



HAL
open science

VILLE-CAMPAGNE : DÉPASSER LES FOSSÉS STATISTIQUES, IDÉOLOGIQUES ET RÉGLEMENTAIRES

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. VILLE-CAMPAGNE : DÉPASSER LES FOSSÉS STATISTIQUES, IDÉOLOGIQUES ET RÉGLEMENTAIRES. *La Lettre de Sol et Civilisation*, 2017, 60, pp.6-9. halshs-01683593

HAL Id: halshs-01683593

<https://shs.hal.science/halshs-01683593>

Submitted on 14 Jan 2018

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.

UN OBJET POLITIQUE

Ville-campagne : dépasser les fossés statistiques, idéologiques et réglementaires

Par Gérard-François Dumont,
professeur à l'Université de Paris-
Sorbonne et président de la
Revue Population et Avenir



La ville et la campagne se différencient incontestablement par une mesure quantitative : leur densité de population. Mais de nombreuses théories ajoutent des différences qualitatives qui, considérées comme valables, conduisent à des politiques publiques déséquilibrées. Pourtant, la France devrait mettre en œuvre tout ce qui permet l'attractivité et la complémentarité entre tous les territoires.

D'une définition pertinente à des zonages extensifs

La question de la différence entre ville et campagne a fait l'objet de nombreuses analyses au fil des siècles. Par exemple, au début du XXe siècle, le grand sociologue Max Weber donne une définition fort pertinente de la ville, permettant *a contrario* de définir la campagne, portant deux regards, morphologique et sociétal. Selon le premier, « La ville ne consiste pas en une ou plusieurs habitations implantées séparément, elle constitue, en tout cas, un habitat concentré (au moins relativement), une « localité ». Dans les villes, les maisons sont construites très près les unes des autres;

d'ailleurs aujourd'hui la règle générale est de les construire mur contre mur¹ ». Le second regard traite du degré de connaissance réciproque entre les habitants. La ville est « un rassemblement de maisons attenantes, en rang serré, qui forme une agglomération d'un seul tenant tellement vaste que le groupement ordinaire et spécifique de voisinage, caractérisé par la connaissance personnelle et réciproque des habitants, y fait défaut² ».

En cherchant à quantifier le nombre des habitants qui habitent en ville et ceux qui habitent à la campagne, les offices statistiques des différents pays ont choisi des définitions variées. La France a retenu, avec le concept d'unité urbaine, une définition particulièrement extensive de la ville, excluant par exemple de la ruralité des gros bourgs de quelques milliers d'habitants dès lors que le nombre de leurs habitants vivant de façon agglomérée dépassait 2000 habitants³. Cela conduit à une

1 Weber, Max, La ville, 1921, trad. Aubier Montaigne, Paris, 1982, p. 17.

2 *Ibid*, p.18

3 Dumont, Gérard-François, « Pour analyser la ruralité, balayer les paradigmes dominants », Cahiers de la fonction publique, n° 356, juin 2015

définition étroite de la campagne, d'ailleurs largement mise en cause par une nouvelle nomenclature élaborée par Eurostat en 2005⁴. Certes, un document de l'Insee a fini par reconnaître les abus de sa méthode : « cette approche [du zonage en unité urbaine] conduirait à surestimer le territoire urbain et la population urbaine⁵ », mais sans la changer. Or, les résultats des critères utilisés pour la définition du zonage en unité urbaine ont donné et donnent l'impression que tous les habitants vont devenir des urbains et donc que la campagne va devenir quasiment inhabitée, ou de façon marginale puisque le taux d'urbanisation ne cesserait de croître. Autrement dit, tous les habitants de la France seraient des urbains ou de futurs urbains. Ce point de vue s'est trouvé confirmé avec le zonage en aire urbaine, créé par l'Insee au début des années 1990. Selon ce zonage complémentaire du précédent, nombre de communes de morphologie rurale sont intitulées par l'Insee comme appartenant à un périmètre de « périurbanisation » alors que leurs caractéristiques territoriales sont fort différentes de celles des communes en continuité de cadre bâtie avec les grandes villes.

Théories répandues et lois centralisatrices

Parallèlement, nombre de théories spatiales ont privilégié une analyse ville-campagne reposant sur des paradigmes centre-périphérie. Parmi les nombreux thuriféraires de ces paradigmes, l'un des plus récents est le prix Nobel d'économie 2008, Paul Krugman, avec

des publications rangées sous la dénomination de « nouvelle économie géographique ». Selon ce prix Nobel, diverses raisons poussent l'activité économique à se concentrer sur un nombre limité de villes qui se trouvent être attractives. Selon le « modèle centre-périphérie, les industries se localisent dans un lieu en tenant compte de l'arbitrage entre les économies d'échelle, qui favorisent la concentration, et les coûts de transport, qui favorisent la dispersion. Chaque industrie tente alors de desservir son marché en minimisant les coûts de transport, c'est-à-dire en se rapprochant de la demande locale. Cela entraîne un processus circulaire : les industries recherchent des localisations où la demande locale est forte tandis que la demande locale est d'autant plus forte que de nombreuses industries ont choisi cette localisation. Ce processus est à l'avantage des grands marchés [...]. Les avantages liés à la taille des marchés sont renforcés dans certains lieux par des externalités technologiques ou informationnelles liées à l'importance de la proximité dans la transmission du savoir et des connaissances⁶ ».

Ainsi, à la lecture des résultats quantitatifs sur les rapports ville-campagne, et à celle des théories les plus répandues dans la littérature universitaire, la messe semble doublement dite. D'un point de vue quantitatif, la campagne ne peut être qu'un résidu économique et démographique. D'un point de vue qualitatif, la différence ville-campagne s'exprime dans un rapport centre-périphérie. Les territoires s'organisent systématiquement de façon hiérarchique selon une dualité entre un centre do-

4 Dumont, Gérard-François, « France : la fin de l'urbanisation ? », *Population & Avenir*, n° 726, jan-vier-février 2016 ; Eurostat, 172/2015, 5 octobre 2015

5 Les zonages d'étude de l'Insee, *Insee Méthodes*, n° 129, mars 2015, p. 9 ; *La France et ses territoires*, 2015, p. 14.

6 Walther, Olivier, « Paul Krugman : (presque) un Nobel de géographie », *Articulo*, 2008 ; cité dans Dumont, Gérard-François, Chalard, Laurent, « L'attractivité des territoires : théories et réalités » (avec), *Population & Avenir*, n° 697, mars-avril 2010.



minant et des périphéries dominées, le centre disposant d'une concentration de population, d'activités économiques, d'offre culturelle et de lieux de pouvoir. Le centre, avec sa position privilégiée, serait le maître et le régulateur de territoires situés à sa périphérie. Ces derniers, exclusivement en situation de dépendance, n'auraient donc d'autres choix que de chercher à bénéficier des seuls phares d'attractivité que seraient les grandes villes.

En conséquence, puisque les territoires sont censés fonctionner ainsi, les lois territoriales françaises, tout particulièrement celles des années 2000 à 2017, ont développé des organisations régionales et intercommunales exerçant des fonctions politiques et administratives sur des espaces de plus en plus étendus. Nombre de compétences sont centralisées de façon systématique, tandis que des décisions de recentralisation se substituent aux décisions antérieures de décentralisation⁷. Selon cette logique radiale, d'une part, la localisation des activités et des habitants dans les périphéries ne pourrait s'expliquer qu'en raison de l'existence d'un centre. D'autre part, les activités et les habitants des périphéries ne pourraient satisfaire leurs besoins qu'en recourant au centre.

L'innovation possible partout

Mais cette prégnance théorique, statistique et réglementaire du modèle centre-périphérie est-elle pleinement justifiée ? De multiples

exemples⁸ montrent que de nombreuses innovations et réussites territoriales sur des espaces considérés comme périphériques, selon les zonages et les théories, ne doivent absolument rien à un quelconque centre. En outre et surtout, l'analyse fine des évolutions territoriales montre une importance croissante de la nature réticulaire des territoires alors que le modèle centre-périphérie les fige dans une logique exclusivement radiale.

Mais, restant attaché à ce modèle pourtant désuet⁹, la France a renforcé son système administratif de telle façon que la réglementation organise « la ville contre le territoire »¹⁰.

Cette réalité peut à nouveau être illustrée par les péripéties sur l'évolution des départements, dont l'utilité et la pertinence de l'échelle d'intervention sur les solidarités ville-campagne est souvent niée. Pour autant cette échelle est ou devrait être le complément nécessaire à celles des autres collectivités territoriales. En effet, une logique pertinente du rôle des régions signifie que ces dernières doivent exercer un rôle de structuration du territoire pour améliorer son attractivité. En contribuant à localiser ou à valoriser les principales infrastructures économiques ou de transport, la région crée de la différence entre les territoires même si ces différences sont normalement établies en vue du bien commun de l'ensemble du territoire régional. Il importe donc qu'une instance plus proche des réalités de terrain mette en œuvre des mesures pour assurer une

7 Dumont, Gérard-François, « Favoriser une meilleure gouvernance des territoires », dans: Allain, Joël, Goldman, Philippe, Saulnier, Jean-Pierre, De la prospective à l'action, Bourges, Apors Éditions, 2016.

8 Dumont, Gérard-François, « La France des marges et l'indispensable attractivité des territoires », dans : Woessner, Raymond, La France des marges, Paris, Atlande, 2016.

9 Dumont, Gérard-François, « Territoires : le modèle « centre-périphérie » désuet ? », Outre-Terre, 2017.

10 Cf. Beauchard, Jacques, « La ville contre le territoire? », Population & Avenir, n° 708, mai-juin 2012

meilleure solidarité entre les territoires, donc entre ville et campagne.

Or, cette échelle d'intervention a été largement fragilisée pour deux raisons.

D'une part, les dernières lois françaises¹¹ ont créé de nouvelles frontières administratives et surtout accentué les frontières administratives entre les territoires, faisant perdre de la souplesse à la gouvernance des territoires et rendant difficile l'exercice de solidarités naturelles qui pouvaient se déployer, par exemple dans le cadre de syndicats à la carte. D'autre part, les modalités d'actions se trouvent en partie déséquilibrées par différents discours politiques de ces dernières années et par des lois qui ont tendu plus opaques leur avenir, tandis que leur libre administration, pourtant inscrite dans les textes officiels, s'est trouvée réduite notamment en raison de décisions de recentralisation fiscale. Dans ce contexte, c'est une véritable refondation des relations ville-campagne qui s'avère

nécessaire. Cette dernière nécessite que les pouvoirs publics (État, régions, communes) révisent – souvent complètement - leurs connaissances pour comprendre que le développement et l'innovation sont partout possibles, dans tous les territoires, qu'ils soient considérés comme urbains ou ruraux. Les pouvoirs publics doivent permettre que des activités économiques, sociales et culturelles et l'entrepreneuriat puissent se déployer partout. Dans ce dessein, les pouvoirs publics doivent donner des chances égales à tous les territoires, urbains ou ruraux. Un premier élément d'égalisation des chances entre ces derniers appelle des dotations financières par habitant qui ne soient pas défavorables aux maires ruraux, donc que villes et campagnes soient égaux pour fonder des partenariats. Un deuxième élément est l'égalité numérique de tous les territoires et donc des équipements numériques satisfaisants pour les territoires ruraux. Un troisième élément lié appelle des réglementations et des pratiques facilitant les possibilités de télétravail dans les territoires ruraux, comme dans les territoires urbains. En outre, les pouvoirs publics doivent adapter les réglementations aux territoires de faible densité de population qui ne doivent pas subir les mêmes contraintes réglementaires que les territoires très denses qui disposent d'une importante administration.

Pour faciliter les complémentarités ville-campagne, il importe que les territoires puissent déployer une bonne gouvernance, ce qui implique une véritable décentralisation où les acteurs des territoires, urbains ou ruraux, puissent exercer librement leurs responsabilités et s'impliquer sans entraves dans le développement local et des projets communs.

« (...) les pouvoirs publics
doivent donner des
chances égales à tous
les territoires, urbains ou
ruraux »

