

pour

La revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques



dossier

Appartenance, territoire et ruralité

hommage

Edgard Pisani (1918 - 2016), co-fondateur de la revue *Pour*

analyses et actualités

Agriculture

Transmettre sa ferme à un repreneur hors cadre familial.

Analyse et perspectives pour l'accompagnement

Agriculture et énergies renouvelables : de la diversification agricole aux projets collectifs de territoire

Réforme territoriale et espace rural

Martin VANIER

Professeur de géographie
Université Grenoble Alpes

Que s'est-il passé avec la récente réforme territoriale en ce qui concerne l'espace rural et ses territoires ? Faisons, pour commencer, comme si cette question allait de soi, c'est-à-dire comme si on pouvait facilement dire le sens de la fameuse réforme territoriale (parfois dite « Acte III de la Décentralisation », ce qui laisse espérer une certaine unité), et comme si on pouvait tout aussi facilement s'entendre sur l'existence d'un espace rural en France.

La réforme territoriale a procédé à une vaste campagne de fusions des intercommunalités, qui a déclenché à son tour un mouvement de création des communes nouvelles sans précédent sous la V^e République, tandis que s'affirmaient par ailleurs 15 Métropoles¹ et 13 Régions (dont 7 nouvelles résultant des fusions que l'on sait), le tout sur fond de vaste mise à jour de la répartition des compétences des uns et des autres, et de quelques nouveaux dispositifs de coordination (Conférences territoriales d'action publique à l'échelle des Régions) et de coopération (pôles métropolitains, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux). On épargnera au lecteur la liste des lois qui, en 2014-2015, ont porté ces changements, dont la plupart sont encore en cours de déploiement. Sur le terrain, ils pèsent pour le moment moins lourds qu'un autre facteur de réforme autrement plus décisif : la baisse de 30 % des dotations de l'État aux collectivités locales ces quatre dernières années, sans précédent, elle, depuis l'après-guerre.

Bref, « ça bouge dans les territoires », mais pas forcément pour les raisons dites. Quant à l'unité de sens de ces changements, au-delà de la rigueur ou de l'austérité budgétaire, comment l'apprécier ?

1 En comptant Lyon, au statut spécifique, et Nancy, qui va rejoindre le groupe.

On constate d'abord une évidente montée en échelle : communes nouvelles, intercommunalités et régions plus vastes, jusqu'à prendre la taille de petits États européens pour certaines de ces dernières. Montée en échelle qui se combine avec la volonté, au moins dans les textes, de clarification et renforcement des compétences propres, voire exclusives, avec ce paradoxe que les régions et les départements se voient privés du principe de la compétence générale, qui demeure l'apanage des 35 700 communes dont la majorité a toujours moins de 500 habitants, et les trois-quarts moins de 1 000 habitants. Ce qui n'est pas sans une certaine logique au moins humaine : moins on est nombreux, plus il faut être compétent en tout !

Ironie à part, tous les analystes de la réforme territoriale n'ont pas manqué de souligner qu'elle résultait de l'entremêlement confus de divers intérêts territoriaux, avec au cœur de la mêlée les métropoles et les régions, les départements n'étant pas en reste pour défendre leur existence, et les intercommunalités tirant finalement leur épingle de ce jeu, malgré la multiplication des groupements dits « XXL » (100 communes et plus), qui interpellent leur capacité de gouvernance, et malgré la puissante Association des Maires de France, plus vigilante que jamais. À titre d'exemple, cette association a tout de même réussi à imposer le principe d'une minorité de blocage contre le passage au plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), auquel peuvent s'opposer 25 % des communes représentant 20 % de la population d'une intercommunalité : des seuils tout à fait inédits dans le Code Général des Collectivités Locales.

Et le « rural » dans tout cela ? Écrasé par la promotion des métropoles ? Dilué dans des Régions-État ? Abandonné par des départements en repli ? Absorbé par des ogres intercommunaux et leurs villes centres ? Orphelins de politiques publiques qui leur soient propres ? C'est, à peine forcé, le gros du discours dominant que portent aujourd'hui tant les médias que la totalité des partis politiques et leurs relais parlementaires², une part importante de l'opinion publique, et bien entendu la galaxie foisonnante et variée des lobbies et think tanks de la ruralité (« Groupe monde rural », « Réseau rural français », « Nouvelles ruralités », « Association des maires ruraux de France », « Cap rural », « Sols et civilisation », etc.), sans oublier un certain nombre d'experts autorisés.

Étonnante France qui n'a jamais été aussi peuplée, dense et urbanisée, mais dont 9 des 12 régions métropolitaines ont choisi en 2016 de se doter d'une délégation à la ruralité ou à l'espace rural (toutes sauf la Bretagne, la Normandie et la Bourgogne Franche-Comté, c'est-à-dire... les plus rurales !), tandis que depuis 2009 le nouveau « ministère de la ruralité » a sa place dans tous les gouvernements successifs. Dans quel autre pays européen, et sur quels autres

2 À titre d'exemple : *Hyper-ruralité, un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour restaurer l'égalité républicaine*, rapport remis par Alain Bertrand au ministère de l'Égalité des territoires et du logement, La Documentation française, juillet 2014.

événements médiatiques nationaux, des chefs d'État choisissent-ils de consacrer une journée pleine (minimum 6 heures, de préférence 8 à 10) comme celle qu'ils consacrent rituellement en France au Salon de l'agriculture, largement présenté comme le « salon de la ruralité » ? Le cru 2016 aura même vu un candidat à l'élection présidentielle de 2017 y passer trois jours d'affilée. Décidément non, la réforme territoriale n'a pas fait sortir l'espace rural du radar politique ! « Être en campagne » n'a jamais aussi bien porté son double sens. Mais peut-être que « battre la campagne » aussi...

Car au fond, que signifie cet intense portage politique de la ruralité, alors qu'on voit bien par ailleurs qu'elle n'est pas en tant que telle un sujet pour la recomposition territoriale ?

Le registre de réponse le plus répandu est qu'on renouerait là avec un enjeu qui aurait été perdu de vue au fil de 20 ans et plus d'intenses efforts de compétitivité métropolitaine, à savoir l'enjeu de maintenir des conditions de vie, de services, mais aussi de développement et de contribution à la production globale des richesses, dans les espaces de faible densité si nombreux en France. Nulle contradiction à ce que la société métropolitaine se mobilise pour ses campagnes : ce serait un devoir de solidarité, voire de justice spatiale, énoncé aujourd'hui au nom de « l'égalité des territoires ». Un trop-plein de métropolisation, et derrière elle de mondialisation, appelant en fin de compte compensation et retour à l'équilibre.

Parmi les nombreuses contributions à ce registre, les lecteurs de POUR n'auront pas pu échapper à « La France périphérique, comment on a sacrifié les classes populaires » du géographe Christophe Guilluy (Flammarion, 2014), ni au battage médiatique dont cet essai a été l'objet et à la controverse qui s'est ensuivie. Cet auteur ne parle pas particulièrement de la ruralité, mais son plaidoyer pour le « droit à l'autochtonie » face à la mondialisation, à la métropolisation et au multiculturalisme convient parfaitement à la revendication ruraliste.

Égalité des territoires, retour à l'équilibre contre la métropolisation, compensation et droit à l'autochtonie sont les réponses communément admises à l'exaspération et au « sentiment d'abandon » qu'exprimerait le vote FN dans les campagnes. La crise y frappe dur et les alternatives n'y existent pas. Toutes les mutations s'y combinent négativement (concurrence mondialisée sur les marchés agricoles de masse et de la production manufacturière ; dématérialisation et rationalisation des services publics ; fragilité énergétique donc tension sur la mobilité, etc.). Aucun doute : il faut aller au secours de la ruralité.

Le problème est que si la ruralité est bien un champ politique, comme on vient de le voir, ce ne peut plus être un objet de politiques publiques, comme l'atteste à sa façon la réforme territoriale. C'est un champ politique au sens où on peut continuer à y « faire campagne », y construire une posture politique, susceptible de rassembler une opinion publique et de rapporter électoralement,

en tout cas tant que la fiction communale résiste. Mais ce ne peut plus être un objet de politiques publiques, c'est-à-dire un domaine où élaborer une intervention publique spécifique et pertinente qui permette de traiter un fragment des défis collectifs que rencontre toute société dans son histoire.

La raison en est qu'il n'existe en réalité plus de ruralité – au singulier ou au pluriel – comme catégorie socio-économique autonome. Il existe un espace rural fait de campagnes aux fonctions très variées selon leurs rapports aux villes, via les circulations et échanges qui s'établissent entre les unes et les autres. Il existe des qualités qu'on peut dire rurales dans ces espaces de moindre densité, dont les ressources environnementales ont fait l'objet de 300 générations de culture, d'hybridation, d'innovation agronomique, d'où la précieuse biodiversité qui les caractérise. Il existe même des caractéristiques sociétales, et peut-être même anthropologiques, qui sont propres aux rapports sociaux de celles et ceux qui habitent ces espaces, dont les horizons, les formes d'altérité, les rapports à la matérialité, sont évidemment différents de ceux des citoyens. Mais tout cela ne fait plus une société qu'on pourrait saisir dans ses enjeux propres, ses territoires et ses moyens collectifs de transformation, et ce pour une raison simple : ces réalités rurales sont désormais indissociables du reste de la société et de ses espaces. Prétendre mieux les servir en les considérant comme à part, c'est assurer leur perte, leur effondrement sur elles-mêmes, privées des interdépendances qui leur donnent aujourd'hui sens.

C'est pourquoi la réforme territoriale n'a pas promu l'espace rural en tant que tel, et n'avait pas à le faire. Cela continuera à faire débat pour tous celles et ceux dont la légitimité dépend de l'espace politique en question. Durant l'élaboration de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM »), Sénat et Assemblée nationale se sont affrontés sur ce qui est devenu finalement le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR). Le projet gouvernemental ne prévoyait aucun cadre de coordination interterritoriale spécifique à l'espace rural. Le Sénat l'a introduit dans le texte sous l'appellation de « pôle rural d'aménagement et de coopération », comme l'avatar du défunt « pays » et en contrepartie du pôle métropolitain. L'Assemblée nationale l'a fait évoluer en « pôle d'équilibre et de coordination territoriale », avant que le Sénat revienne en deuxième lecture au « pôle rural d'équilibre et de solidarité territoriale », pour que finalement le compromis se fasse sur les mots et selon un ordre, pesés au trébuchet. Mis à part cet épisode sémantique assez marginal (mais qui a beaucoup occupé les parlementaires), l'espace rural n'a pas été l'objet de dispositions institutionnelles spécifiques dans la réforme territoriale, et c'est heureux.

Car ce qui peut lui arriver de mieux est de prendre sa place, avec ses ressources, ses contributions potentielles et ses revendications, dans le système des territoires qu'aucune réforme territoriale ne devra plus segmenter. Il est heureux que la solidarité territoriale s'impose bientôt à l'échelle de tout le Pays basque,

grâce à la création d'une de ces intercommunalités XXL (158 communes, 300 000 habitants), dont on comprend qu'elle puisse inquiéter puisqu'elle en remplace dix d'un coup, mais qui soudera les destins du Labourd, de la Basse Navarre et de la Soule, autrement dit de la riche riviera basque et de ses confins pyrénéens. Il est heureux que tout le sud de la Meurthe-et-Moselle trouve dans un pôle métropolitain un vaste cadre de réciprocité et d'interterritorialité, pour fédérer les territoires de 600 000 habitants, la future métropole de Nancy et ses PETR ou Pays (Lunévillois, Toullois, Val-de-Lorraine). Il est judicieux qu'en réponse à la promulgation d'une métropole du Grand Paris qui sépare l'agglomération francilienne de sa grande couronne et de ses marges agricoles, les départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines entreprennent de travailler à leur fusion, pour tirer parti de leurs profondes différences territoriales (écart de 1 000 à 1 000 entre les cantons les plus denses et les moins denses). Il est intéressant que le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) lance l'expérimentation des contrats de réciprocité entre villes et campagnes, même si tout reste à faire sur le terrain. Il est moins enthousiasmant que le nouvel exécutif de la région Hauts-de-France (Nord Pas-de-Calais Picardie) envisage une « ANRU rurale » pour venir au secours des plus démunis et des plus isolés, car toutes les cartes montrent que le problème, bien réel, n'est pas spécifiquement rural, mais il est probable que cette annonce politique prendra place dans une approche plus vaste et plus systémique en faveur des campagnes dans le système régional élargi.

La ruralité est devenue, en France et en Europe, un des statuts spatiaux des sociétés métropolitaines. Leurs habitants l'ont bien compris, qui choisissent de plus en plus nombreux d'y passer une part de leur parcours de vie. Depuis leur renouveau célébré il y a quarante ans par le géographe Bernard Kayser, les campagnes entremêlent des générations de néo-ruraux. Il y aura, longtemps encore, des élus pour s'affirmer représentants d'une ruralité ontologique, unique et autonome, d'autant plus ardemment qu'ils auront de moins en moins les moyens de leurs promesses. Plus l'espace rural attire, plus la ruralité leur échappe, car le rural contemporain se construit et se réinvente au cœur des systèmes de territoires, en lien avec les villes, et dans toute la gamme des campagnes. Telle est probablement, au-delà des réformes législatives et des cadres institutionnels, la véritable recomposition territoriale en cours. L'espace rural lui est essentiel.