogénéise l'espace et diffuse les nouvelles habitudes de consommation de masse. Le terme « urbanisation des campagnes » signifie au sens fort cette assimilation.

### L'essor du territoire rural résidentiel

Le phénomène de périurbanisation n'est pas uniforme durant toute la période et connaît son apogée entre 1975 et 1985, pour ralentir ensuite. Aujourd'hui, 75 % de la population de France métropolitaine vivent dans une de ses 354 « aires urbaines ». Les formes de l'extension urbaine dans les campagnes évoluent par rapport à la configuration dominante des années 1970 : une périurbanisation limitée aux campagnes les plus proches, allant de pair avec le développement des mobilités quotidiennes domicile-travail.

Deux phénomènes nouveaux ont été soulignés par les analyses menées à partir du recensement de la population de 2010. D'abord, pour la première fois depuis 1990, la population s'accroît à nouveau dans la majorité des communes rurales (dans les petites communes des couronnes périurbaines comme dans les autres catégories d'espaces ruraux), et cela essentiellement par l'arrivée de nouveaux résidents y ayant leur résidence principale. Aujourd'hui, l'espace à dominante rurale poursuit son regain démographique, avec un solde migratoire positif et des taux de natalité supérieurs à la moyenne nationale.

En second lieu, l'intensité de ces processus de périurbanisation, de rurbanisation et d'étalement de la population urbaine est géographiquement différenciée. Elle est d'autant plus élevée que l'espace régional est structuré par des agglomérations nombreuses et dynamiques, qui sont des pourvoyeuses d'emplois et de services pour les habitants des zones rurales proches. Ainsi, la moitié de la croissance de la population de l'espace national à dominante rurale se fait dans des zones proches des 17 aires urbaines dynamiques (environs de Perpignan, Montpellier, Nantes, Toulouse, Bordeaux, Rennes, etc.). *A contrario*, dans les zones où le maillage urbain est plus lâche et les pôles moins dynamiques, le bilan démographique de l'espace à dominante rurale est moins positif, voire négatif.

Il en résulte un espace rural se présentant aujourd'hui sous deux visages : l'un, en expansion géographique, incarne la « renaissance rurale » ; l'autre, minoritaire, mais qui continue à se dépeupler, alimente toujours le discours sur la « désertification des campagnes », leur enclavement, leur vieillissement, et surtout sur leur « abandon » par les décideurs nationaux.

2. Mathieu N., 1990, « La notion de rural et les rapports ville-campagne en France. Des années cinquante aux années quatre-vingts », *Économie rurale*, n°197, pp. 35-41.

3. Insee : « Le pôle urbain est une unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne d'un autre pôle urbain. On distingue également des moyens pôles - unités urbaines de 5 000 à 10 000 emplois et les petits pôles - unités urbaines de 1 500 à moins de 5 000 emplois ». Source : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/pole-urbain.htm>

4. Insee : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/commune-rurale.htm>

## La « déterritorialisation » par une mobilité accrue

L'étalement de la ville, voire parfois sa dilution, est d'abord la conséquence de la généralisation de l'automobile. Cette révolution des moyens de transport a permis de dissocier lieu de travail, lieu d'habitation et lieu de loisirs, amenant quotidiennement des millions de salariés à faire des trajets domicile-travail de plus en plus longs. L'essor des moyens de transports très rapides (TGV) permet également à la ville-centre d'étendre sa zone d'attraction.

Les territoires ruraux connaissent de ce fait une concurrence croissante pour leurs utilisations et leur contrôle, qui peut déboucher sur des conflits d'usage. Les sources de tensions sont variables, mais dans la plupart des cas les résidents s'opposent principalement aux activités productives et à leurs effets négatifs, réels ou supposés : exploitation de carrières, exploitation de sites de stockage de déchets, élevages hors sol, nuisances environnementales, etc.<sup>5</sup>.

Certaines zones, à excédent démographique naturel faible, connaissent depuis la fin des années 1990 un solde migratoire positif important, grâce à cette mobilité accrue. Le développement de la « rurbanisation »<sup>6</sup> (importation à la campagne d'un mode de vie et de travail urbain), montre que la frontière entre ville et rural devient plus ténue.

Cependant, la mobilité a un coût et ce sont souvent les catégories précaires qui vivent sur des territoires éloignés des zones d'emplois et mal desservis par les transports publics. De plus, la perte d'emploi peut faire basculer les individus dans une forme « d'immobilité résidentielle »<sup>7</sup>.

## La régionalisation et les dynamiques locales

La réforme de décentralisation des années 1980 (lois du 2 mars 1982, des 7 janvier et 22 juillet 1983) et les étapes ultérieures de renforcement des compétences des collectivités « décentralisées » ont entraîné une focalisation sur les différents échelons issus de cette dévolution des pouvoirs. La décentralisation a substitué à la notion de « collectivité locale » celle de « collectivité territoriale »<sup>8</sup>. Elle a aussi confirmé le remplacement de l'ancienne politique centralisée et unitaire « d'aménagement du territoire » par une nouvelle politique plus souple et partenariale de « développement des territoires ». Ce n'est qu'à la fin des années 1990, avec la Loi d'orientation, d'aménagement et de développement durable du territoire (LOADDT, 1999), dite « Loi Voynet », que le territoire local est pleinement reconnu à travers sa fonction fédératrice des acteurs et des institutions : logique de projet, de développement partenarial et concerté, de cofinancement et de codécision des actions. La loi prévoit que ces « territoires de projet » pourront collaborer et s'associer, qu'ils pourront dépasser les limites de leur périmètre réglementaire.

## Prospective de la variable

Les hypothèses qui suivent combinent les différentes tendances évoquées ci-dessus.

### Hypothèse 1 : l'invention de nouvelles ruralités intra-urbaines dans le périurbain généralisé

Cette hypothèse combine deux tendances : la séparation fonctionnelle des territoires ruraux et urbains du fait de l'exode rural ; l'essor du territoire rural résidentiel.

La ville est le mode dominant d'occupation de l'espace : les pôles urbains poursuivent leur diffusion dans le « périurbain ». Les personnes qui pensent s'installer « à la campagne » le font, en réalité, dans un périurbain plus ou moins dense. Le « rural » morphologiquement typique (habitat espacé, paysage agricole, isolats de nature pseudo-sauvage, etc.) est relégué en périphérie de ce péri-urbain, donc à proximité des zones de montagne, des parcs naturels, etc.

Cette évolution s'accompagne de la montée des enjeux environnementaux en zones urbaines : « nature en ville » (architectes, métiers du paysage et de l'aménagement), agriculture urbaine interstitielle (micro-fermes de permaculture en circuits courts, apiculture sur les toits), fermes urbaines verticales. Les urbains s'approvisionnent en majeure partie par la grande distribution, sans se soucier d'où vient leur nourriture, dans quelles conditions elle est produite, etc., en dehors d'une préoccupation minimale de qualité sanitaire.

5. Jeanneaux P., Perrier-Cornet P., 2008, « Les conflits d'usage du cadre de vie dans les espaces ruraux et la décision publique locale », *Économie rurale*, n°306, pp. 39-54.

6. Bailly A., 2009, « Pour un développement rural durable », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2/2009, p. 231-238.

7. Davezies L., 2012, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil.

8. Brunet R., 1990, *Le Territoire dans les turbulences*, Montpellier, Reclus.

## Hypothèse 2 : l'urbain se vide au profit du « néo-rural »

Cette hypothèse est celle de l'essor du territoire rural résidentiel et de la mobilité accrue. Le péri-urbain, soumis à des pressions contradictoires, est de moins en moins perçu et vécu comme un envahissement de la campagne par la ville, mais plutôt comme une diffusion des modes de vie ruraux dans des zones partiellement urbanisées.

Les centres-villes concentrent les problèmes (pollution, insécurité, chômage, coût de la vie) et une partie d'entre eux se paupérise. Grâce aux transports faciles et à la tertiarisation-dématérialisation des activités (qui rendent inutiles les déplacements vers la ville), lieu de travail et lieu d'habitation sont de plus en plus dissociables. Le e-commerce se développe, les livraisons à distance augmentent vite, les livraisons par drone connaissent un véritable essor.

Quand c'est possible pour eux, en fonction de leurs moyens financiers, les ménages quittent la ville au profit du péri-urbain ou de la campagne. Le mitage de cette dernière se développe, avec les coûts induits en matière de réseaux d'eau, d'énergie, de communication. L'étalement urbain « par les riches » prend la suite de la périurbanisation plus ancienne par l'habitat pavillonnaire des classes moyennes, voire des catégories « ouvriers » et « employés » dont les trajectoires immobilières avaient été soutenues (prêt à taux zéro, dispositifs d'accession à la propriété, etc.).

Le rural connaît donc une nouvelle dynamique, que certains baptisent « le renouveau des campagnes ». En dehors de ces territoires ruraux connectés, subsistent des espaces orientés vers l'agriculture et l'agro-industrie ou occupés par des forêts, pourvoyeuses d'aménités de proximité.

## Hypothèse 3 : des réseaux de collectivités soucieuses de leurs différences et de leurs complémentarités

Cette hypothèse associe une mobilité accrue, une tendance à la territorialisation, de fortes dynamiques locales et des partenariats de projet entre collectivités.

La tendance à l'artificialisation des sols, les conflits d'usage, les problèmes posés par l'étalement et l'émission urbaine, etc., sont pris en charge par des politiques d'aménagement régional soucieuses d'un développement aussi équilibré que possible des territoires locaux. Le maillage de grandes villes, villes moyennes et bourgs ruraux permet aux campagnes résidentielles et productives de se maintenir, et même d'attirer de nouveaux habitants. Chaque niveau de collectivité prend en charge des blocs de compétences réglementaires, sans trop de chevauchement ni concurrence. Néanmoins, des rapports de pouvoir et des phénomènes de sujétion sont de plus en plus notables : les élus des grandes villes contrôlent une partie des institutions régionales, lesquelles dominent les départements, ces derniers exerçant une réelle influence sur les territoires ruraux.

Dans le cadre de schémas intercommunaux de transport, les villes acceptent de « payer » pour les communes rurales. En échange, ces dernières accueillent les activités agricoles qui entretiennent les paysages et les images typiques du « rural ». Elles nettoient les forêts et autres espaces où viennent se promener les urbains ou les touristes. Plus généralement, elles maintiennent les aménités environnementales.