



HAL
open science

Espaces ruraux et ruptures territoriales

Mohamed Hilal, Cécile Détang-Dessendre, Yves Schaeffer

► **To cite this version:**

Mohamed Hilal, Cécile Détang-Dessendre, Yves Schaeffer. Espaces ruraux et ruptures territoriales. Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, 2013. hal-01190543

HAL Id: hal-01190543

<https://hal.science/hal-01190543>

Submitted on 1 Sep 2015

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.

3. Espaces ruraux et ruptures territoriales

Mohamed Hilal*, Yves Schaeffer** et Cécile Détang-Dessendre*

* Inra, UMR1041 CESAER, Dijon (F-21079)

** Irstea, UR DTGR, Saint-Martin-d'Hères (F-38402)

Synthèse

Espaces ruraux et ruptures territoriales

Sur une grande partie du territoire métropolitain, villes et campagnes font système et échangent quotidiennement des ressources. Néanmoins, certains espaces restent en creux du maillage urbain, qu'il soit principal ou secondaire. Cet éloignement peut être à l'origine de désavantages dans de nombreuses dimensions de l'existence et c'est de ces ruptures dans l'accès aux avantages urbains que traite ce chapitre. L'éclairage proposé est organisé en trois temps. La première section situe les espaces ruraux dans une France urbaine et rappelle leurs principales caractéristiques. La deuxième section identifie les zones enclavées et en dresse le portrait. La dernière section expose quelques réflexions sur les fondements éthiques de l'action politique et examine, à l'aune de trois grandes valeurs sociales que sont la responsabilité, l'efficacité et le besoin, le rôle des pouvoirs publics en matière de désenclavement.

Les auteurs



Mohamed Hilal est géographe, chercheur à l'Institut national de la recherche agronomique, rattaché au Centre d'économie et de sociologie appli-

quées à l'agriculture et aux espaces ruraux. Ses principaux thèmes de recherche concernent l'analyse morphologique et fonctionnelle de l'étalement urbain, le rôle de l'accessibilité des aménités urbaines et naturelles dans la localisation des populations et la cohésion sociale et spatiale des territoires. Ses travaux alimentent régulièrement les réflexions publiques en matière d'accessibilité et de maillage territorial des commerces et services à la population. Il participe aux réflexions internes de l'Insee pour produire des nomenclatures spatiales comme les aires urbaines ou les bassins de vie. Récemment, il a piloté pour le compte de la Datar plusieurs travaux sur l'accessibilité et les dynamiques territoriales des espaces ruraux.



Yves Schaeffer est chercheur en économie au centre Irstea de Grenoble. Ses travaux portent sur les disparités spatiales, leurs mécanismes de production et leurs relations avec les inégalités sociales. Pour ce qui a trait aux espaces ruraux, il a contribué à l'élaboration de la nouvelle typologie des campagnes françaises de la Datar et a publié une analyse des fondements éthiques de la politique de développement rural. Concernant les espaces urbains, il a travaillé à l'analyse des déterminants de la ségrégation résidentielle. Enfin, dans une perspective d'économie géographique, il s'est intéressé aux relations entre disparités inter-régionales et inégalités sociales, notamment aux implications géographiques de l'aversion à l'inégalité locale et de la redistribution.

Publications : <http://www.irstea.fr/schaeffer>



Cécile Détang-Dessendre est économiste, directrice de recherche à l'Institut National de la Recherche Agronomique. Ses principaux

thèmes de recherche comprennent l'analyse des migrations, les déterminants des choix de localisation des populations et les marchés locaux du travail. Directrice du Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux, elle anime la réflexion sur les dynamiques économiques et sociales des espaces ruraux à l'Inra. Auteur d'articles dans des revues internationales, elle intervient aussi dans les réflexions publiques en matière d'aménagement du territoire.

La population française est très majoritairement urbaine et elle continue de s'urbaniser. Dans le même temps, les villes étendent leurs influences sur leurs campagnes environnantes : sur une grande partie du territoire, villes et campagnes font système et échangent quotidiennement des ressources – emplois et services d'un côté, travailleurs de l'autre. Néanmoins, certains espaces restent en creux du maillage urbain, qu'il soit principal ou secondaire. Ces espaces présentent des situations économiques et sociales diverses, mais ont en commun, de par leur enclavement, d'offrir un moindre accès à l'emploi et aux services à leurs habitants que le reste du territoire métropolitain. Cet éloignement, surtout lorsqu'il est associé à une faible capacité de se déplacer, peut être à l'origine de désavantages sociaux dans de nombreuses dimensions de l'existence (revenu, éducation, santé, culture, socialisation, etc.). Ce sont de ces ruptures territoriales dans l'accès, dorénavant quasi généralisé, aux avantages urbains que traite ce chapitre.

La typologie des campagnes françaises, proposée notamment par les auteurs à la Datar en 2011, a déjà contribué à mettre en évidence la diversité des espaces ruraux en identifiant sept types de territoires, qui correspondent à autant de visages des campagnes métropolitaines. L'éclairage complémentaire proposé ici est organisé en trois temps. La première section situe les espaces ruraux dans une France urbaine et rappelle leurs principales caractéristiques en insistant sur les interrelations entre villes et campagnes. La deuxième section identifie les zones enclavées, qui sont en retrait des villes et font face à différents handicaps, et en dresse le portrait. La dernière section expose quelques réflexions sur les fondements éthiques de l'action politique et examine, à l'aune de trois grandes valeurs sociales que sont la responsabilité, l'efficacité et le besoin, le rôle des pouvoirs publics en matière de désenclavement.

1. La place des espaces ruraux dans une France urbaine

En 2012, les trois quarts des Français vivent en ville, soit 48 millions d'habitants, contre 14 millions qui résident dans une commune rurale. D'après l'Insee, les unités urbaines s'étendent sur 22 % du territoire national. Leur superficie cumulée a progressé de 19 % depuis 1999, soit un rythme de croissance soutenu et plus proche de la situation des années cinquante et soixante que des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix. L'urbanisation du territoire s'accompagne d'un débordement périurbain important et généralisé à la périphérie des villes et d'une extension des influences urbaines sur les territoires ruraux.

1.1. Concentration de la population et débordement périurbain

La population française a connu une longue phase d'urbanisation depuis le milieu du XIXe siècle. Comparée aux pays voisins, la croissance urbaine française a d'abord été modérée : au Royaume-Uni, les villes sont plus peuplées que les campagnes dès 1850, dès 1910 en Allemagne, alors qu'il faut attendre 1930 en France. Après cette date et durant les Trente Glorieuses, l'urbanisation s'accélère. Sur la période allant de 1936 à 2009, le nombre d'habitants des villes françaises a plus que doublé, passant de 22 à 48 millions, pendant que les communes rurales perdaient 6 millions d'habitants. Cette évolution a accentué les contrastes de peuplement. En 2012, 77 % des Français vivent dans une unité urbaine (délimitation de 2010) sur un cinquième du territoire. Les seules communes de plus de 5 000 habitants rassemblent 60 % de la population sur 8 % du territoire. Les espaces les plus urbanisés sont la région parisienne, la région lyonnaise, le littoral méditerranéen, les anciennes régions industrielles du Nord et du Nord-Est et les grands couloirs de circulation. À l'inverse, seuls 23 % des Français résident dans une des 29 300 communes rurales qui couvrent 78 % du territoire. Les espaces les plus ruraux sont situés

sur une large bande allant des Pyrénées aux Ardennes, auxquelles s'ajoutent la Basse-Normandie, la Bretagne intérieure, les Alpes du Sud et la Corse.

Depuis trois à quatre décennies, les modalités de la croissance urbaine se sont transformées. Les communes à la périphérie des agglomérations, profitant d'un mouvement de desserrement résidentiel, ont vu leur population augmenter relativement plus vite que celle des villes. Les banlieues se sont développées puis, plus tard, les zones périphériques plus lointaines. Pour une grande part, cet étalement contemporain des villes est dû à la saturation progressive des espaces centraux et à l'augmentation du prix de l'immobilier. Le prix élevé des logements dans le cœur des villes poussent les ménages les moins aisés et les familles avec enfants à quitter les quartiers centraux pour s'installer en périphérie. L'augmentation des prix fonciers et la raréfaction des terrains conduisent aussi les entreprises les moins sensibles aux avantages de la centralité à préférer des localisations périphériques pour développer leur activité.

Les politiques du logement expliquent également l'étalement actuel. La promotion de l'habitat collectif, à partir des années 1950, puis de l'habitat individuel, dans les années 1980, ont conduit à élargir les villes : dans un premier temps, par inclusion dans les zones urbanisées de communes périphériques rurales proches puis, dans un second temps, de communes rurales plus éloignées qui constituent désormais les couronnes périurbaines. La périurbanisation apparaît en Île-de-France dès les années 1960. Elle s'étend dans la plupart des régions dans les années 1970, avec une phase de forte extension et densification à la fin des années 1970 et au début des années 1980. À partir des années 1990, la périurbanisation se généralise aux abords des agglomérations quelle que soit leur taille avec un rythme variable d'une région à l'autre. La périurbanisation est dynamique dans un arc qui relie l'Alsace et la Bretagne en passant par Rhône-Alpes, les Midlands méditerranéen et pyrénéen et les régions de la façade atlantique. Ces dynamiques démographiques s'accompagnent d'une intensification et d'un allongement des déplacements domicile-travail, d'un côté, et du développement d'un habitat en maisons individuelles sous forme de lotissements ou de maisons isolées, de l'autre.

1.2. La France rurale au miroir de la France urbaine

S'appuyant sur l'important développement de la mobilité quotidienne des actifs autour des lieux où se concentrent les emplois (la « mobilité pendulaire ») et sur le déploiement très large de la périurbanisation, qui résulte en partie de cette mobilité, l'Insee délimite des aires urbaines pour décrire l'étalement urbain. L'outil proposé permet d'identifier des espaces de polarisation intense, constitués de pôles urbains et de communes périurbaines, et un espace en retrait qualifié d'espace « à dominante rurale ». Il est intéressant d'en faire usage pour montrer comment se déclinent les dynamiques démographiques et socio-économiques sur le gradient urbain-rural.

Aujourd'hui, la population de la France métropolitaine s'établit à 38,4 millions d'habitants dans les pôles urbains (de 5000 emplois et plus), 15,3 dans l'espace périurbain, et 8,8 dans l'espace à dominante rurale. Sur les 3,9 millions d'habitants que la France métropolitaine a gagnés entre 1999 et 2009, 1,662 million sont urbains (42 %), 1,827 million périurbains (46 %) et 0,455 million résident dans l'espace à dominante rurale (12 %). L'accroissement démographique du périurbain est ancien et alimenté surtout par le solde migratoire : le tassement de la fin des années quatre-vingt-dix (+68 800 habitants par an) laisse place à un excédent de +124 800 habitants par an entre 1999 et 2009, ce qui est supérieur aux années quatre-vingts, mais inférieur aux années soixante-dix. Le solde naturel est de 57 900 habitants par an entre 1999 et 2009, soit presque un doublement par rapport aux deux périodes intercensitaires précédentes.

L'accroissement démographique de l'espace à dominante rurale est plus récent. Il fait suite à une longue période de dépeuplement, qui a associé, jusqu'en 1975, un solde migratoire fortement négatif (exode rural) et un bilan naturel positif. Depuis cette date, le schéma démographique s'inverse, avec un solde migratoire positif et un bilan naturel négatif. Jusqu'en 1990, l'excédent migratoire n'arrive pas à compenser le déficit naturel et la population continue à décliner. Au cours des dix dernières années et malgré l'augmentation du déficit naturel (-14 700 habitants par an entre 1999 et 2009), l'excédent migratoire (+60 200 habitants par an) a permis de stopper le déclin démographique et même de regagner des habitants (+45 500 habitants par an).

3. Espaces ruraux et ruptures territoriales

La population de l'espace à dominante rurale est nettement plus âgée qu'ailleurs : la proportion des plus de 60 ans y est la plus élevée (à l'inverse, la part des moins de 20 ans et des 40-59 ans est la plus importante dans le périurbain) ; les pôles urbains, quant à eux, se caractérisent par une surreprésentation des jeunes actifs (20-39 ans). La diminution des moins de 40 ans depuis 1990 dans toutes les catégories d'espace souligne le vieillissement de la population française, même dans le périurbain dont la part des plus de 40 ans augmente aussi (+ 20,5 % des 40-59 ans, + 13,2 % des 60-74 ans et + 25,4 % des 75 ans et plus), alors qu'il avait été très freiné lors des périodes intercensitaires précédentes.

Sur le plan socioprofessionnel, la baisse du nombre d'agriculteurs, d'indépendants et d'ouvriers et la hausse très nette des effectifs d'employés et surtout des professions intermédiaires et des cadres confirment la transformation sociale du pays, engagée depuis 30 ans. Cependant, ces effectifs n'évoluent pas de la même façon sur l'ensemble du territoire. Avec 40 % d'augmentation entre 1999 et 2009, les cadres et professions intellectuelles supérieures progressent le plus vite, mais l'accroissement est de +61 % dans le périurbain, +43 % dans le rural et +36 % dans les pôles urbains. Les professions intermédiaires augmentent de 23 %, avec encore ici, une progression plus forte dans le périurbain (+38 %) et le rural (+32 %) que dans l'urbain (+16 %). Avec une hausse de +9 %, l'accroissement global des effectifs d'employés est beaucoup moins élevé que pour les catégories socioprofessionnelles précédentes, du fait d'une assez faible progression dans les pôles urbains (+3%). En revanche, l'augmentation est de +20 % dans le périurbain et +17 % dans le rural ce qui fait que, désormais, les employés constituent la catégorie socioprofessionnelle la plus présente dans le périurbain (28,3 %). Ils sont suivis par les ouvriers (26,4 %) et les professions intermédiaires (24,8 %). Dans le rural, les ouvriers demeurent les plus nombreux (32 %), précédant les employés (28,2 %) et les professions intermédiaires (19 %). Ainsi, même si la composition interne de chaque espace est modifiée sous l'effet d'une évolution générale dans le sens de la convergence, plusieurs caractères continuent de différencier sensiblement les pôles urbains, le périurbain et le rural.

La diversification et la relative homogénéisation des groupes sociaux sont d'abord liées aux choix résidentiels des ménages et à l'intensification de la mobilité quotidienne des actifs. Mais ceux-ci n'expliquent pas tout. Les évolutions récentes de l'emploi dans le périurbain et dans l'espace à dominante rurale, tout en confirmant le déclin des activités agricoles et industrielles (plus fort dans le rural que dans le reste du pays), soulignent en creux le développement important des activités de services. Ainsi, entre 1999 et 2009, le périurbain perd 135 200 emplois agricoles ou industriels et gagne 510 800 emplois de services, dont 240 000 sont imputables aux seuls services non marchands (administration, enseignement, santé). Le commerce et les autres services gagnent 270 700 emplois, mais cette progression reste relativement limitée eu égard au nombre d'habitants périurbains. Dans l'espace à dominante rurale, les activités de services (marchands et non marchands) offrent désormais deux fois plus d'emplois que l'industrie, et au moins cinq fois plus que l'agriculture. La progression des services non marchands est dans la moyenne nationale alors que celle des commerces et autres services est très en deçà. Malgré ces transformations de l'économie rurale, la structure des emplois reste marquée par la surreprésentation de l'industrie (20 %) et de l'agriculture (11 %).

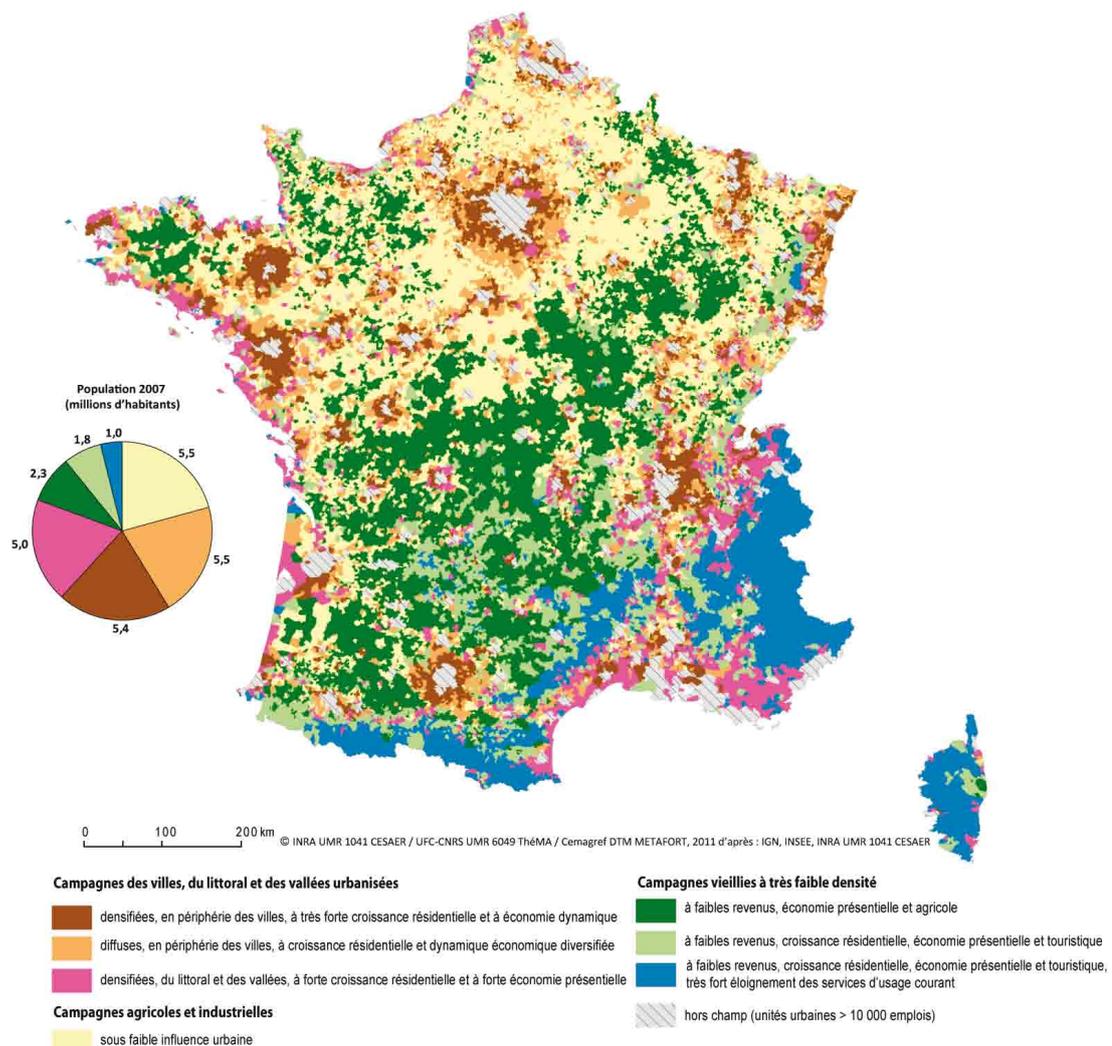
Ce mouvement de convergence en termes de composition socioprofessionnelle conduit à un rattrapage relatif des niveaux de revenu moyen des pôles urbains par les espaces ruraux et périurbains entre 1984 et 2002. S'il y a convergence des niveaux de revenu moyen entre les différents types de territoire, les inégalités de revenu semblent en revanche se creuser de façon plus marquée au sein des espaces urbains. Les travaux menés sur ce sujet avancent que trois facteurs sont à l'origine de l'accroissement des inégalités constaté dans les villes : une modification de la composition de la population, des statuts d'emplois plus souvent précaires et un effet de rendement conduisant à une dépréciation relative des revenus des employés et des ouvriers urbains¹.

Au-delà de ces quelques tendances générales, l'importante diversité des espaces ruraux - pour ce qui concerne tant les caractéristiques de leurs populations, de leurs activités économiques ou de leurs

1. Behaghel L., 2008, La dynamique des écarts de revenu sur le territoire métropolitain (1984-2002), *Économie et statistique*, n° 415-146, 97-120

paysages - est bien mise en évidence par la nouvelle typologie des campagnes françaises de la Datar². La planche n° 1 présente la carte de cette typologie, avec sept types de territoires (regroupés en trois grands ensembles) qui correspondent à autant de visages des campagnes métropolitaines. À proximité des villes, du littoral et des vallées urbanisées, les communes connaissent une forte croissance résidentielle depuis une trentaine d'années. Elles rassemblent 16 millions d'habitants. Les conditions de vie des populations et l'économie des territoires sont, plus ou moins fortement, liées aux dynamismes des métropoles et des villes environnantes. Joutant ce premier ensemble, les campagnes agricoles et industrielles rassemblent quelque 10 500 communes et 5,5 millions d'habitants sur un vaste espace. Les dynamiques économiques et démographiques sont très contrastées et les territoires profitent ou subissent des influences urbaines, parfois très lointaines. Les campagnes de très faibles densités constituent un troisième ensemble. Situées plus à l'écart des villes, elles connaissent un vieillissement de la population important, un niveau de revenus parmi les plus faibles et un éloignement des commerces et services supérieur à la moyenne française.

Planche 1 - La nouvelle typologie des campagnes françaises



2. Hilal M., Barczak A., Tourneux F., Schaeffer Y., Houdart M., Cremer-Schulte D., 2012, Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne et DOM), Synthèse, *Travaux en ligne* n° 12, Datar, 80p.

2. Les ruptures territoriales

La possibilité d'accéder aux mailles de l'armature urbaine constitue un enjeu social et territorial fort. Il s'agit notamment pour chacun d'avoir accès à l'emploi, à l'éducation, à la santé, aux commerces et services, ou encore à la vie culturelle et sociale urbaine. Parmi ces mailles, les plus importantes sont certainement les pôles urbains qui concentrent les emplois et un large bouquet d'aménités et de services. Les bourgs et petites villes jouent également un rôle dans l'organisation des bassins de vie qu'elles animent, en offrant à la population résidant sur place et alentour une palette de commerces et de services variés. L'éloignement de ces pôles, surtout lorsqu'il est associé à une faible capacité de se déplacer, peut être à l'origine de désavantages sociaux dans de nombreuses dimensions de l'existence. Ce sont ces ruptures territoriales dans l'accès, dorénavant presque généralisé, aux avantages urbains qu'il nous faut maintenant identifier.

2.1. Un accès à l'urbain plus fort qu'il y a 40 ans

De 1968 à aujourd'hui, on constate que les Français n'ont jamais été aussi nombreux à habiter dans les pôles urbains ou à proximité. D'abord, parce que les pôles d'aujourd'hui, incluant villes-centres et banlieues, avec 38,4 millions d'habitants, sont plus peuplés que ceux de 1968, qui regroupaient 29 millions de personnes. Ensuite, parce que la population qui réside hors des pôles urbains, mais dans un périmètre inférieur à 15 minutes du cœur³ de ces pôles a été multipliée par deux, passant de 5,6 millions d'habitants à 11,4. Enfin, parce que dans le périmètre compris entre 15 et 29 minutes réside 0,5 million d'habitants de plus qu'il y a quarante ans, soit 9,5 millions en 1968 contre 10 millions aujourd'hui. Au-delà de 30 minutes en revanche, la population a baissé de 3,3 millions d'habitants, passant de 5,5 à 2,2 millions. La croissance démographique a donc été particulièrement importante dans les pôles urbains, résultat de la concentration urbaine et de l'accroissement des banlieues, suivi par les communes périurbaines, qui se sont d'autant plus densifiées qu'elles étaient proches des pôles. Dans les communes périurbaines plus lointaines, entre 15 et 29 minutes, le desserrement résidentiel a maintenu la population et même permis un apport supplémentaire d'habitants. La population située à 30 minutes ou plus des villes a, quant à elle, décliné. Au final, en 2010, 95 % des Français vivent à moins de 35 minutes d'un pôle urbain, contre 48 minutes en 1968, la médiane étant de 15 minutes, contre 21 minutes il y a quarante ans.

Au-delà de ce mouvement général d'amélioration, pour la population, de l'accessibilité des villes, la distance au pôle urbain le plus proche a évolué différemment dans les couronnes périurbaines et dans les autres communes hors aires urbaines. L'extension spatiale du périurbain (surface et nombre de communes concernées) provoque une augmentation des temps de trajet pour rejoindre les pôles urbains. L'accroissement le plus spectaculaire concerne bien évidemment la distance maximale qui passe de 30 minutes en 1968 à 71 minutes en 2010, soit 41 minutes de temps de trajet supplémentaire pour atteindre le centre de l'aire. Cette valeur reflète une situation extrême qui peut se rencontrer pour quelques communes périurbaines d'Ajaccio, Nice, Bastia ou Grenoble, dont la population doit effectuer de très longs trajets pour se rendre à son lieu de travail, d'étude ou fréquenter un commerce ou service. Dans la grande majorité des cas, l'augmentation de l'éloignement moyen au centre du pôle urbain le plus proche est beaucoup plus modeste. Elle est de 8 minutes pour 95 % de la population, soit une variation de 18 à 26 minutes, pendant que la valeur médiane passe de 9 à 12 minutes soit une augmentation de 3 minutes.

Dans les autres communes hors aires urbaines, on constate une diminution de l'éloignement au pôle urbain le plus proche, qui s'explique par l'effet combiné du rapprochement de la population, d'une amélioration des infrastructures routières et d'une plus forte polarisation des emplois. Cette dernière se retrouve dans l'augmentation du nombre de pôles urbains qui maillent désormais l'ensemble du territoire. Évidemment, les nouveaux pôles urbains existaient en tant que villes ou bourgs. Ils avaient

3. Les temps de trajet sont calculés de mairie à mairie pour un déplacement en voiture aux heures creuses et tiennent compte des caractéristiques de la route et du relief.

des relations économiques et commerciales avec les communes environnantes ; pour autant, ils ne polarisaient pas le marché du travail avec une intensité aussi forte que celle des pôles urbains actuels. En 1968, 95 % de la population résidant hors des aires urbaines se trouvait à moins de 49 minutes d'un pôle. En 2010, l'éloignement est de 41 minutes, soit une baisse de 8 minutes. En 2010, 50 % de cette population se trouve à moins de 18 minutes d'un pôle urbain, contre 22 minutes en 1968, soit une réduction de 4 minutes.

2.2. Où sont les territoires à l'écart des villes et qui les habitent ?

De par les emplois et les aménités urbaines qu'ils offrent, les pôles urbains, constitués de grandes agglomérations et de villes moyennes, forment l'armature urbaine principale du territoire national. Leur rôle est important pour organiser et irriguer le territoire. Cependant, un autre niveau d'armature urbaine est également nécessaire. Plus dense et plus proche des habitants, il se compose de bourgs ou petites villes qui disposent d'un ensemble de services et commerces et qui exercent une attraction sur les communes environnantes. L'offre peut rassembler des commerces (supermarché ou hypermarché, librairie-papeterie, etc.), des services financiers (banque ou caisse d'épargne, étude de notaire), des services locaux de l'État (commissariat ou gendarmerie, collège public ou privé, perception, etc.), des professions de santé (dentiste, masseur-kinésithérapeute, etc.). Selon l'Insee, la fonction de pôles de services est assurée dès lors qu'une commune offre au moins la moitié de ces équipements. D'après ce critère, 1 218 bourgs et petites villes maillent le pays, en dehors des pôles urbains, offrant commerces et services à la population résidente et environnante⁴.

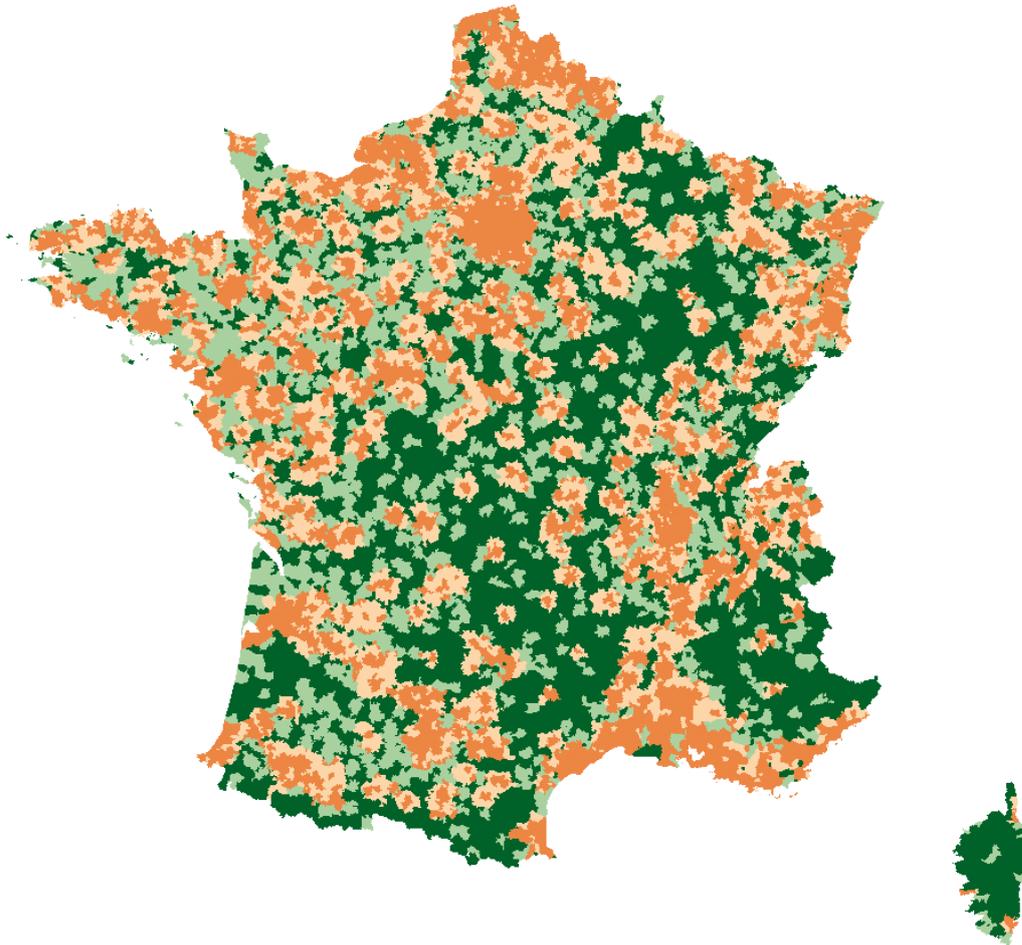
L'accès à l'emploi, aux aménités urbaines et aux autres ressources est une des conditions nécessaires au maintien et à l'amélioration de la qualité de vie des habitants. Il joue également un rôle important dans l'attractivité résidentielle et touristique des territoires et dans l'émergence de nouvelles activités économiques. Afin d'identifier les territoires éloignés des pôles urbains et des pôles offrant des commerces et services de la gamme intermédiaire, toutes les communes périurbaines ou rurales sont classées d'après le temps de trajet qui les sépare, d'une part, du pôle urbain le plus proche et, d'autre part, du pôle de services le plus proche. On obtient ainsi deux indicateurs d'accessibilité qui permettent de classer chaque commune selon que son temps de trajet, pour rejoindre l'un ou l'autre des pôles, est strictement inférieur ou supérieur à la médiane nationale (respectivement 17 et 10 minutes). Les premières communes sont considérées comme proches, les autres comme lointaines. Le croisement des deux indicateurs définit quatre catégories de communes : proches de l'urbain et des services intermédiaires ; proches de l'urbain et loin des services intermédiaires ; loin de l'urbain et proches des services intermédiaires ; loin de l'urbain et des services intermédiaires. Ce classement est figuré sur une carte dans la planche n° 2.

Alors que chacune des quatre catégories concerne entre 20 et 30 % des communes métropolitaines, les 62,5 millions de Français se répartissent très inégalement entre elles. À proximité de l'urbain (moins de 17 minutes), la situation la plus favorable concerne les communes qui sont également proches d'un pôle de service, c'est-à-dire à moins de 10 minutes. Cette espace rassemble 9 700 communes où résident 42,6 millions de personnes, soit 68 % de la population de métropole. La situation est moins favorable pour 9,5 millions d'habitants (15,1 %), soit 8 500 communes, qui tout en étant à moins de 17 minutes d'un pôle urbain sont à plus de 10 minutes d'un pôle de service. Au-delà de 17 minutes de l'urbain, 698 pôles de services regroupent autour d'eux, dans un rayon de 10 minutes, 7 300 communes et 6,4 millions d'habitants (10,3 %). Enfin, 4 millions d'habitants (6,4%) répartis dans 11 000 communes sont à plus de 17 minutes d'un pôle urbain et plus de 10 minutes d'un pôle de services.

Les territoires touchés par l'éloignement de l'urbain et des commerces et services correspondent aux espaces profondément ruraux que connaissent les densités de population les plus faibles et un vieillissement important de la population. Pris globalement, ces territoires gagnent des habitants. Cependant, dans le détail, plus d'un tiers des communes perd encore de la population. Dans les communes qui

4. Brutel C., Levy D., 2012, Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012, *Insee première*, n° 1425, 4 p.

Planche 2 - Classement des communes selon l'éloignement au pôle urbain et au pôle de services les plus proches



Sources : BPE 2011, INSEE ; ODOMATRIX, INRA UMR1041 CESAER

Communes

- proches d'un pôle urbain et d'un pôle de services
- proches d'un pôle urbain et loin d'un pôle de services
- loin d'un pôle urbain et proches d'un pôle de services
- loin d'un pôle urbain et d'un pôle de services

L'éloignement est mesuré par le temps de trajet routier aller-retour moyen entre la commune et le pôle urbain (de plus de 5 000 emplois) ou le pôle de services intermédiaires les plus proches.

Une commune est dite pôle de services intermédiaires si elle possède au moins 17 équipements sur les 34 de la gamme intermédiaire (BPE 2011). La gamme intermédiaire comporte 8 services aux particuliers (trésorerie, contrôle technique, auto-école, blanchisserie, ...), 13 types de commerces (supermarché, droguerie, quincaillerie, magasins de chaussures, de vêtements, de meubles, ...), 1 d'enseignement (collège), 7 de santé-social (laboratoire d'analyse médicale, ambulance, orthophoniste, garde d'enfants d'âge préscolaire, hébergement de personnes âgées...) et 5 de sports, loisirs et cultures (bassin de natation, athlétisme, salle ou terrain de sport spécialisé, ...).

enregistrent un excédent migratoire, le brassage démographique est important, avec un départ des actifs avec leurs enfants (5-54 ans) et une arrivée des retraités (plus de 65 ans), ce qui a pour conséquence d'accentuer le vieillissement de ces territoires. L'agriculture est importante dans l'appareil productif local, avec une structure des emplois marquée par une forte proportion de la sphère d'activité agricole et agroalimentaire. Malgré l'augmentation de la population, la croissance des emplois est faible. Les revenus fiscaux médians des ménages sont parmi les plus bas du pays.

Ces territoires se superposent en grande partie avec les « campagnes vieilles à très faible densité » et dans une moindre mesure avec les « campagnes agricoles et industrielles sous faible influence urbaine » que les auteurs ont identifiées pour la Datar dans la nouvelle typologie des campagnes françaises. Ils couvrent presque l'ensemble de la Corse hors littoral (89 % des communes et 34 % de la population) et, de façon quasi continue, une large diagonale de l'Hexagone qui s'étend en s'évasant des Ardennes aux Pyrénées. Dans cinq régions - Limousin, Auvergne, Bourgogne, Champagne-Ardenne et Franche-Comté - entre 40 et 50 % des communes cumulent éloignement à un pôle urbain et à un pôle de services, et cette situation impacte sur la qualité de vie de 15 à 20 % de leur population. La situation est défavorable pour plus de 10 % de la population en Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées et Picardie, avec une part de communes concernées qui varie de 24 à 37 %. Dans les régions Centre, Lorraine, Aquitaine et Languedoc-Roussillon, la part de la population touchée par l'éloignement, tout en étant supérieure à la moyenne nationale (6,4 %), représente moins de 10 % des effectifs. L'accessibilité est aussi très défavorable dans les Alpes et l'arrière-pays provençal comme en témoigne la part importante de communes classées dans cette catégorie en Rhône-Alpes (26 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (38 %) avec, cependant, une part de population touchée qui est, respectivement, de 5 et 3 %. Sans être complètement absent dans les autres régions, l'éloignement ne concerne que 5 à 6 % de la population en Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire, 3 % en Haute-Normandie et moins de 3 % en Alsace, Île-de-France et Nord-Pas-de-Calais.

L'accès aux emplois et aux commerces et services constituent les formes d'inégalité territoriale les plus souvent avancées dans le débat public. Nous avons proposé là une approche de l'enclavement, non centrée sur un service ou un commerce unique, mais sur l'accès aux principales mailles de l'armature urbaine. Au final, 30 % des communes et 6 % de la population française sont concernés, en 2012, à des degrés divers par des problèmes d'enclavement. Ce constat appelle à s'interroger sur les choix politiques en matière de désenclavement.

3. Quels arbitrages politiques en matière de désenclavement ?

Une politique publique de désenclavement pourrait contribuer à réduire ces disparités territoriales d'accès à l'emploi et aux services. Différentes pistes sont envisageables : (i) de nouveaux investissements dans les infrastructures de transport routier et ferroviaire qui desservent les espaces enclavés, (ii) un soutien au fonctionnement et au perfectionnement de leurs systèmes de transport⁵ (collectif, partagé, à la demande), ou encore (iii) un appui au développement de pôles d'emploi et de services en leur sein ou à leur proximité. On peut y ajouter aussi, par extension, (iv) des mesures compensatoires de l'enclavement, ciblées sur les individus ou les entreprises, visant à couvrir certains désavantages qui lui sont associés (faibles revenus, surcoûts, etc.).

Les pouvoirs publics devraient-ils concevoir et mettre en œuvre une telle politique ? Cette dernière section expose quelques réflexions susceptibles de contribuer au débat démocratique et à la décision

5. Raoul E., Casteigts M. (2011), Rapport sur la mobilité et les transports dans les territoires ruraux, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale de l'administration.

publique sur cette question et invite à expliciter les fondements éthiques de l'action politique⁶. Le rôle des pouvoirs publics en matière de désenclavement est examiné successivement à l'aune de trois grandes valeurs sociales : la responsabilité, l'efficacité et le besoin. À chaque étape, nous formulons des principes d'action publique et des recommandations. Choisir entre ces recommandations concurrentes revient à privilégier une valeur relativement aux autres : l'arbitrage politique apparaît indissociable d'un positionnement philosophique.

3.1. Désenclavement et responsabilité individuelle

Pour envisager le rôle des pouvoirs publics en matière de désenclavement, une première question importante est celle de la nature et des implications de la responsabilité individuelle en matière de localisation résidentielle. Est-il de la responsabilité des pouvoirs publics d'améliorer l'accessibilité à l'emploi et aux services dans les espaces enclavés, ou bien n'est-il pas plutôt de la responsabilité de leurs habitants – s'ils souhaitent bénéficier des mêmes avantages que la majorité de leurs concitoyens – de faire l'effort de se déplacer vers les espaces où emplois et services sont plus accessibles ? La responsabilité individuelle en matière de localisation résidentielle pourrait bien limiter la responsabilité publique en matière de désenclavement. En des termes plus précis : (i) si les habitants des espaces enclavés peuvent être tenus pour moralement responsables de leurs localisations résidentielles, et (ii) si la responsabilité morale est pertinente pour délimiter la responsabilité publique, alors une politique de laissez-faire en matière d'accessibilité est plus légitime qu'une politique de désenclavement.

Les individus sont-ils responsables de leurs localisations résidentielles ?

On considère généralement qu'une personne autonome est moralement responsable de ses choix. Elle est responsable de sa localisation – donc de son degré d'enclavement résidentiel – dès lors qu'elle l'a choisie. Ce qu'il faut entendre par *choisie* est toutefois sujet à controverse. Une première conception philosophique de la responsabilité morale appelle à définir le choix en s'en tenant simplement aux préférences exprimées par les individus. Dans ce cas, une personne doit être tenue pour responsable de sa localisation résidentielle lorsque celle-ci reflète correctement ses préférences en la matière. Pour certaines personnes, habiter un espace enclavé correspond à une préférence pleinement assumée. Celle-ci peut être motivée par la possibilité de s'offrir un plus grand logement, l'attachement à un paysage spécifique ou le goût pour une vie plus proche de la nature, un enracinement social ou familial, etc. Pour d'autres cependant, ce lieu de vie n'est pas souhaité, mais vécu comme le produit des contraintes pesant sur la mobilité. Ces dernières peuvent être d'ordre financier, familial, social, informationnel, psychologique, etc. Par ailleurs, les mineurs ou les personnes dépendantes ne sont pas en mesure de faire valoir leurs préférences résidentielles. Il apparaît donc évident que l'hétérogénéité de la population rend impossible le fait de tenir les habitants des espaces enclavés – *dans leur ensemble* – pour moralement responsables de leur enclavement résidentiel.

Au sein des espaces enclavés, seules les personnes qui expriment une préférence explicite pour ce lieu de vie seraient alors moralement responsables de leur choix résidentiel. Une seconde conception philosophique de la responsabilité souligne cependant que les préférences sont socialement construites. Quand bien même une personne exprime une préférence pour une localisation enclavée, elle ne devrait pas en être tenue pour intégralement responsable, car cette préférence est le produit des nombreuses influences qu'elle a subies involontairement durant sa vie. Les individus ne sont moralement responsables que de leurs « véritables » choix, expressions pures de leur libre arbitre une fois les influences sociales écartées. Cette conception est séduisante, mais pose problème pour orienter la politique publique : d'une part, il est matériellement impossible de séparer la part du libre arbitre et la part des influences sociales dans les préférences individuelles ; d'autre part, admettre que les pouvoirs publics puissent

6. Schaeffer Y., Aubert F. (2010), La pertinence de la politique rurale à l'aune des théories de la justice, *Revue d'Études en Agriculture et en Environnement*, 91(1), 73-101.

disqualifier les préférences exprimées par les individus pour se fonder sur leurs « véritables » choix, identifiés par leurs soins, c'est approuver une forme de paternalisme et d'arbitraire. Au mieux, et sans régler l'intégralité des problèmes soulevés, cette seconde conception de la responsabilité invite-t-elle à atténuer globalement, plutôt qu'au cas par cas, le degré de responsabilité morale attribué aux personnes exprimant une préférence pour un espace enclavé.

La responsabilité publique doit-elle se fonder sur la responsabilité individuelle ?

L'absence de responsabilité morale des habitants des espaces enclavés vis-à-vis de leur localisation résidentielle suffit-elle à justifier une politique de désenclavement ? Si *a contrario* certains de leurs habitants peuvent être tenus pour pleinement responsables de leur situation d'enclavement, faut-il pour autant qu'ils subissent l'ensemble des désavantages associés à ce choix ? La question est de savoir si la responsabilité publique doit se fonder sur la responsabilité morale. Une branche de la philosophie politique libérale-égalitaire anglo-saxonne défend cette idée : les pouvoirs publics devraient ignorer les inégalités entre individus qui sont la conséquence des choix individuels, mais devraient corriger les inégalités dérivées de circonstances non choisies. Les disparités territoriales d'accès à l'emploi et aux services sont des désavantages légitimes pour les habitants des espaces enclavés qui ont fait le choix de leur localisation, mais sont des désavantages injustes pour les autres. Notons que cette conception philosophique strictement intragénérationnelle semble pouvoir être étendue à la prise en compte des générations futures. Il est évident que celles-ci ne sont aucunement responsables des désavantages qu'elles pourraient subir du fait des choix effectués par les générations présentes, et les pouvoirs publics devraient donc corriger ces inégalités inéquitables. En d'autres termes, ils devraient tenir compte des intérêts des générations futures : lorsque des mesures de désenclavement doivent être mises en place au profit des générations présentes, les fonctions éco-systémiques primordiales des espaces enclavés devraient être préservées.

Épouser cette doctrine revient à faire de la responsabilité la valeur cardinale de l'action publique. Un exemple tiré d'un autre domaine d'action publique montre que cette primauté peut heurter l'intuition morale : faut-il refuser les soins à une personne accidentée parce qu'elle a choisi de ne pas attacher sa ceinture ? La solidarité avec autrui, lorsque le besoin d'assistance est notoire, ne nous oblige-t-elle pas à intervenir en dépit de la responsabilité individuelle ? Par ailleurs, le désenclavement a un coût : faut-il compenser les désavantages non choisis des habitants des espaces enclavés, peu nombreux, sans s'assurer au préalable que ces dépenses publiques soient dans l'intérêt du plus grand nombre ? Ces questions introduisent déjà les valeurs de l'efficacité et du besoin.

Recommandations sous l'angle de la responsabilité

- > Cibler en priorité les actions de désenclavement ou les mesures compensatoires sur l'enfance et les personnes dépendantes qui ne sont pas responsables de leur localisation.
- > Cibler les actions de désenclavement et les compensations sur les ménages dont les choix résidentiels sont les plus contraints (les plus âgés, les moins diplômés, aux revenus les plus modestes, etc.), et lever autant que possible les freins à leur mobilité, afin de permettre une meilleure expression de leurs préférences résidentielles.
- > Préserver les fonctions écologiques les plus sensibles à l'anthropisation lors de la mise en place d'une action de désenclavement, car les générations futures ne devraient pas subir les conséquences irréversibles de choix auxquels ils ne prennent pas part.

3.2. Désenclavement et efficacité économique

Le rôle des pouvoirs publics en matière de désenclavement peut être examiné alternativement à l'aune de l'efficacité économique. Les pouvoirs publics doivent-ils conduire une politique de désenclavement

qui ne bénéficierait qu'à une faible part de la population rurale, et dont le financement reposerait avant tout sur la majorité urbaine ? La recherche de l'intérêt général ne commande-t-elle pas plutôt de concentrer les dépenses publiques sur les zones les plus accessibles, de manière à ce qu'elles bénéficient au plus grand nombre ? La concentration des ressources dans les espaces urbains n'est-elle pas en outre un déterminant majeur de la croissance économique, à laquelle une politique de désenclavement risquerait de s'opposer⁷ ? Deux conceptions de l'efficacité économique sont présentes dans ces premières interrogations, qu'il nous faut d'abord démêler afin de poursuivre notre discussion : (i) la conception classique de l'efficacité se rattache à la doctrine philosophique utilitariste, selon laquelle les pouvoirs publics doivent assurer « le plus grand bonheur pour le plus grand nombre » (selon la formule de J. Bentham) ; (ii) dans le champ de l'action politique, la recherche de l'efficacité est le plus souvent assimilée à la maximisation de la croissance économique.

Le désenclavement peut-il contribuer à la croissance économique ?

La question des effets de la répartition spatiale de la population et des activités économiques sur la croissance a été examinée par le courant de la « nouvelle économie géographique ». Le principal message délivré par cette littérature est sans appel : l'agglomération des activités et des travailleurs est la condition géographique de la croissance. Empiriquement, la corrélation entre densité d'emploi et productivité est constatée par de nombreuses études, notamment en France. L'agglomération stimule la croissance en raison d'une plus grande spécialisation de la main-d'œuvre et des fournisseurs, de rendements d'échelle dans la production des infrastructures économiques et sociales, de la circulation plus rapide de l'information entre travailleurs, etc. Ainsi, une politique de désenclavement pourrait avoir un effet délétère sur la croissance si elle favorise une baisse de la densité d'emploi, en contribuant au maintien ou à l'installation de travailleurs et d'activités dans ces territoires. Néanmoins, l'amélioration de l'accessibilité des espaces enclavés conduit à une meilleure valorisation de leurs potentiels économiques. Certaines activités (agriculture, sylviculture, tourisme, récréation, certaines industries, etc.), utilisant intensivement du foncier ou des dotations quasi fixes rurales (agro-écosystèmes, paysages, compétences spécifiques de la main-d'œuvre dues à l'histoire industrielle locale, etc.), peuvent tirer parti du désenclavement et croître plus rapidement. Le désenclavement favorise aussi la croissance résidentielle et celle des activités connexes (construction, services à la personne, etc.) sur ces territoires. Le supplément de richesse produit localement par ce développement économique territorial devrait cependant être mis en balance avec le coût de la politique de désenclavement et ne garantit pas un effet positif sur la croissance à une échelle nationale.

Force est de constater par ailleurs que l'effet d'une politique de désenclavement sur la croissance peut différer selon le pas de temps considéré pour l'évaluer. Pour être soutenable à long terme, le développement économique ne doit pas être obtenu au détriment de la préservation de certaines fonctions écosystémiques primordiales. Les travaux d'évaluation économique des effets du changement climatique, de la destruction de la biodiversité, ou encore de l'artificialisation des sols fertiles, laissent penser que leurs coûts sont loin d'être négligeables. Dans une perspective d'efficacité, la réflexion sur l'opportunité du développement économique et résidentiel des espaces les moins accessibles ne peut pas ignorer ces facteurs environnementaux. Le désenclavement d'un territoire doté d'un fort potentiel touristique, par exemple, peut être suivi d'investissements valorisant ce potentiel et fournissant à moyen terme une contribution à la croissance nationale. Mais si la mise en place de ces infrastructures touristiques implique la destruction de zones humides ou de réserves de biodiversité importantes, l'effet à long terme sur la croissance pourrait s'avérer négatif. Inversement, l'abandon à la nature de certains territoires enclavés peut être défavorable à la biodiversité, par exemple lorsque des pratiques pastorales empêchent la fermeture des milieux et participent à la formation d'un agro-écosystème riche et original.

7. Voir dans ce Rapport la contribution de Thisse et Cavailhès.

Le désenclavement peut-il contribuer à l'amélioration du bien-être social ?

L'efficacité comme maximisation de la croissance puise ses origines dans la doctrine utilitariste, mais pour cette dernière, la richesse n'est qu'un moyen pour atteindre la fin du « plus grand bonheur pour le plus grand nombre ». L'utilitarisme considère la société comme un corps social, et requiert une maximisation de son bien-être, c'est-à-dire de la somme des niveaux de satisfaction subjective de ses membres. Concrètement, les pouvoirs publics ne devraient pas chercher à faire croître un indicateur de richesse économique produite tel que le PIB. Ils devraient piloter leur action en s'appuyant sur les analyses mettant en évidence les déterminants majeurs de la satisfaction individuelle, éventuellement agrégés en un indicateur statistique représentatif de la satisfaction sociale.

Sous cet angle, une politique de désenclavement conduisant à un ralentissement de la croissance peut néanmoins s'avérer efficace, si les gains de bien-être subjectif qu'elle procure aux habitants (et autres utilisateurs) des espaces enclavés sont plus importants que les pertes subies par les autres citoyens. On sait par exemple que le degré de satisfaction subjective est très affecté par le chômage : si l'amélioration du niveau d'accessibilité à l'emploi d'un espace enclavé permet de réduire fortement son taux de chômage, alors il est possible que les gains obtenus compensent les coûts (y compris d'opportunité) associés au financement de cette intervention. On sait d'autre part que la satisfaction tirée du revenu augmente à un taux décroissant avec l'accroissement de ce dernier, et certaines études montrent qu'une majorité d'individus – y compris parmi les plus riches – ont une aversion pour l'inégalité sociale : dès lors, des transferts de revenu aux ménages désavantagés par l'enclavement pourraient constituer le volet spatial d'une politique de redistribution efficace. Enfin, le désenclavement pourrait contribuer au bien-être de la population urbaine en lui en donnant un accès potentiel à de meilleures conditions de logement et à des activités récréatives ou touristiques.

Tout cela est conditionnel : la faiblesse et l'hétérogénéité de la population des espaces enclavés et l'existence de territoires peu denses déjà accessibles pour le développement résidentiel ou récréatif sont des facteurs qui limitent la contribution potentielle du désenclavement à l'amélioration du bien-être social. Une incitation à la mobilité résidentielle des populations les plus fragiles des espaces enclavés vers les espaces accessibles pourrait constituer une alternative moins coûteuse pour augmenter leur bien-être, donc une politique plus efficace.

Recommandations politiques sous l'angle de l'efficacité

> Cibler les espaces où le rapport coût/bénéfice du désenclavement est le plus faible : ceux dotés de potentiels touristiques, récréatifs, productifs, résidentiels, de manière à ce que le désenclavement bénéficie à une population plus nombreuse et engendre un développement économique local.

> Cibler les actions de désenclavement et les compensations sur les ménages les plus défavorisées (chômeurs, ménages à revenus modestes, etc.), dont le bien-être subjectif peut être augmenté significativement par ces mesures.

> Préserver les fonctions écologiques les plus sensibles à l'anthropisation lors de la mise en place d'une action de désenclavement afin de ne pas compromettre la croissance à long terme.

3.3. Désenclavement et besoins fondamentaux

Dans sa célèbre critique de l'utilitarisme, John Rawls nous invite à prendre au sérieux la dignité et la pluralité humaines et à considérer que le bien-être de l'ensemble de la société ne peut justifier le non-respect des droits individuels garantis par la justice. Le rôle primordial des pouvoirs publics n'est-il pas de s'assurer que chaque personne – quels que soient sa situation et son mérite moral – puisse satisfaire ses besoins fondamentaux ? Encore faut-il s'accorder sur la nature de ce qui est fondamental à chacun, et sur les principes d'une satisfaction équitable des besoins fondamentaux : (i) selon Rawls, tous les individus devraient bénéficier des mêmes libertés fondamentales et d'un accès équitable aux ressources essentielles pour faire progresser leurs projets de vie (ce qu'il appelle les « biens premiers ») ; (ii) selon

Amartya Sen, plutôt qu'aux droits formels et aux ressources, c'est aux accomplissements et aux libertés d'accomplir que les hommes accordent de la valeur, et c'est à ces éléments fondamentaux que les pouvoirs publics doivent garantir un accès équitable (ce qu'il nomme les « capacités »).

Le désenclavement assure-t-il un accès équitable aux biens sociaux premiers ?

Selon Rawls, tous les individus, quels que soient leurs autres désirs, désirent les biens premiers « sociaux » (par opposition aux biens premiers « naturels ») – droits, libertés et possibilités, revenus et richesses, estime de soi – en tant que condition préalable à la réalisation de leurs projets de vie. Par ailleurs, Rawls ne conçoit pas la société comme un corps social unifié, mais comme un système de coopération en vue d'un avantage mutuel. Ainsi, les libertés fondamentales devraient être les mêmes pour tous et les inégalités socioéconomiques ne devraient être considérées comme équitables que dans la mesure où elles contribuent à améliorer l'accès aux ressources du groupe social le plus désavantagé.

L'enclavement résidentiel est-il à l'origine d'inégalités inévitables ? Dans les espaces enclavés, des individus aux revenus modestes sont présents et l'enclavement contribue à réduire leurs perspectives d'accès aux ressources : les salaires des emplois offerts localement sont plus faibles, les opportunités d'emploi urbain et les structures d'aide à la recherche d'emploi sont éloignées, l'éloignement rend également plus difficiles les démarches administratives d'obtention des prestations sociales, la rareté des structures de garde d'enfant a pour conséquence une plus forte inactivité des femmes, etc. De plus, désavantages spatiaux et sociaux se cumulent : l'enclavement diminue les ressources et, en retour, de faibles ressources aggravent les conséquences de l'enclavement, en raison des coûts associés à la mobilité (acquisition et entretien d'un véhicule, coût des transports collectifs, etc.). Il est donc vraisemblable que des interventions publiques en faveur du désenclavement puissent améliorer l'accès aux ressources du groupe social le plus désavantagé.

Toutefois, le fait qu'une politique de désenclavement pourrait avoir un effet délétère sur la croissance a déjà été évoqué. Or, le niveau total de richesse conditionne les possibilités de redistribution entre territoires. On peut se demander à nouveau si une incitation à la migration résidentielle des individus les plus fragiles des espaces enclavés vers les espaces d'accessibilité ne constituerait pas une politique non seulement potentiellement plus efficace (cf. plus haut), mais aussi plus équitable. Un moindre coût associé à un effet positif sur la croissance permettrait en définitive une augmentation plus importante de l'accès aux ressources des plus défavorisés. On a vu aussi qu'une politique de désenclavement efficace devrait chercher à préserver les fonctions écosystémiques primordiales. Cet impératif de respect des équilibres écologiques s'impose aussi à une politique inspirée par Rawls, car l'amélioration de la situation des individus les plus défavorisés des générations actuelles ne devrait pas être obtenue au détriment des individus les plus désavantagés des générations futures (Rawls lui-même défend cette perspective).

Le désenclavement est-il nécessaire à l'égalisation des capacités⁸ ?

Selon Sen, deux éléments sont fondamentaux pour les humains : (i) leurs fonctionnements, c'est-à-dire toutes les réalisations objectives de leur vie dont ils tirent une satisfaction subjective : être en bonne santé, être bien logé, se déplacer, étudier, travailler, participer à la vie sociale et associative, etc. et (ii) leurs capacités (ou capabilités), c'est-à-dire tous les fonctionnements potentiellement accessibles parmi lesquels ils choisissent la vie qu'ils souhaitent mener. Ainsi, l'ensemble de fonctionnements d'une personne caractérise sa vie effective et son ensemble de capacités représente sa liberté réelle.

Quels sont les effets de l'enclavement sur les fonctionnements individuels ? Pour ce qui est « d'être en bonne santé », par exemple, l'enclavement est un désavantage pour l'accès aux soins, qu'une moindre exposition aux pollutions et aux risques urbains ne compense certainement pas. Pour ce qui est « d'être bien logé », le désavantage de plus faibles revenus potentiels associé à l'enclavement peut être

8. Voir dans ce rapport la contribution de Dissart, Lallau et Loubet.

compensé par de plus faibles prix immobiliers, mais les caractéristiques défavorables de l'offre immobilière (vétusté du parc immobilier, rareté du locatif, etc.) constituent un désavantage supplémentaire. Pour ce qui est de se déplacer, d'étudier, de travailler, ou encore de participer à des activités culturelles ou politiques, l'enclavement représente un handicap. Il ne s'agit que d'exemples, mais qui montrent qu'une politique de désenclavement pourrait améliorer de nombreux fonctionnements. Quels sont alors les fonctionnements fondamentaux auxquels la politique devrait donner priorité ? Certains auteurs ont cherché à établir une liste dotée d'une portée universelle, mais pour Sen, la réponse dépend du contexte et devrait être fournie par les procédures démocratiques.

Qu'en est-il de l'effet de l'enclavement sur les libertés réelles ? Le fait que de nombreux fonctionnements soient affectés par l'enclavement n'implique pas nécessairement qu'il en soit de même pour les libertés réelles. Si un habitant d'un espace enclavé a la possibilité d'accéder à d'autres fonctionnements par la migration résidentielle, alors sa liberté réelle peut être aussi grande que celle d'un habitant d'un espace accessible, même si ses fonctionnements apparaissent moindres. Les pouvoirs publics, s'ils se focalisent strictement sur l'égalisation des libertés réelles, devraient donc en théorie ignorer les désavantages en matière de fonctionnements. En pratique cependant, les fonctionnements effectifs conditionnent les fonctionnements potentiellement accessibles et les pouvoirs publics ne peuvent ignorer les premiers. En poursuivant l'exemple des migrations résidentielles, pour être en mesure de projeter et réaliser une migration, une personne doit avant tout être en assez bonne santé, être en mesure de se déplacer, de communiquer, etc.

Par ailleurs, une focalisation stricte sur les libertés réelles réintroduit la question de la responsabilité individuelle vis-à-vis des choix résidentiels. Une personne peut-elle être considérée comme pleinement responsable de sa localisation ? Quand bien même elle a choisi d'écarter une opportunité disponible – *i.e.* habiter un espace accessible plutôt qu'un espace enclavé – faut-il pour autant qu'elle subisse l'ensemble des désavantages potentiels associés à ce choix ? Si la liberté est vraiment jugée fondamentale, il semble qu'une politique de désenclavement devrait chercher à faire en sorte que les fonctionnements les plus essentiels à l'exercice de l'autonomie individuelle soient garantis à chacun, y compris aux populations des espaces enclavés et quelles que soient leurs responsabilités en matière de localisation résidentielle.

Recommandations sous l'angle des besoins

> Cibler le désenclavement et les compensations de l'enclavement sur les ménages ayant les plus faibles ressources ou les fonctionnements les plus défavorables.

> Concevoir les actions de désenclavement et les compensations en tenant compte de leurs effets sur les fonctionnements contribuant à l'autonomie individuelle (en particulier la possibilité d'effectuer une migration résidentielle) et sur ceux reconnus par les citoyens comme étant les plus fondamentaux.

> Préserver les fonctions écologiques les plus sensibles à l'anthropisation lors de la mise en place d'une action de désenclavement afin de ne pas compromettre la satisfaction des besoins des générations futures.

Conclusion

En 2012, les trois quarts des Français vivent en ville, tandis que la croissance urbaine se poursuit à un rythme soutenu. L'urbanisation du territoire s'accompagne d'un débordement périurbain important et généralisé à la périphérie des villes et d'une extension des influences urbaines sur les territoires ruraux. Dans l'ensemble, l'accessibilité de la population aux pôles urbains s'améliore : la moitié des Français vivent à moins de 15 minutes d'un pôle en 2010, contre 21 minutes il y a 40 ans. Plus encore, cette accessibilité s'améliore dans l'espace à dominante rurale, ce qui s'explique par l'effet combiné du rapprochement de la population, de progrès dans les infrastructures routières, et d'une plus forte polarisation des emplois qui fait "émerger" de nouveaux pôles urbains. Pour autant, certains espaces

3. Espaces ruraux et ruptures territoriales

ruraux restent en retrait du maillage urbain. Cet éloignement, surtout lorsqu'il est associé à une faible capacité de se déplacer, peut être à l'origine de désavantages sociaux dans de nombreuses dimensions de l'existence (revenu, éducation, santé, culture, socialisation, etc.). La situation est d'autant plus problématique lorsqu'à l'éloignement des pôles urbains s'ajoute l'éloignement des bourgs et petites villes, constituant le cœur des bassins de vie, qui offrent à la population alentour une palette de commerces et de services variés essentiels à la vie moderne.

Ce sont ces ruptures territoriales dans l'accès, dorénavant presque généralisé, aux avantages urbains que nous avons cherché à mettre en évidence, en croisant des indicateurs d'accessibilité rendant compte de ces deux formes d'éloignement. Ce faisant, nous proposons une nouvelle approche de l'enclavement, non centrée sur un service ou un commerce unique, mais sur l'accès aux villes et bourgs, qui forment le semis principal et secondaire du maillage urbain. Ce croisement fait apparaître un espace « enclavé », composé de 30 % des communes et de 6 % de la population française, soit près de 4 millions d'habitants. Ces territoires, profondément ruraux, se superposent en grande partie avec les « campagnes vieilles à très faible densité » et les « campagnes agricoles et industrielles sous faible influence urbaine », que les auteurs avaient identifiées auparavant dans la nouvelle typologie des campagnes françaises de la Datar. Ils cumulent une faible densité et un vieillissement de la population, de faibles revenus et souvent un faible dynamisme économique et démographique. Relativement lointains des influences urbaines, ces territoires ne peuvent guère compter sur les effets d'entraînement ou de diffusion des pôles urbains. Leurs perspectives dépendent plus qu'ailleurs des possibilités de valorisation de leurs ressources et de leurs aménités naturelles. Il est probable que de nombreux bourgs ou petites villes qui avaient autrefois un rôle de moteurs économiques dans ces territoires connaissent aujourd'hui une perte d'activités et d'emplois.

Ce constat nous amène finalement à nous interroger sur les choix politiques en matière de désenclavement. Une politique publique de désenclavement pourrait contribuer à réduire les disparités territoriales d'accès aux mailles urbaines. Différentes pistes sont envisageables : (i) de nouveaux investissements dans les infrastructures de transport routier et ferroviaire qui desservent les espaces enclavés, (ii) un soutien au fonctionnement et au perfectionnement de leurs systèmes de transport, ou encore (iii) un appui au développement de pôles d'emploi et de services en leur sein ou à leur proximité. On peut y ajouter enfin (iv) des mesures compensatoires de l'enclavement, ciblées sur les individus ou les entreprises, visant à couvrir certains désavantages qui lui sont associés. Pour aider à la conception d'une telle politique, nous exposons quelques réflexions invitant à expliciter ses fondements éthiques. Des recommandations concurrentes sont formulées successivement à l'aune de trois valeurs sociales : la responsabilité, l'efficacité et le besoin.

Une éthique de la responsabilité suggère d'accorder la priorité aux mesures bénéficiant à l'enfance et aux personnes dépendantes, qui ne sont aucunement responsables de leur localisation résidentielle, puis à cibler ensuite les ménages enclavés dont les choix résidentiels sont les plus contraints (les plus âgés, les moins diplômés, aux revenus les plus modestes, etc.). Une éthique de l'efficacité encourage à désenclaver avant tout les espaces dotés de potentiels touristiques, récréatifs, productifs ou résidentiels, afin que le désenclavement bénéficie à une population plus nombreuse et engendre un développement économique local. Elle suggère d'accorder une attention particulière aux ménages les plus défavorisés (chômeurs, ménages à revenus modestes, etc.), dont le bien-être peut être augmenté significativement. Une éthique du besoin requiert de cibler les ménages les plus désavantagés en ressources et en accomplissements (santé, éducation, logement, emploi, participation à la vie sociale et associative, capacité à se déplacer, etc.). Elle invite à identifier les accomplissements les plus fondamentaux à l'aide des procédures démocratiques, afin de leur accorder la plus grande priorité. Quelle que soit la valeur mobilisée, les mesures de désenclavement devraient être conditionnées au respect des fonctions écologiques les plus sensibles à l'anthropisation.