

De l'aménagement rural, des pôles et des bourgs

Bernard KAYSER

Professeur émérite

Université de Toulouse Le Mirail

Résumé : L'auteur, après avoir examiné la notion de pôle rural, aborde celle de bourg, difficile à cerner. Les bourgs ne sont pas des villages, pas des villes et ne sont pas simplement, ni toujours, des centres. Ce sont des unités géo-sociales dotées de caractéristiques propres, tenant à leur taille et à leur environnement rural, sur lequel ils ont longtemps exercé un pouvoir de domination, aujourd'hui en voie de complète recomposition.

Mots-clés : Espace rural. Bourgs. Aménagement rural. France.

Abstract : The paper refers to the concept of « borough » (bourg, in french) difficult to analyse precisely. Boroughs are not villages, not towns and not always centers. They were in the past, geographical and social units with their own characters, according to the size and the rural environment on which they were powerful. Actually, all that is quickly removed.

Key words : Rural space. "Bourgs" (borough). Rural planning. France.

Bourgs, bourgs-centres, chefs-lieux, villages-centres, pôles ruraux... Bourgs : comme la réalité nous paraissait simple et claire quand, avec Jean Renard et d'autres, nous nous appliquions à identifier ces localités qui n'étaient plus des villages et pas encore des petites villes ! Depuis, l'analyse s'est compliquée par un excès de rationalisation et de quantification. Au point que, tant pour le savoir que pour le pouvoir, on ne peut plus se référer au sens commun.

Les chercheurs en sciences sociales, et les géographes ruralistes au premier chef, peuvent se vanter sans excès de prétention d'avoir contribué fortement au mouvement contemporain de réhabilitation de la campagne. Au cours des années quatre-vingt, encore, la campagne était aux yeux du public l'espace du sous-développement, de la crise et de la désertification : une image déjà fautive, mais entretenue par les médias avides de noirceur, par quelques universitaires grognons et par des élus locaux trop souvent quémandeurs. Les années quatre-vingt-dix marquent, après plus d'un siècle d'effacement et de mépris, le retour en force des valeurs rurales et la mise en perspective de campagnes majoritairement vivantes, peuplées de ménages atteignant en tous domaines la parité avec les autres habitants de l'espace social.

Jean Renard, et avec lui les ruralistes de l'Ouest, est l'un des contributeurs les plus efficaces à la promotion de la connaissance scientifique des nouvelles campagnes. Ses enquêtes, ses analyses et tous les travaux de recherche qu'il a dirigés et animés, n'ont pas joué un rôle mineur dans la transformation de l'image de la ruralité. Que le crédit lui soit donné des résultats d'une action persévérante insérée à sa juste place dans le mouvement intellectuel et social de notre pays !

I - LA VISITE DU PERSAN

Un Persan vient d'être envoyé en France par son gouvernement pour étudier la politique d'aménagement rural. Arrivé à Paris, il est reçu avec le sourire de "ceux qui savent". On l'enferme dans un bureau, lui fournissant une montagne de dossiers, de projets, de textes de lois et de règlements, d'études et de statistiques. Un chargé de mission l'aide à trier la documentation, lui représentant en même temps le caractère démocratique et la rationalité des choix et des décisions.

À l'appui, viennent les cartes, les schémas, les modèles. Tout autre que le Persan, un habitué de la bureaucratie, aurait saturé, jeté l'éponge. Mais il a la finesse d'aller à l'essentiel, à l'effectif, et à la chronologie. Faisant fi de la rénovation rurale, il s'enthousiasme pour les Plans d'aménagement rural (PAR). "Voilà exactement, se dit-il, ce que je suis venu chercher" : une procédure simple, démocratique, appliquée à un espace vécu, dont l'élaboration à la base sur des principes peu contraignants associe la

population et ses élus aux techniciens. "C'est une vieille histoire, lui dit-on, ne vous y arrêtez pas. Ces PAR n'avaient aucun caractère réglementaire, n'étaient dotés d'aucun financement... Ils furent abandonnés après quelques années d'une élaboration jamais étendue à l'ensemble du territoire. Et ne nous demandez pas pourquoi !". Stupéfaction du Persan ! On lui accorde, à sa demande, d'emporter le dossier.

La suite est en forme de table ronde. Une dizaine d'interlocuteurs, aimablement réunis, mais parlant souvent tous à la fois, entreprennent de convaincre le Persan de l'excellence des formules d'aménagement mises au point par chacun. Et voici que défilent les chartes intercommunales, les contrats de pays, les pays d'accueil, les parcs naturels régionaux, les programmes de développement coordonné, les plans de développement des zones rurales... "Arrêtez ! s'écrie à ce moment le seul personnage qui n'ait encore apporté sa formule au bouquet. Si notre hôte veut connaître les seuls organismes pérennes et indiscutablement effectifs, qu'on lui présente donc les établissements publics de coopération intercommunale : les SIVU, les SIVOM, les syndicats mixtes, les districts... et aujourd'hui, ajoute-t-il sur un ton triomphal, les communautés de communes : groupements volontaires à fiscalité propre et bénéficiant de la dotation globale de fonctionnement. Car voilà que, après plus d'un siècle de concurrence et de méfiance, les communes sont appelées à s'allier et à définir ensemble un espace de solidarité en vue d'un projet commun de développement et d'urbanisme".

Le Persan saisit l'importance de cette dernière formule. Il décide d'effacer de son esprit tout ce qui sépare les Plans d'aménagement rural, un modèle de procédure, des Communautés de communes, un modèle d'efficacité démocratique, et de s'en tenir là. Il remercie poliment ses interlocuteurs et n'a pas un égard pour la pile des dossiers, sauf les deux qu'il met de côté précautionneusement. Et il ouvre la bouche pour demander à aller voir sur le "terrain" les effets de l'aménagement, lorsque, surgissant comme un diable de sa boîte, un cravaté qui n'avait pas pris part au débat lui assène le coup de grâce : les pays !

Et les "ronds-de-table" de se remettre à parler tous à la fois. Ils sont pourtant à peu près tous du même avis. Les pays sont enfin la formule magique. Il ne s'agit que de les délimiter, de les sélectionner, de les labelliser, de leur conférer une structure garantie par l'État. L'Administration suit de près l'organisation de pays-tests... Mais lorsque le Persan se risque à demander s'il s'agit bien d'un nouvel échelon dans la hiérarchie territoriale, chacun se récrie.

"À quoi bon ?" se dit-il alors *in petto*. Persuadé qu'il ne s'agit encore une fois que d'un de ces errements technocratiques dont l'histoire de l'aménagement rural est constituée, il décide de s'en tenir aux établissements publics de coopération intercommunale et aux communautés de communes. Après tout, il a "fait son marché", il ne rentrera pas bredouille. À condition d'aller voir dans la réalité quotidienne des espaces de vie si et comment "ça marche".

II - DES PÔLES RURAUX, POUR QUOI FAIRE ?

Dans l'espace à dominante rurale, l'INSEE et l'INRA dans une publication conjointe⁽¹⁾ distinguent des pôles. On ne reprochera pas aux excellents chercheurs de ces institutions d'avoir choisi pour les qualifier le seul et simple critère de l'emploi. Est pôle rural la localité rurale offrant de 2 000 à 5 000 emplois (et dont le nombre des emplois offerts est supérieur ou égal au nombre des actifs résidents). On peut discuter la terminologie : un pôle est par définition attractif, mais dans le cas précis attractif de quoi ? D'autres études, basées sur les équipements des communes, aboutissent à l'identification de bourgs-centres, de villages-centres. Or on n'observe pas de correspondance entre pôles et bourgs. Sur les 33 bourgs de Loire-Atlantique repérés par Valérie Jousseume⁽²⁾, 4 seulement sont des pôles. Et sur les 20 bourgs représentatifs d'un échantillon national établi par enquêtes⁽³⁾, seuls 5 sont des pôles. Et la moitié seulement des 263 pôles ruraux de l'INSEE se trouvent être des petites villes au sens de la thèse de Jean-Paul Laborie⁽⁴⁾.

En quoi donc ces pôles, qui, n'étant systématiquement ni bourgs ni petites villes, brouillent la hiérarchie des localités rurales, intéressent-ils les géographes ? Par la connaissance qu'ils apportent d'un élément, parmi d'autres, de la réalité sociologique de l'espace rural.

Les 263 pôles ruraux comptent 2 113 000 habitants et 3 257 000 avec leur périphérie : soit le quart de la

population rurale. Dans l'ensemble, leur évolution démographique tend vers la stabilité, mais la totalisation cache des dynamiques contrastées, liées à l'environnement régional, économique et social. Entre 1982 et 1990, on estime que 651 000 personnes ont quitté les pôles et leur périphérie alors que 640 000 s'y installaient. Les taux annuels de migration nette sont d'ailleurs nettement négatifs dans les pôles eux-mêmes (- 0,78 %) alors qu'ils sont positifs dans leurs périphéries, véritables petites banlieues (+ 1,34 %). La composition sociale de la population d'après les personnes de référence, pôles et périphéries confondus, montre l'importance prise dans l'espace rural par trois catégories. Les ouvriers se maintiennent les plus nombreux (32 %), les couches moyennes, des cadres aux employés, sont à 25 %. La troisième catégorie est celle des retraités (25 %), mais si on considère que parmi eux une bonne partie est à rattacher aux couches moyennes, on arrive à compter un bon tiers de "moyens" dans l'ensemble de la population. Phénomène très significatif, de plus : les 59 % des ménages de migrants quotidiens relèvent de ces couches moyennes.

Dans l'ensemble de l'espace à dominante rurale, ces pôles n'ont donc pas de structure sociale particulière : un peu moins d'agriculteurs, bien sûr, un peu plus de couches moyennes (24 contre 20 %) et d'ouvriers (32 contre 30 %). Le constat est intéressant. Il révèle l'homogénéisation, la banalisation, l'urbanisation de l'ensemble de l'espace rural, villages, bourgs, petites villes, confondus. Mais ce constat ne minimise-t-il pas les différences socio-spatiales évidentes à l'observateur au sein des campagnes françaises ?

S'agissant d'urbanisation, on se souvient que 30 % du territoire national se trouvait en marge des ZPIU (Zones de peuplement industriel ou urbain), comptant environ 2 millions d'habitants. Les nouvelles données élargissent le "rural isolé" à 37 % du territoire, pour 5 millions d'habitants. Isolé, cet espace ? Sans doute dans sa qualification statistique, mais sûrement pas marginal. La population des ménages des couches moyennes y représente les 17 % du total, celle des ouvriers 27 % et celle des retraités 30 %. Quatre ménages sur cinq disposent d'une automobile. Et si le revenu disponible par unité de consommation est inférieur de 5 % à la moyenne de la population rurale, le taux de détention des actifs patrimoniaux est égal à cette moyenne.

Ainsi, même si l'observation directe et souvent médiatisée met en présence de campagnes dépeuplées et appauvries, de villages au seuil de la disparition, de cantons de très faible densité et en régression démographique depuis plus d'un siècle, l'analyse objective de la situation de l'espace rural, appuyée sur les statistiques officielles, invite à un constat d'intégration. Tout porte à croire que celui-ci, fondé en particulier sur les données du recensement de 1990, se trouvera confirmé et renforcé par celles du recensement de 1999.

III - UN BOURG EST UN BOURG

Sans revenir sur les enquêtes et les analyses produites par le réseau Bourgs⁽³⁾ constitué par des chercheurs des Universités de Limoges, Lyon II, Metz, Nantes, Pau et Toulouse-Le Mirail et portant sur un échantillon de 1 023 localités baptisées bourgs, il sera peut-être utile au lecteur de voir exposées à leur sujet quelques réflexions générales d'ordre qualitatif.

Et d'abord, qu'un bourg est... un bourg. Aux yeux des chercheurs, et sans a priori, en effet, la singularité de l'objet est évidente. Les bourgs ruraux ne sont pas des villages, pas des villes, et ne sont pas simplement, ni toujours, des centres. Ce sont des unités géo-sociales dotées de caractéristiques propres, tenant en particulier à leur taille et à leur environnement rural.

Ces bourgs ont tous une histoire faite de domination territoriale et sont restés longtemps des lieux de pouvoir. Jusqu'à l'époque des transports rapides, le bourg est dans son espace une petite capitale, un chef-lieu en tout cas. Il se veut "ville" et se qualifie encore souvent ainsi : des panneaux ne dirigent-ils pas le voyageur vers le centre-ville ? Mais il a perdu sa structure sociale ancienne marquée par la présence d'une bourgeoisie dominante et il n'en garde que des traces trompeuses : l'architecture et l'urbanisme du cœur de la localité évoquent la petite gloire du passé.

Lieux de pouvoir dans le système notabiliaire, les bourgs l'ont été et le sont souvent restés. Ce sont des

points d'ancrage et de relais du clientélisme. Au niveau des "petits notables", ils permettent d'exercer un pouvoir localement prestigieux qui peut donner éventuellement accès à des responsabilités supérieures. Le modèle encore aujourd'hui courant est celui du maire indéterminable, parfois réalisateur, toujours conservateur. Mais les forces sur lesquelles il s'appuie traditionnellement s'effritent. Des oppositions municipales voient le jour et peuvent conduire à des renversements d'alliance significatifs. La présence dans la population des nouvelles couches moyennes -cadres moyens, techniciens, enseignants- alliées aux professions libérales et aux jeunes retraités pousse au changement. Les maires et conseillers généraux enracinés, et à plus forte raison les nouveaux, se sentent obligés à prendre des initiatives de développement. Le pouvoir, alors, cherche à s'exercer sur un espace qui englobe et dépasse le bourg : les processus d'intercommunalité sont mis en action, sous quelque forme qu'ils prennent.

Si le bourg est encore un centre de services, il n'est plus le centre de services de la contrée dans laquelle il se trouve. Trop de services lui échappent en effet, du fait de la mobilité de la population pour laquelle le déplacement n'est plus un problème. Les habitants du bourg et les villageois environnants, choisissant librement leurs approvisionnements et leurs utilités, n'hésitent pas à recourir à la vraie ville. Et si le marché hebdomadaire reste vivant, c'est qu'il joue encore un rôle social et culturel, bien plus qu'économique. Ceci dit, ce sont les services qui procurent dans les bourgs la plus grande partie des emplois, et surtout des emplois nouveaux. Ainsi, les services liés à la santé ou au confort des personnes âgées sont en croissance : infirmières, ambulanciers et même esthéticiennes s'installent. Mais le phénomène dominant est celui des services scolaires qui génèrent à la fois emploi et activité. Là, le bourg joue vraiment, avec son collège, le rôle de centre et il vit d'ailleurs largement au rythme scolaire. De plus, nombre d'équipements ont trouvé dans le bourg une localisation sans rapport direct avec les besoins locaux : maisons de retraite, cliniques spécialisées, établissements pour handicapés, internats en tous genres constituent des centres d'emplois dont dépend pour une part significative la vie du bourg. Enfin, si les petits commerces traditionnels disparaissent inexorablement du fait de la raréfaction de la clientèle, le commerce moderne a pris pied dans les bourgs. Un supermarché, sinon deux, s'est implanté en périphérie, des boutiques aux vitrines pimpantes offrent des produits, sinon des choix, comparables à ceux de la ville : audiovisuel, articles de sport, etc.

Bien entendu, l'attractivité du bourg est fonction de situations objectives qui n'ont rien à voir avec la force de la chalandise. La dynamique dépend en grande partie de l'environnement. Situé dans un espace en régression, le bourg participe de celui-ci. Situé dans un espace productif, il y puise des forces et y projette des richesses. Mais lorsque le semis historique des bourgs est très dense, comme il arrive, des concurrences peuvent se produire, plus souvent que des réseaux. Il n'apparaît d'ailleurs plus jamais, quoiqu'on en dise, que le bourg souffre d'enclavement et d'isolement. Tous les systèmes de communication et de télécommunication le relient à la ville, au monde ; la mise en place progressive des voies rapides et des bretelles d'autoroutes a changé radicalement la donne. Au point que le bourg peut entrer soudainement dans la sphère de la périurbanisation : les processus économiques exogènes s'imposent, les migrations quotidiennes rythment la vie, les nouveaux habitants affluent, les lotissements s'étalent. Le bourg périurbain n'est plus un bourg.

Presque tous les bourgs ont un passé industriel, mais la plupart des industries traditionnelles ont disparu. Cependant, le bilan désindustrialisation-industrialisation est loin d'être partout négatif. Malgré la crise qui met en difficulté des entreprises modernes et d'implantation relativement récentes, l'activité industrielle des bourgs est aujourd'hui loin d'être négligeable. Artisanat et PME-PMI sont toujours présents, à des degrés variables d'importance et d'implication locale, mais les établissements des grands groupes ne sont pas absents. Ancrées dans la localité, certaines entreprises artisanales ont réussi à se développer, souvent en allant chercher des marchés bien loin de leur siège. Les entrepreneurs du Bâtiment ont des chantiers dans les villes régionales et les entrepreneurs de transport, qui parquent leurs camions à la périphérie du bourg, sillonnent la France voire l'Europe entière. Quant aux entreprises "parachutées", leur installation, souhaitée, aidée, primée à divers niveaux, est liée généralement à un processus long et délicat de synergie entre l'initiative locale et les interventions publiques.

Quelle que soit son évolution démographique, souvent rendue négative par les difficultés économiques, par le vieillissement de la population et par sa dispersion dans les villages voisins, le bourg se reproduit en se transformant. Les migrations jouent dans la dynamique un rôle prépondérant. L'exode, du type de

l'exode rural habituel, s'est épuisé. Mais le flux de départ des jeunes, que ne retiennent pas des perspectives d'emploi correspondant à leur niveau d'instruction, est une réalité redoutable. Les forces vives ont du mal à se reconstituer. En revanche, le brassage de la population régionale amène au bourg des habitants nouveaux. Ce peuvent être des vrais immigrés, appelés par des entreprises avides de main-d'œuvre : leur jeune colonie croît par mouvement naturel et regroupements familiaux. Mais plus générale est l'installation progressive au compte-gouttes de familles et de personnes motivées par les qualités de la résidence : "racines" éventuelles, cadre de vie, accueil, prix des terrains, aménités diverses, et ce malgré la rareté des logements locatifs. La composition sociale de cette nouvelle population est à l'image des transformations de la société tout entière. Les représentants des "couches moyennes", actifs ou retraités, rendent méconnaissable le bourg à celui qui l'aurait quitté il y a trente ans. Une grande partie des salariés, ouvriers et employés, travaille à l'extérieur. Artisans, commerçants et chefs d'entreprise ne tiennent plus, depuis longtemps, le haut du pavé.

Entre nouveaux et anciens citoyens, l'intégration n'est pas spontanée, elle est lente à se produire. Cependant, des intérêts communs finissent par tisser entre eux des liens que renforcent les associations, au premier rang desquelles celles de parents d'élèves. L'interconnaissance, qui caractérise le bourg comme elle caractérise la ruralité -le bourg est un rural-, tend à créer les conditions d'une vie collective et d'un sentiment d'appartenance : une identité. Le contrôle social de l'ancien temps s'est effacé. Malgré les clivages et les rivalités, des formes nouvelles de solidarité apparaissent. Le bourg n'est pas, sans doute, la localité rêvée, mais ce n'est plus un "trou" !

Notes

- 1 - INSEE, INRA, 1998, *Les campagnes et leurs villes*, Portrait social, Insee.
- 2 - JOUSSEAUME V., 1998, *L'ombre d'une métropole*, Presses universitaires de Rennes.
- 3 - ADERGES-Toulouse, 1993, Réseau Bourgs, Rapport (non publié) au Ministère de l'Agriculture (DERF).
- 4 - LABORIE J.P., 1980, *Les petites villes*, éditions du CNRS, Toulouse.