

LE TERRITOIRE FRANÇAIS NE SE RÉDUIT PAS À QUATORZE MÉTROPOLIS

Philippe Madec*

Mon propos peut être entendu au prisme de pensées conflictuelles, les anti contre les pro-urbains. Ou même d'une somme de poncifs : l'urbain serait l'avant-garde ; le suburbain, le lieu de l'exclusion ; le périurbain, celui du nationalisme ; le rural, le désert. L'objectif est de s'en défaire pour élargir la réflexion et appréhender la totalité du territoire. Ré-ouvrons les cartes.⁽¹⁾

Une vision de l'aménagement du territoire existe en France, ancienne mais toujours active. C'est une doxa constituée d'un mélange d'idées du XVIII^e siècle – la pensée physiocratique « laisser faire les hommes, laisser passer les marchandises » – et de projets du XIX^e siècle, de fabrication de la ville productiviste. Relier les pôles urbains principaux par des réseaux performants suffirait pour que la messe de l'aménagement du territoire soit dite. Le reste serait accessoire. Cette conception instrumentée par l'approche Ponts et Chaussées fut la pensée unique du ministère de l'Équipement créé en 1966. Née trois ans plus tôt, la Datar eut vocation d'accompagner un aménagement du territoire pour faire contrepoids à Paris : création de huit métropoles d'équilibre, aménagement des zones rurales, aménagement touristique, industrialisation de secteurs, politique de transports entre Paris et la province... Mais sans parvenir à un changement de paradigme. En revanche, la révolution culturelle récente, née de la reconfiguration du ministère de l'Équipement en deux ministères, l'un de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, l'autre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, a permis de changer certains points de vue. Il suffit d'évoquer la mise en place de « Territoires durables 2030 »⁽²⁾ ou de « L'atelier des Territoires », qui efface les périmètres administratifs traditionnels, avec pour objectif « de mettre en évidence l'intérêt de la réflexion à grande échelle et à long terme pour éclairer les décisions d'aménagement de court terme. »⁽³⁾

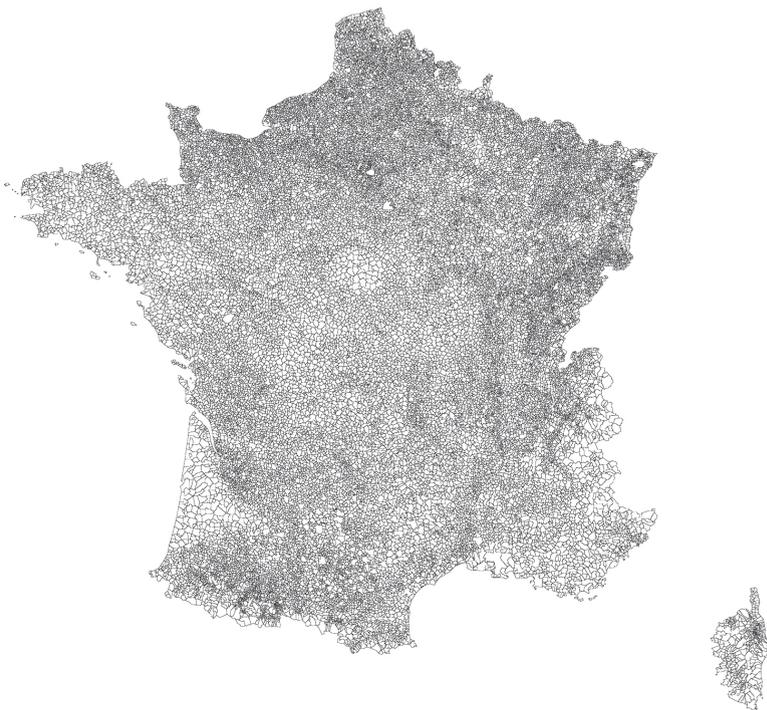
Ces démarches gouvernementales n'ont cependant pas encore réussi à créer la culture partagée d'un autre aménagement du territoire, durable et équitable. Est-ce juste une question de temps utile à la production de conclusions effectives, ou bien la rémanence des modèles dépassés, voire le refus de certains acteurs, comme on le dit d'un cheval devant l'obstacle ?

Un peu de tout cela... À bien y regarder, la vieille conception jacobine du territoire se déploie dans une politique dite pourtant de régionalisation. Les 14 métropoles créées en 2015 vont polariser les régions à l'image de Paris polarisant la nation. Pourtant, ce n'est pas l'application homothétique du modèle issu de l'ère industrielle vers la plus petite échelle qui sauvera le territoire. « L'angle mort territorial demeure abyssal. »⁽⁴⁾ Il ne s'agit pas de nier l'importance des métropoles dans l'organisation du territoire ou le concert des nations. Pas davantage d'opposer le rural à l'urbain, ni de faire une défense unilatérale du rural. Il s'agit de regarder la complexité et la complémentarité des territoires.

Les arbitraires d'une construction statistique

Commençons par déconstruire le discours, ignorant et paresseux, de l'urbain généralisé. De la riche expérience des territoires accumulée par notre atelier, de notre engagement de vingt ans comme architecte conseil de l'État, de notre longue et fraternelle relation avec les CAUE, de la rencontre avec des programmes transfrontaliers, tel celui entre le département de l'Aisne et la Wallonie, nous savons bien que tous les territoires, même les plus invisibles depuis Paris, sont habités. Et plus encore, nous savons que 77,5% de la population française n'est pas urbaine, contrairement à ce qui est annoncé comme vérité déterminant tout l'aménagement du territoire. D'où vient ce chiffre ? Il découle de la définition suivante de l'Insee. « Sont considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine : les communes sans zone de bâti continu de 2000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu. »⁽⁵⁾

On ne peut pas définir le rural par un seuil démographique ; on ne peut pas définir le rural par sa proximité ou son éloignement de la ville. Ces deux critères ne rendent pas compte de la grande variété des situations et des milieux. D'ailleurs les définitions des périmètres et des seuils évoluent d'une période à l'autre et peuvent s'opposer : celle de l'espace rural n'est plus en vigueur dans le nouveau zonage en aire urbaine d'octobre 2011 à l'Insee. Si on compte la population française qui habite dans des communes de 10000 habitants et moins, c'est-à-dire celle qui pourrait appartenir au monde rural et/ou à la frange rurale/urbaine, on obtient le chiffre de 62% dans la Synthèse nationale des comptes des communes en 2008. Même si, dans 13 départements, la préfecture, souvent chef-lieu, n'atteint pas 19999 habitants⁽⁶⁾, admettons que



Le maintien des 36 000 communes ne compense pas le sentiment d'abandon ressenti par les élus des zones rurales.

les villes de 10 000 habitants appartiennent à la catégorie des « aires urbaines » agglomérées ou non. Enlevons-les du compte. On obtient : 51,2% de la population française habite dans une agglomération de moins de 10 000 habitants.

COMMENÇONS PAR DÉCONSTRUIRE LE DISCOURS, IGNORANT ET PARESSEUX, DE L'URBAIN GÉNÉRALISÉ

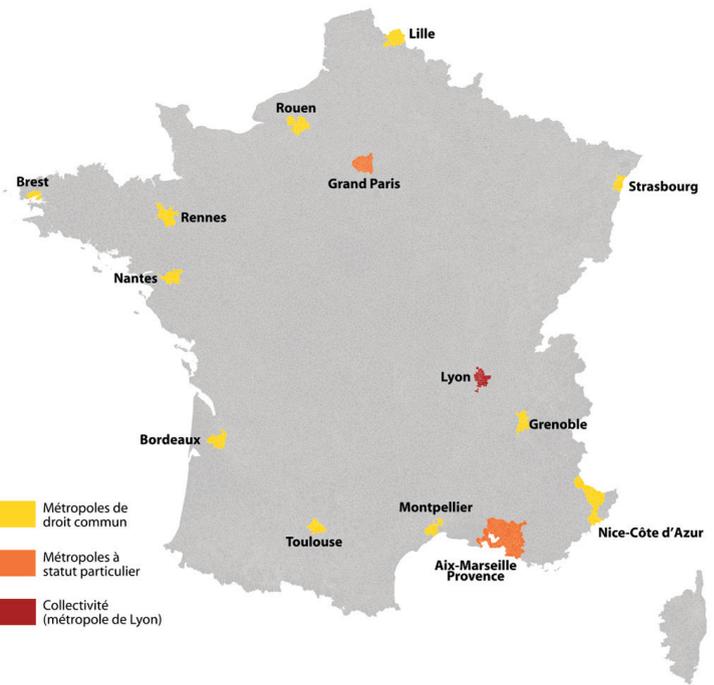
Il est donc loisible de s'interroger : entre 51 et 62% de la population française habite en territoire non urbain, c'est-à-dire *dans une spatialité, dans une temporalité, dans*

une diversité d'attitudes, de traditions socioculturelles, de liens avec la nature et de caractéristiques économiques et environnementales spécifiques au monde rural. Voilà bien une autre facette de la France, une autre réalité. Dans toutes les cartes des aires d'influence urbaine, il manque en creux les territoires ruraux.

Il en va de même du point de vue de la superficie. Lors du recensement de 2006, les communes de moins de 10 000 habitants représentaient 97,5% du total. Étant très étendues, au bas mot, elles représentent une surface cumulée de 90% du territoire national.⁽⁷⁾

La pensée paresseuse et simplificatrice

Alors pourquoi ne parle-t-on pas de cette population qui habite l'essentiel du territoire national?⁽⁸⁾ Parce qu'il est convenu de regarder le développement des territoires du seul point de vue de l'économie? Parce que les urbanistes ont surtout du travail dans les villes et savent peu parler des territoires non urbains? C'est aussi parce qu'en France, l'État centralisé ne s'est jamais vraiment intéressé au monde rural. Même si le maintien des 36 000 communes peut apparaître comme un cadeau qui lui a été fait, il ne compense pas le sentiment d'abandon ressenti par les élus des petites communes rurales. Cette attitude est reproduite par les métropoles. Prenons l'exemple d'Eurométropole, qui rapproche Lille, Kortrijk et Tournai. Lille est la seule à ne pas afficher sa part agricole, alors qu'il suffit de regarder, notamment vers Armentières,



Les 14 métropoles créées en 2015 vont polariser les régions à l'image de Paris polarisant la nation.

pour saisir l'importance de cette dimension. Est-elle inavouable en France? Aujourd'hui la pensée territoriale est paresseuse et simplificatrice par idéologie. Elle affirme trop haut et trop fort « la fin du rural ». Tout serait urbain. Le rural proche serait périurbain; et le rural plus lointain dans une telle dépendance de la métropole qu'il en serait devenu urbain par contagion. Aucune ingénierie territoriale n'est disponible pour aider les élus des communes petites en population mais grande en superficie: leur budget propre ne suffit même pas à l'entretien des voies communales. Comme au-delà de l'horizon urbain, il n'y aurait plus grand-chose, on peut donc y fermer les gares, les écoles, les postes, les gendarmeries, etc. Il est alors simple de discréditer ces territoires éloignés en les présentant comme des déserts culturels, scolaires, médicaux, numériques, etc. Cela vaut aussi pour les villes moyennes, celles de 10 000 habitants et plus, qui ont pourtant longtemps constitué l'armature du territoire et qui, aujourd'hui au fil des réformes des cartes judiciaires, militaires et hospitalières, perdent non seulement les effectifs de l'État, mais aussi leurs activités commerciales sous-traitantes.⁽⁹⁾

L'agriculture restait au monde rural. Pourtant, aujourd'hui, en urbanisme, on parle beaucoup d'agriculture urbaine, comme si la ville en plus d'être la ville pouvait tenir un des rôles essentiels du monde rural: l'approvisionnement alimentaire! Même si les tomates-cerises sur le balcon, les potagers sur le toit, les jardins familiaux et les coopératives horticoles bio apportent leur contribution à un mieux-vivre social urbain, ces dispositifs ne pourront pas nourrir toute la population.

Rebattre les cartes

L'espace rural n'est pas le désert. Il bénéficie d'une nouvelle dynamique démographique.⁽¹⁰⁾ La fin de l'exode rural en France date de la première moitié des années 1970. En 1975, le solde migratoire s'est stabilisé puis inversé. « L'exode urbain est même plus rapide que ne l'a été l'exode rural. »⁽¹¹⁾ Conséquence partielle de cet exode, ce ne sont pas seulement les grandes villes vigoureuses qui dévorent



Habiter le rural en métropole. Quartier Beausoleil, Pacé, agglomération de Rennes.



L'espace rural n'est pas le désert. Champs horticoles, vallée de la Durance.

les terres agricoles. L'exode urbain participe à la diminution de 20% de l'espace agricole sur les cinq dernières décennies.⁽¹²⁾ Les aménagements des bourgs, villages, petites et moyennes villes qui grandissent par leur périphérie à coup de lotissement y concourent, alors que l'habitat en leur centre reste vacant.⁽¹³⁾ Conclusion: le monde rural n'est plus le réservoir de l'extension urbaine. Cette vieille antienne vaut toujours dans d'autres pays, en voie de développement, mais plus chez nous.

La détérioration de l'environnement n'est pas davantage l'apanage de la ville. L'industrialisation a largement frappé le monde rural et l'agriculture y est souvent du même tonneau que l'urbanisme moderne: industrialisée, productiviste, et tout aussi déterritorisée.

Et pour terminer rapidement ce rebattage de cartes, il faut souligner que ce n'est plus le monde rural qui soulève la revendication identitaire: dans les dernières élections municipales et référendums en France et en Europe, ce sont les villes qui l'ont affirmé.⁽¹⁴⁾

Dépendance et interdépendance

Une autre manière de regarder l'aménagement d'un territoire est celle de l'empreinte écologique, cet outil qui mesure la pression exercée par l'homme sur la nature. Dans une étude menée en 2002, par le WWF et Redefining Progress, avec le ministère de l'Écologie et du Développement durable, l'empreinte écologique totale de Paris a été évaluée à 313 fois sa biocapacité, c'est-à-dire «sa capacité à générer une offre continue en ressources renouvelables et à absorber les déchets découlant de leur consommation.⁽¹⁵⁾ Celle de Besançon à 26 fois plus que sa biocapacité.⁽¹⁶⁾ Or, «si l'empreinte écologique d'une zone est supérieure à sa biocapacité, alors cette zone n'est pas utilisée de manière durable». ⁽¹⁷⁾ Alors quelle politique mettre en œuvre pour que les 14 métropoles soient durables? L'empreinte écologique ne désigne-t-elle pas la responsabilité des métropoles vis-à-vis du territoire national? Ne permet-elle pas de comptabiliser leur dette environnementale, leur dette territoriale? Ce poids de Paris sur son environnement révèle que

«la ville dépend quasi entièrement de l'extérieur pour son approvisionnement en ressources et pour l'absorption de ses déchets». ⁽¹⁸⁾ Elle dépend de territoires qu'elle installe sous sa dépendance. La ville est l'établissement humain le moins autonome. Elle ne produit ni son énergie, ni son eau, ni son alimentation, ni son approvisionnement de tout genre de matières premières ou transformées, ni le recyclage de ses déchets, de ses effluents, de sa pollution, n'abrite même pas sa main-d'œuvre, etc. Ses stocks approvisionnés sont de trois à cinq jours.

En ce sens, la ville est l'établissement humain le plus fragile, le plus vulnérable à tous les types de risques, y compris les plus déterritorisés, comme l'économie de marché. Et si on mettait notre jacobinisme de côté? Et si on arrêtait de penser le territoire en terme d'aire d'influence urbaine, métropolitaine? Et si l'on reconnaissait l'interdépendance de toutes les spécificités de notre territoire, autrement dit: si l'on envisageait la complémentarité des territoires?

Freins culturels

Les cultures urbaines et la prégnance des villes sont à ce point valorisées qu'émerge un pauvre sentiment: on ne saurait plus dire l'habiter autrement que par l'urbain. Est-ce le fruit d'inerties linguistiques? Même d'importants penseurs du territoire persistent à se référer à l'urbain: pour Alberto Magnaghi, le territoire comme bien commun, associant la question locale et le développement durable, ouvre à «la biorégion urbaine». ⁽¹⁹⁾

Il serait si utile de voir que le regain démographique dû à l'exode urbain a accéléré la naissance d'une nouvelle société. Ruraux de souche s'ouvrant à la pluriactivité, modernisation interne du monde rural, nouvelles technologies de l'information, arrivée des néoruraux, choix volontaire des lieux de vie, développement personnel et professionnel, économie solidaire, désenclavement de l'espace rural ont rendu possible le passage de la société paysanne à la société rurale. De plus, les mots du développement durable appliqué aux établissements humains échouent quand il s'agit de parler

des conditions non urbaines. Expliquez à une municipalité rurale que la bonne idée pour eux serait une ville verte – mieux, une « Green City » avec de l'agriculture urbaine – et vous verrez à leur air sidéré que cela n'a pas de sens. De même pour la densité, la dépendance à l'automobile, ou même la gestion en surface des eaux de pluie comme avancée technique écoresponsable majeure ! Un autre problème, plus théorique celui-là, est que notre modèle spatial traditionnel n'a pas changé ! Il y a trente ans,

EXPLIQUEZ À DES ÉLUS RURAUX QUE LA BONNE IDÉE POUR EUX SERAIT UNE VILLE VERTE ET VOUS VERREZ À LEUR AIR SIDÉRÉ QUE CELA N'A PAS DE SENS.

j'ai partagé quelques moments avec le mathématicien Benoît Mandelbrot, l'inventeur de la géométrie fractale. Il fulminait alors contre le film et livre à succès des architectes Ray et Charles Eames, « Powers

of Ten ». Dans cet ouvrage les Eames descendaient de l'univers interstellaire aux atomes, en passant par le monde humain : continent, pays, ville, quartier, jardin, homme, etc.

Cet emboîtement des échelles révoltait le mathématicien, tant il lui semblait ignorer la structure spatiale de notre monde : une réalité faite du parallélisme de spatialités et temporalités différentes, de possibilités de changements instantanés, de continuités transversales, de traversées d'états différents, d'âges décalés des structures, etc.

Je peux faire mien cet emportement : les valeurs portées par la pensée écoresponsable sont transcalaires. Elles ne tiennent pas dans des boîtes, des structures administratives, des échelles données. Elles traversent des spatialités et des temporalités différentes, parce qu'elles sont toutes liées au vivant : l'air, l'eau, la pollution, le déplacement des êtres, la biodiversité, les échanges, etc.

Relations réciproques et équitables

Quelle est la différence entre le projet d'origine de la Datar et les enjeux du territoire national en ce début de XXI^e siècle ? Toutes les lois françaises et européennes sont frappées au sceau du développement durable et, parmi nos ambitions écoresponsables, il y a la réduction par 4 des émissions de gaz à effet de serre de 1990 à l'horizon 2050. Pour y parvenir nous devons engager tous nos territoires. « Si on ne fait

rien, on va vers une catastrophe écologique. On sent bien qu'il faut changer collectivement nos comportements »⁽²⁰⁾, dit Jean Jouzel, le vice-président du GIEC en train de finir la mise au point des scénarios du dérèglement global, à la veille du sommet sur le climat de Paris 2015. Il faut engager tous les territoires, non plus dans une logique de dépendance, mais bien davantage articulés par des relations réciproques et équitables. Valorisons les mécanismes de solidarité territoriale aujourd'hui invisibles. Pensons l'en-commun. Pour y parvenir, nous ne ferons pas l'économie de réinventer les gouvernances, entre vision globale et solidarités inter-locales, de repenser le jeu des acteurs à toutes les échelles du territoire, le tout vers une équité territoriale et non pas une égalité, cette utopie uniformisante. L'équité territoriale est la dimension spatiale de la justice sociale. Elle possède la capacité de mettre en œuvre l'exigence de rupture indispensable pour répondre aux enjeux de notre siècle ; on sait bien que « l'actuel *way of life* et le long terme sont deux choses qui s'excluent totalement l'une l'autre »⁽²¹⁾. Elle fait appel à des valeurs (différence, justice, réparation, parité de traitement et d'accessibilité), pas seulement à des statistiques et des zonages, le tout vers la solidarité entre les territoires, l'égalité des chances dans le développement, l'attention apportée aux habitants et aux territoires les plus démunis.

« Dans ce mot-valise, " territoire ", se définit une philosophie économique qui renvoie à l'éternelle question du partage des richesses », écrit l'économiste Philippe Langevin.⁽²²⁾ Les mesures de redistribution territoriale s'apprécient toujours en termes de potentiel fiscal. On peut les estimer suffisantes ou pas. Mais on ne peut pas nier, qu'un territoire, ce sont des habitants, des entreprises, des associations, des milieux de vie et des histoires vécues, et qu'une conception élevée de l'intérêt local serait la première condition de l'équité territoriale. » Revenons donc au territoire.

* Philippe Madec est architecte, urbaniste et enseignant à l'École nationale supérieure d'architecture de Bretagne. Il est l'un des précurseurs de l'architecture et de l'urbanisme durable.

1. Je remercie particulièrement Simon Ronai et Antoine Petitjean pour leur lecture critique attentive.

2. www.territoire-durable-2030.developpement-durable.gouv.fr

3. www.territoires.gouv.fr/atelier-des-territoires

4. Madec Philippe, Petitjean Antoine, « L'Europe des métropoles en toile de fond », *Objectif Grand Paris*, sept./oct. 2014, p. 14

5. www.insee.fr

6. Source Insee « Populations municipales millésimées 2011, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014 »

7. www.insee.fr

8. Les 14 métropoles concentrent 21 % de la population (14 192 806 hab.) sur 619 communes.

9. Bahar Daniel, Estebe Philippe, « Les villes moyennes, espaces en voie de disparition », *Libération* du 13 mars 2014.

10. www.senat.fr

11. Merlin Pierre, *Mairies de France*, décembre 2010.

12. Ce sont plus de 300 000 ha entre 2006 et 2010, soit l'équivalent de la surface agricole moyenne d'un département. Enquête Teruti-Lucas du ministère de l'Agriculture.

13. Voir les travaux menés notamment par l'EPFR de Bretagne, sur la commune de Collinée dans le Pays du Mené.

14. Ce sont les villes qui ont voté pour le Front national et apparenté : Béziers, Fréjus, Hénin-Beaumont, etc. Dans l'élection récente sur l'autonomie de l'Écosse, c'est la métropole Glasgow qui a porté la revendication identitaire.

15. www.greenfacts.org

16. « L'empreinte écologique en France 2002 », étude réalisée par le WWF-France et Redefining Progress, avec le soutien du ministère de l'Écologie et du Développement durable, et la collaboration des municipalités de Paris et de Besançon.

17. www.greenfacts.org

18. *ibid.*

19. Magnaghi Alberto, *La Biorégion urbaine, petit traité sur le territoire bien commun*, Paris, Eterotopia, 2014.

20. Jouzel Jean, in Eco-FAUR, « Aménager et urbaniser autrement », par le conseil régional de Bretagne, Toot Productions

21. Sloterdijk Peter, « Dans le même bateau », Payot & Rivages, Paris, 1997, p. 85

22. Langevin Philippe, www.pole-developpementdurable.univ-cezanne.fr