

XAVIER DESJARDINS
PHILIPPE ESTÈBE

LA VALEUR DES TERRITOIRES HORS JEU

LEÇONS ESPAGNOLES, ITALIENNES ET POLONAISES

éditions PUCA



La valeur des territoires hors jeu

**Leçons espagnoles,
italiennes et polonaises**

XAVIER DESJARDINS

PHILIPPE ESTÈBE

Plan Urbanisme Construction Architecture
Ministère de la Transition écologique
Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations
avec les collectivités territoriales
Arche Sud - 92055 La Défense cedex
www.urbanisme-puca.gouv.fr

Directrice de la publication

Hélène Peskine, secrétaire permanente du PUCA

Responsable de l'action

Hélène Peskine

Maquette et mise en page

Bénédicte Bercovici, chargée de valorisation

ISBN 978-2-11-138215-2

ISSN 2649-4949 (imprimé)

ISSN 2801-8532 (en ligne)

Couverture : Entre Daroca et Calatayud, le vide « intense » en Aragon -
Octobre 2021 - © Coopérative Acadie
septembre 2022

SOMMAIRE

08. AVANT-PROPOS

14. INTRODUCTION

- 15. Une recherche en compagnonnage avec le Club Ville et Aménagement
- 16. L'épuisement des recettes classiques de l'aménagement
- 19. De l'oubli aux nouvelles équations du développement territorial
- 22. Intérêts et limites d'une approche comparatiste
- 24. Nos hypothèses
- 26. Eléments de méthode

28. PARTIE 1 : ESPAGNE VIDE OU VIDÉE ?

29. Chapitre 1 - *A tale of two villages* : Gallocanta et Anento

- 29. Anento, une trajectoire touristique
- 31. Spécialisation ou défense d'un panier de services minimal ?
- 33. Les ingrédients du développement local

35. Chapitre 2 - Trois débats aragonais

- 35. Faut-il équiper le désert ?
- 39. Les grands investissements sont-ils utiles ?
- 41. La transition écologique peut-elle être locale ?

45. Chapitre 3 - Pourquoi le retour de la question du vide ?

- 45. Un retour à l'échelle nationale
- 47. Un processus de longue durée
- 49. Un affaissement démographique accentué
- 51. Une anormalité espagnole ?
- 55. Un effet de la décomposition de l'État ?

58. Trois leçons du détour espagnol

- 62. PARTIE 2 : EN ITALIE, LES TERRES OUBLIÉES
DU DEUXIÈME MIRACLE ÉCONOMIQUE**
- 66. Chapitre 1— La stratification des géographies : comment
les territoires italiens sont sortis de « l’oubli »**
66. La longue histoire du dépeuplement
69. Le *Mezzogiorno* : un retard historique de développement ?
71. Fragilité et éloignement : l’émergence des aires
internes
- 77. Chapitre 2 – Une succession de politiques
publiques**
77. La *Cassa per il Mezzogiorno* : la réduction des écarts
de développement
79. De la politique du Sud à celle des aires internes :
un changement d’approche
- 85. Chapitre 3 – Un nouvel enjeu contemporain ? L’Italie
du milieu (*Italia di mezzo*)**
85. Une géographie des problèmes à venir ?
88. La province de Vercelli, exemple de l’*Italia di Mezzo*
92. Vercelli, ville d’un territoire qui ne fait plus système
- 95. Ce que l’on retient d’un voyage en Italie**
- 98. PARTIE 3 : LA PODLASIE OU L’IMPOSSIBILITÉ
D’OUBLIER**
- 99. Introduction**
- 102. Chapitre 1 – De l’eupénéisation à la cohésion
territoriale**
103. La conversion au libéralisme : les zones économiques
spéciales
106. Le rattrapage institutionnel : la décentralisation
de 1999
106. Quand le libéralisme ne suffit pas : retour à l’aménagement
118. Une histoire accélérée de l’aménagement du territoire
en Europe

- 120. Chapitre 2 – La Podlasie, un territoire de confins, un territoire de conflits...**
- 126. Chapitre 3 – La mémoire ambiguë : la forêt et le patrimoine biélorusse**
126. Un village (biélo)russe ?
128. La forêt intouchable ?
- 130. Chapitre 4 – La mémoire reconstruite : Orla et le Yiddishland**
- 135. Chapitre 5— La modernité à responsabilité limitée : la voïvodie de Podlasie et l’Union européenne**
- 138. Les apports pour l’étude**
- 142. CONCLUSION GÉNÉRALE - LES LEÇONS D’UN DÉTOUR EUROPÉEN**
- 143. Agir contre les mécontentements ou les inégalités ? De l’usage politique des fractures territoriales**
- 146. Une grammaire européenne du développement local**
- 149. Deux pistes prospectives**
149. Le territoire contre la politique ?
150. La contribution aux transitions écologiques
- 152. ANNEXES**
153. Annexe 1 : Personnes rencontrées
156. Annexe 2 : Données générales sur les terrains d’étude
- 158. LES AUTEURS ET AUTRES MEMBRES DE L’ÉQUIPE DE RECHERCHE**

Cette recherche doit beaucoup à Ariella Masboungi du Club Ville Aménagement, qui nous a encouragé à « y aller ». Elle a été fortement soutenue et accompagnée par Hélène Peskine, Jean-Baptiste Marie (Plan Urbanisme Construction Architecture, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires), Isabel Diaz (Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) et Annabelle Boutet (Agence Nationale de la Cohésion des territoires).

L'équipe de recherche, animée par Xavier Desjardins (professeur Sorbonne Université, chercheur au laboratoire Médiations, consultant au sein de la coopérative Acadie) et Philippe Estèbe (directeur d'études au sein de la coopérative Acadie), est constituée de Louna Villain (Coopérative Acadie), Adrián Pablo Gómez Mañas (doctorant au laboratoire Médiations, Sorbonne Université), Agim Kerçuku (chercheur en urbanisme, Poliltecnico Milano) et Joanna Koszewska (Docteure en architecture et urbanisme, Sorbonne Université et Polytechnique de Varsovie).

Le présent travail a été rédigé par Xavier Desjardins et Philippe Estèbe avec la collaboration d'Adrián Pablo Gómez Mañas pour la partie sur l'Espagne, d'Agim Kerçuku pour l'Italie et Joanna Koszewska pour la Pologne.

AVANT-PROPOS

TERRITOIRES OUBLIÉS, TERRITOIRES D'AVENIR ?

Territoires oubliés ! Appellation incongrue, inadaptée ou provocatrice ? Xavier Desjardins et Philippe Estèbe, d'abord intrigués, se sont impliqués dans une démarche croisée avec le Club Ville Aménagement au sein duquel j'avais proposé un processus d'études sur le sujet.

Croiser un travail d'exploration des pratiques et des idées avec un travail rigoureux de recherche relève bien de l'objectif de François Ascher qui a fondé le Club Ville Aménagement dans l'objectif d'expérimenter sur l'urbain. Philippe Estèbe et Xavier Desjardins sont des partenaires rêvés à cet égard car engagés dans le réel et curieux des parallèles européens comme en témoigne leur livre fort enthousiasmant « Villes petites et moyennes et aménagement territorial », paru en 2019 (Editions PUCA). Ils nous ont apporté beaucoup de rigueur, notamment sur la définition des territoires oubliés, terme que les auteurs décident de troquer par différents qualificatifs et notamment "hors jeu" dans l'intitulé de cette recherche. Ils sont oubliés non par l'État, mais par le marché et les acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement, il s'y développe un sentiment d'exclusion et d'oubli. Les chercheurs donnent sens à la démarche en situant ces territoires dans une histoire d'oublis successifs qui ont fait l'objet de politiques spécifiques, jamais achevées. Et ils démontrent que ces géographies prioritaires sont rarement susceptibles de répondre aux problèmes posés, d'autant qu'elles traiteraient le symptôme et insuffisamment la maladie qui peut se situer bien ailleurs et de manière moins sectorielle.

L'approche européenne, faisant l'hypothèse que les ressorts de l'oubli étaient sans doute différents d'un endroit à l'autre, est un « détour » obligatoire car cette réflexion trouve des échos en Europe et sans doute au-delà. L'Italie et sa stratégie pour les territoires intérieurs, l'Espagne dont une grande partie du pays est désertifiée, la Pologne où la coupure Est Ouest persiste et se rappelle par des votes contrastés : ces trois pays ont fait l'objet d'un travail des chercheurs *in situ*.

Leur démarche qui s'appuie sur trois jeunes chercheurs *in situ*, Joanna Koszewska pour la Pologne, Adrian Pablo Mañas Gomez pour l'Espagne et Agim Kerçuku pour l'Italie, est avant tout exploratoire. L'étude du Club Ville Aménagement, elle, a permis d'étudier les cas suisse, wallon et portugais en plus de l'Espagne et de l'Italie. Pour Pedro Siza Vieira, Ministre portugais de l'économie et de la transition numérique jusqu'en mars 2022, conforter ces territoires est vital pour économiser les sols, moins densifier les villes, réduire les besoins de transport et donc agir dans le sens de la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des territoires. Mais cette action permet aussi de qualifier tous les habitants pour accéder à l'emploi et aux compétences numériques, et considérer qu'ils joueront un rôle déterminant pour la transition écologique et l'entretien du territoire permettant d'éviter des catastrophes climatiques (et notamment les incendies). Les territoires oubliés sont sûrement des territoires d'avenir. En ce sens, les auteurs parlent de la "valeur" de ces territoires et non seulement pour ce qu'ils "coûtent" ou ce qu'ils "rapportent"

La recherche articule donc des approches géopolitiques, géographiques et historiques qui éclairent les parentés et les différences en termes de politiques publiques, de réactions de la société civile et d'initiatives d'acteurs divers. L'approche de Xavier Desjardins et Philippe Estèbe porte ainsi sur les discours et les représentations pour essayer de comprendre la manière dont les enjeux sont construits : modèles mentaux, idéologiques, cadres de pensées qui sous-tendent les différentes politiques publiques. Cette énonciation cherche à mettre à jour les cadres conceptuels de l'action publique et les coalitions d'intérêts ou d'acteurs qui la portent.

Les trois cas d'études conjuguent l'approche macro à des études de cas, et basculent du cadre général propre à chaque pays à un cas très local révélateur d'une culture, de problématiques spécifiques, d'adéquation ou d'inadéquation au cadre national de soutien à ces territoires.

L'approche locale, proche du terrain, étudie une situation particulière, la dynamique créée, à partir des atouts locaux et d'acteurs qui se mobilisent et créent des réseaux parfois internationaux, en

appui sur une identité, un patrimoine culturel, une histoire. Rejoignant nos découvertes dans le cadre du club, Desjardins et Estèbe insistent sur la diversité, la spécificité, la manière de prendre appui sur les forces locales échappant aux programmes et aux modes de faire classiques et souvent métropolitains. L'agilité est de mise ! Et elle joue avec l'hétérogénéité, le sur-mesure, la mutualisation, la proximité, la reconversion, l'invention de programmes inattendus, et plus encore.

La recherche offre des questionnements susceptibles d'interroger les politiques publiques et des concepts peut-être dépassés, par exemple la nécessité d'équiper partout, donc de rattraper les déficits observés dans les territoires. La conclusion de l'ouvrage ouvre la question cruciale de la transition écologique dont ces territoires peuvent être le lieu privilégié, au plan agricole, en termes d'énergie, de biodiversité ou encore d'économie des sols. Ils s'interrogent sur la place du « local » dans la transition. Celle-ci devrait s'articuler avec un récit national offrant toute la place que méritent ces territoires peu denses mais indispensables à la transition espérée et loin d'être suffisamment en marche. A cet égard Pierre Veltz¹ alerte sur l'impérative nécessité de dédier de larges espaces à la biodiversité, à l'agriculture, sans oublier ceux qui seront nécessaires aux énergies renouvelables car si « *small is beautiful* », cette approche n'est pas à la hauteur des enjeux vitaux pour la survie et l'évolution heureuse du territoire dans son ensemble. Les actions locales n'ont de sens que dans une complémentarité avec les autres territoires. Il faudra alors préciser le modèle économique territorial des transitions pour dédommager ceux qui devront livrer leurs terres à ces enjeux majeurs, comme cela a été fait pour les installations nucléaires à une autre époque. Ces territoires sont en droit d'attendre de l'État une vision forte, la définition de politiques publiques cohérentes avec ses enjeux, en lien avec l'équilibre économique et l'acceptation sociale de ces dispositifs.

1 P. VELTZ, *L'Économie désirable. Sortir du monde thermo-fossile*. Paris, France, Editions du Seuil, 2021

Il paraît essentiel de poursuivre le débat sur les questions soulevées par cette recherche et la démarche menée par le Club, pour réévaluer l'adéquation des politiques publiques en France, être attentif aux inventions des territoires et des urbanistes pionniers, penser la formation des acteurs de l'urbain, s'inspirer des inventions découvertes par les démarches croisées entre chercheurs et praticiens pour revisiter concepts et méthodes aguerries qui perdent sans doute leur pertinence, développer des partenariats européens pour mieux saisir les processus et inspirer les acteurs concernés.

En plus de l'intérêt indéniable de l'ouvrage, il faut saluer la prise de risques, l'articulation entre rigueur et engagement. En bref, un ouvrage indispensable qui ouvre des perspectives inusitées et devrait enclencher des débats féconds. A suivre !

Ariella Masboungi

Architecte urbaniste, Grand prix de l'urbanisme 2016

INTRODUCTION

UNE RECHERCHE EN COMPAGNONNAGE AVEC LE CLUB VILLE AMÉNAGEMENT

Ce projet de recherche s'inscrit dans une démarche initiée par un groupe de travail du Club Ville Aménagement, en 2020, consacrée à l'approche des « territoires oubliés ». Cette démarche s'intéresse à la France. Elle fait également appel à des témoignages venus de pays voisins, d'Italie, du Portugal et de Suisse notamment². L'objectif du groupe de travail est de procéder à un repérage puis à une analyse des ressorts et des mécanismes explicatifs de « l'oubli » pour aboutir à des propositions de nature à redonner une visibilité à ces territoires. Cet objectif suppose une réflexion sur l'évolution des modèles économiques de l'aménagement territorial.

Pourquoi s'intéresser à ce sujet ? Tout d'abord, en raison du constat de l'échec des méthodes aujourd'hui mises en œuvre pour venir en aide aux territoires en panne de développement. Il paraît en effet que les politiques publiques qui ont été déployées successivement en France en direction de territoires en perte d'activité industrielle, de population ou de service public aboutissent, pour l'essentiel à des compensations et ne parviennent pas à embrayer sur des dynamiques endogènes ou exogènes durables indépendantes de l'action publique. Autrement dit, à mesure que s'empilent les zonages d'urgence, ceux-ci se pérennisent et multiplient les territoires sous assistance.

La démarche dans laquelle s'inscrit ce projet de recherche se fonde sur une hypothèse : et si ces politiques en direction des territoires « oubliés » faisaient fausse route en essayant de réduire les écarts de développement avec les moyennes nationales ? Et si les solutions ne se trouvaient pas ailleurs, dans l'acceptation d'une diversité de modèles de développement et dans la reconnaissance des capacités des acteurs divers — entreprises, groupes sociaux, ONG, universités, etc. — à proposer, accompagner et développer ces modèles différents ? L'autre hypothèse est qu'il est possible qu'à cet égard, que les crises engendrées par l'épidémie de COVID-19

2 Voir le dossier coordonné par A. MASBOUNGI, « Territoires oubliés, territoires de projets », *Urbanisme*, n° 423, hiver 2022.

— qu’elles soient sanitaires, sociales ou économiques — agissent comme un révélateur, voire un accélérateur de cette double reconnaissance — celle de la diversité nécessaire des modèles de développement ; celle des capacités à agir des acteurs sociaux et économiques non institutionnels.

Finalement, sans aller jusqu’à parler de « revanche » des territoires de faible densité sur les villes et les métropoles comme l’ont fait certains, les crises engendrées par l’épidémie de Covid ne seraient-elles pas favorables à une forme d’inversion du stigmate (pour autant que l’on puisse parler de stigmate) redonnant des qualités et des attraits à des territoires « hors champ » ? Mais dans ce cas, ne faudrait-il pas aussi réfléchir à un infléchissement des modèles dominants d’aménagement qui ont prévalu jusqu’ici ?

L’épuisement des recettes classiques de l’aménagement

« Territoires oubliés » : le terme était déjà choisi quand Ariella Masboungi nous a sollicités pour construire un projet de recherche qui serait « compagnon de route » de ses travaux. Nous l’avons reçu avec prudence, craignant de retrouver derrière une lecture binaire du territoire entre « la France des métropoles qui va bien » et la « France des périphéries qui va mal ». Ne contribuerait-il pas à cette concurrence des plaintes et négociations à laquelle se livrent les associations d’élus locaux ? Mais nous avons rapidement saisi qu’il ne s’agissait pas d’établir une cartographie des « oubliés » ni une mesure de l’intensité de l’oubli, mais d’entreprendre une généalogie critique des politiques publiques contre l’oubli de certains territoires. En France, toutes les portions du territoire national sont couvertes par un ou plusieurs dispositifs territoriaux spécifiques... Mais leurs zonages ne sont pas stables : ils se superposent plus qu’ils ne se succèdent.

La recherche se propose donc d’aller voir autour de nous comment certains pays européens ont mis en œuvre des stratégies en direction des territoires « oubliés », en quoi les prises de conscience écologique ont pu influencer ces stratégies, et quels sont les effets de l’épidémie COVID-19 sur la lecture de ces territoires et les actions menées dans ou pour eux. Comprendre pour agir, et compa-

rer pour mieux comprendre : notre projet de recherche se propose, dans la foulée de ce que nous avons réalisé à propos des villes moyennes en 2018 et 2019 pour le Plan Urbanisme Construction et Architecture, d'opérer un détour comparatif pour mieux éclairer la situation française³.

L'expression « territoires oubliés » fait image, mais lorsque l'on se rapproche du terrain, cette image devient floue. Où sont les territoires oubliés en France, et par qui sont-ils oubliés ? L'histoire récente de l'aménagement a doté le pays d'une succession de géographies de l'oubli et des « responsables » de cet oubli. Par ordre chronologique, très tôt entrent en scène les territoires oubliés par le capitalisme et l'industrie : l'Ouest de l'hexagone dans les années 1950 et 1960 qui bénéficie de la politique de délocalisation industrielle ; le Nord et l'Est qui, dès les années 1970 reçoivent les fonds de reconversion de la DATAR et de la CEE de l'époque ; aujourd'hui les territoires d'industrie qui renouent avec une ancienne couche des manufactures des villes moyennes et de leur bassin rural. Deuxième strate de l'oubli, issue de la fin des années 1970, les territoires oubliés par la société dans son ensemble, autrement dit les quartiers de relégation : habitat et vie sociale en 1977, développement social des quartiers en 1982, contrats de ville en 1993, renouvellement urbain à partir de 2004, quartiers « politique de la ville » aujourd'hui. On pourrait rajouter une troisième strate, celle des territoires oubliés par les habitants qui désertent, la strate de la désertification rurale ou ce que l'on appelait élégamment jadis la « diagonale du vide ». Plus récemment, depuis une vingtaine d'années, apparaissent les territoires oubliés par l'État, non de ses financements génériques⁴, mais plutôt victimes apparentes des restructurations de l'appareil administratif et des services publics, autrement dit les petites villes et les villes moyennes⁵.

3 X. DESJARDINS et P. ESTEBE, *Villes petites et moyennes et aménagement territorial - Eclairages anglais, allemands et italiens sur le cas français*, PUCA, La Défense, 2019.

4 L. DAVEZIES, *L'Etat a toujours soutenu ses territoires*, Paris, France, Éditions du Seuil, 2021.

5 Voir une étude de cas N. GUIRAUD, S. BAUDET-MICHEL et G. TOUTIN, « Les ré-

Toutes ces géographies de l'oubli (et par conséquent d'une certaine mémoire retrouvée, au moins par l'administration) se superposent et composent une carte peu lisible où s'entremêlent les zonages, les exonérations fiscales, les primes et les subventions ; où se confondent, voire s'entrechoquent des interventions verticales et unilatérales et l'appel aux initiatives locales ; où prolifèrent les comités, les conseils, les projets, les stratégies.

Toutes ces géographies de l'oubli ont deux traits communs : la demande qu'elles engendrent et l'insatisfaction qu'elles provoquent. Elles engendrent une demande permanente, et sans doute infinie : ces zonages, toujours provisoires, deviennent tous durables, même s'ils prennent d'autres noms et s'inscrivent formellement dans d'autres politiques publiques. Prenons deux exemples. Les quartiers labellisés « habitat et vie sociale » en 1977 devaient, dans l'esprit des promoteurs de la démarche retourner très vite au « droit commun » ; quarante ans plus tard, ils demeurent presque tous dans la géographie de la politique de la ville. Une part importante des « territoires d'industrie » d'aujourd'hui était déjà inscrite dans les pôles de conversion des années 1980. Tout se passe comme si les territoires oubliés s'installaient dans un espace politique spécifique, alors que leur désignation comme objet d'une action vigoureuse avait à l'origine la perspective d'un retour à la normale. Et c'est la raison pour laquelle ces politiques de réparation de la mémoire engendrent systématiquement de la frustration : elles ne parviennent pas, ou rarement, à remettre les territoires qu'elles désignent sur les rails d'un modèle de développement « majoritaire »⁶, d'où ceci qu'elles sont régulièrement dénoncées, aussi bien par l'opinion publique que par les organismes administratifs de contrôle des fonds publics comme inefficaces, coûteuses,

formes de la Justice entre 2000 et 2016 : une rétraction des tribunaux au détriment des petites et moyennes villes de France métropolitaine », *Annales de géographie*, vol. 737, n° 1, 2021, p. 35-57. Pour un point de vue plus général S. FOL, *Les villes petites et moyennes: territoires émergents de l'action publique*, La Défense, France, Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines, 2020.

6 Il faut aussi dire qu'en cinquante ans, le modèle de développement a changé : fordiste dans les années 1950 et 1960 il est devenu mondialisé et métropolitain aujourd'hui.

et perverses⁷. Ce type d'approche encourage la concurrence des mémoires (il faut à tout prix être inscrit dans tel ou tel zonage de l'oubli) et confirme le jugement général de l'impuissance des politiques publiques.

De l'oubli aux nouvelles équations du développement territorial

Notre problématique centrale est que ces nouveaux facteurs de développement peuvent assez radicalement transformer l'équation du développement territorial des territoires dits aujourd'hui « oubliés ». Le mouvement de concentration des populations dans les grandes aires urbaines a pu sembler en Europe comme l'horizon indépassable de notre trajectoire territoriale. Cette lecture n'est pas basée sur le fait que l'Europe est le continent des grandes villes, bien au contraire, c'est le seul qui y échappe presque totalement ! Rappelons que l'Union européenne à 27 compte 500 millions d'habitants et une seule ville de plus de 10 millions d'habitants avec Paris. Non, cette lecture se base sur la perpétuation d'un mouvement économique, social et culturel favorable à ce semis de villes « moyennes », entre 300 000 et trois millions d'habitants, fort bien identifiées par Patrick Le Galès⁸. Les nouveaux modes de développement qui s'esquissent aujourd'hui ne seront certainement pas une « revanche » des territoires oubliés. Ils seront au contraire l'occasion d'inventer une nouvelle « alliance » entre ceux-ci et les moteurs actuels du développement, grâce à de nouvelles fonctions résidentielles, touristiques, énergétiques, agricoles, industrielles ou encore sociales, sanitaires et culturelles.

Ceci, conjugué aux tendances de fond et aux événements récents liés à la pandémie, conduit à revisiter les stratégies collectives et les politiques publiques en direction des territoires oubliés, du moins en France. Et ceci en s'interrogeant à la fois sur leurs moyens et sur leurs fins ainsi que sur leur approche géographique.

7 Rhétorique dénonciatrice qui n'est pas sans évoquer la rhétorique réactionnaire mise à jour par A.O. HIRSHMANN : effet pervers, inanité, mise en péril.

8 P. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, France, Les Presses de Sciences Po, 2011.

S'agissant des moyens, il semble que, dans leur grande majorité, ces politiques publiques françaises soient restées très largement institutionnelles, mettent l'accent sur la responsabilité et la volonté des pouvoirs publics, et laissent une place réduite aux acteurs et aux groupes organisés (ou informels). Dans la plupart des cas, ces politiques ciblées en direction des territoires oubliés sont largement inhospitalières vis-à-vis des capacités à agir qui peuvent exister, y compris dans des espaces faiblement peuplés, d'où ceci que, souvent, ceux qui portent de telles initiatives peuvent être tentés par des formes de sécession (survivalistes, ZAD, constructions communautaires diverses). Il est vraisemblable, qu'à l'avenir, une séparation rigide entre la sphère publique et la sphère sociale sera de moins en moins pertinente, et que les politiques publiques de développement local devront apprendre à composer avec les acteurs et les habitants, au-delà des dispositifs de consultation existants. De ce point de vue, les enseignements de la séquence COVID sont précieux, qui ont vu des mobilisations inédites et spontanées venir relayer des politiques publiques parfois en peine d'efficacité ; ceci conduit sans doute, en France du moins, à envisager des modes d'action collective plus « mixtes » et à encourager des initiatives d'acteurs hors administration.

S'agissant des fins, ces politiques de l'oubli ont toujours comme intention première de réinscrire les territoires « oubliés » dans le modèle de développement dominant, sans nier toutefois les spécificités, mais sans toucher aux mécanismes de l'oubli et de la dévitalisation⁹. L'obsession bien française de l'égalité des territoires se traduit, dans ce cas, par la volonté affichée de réduire les écarts à la moyenne (écart d'argent public, écart d'équipements et de services, écart de taux de chômage, de scolarisation, etc.). Or les transformations sociales et écologiques tout comme la pandémie et ses conséquences montrent l'intérêt, et l'importance, de la coexistence d'une diversité de modèles de développement, de la diversité des densités, des activités, des équipements et des ser-

9 Vouloir revitaliser les centres des villes moyennes sans remettre en cause les politiques d'implantation commerciale ou celles qui favorisent l'accès à la propriété en maison individuelle relève du remplissage du tonneau des Danaïdes.

vices. La présence de villes moyennes moins soumises à des pressions foncières et bien dotées en services collectifs, par exemple, est un atout évident pour le territoire dans son ensemble. La possibilité d'accéder à des ressources alimentaires de proximité et de qualité devient une nécessité pour les métropolitains, etc.

Enfin, s'agissant de la géographie, ces politiques publiques inscrivent les « territoires oubliés » dans le périmètre étroit de leur « surface d'émergence ». Autrement dit, le périmètre de solution se cale sur la surface d'émergence, ce qui produit, on le sait bien, une superposition infinie de zonages. Or il n'est que rarement démontré que l'espace des problèmes soit identique à l'espace des solutions. Et il est sans doute problématique de réduire le second au premier. La crise liée au COVID a démontré, s'il en était besoin, l'importance des liens de toutes natures entre territoires, liens d'autant plus importants en situation de crise qu'ils relient des espaces dont les caractéristiques sont différentes : faible et forte densité, espaces encore agricoles et espaces de consommation urbaine, territoires dotés en moyens médicaux et territoires moins dotés, territoires exposés à la maladie et territoires relativement protégés, etc. Autant que les lieux, ce sont les liens qui doivent aussi faire l'objet d'une relecture et d'une nouvelle approche dans les politiques publiques.

Comme souvent, il nous semble donc intéressant, pour éclairer le débat français, d'opérer un détour comparatif, pour confronter nos approches de la géographie de l'oubli à celles qui existent, ou peuvent exister dans des pays voisins, en se posant trois questions, issues de la catégorisation que propose Michel Foucault dans *Histoire de la folie à l'âge classique*: surface d'émergence (comment et où émerge le problème dans le débat public ?) ; instances de délimitation (quels sont les dispositifs qui objectivent le problème, qui lui donnent une forme politico-administrative par la statistique, la catégorisation, etc. ?) ; grilles de spécification (comment s'organise l'action en direction de ces espaces, qui la conduit, selon quels principes, avec quels objectifs et quelles méthodes ?)

- *les surfaces d'émergence* : retrouve-t-on cette notion, ou une notion similaire, dans les pays voisins. En quoi « l'oubli géographique » fait-il débat public ? Comment et par qui les territoires oubliés sont-ils désignés ? Par qui ou quoi sont-ils oubliés ? La pandémie de COVID-19 a-t-elle contribué à faire évoluer les appréciations portées sur ces territoires ?

- *les instances de délimitation* : qui délimite ces territoires et comment ? Existe-t-il des instruments d'objectivation des géographies de l'oubli ? Quelles sont les catégories et les indicateurs mobilisés ? La dimension des flux et des relations interterritoriales sont-elles prise en compte et comment ? Surface des problèmes et périmètres de solutions se recouvrent-ils ?

- *les grilles de spécification* : quelles sont les actions qui sont conduites dans ces territoires ? Qui les conduit ? Est-ce systématiquement la puissance publique ou trouve-t-on d'autres acteurs ? Quel est le mode d'action ? Sur quoi portent ces actions ? Quelle est la place donnée ou laissée à l'auto-organisation, aux capacités locales, aux hybridations public/privé ? Plus généralement quel est le référentiel de l'action : remise aux normes, à la moyenne ou soutien à des modèles de développement spécifiques voire alternatifs ?

Pour travailler cette problématique, une première approche nous a permis de repérer trois pays (Espagne, Italie, Pologne) qui ont construit des méthodes d'analyse et engagé des stratégies en direction de territoires que l'on pourrait qualifier d'oubliés.

Intérêts et limites d'une approche comparatiste

Avant de se lancer dans une comparaison internationale, il nous faut mettre au clair les bénéfices attendus de cette approche et ce sur quoi il ne faut surtout pas faire front.

Deux approches doivent être écartées d'emblées : l'approche culturaliste et celle des « bonnes pratiques ».

Une approche comparatiste ne consiste pas dans une juxtaposition de monographies, c'est même l'inverse. Il s'agit de construire un questionnement que l'on va transposer dans différents contextes, avec deux inquiétudes de départ. La première : ces questions se posent-elles de la même façon dans des contextes culturels, politiques, sociaux, économiques et environnementaux différents ? La deuxième : si non, comment « traduire » ces questions ; et si oui, quelles sont les « réponses » que les agents des différents pays y apportent. Dès lors, inutile d'attendre des monographies fouillées, de type rapport d'explorateur ou, hélas, d'une géographie traditionnelle qui prétendrait décrire par le menu le relief, les mœurs et la politique d'un pays. Le comparatisme se fonde sur la construction d'un questionnement à partir du pays d'où part ce questionnement ; il est donc fondé sur le principe de la traduction, du déplacement et du malentendu.

Une approche comparatiste ne consiste pas à aller chercher des « bonnes pratiques » dans d'autres pays. Les bonnes pratiques regorgent dans tous les manuels, dans les guides méthodologiques disponibles partout, et dont la diffusion n'est pas nécessairement un levier de transformation des pratiques concrètes. Une approche comparatiste est d'une certaine façon plus égoïste : elle consiste à interroger nos fondamentaux à partir du décalage que produit la traduction. Elle a pour vertu, si elle est réussie, de questionner nos évidences. Le comparatisme, tel que nous l'envisageons du moins, ne vise pas à dire « voici ce qu'il faut faire », mais à mieux comprendre ce que nous faisons, et au nom de quoi nous le faisons à la lumière d'autres référentiels qui peuvent proposer des principes différents. Le comparatisme n'est pas une petite entreprise d'import-export, ni une expédition anthropologique : c'est une interrogation sur nous-mêmes instruite par une certaine instrumentation de l'autre (qu'il nous pardonne !).

Nous ne partons donc pas à la recherche de « bonnes actions », mais à la recherche d'une compréhension des grammaires de l'action dans leur diversité, avec la ferme conviction que le retour permettra d'éclairer et d'infléchir la nôtre.

Nos hypothèses

Pour guider notre réflexion, nous formulons trois hypothèses :

- **La première hypothèse concerne les surfaces d'émergence** c'est-à-dire l'évolution récente des grilles de lectures des dynamiques territoriales dans ces pays. Les récits territoriaux dans ces pays s'appuient plus ou moins sur des fractures macro-régionales, la plus évidente étant la division Nord-Sud que l'on retrouve en Italie et la division Est-Ouest en Pologne. Dans les trois pays, les grilles de lectures se sont complexifiées. La stratégie nationale des aires internes en Italie fait apparaître non pas une division Nord/Sud mais une division littoral/centre du pays. La carte de « l'Espagne vide » oppose aussi les littoraux aux territoires intérieurs, et les principales villes aux espaces ruraux éloignés. La Pologne a produit une géographie prioritaire certes plus dense à l'Est, mais habilement répartie dans l'ensemble du pays. Dans les trois cas, les représentations historiques se brouillent, alors que les conflits géopolitiques internes s'intensifient (Catalogne, Padanie, etc.). Il devient donc intéressant de comprendre non seulement les logiques de repérage mais aussi la genèse de l'évolution des grilles de lecture et donc des récits sur le territoire national.

- **La deuxième hypothèse concerne les instances de délimitation** : malgré ces lectures, les stratégies et les instruments de politique publique tendent à converger, ne serait-ce que parce que dans tous ces pays, les interventions en direction des « territoires oubliés » sont fortement dépendantes des politiques européennes. Les programmes de la politique européenne de cohésion sont un point de passage presque obligé des stratégies nationales de revitalisation de ces territoires. Dans ce cadre pré-formaté, les acteurs du développement territorial parviennent-ils à trouver des marges de manœuvre ?

- **La troisième hypothèse porte sur les grilles de spécification** : les pays européens proches connaissent un degré de décentralisation plus poussé que le nôtre (ce qui n'est pas le cas de la Pologne et c'est pour cela, entre autres, que sa présence dans l'échantillon est utile). Est-ce que ce degré de décentra-

lisation influe sur la manière dont les politiques publiques approchent la question du développement de ces territoires ? Le degré d'autonomie régionale et locale conduit-il à une plus grande et plus fine prise en compte des capacités des acteurs situés dans les « territoires oubliés » ? Les stratégies de redéveloppement relèvent-elles du monopole de la puissance publique ou voit-on, dans les pays fortement décentralisés apparaître d'autres acteurs ? En particulier, l'échelon de gestion des fonds européens (depuis peu confié aux régions en France, mais situé à ce niveau, voire à un niveau plus local, de longue date dans les autres pays) joue-t-il un rôle dans l'ouverture du jeu d'acteurs et la capacité des politiques publiques à accueillir les initiatives très locales, souvent porteuses de modèles alternatifs de développement ? Que dire alors des efficacités comparées : des politiques pluralistes sont-elles au total plus « efficaces » que des politiques monocentrées et unilatérales ? Et comment se mesure l'efficacité de ces stratégies de redéveloppement ? En quoi le degré de décentralisation permet-il enfin de mieux négocier le virage du *Green Deal* de 2020, c'est-à-dire le virage vers une plus grande prise en compte de la transition écologique dans les politiques communautaires, et le soutien à une diversité de modèles de développement ?

Nous proposons donc de croiser trois types d'approches pour cerner cette question de la géographie de l'oubli :

- Une approche de la **construction politique des récits territoriaux nationaux**. Ces récits évoluent assez lentement, de génération en génération, mais avec parfois de brusques phases d'accélération ;
- Une approche par les **catégories construites par les administrations**. L'évolution est ici plus rapide, de l'ordre de la dizaine d'années ;
- Une approche par les **instruments d'action publique**. Parce qu'il est impossible de faire une synthèse des « dynamiques sociales » innombrables, qui participent du développement territorial, nous proposons de regarder spécifiquement comment l'action publique territoriale se met en capacité de dialoguer

puis d'intégrer les dynamiques issues de la « société civile » dans sa diversité.

Éléments de méthode

Nous proposons de tester ces hypothèses en Italie, en Espagne et en Pologne. Dans chacun des pays, à l'aide de correspondants académiques, nous étudierons trois dimensions de ces stratégies :

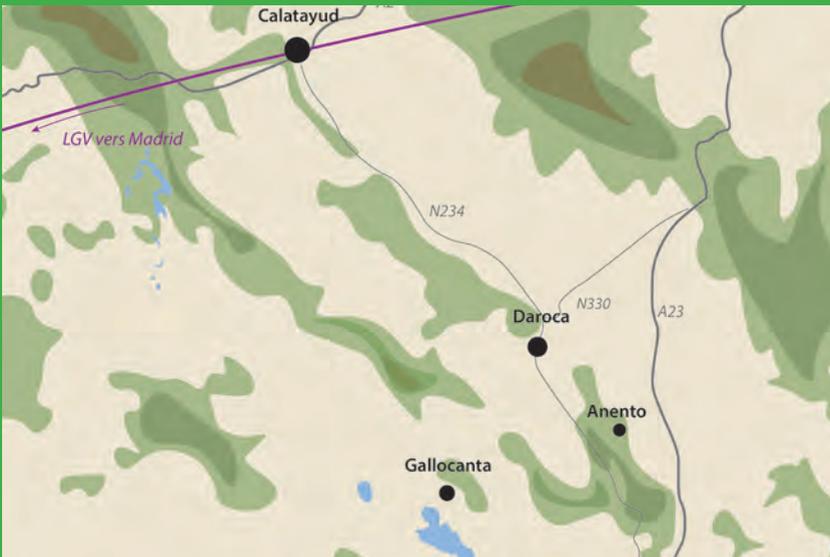
- l'analyse des discours politiques et de l'évolution du récit territorial. Les sources mobilisées seront des entretiens, des essais, des tribunes, etc., bref les sources qui permettent de restituer ce qui fait « débat territorial » dans les pays concernés ;
- une revue des stratégies et des instruments de politique publique mobilisés, l'analyse des méthodes d'approche du développement et de la gouvernance de ces stratégies. Les sources seront ici issues des administrations publiques et des centres de recherche ;
- la comparaison des concepts et des outils statistiques mobilisés.

Avec l'aide de nos correspondants dans chaque pays, nous procéderons à des entretiens avec trois catégories d'acteurs :

- avec les organismes nationaux en charge du développement des territoires repérés comme « oubliés » ;
- avec des experts, chercheurs, journalistes ou autres types d'intervenants dans le débat public territorial ;
- avec des acteurs locaux comme les élus, entrepreneurs, militants ou techniciens du développement local.

Nous avons au préalable réalisé des entretiens avec des spécialistes reconnus de la géographie et de l'aménagement de ces pays : Nacima Baron (Espagne), Anna Geppert et Lydia Coudroy de Lille (Pologne) et Dominique Rivière (Italie). La liste des entretiens réalisés se trouve en annexe de l'ouvrage.

Espagne vide ou vidée ?



Pour présenter le cas espagnol, nous avons choisi de partir de la présentation, succincte, de deux villages situés en Aragon dans la province de Saragosse (cf carte ci-contre) et de leurs stratégies de développement. De leur singularité, on peut déceler des débats, régionaux et nationaux, qui agitent la société espagnole dans son rapport aux territoires.

CHAPITRE 1 - A TALE OF TWO VILLAGES : GALLOCANTA ET ANENTO

Anento, une trajectoire touristique

Anento est un petit village modèle des espaces ruraux, notamment par l'attrait nouveau et vif dont il bénéficie. Selon le maire de la commune, le meilleur indicateur de l'attractivité du village est le nombre d'entrées payantes au parc de stationnement. Au 6 octobre 2021, malgré le contexte pandémique, le maire, Enrique Cartiel, estime à 40 092, le nombre de visiteurs depuis le 1er janvier, en établissant une moyenne de 3 personnes par véhicule. La commune compte officiellement 91 habitants dont une quarantaine vit à l'année. On y trouve un bar et un restaurant. Elle est membre depuis 2015 de l'association des plus beaux villages d'Espagne.

Ce village connaît une véritable renaissance grâce au développement touristique. Dans les années 1960 et 1970, le village comptait environ 400 habitants. Il a subi un processus de dépeuplement très rapide et brutal : entre 1975 et 1985, en une décennie seulement, le village perd tous ses habitants. Au début des années 1980, le village ne compte plus aucun habitant permanent. Il est toutefois habité l'été et fréquenté par quelques visiteurs.

Parmi ces visiteurs occasionnels, un groupe de jeunes avait déjà l'habitude d'aller au village avec leurs familles. Ils sont très attachés à ce village sans l'habiter toute l'année. Ces jeunes se réunissent régulièrement pour aider à des tâches de nettoyage ou toute autre tâche nécessaire pour améliorer l'état du village. En



Lac de Gallocanta, septembre 2021 - Une réserve ornithologique de renommée internationale. - © Coopérative Acadie

février 1985, un article sur le village est publié dans *El Periódico de Aragón*, un journal régional alors très lu. L'article expose la situation de dépeuplement du village, l'absence d'habitants pendant l'hiver, et en vante les atouts : la beauté naturelle et patrimoniale, notamment sa très belle église romane alors presque en ruines, où se trouve un retable remarquable, du XV^{ème} siècle, encore en très bon état. A cette époque sévissait en Espagne un cambrioleur très connu, surnommé « Erik le belge », dont la spécialité était justement de dévaliser des églises peu sécurisées et dont les méfaits étaient souvent relatés dans les journaux. Le groupe de jeunes comprend tout de suite le problème potentiel ; ils rencontrent le journaliste. Ils comprennent que le développement du village ne peut pas s'opérer sans le concours du maire.

Ils décident donc collectivement de se présenter aux élections municipales, en 1987.

En 1985, huit personnes sont recensées dans le village ; aucune n'y passe l'hiver. Les jeunes décident donc de s'inscrire sur les listes électorales. Ainsi, la population officielle de la commune passe de 8 à 22 habitants, et le tour est joué : en 1987, Enrique Cartiel gagne facilement les élections. À seulement 25 ans, il est élu maire. Il quitte son travail de plombier à Saragosse pour s'installer dans le village à temps plein. Il est alors le seul habitant qui y séjourne l'hiver. Il met en place des politiques pour dynamiser la commune.

Le parti pris va être de tout miser sur le développement patrimonial afin de transformer le village en lieu touristique important.

Spécialisation ou défense d'un panier de services minimal ?

A Gallocanta, la situation est différente. Le village n'a jamais été totalement abandonné. Certes, de nombreuses maisons sont vides. Beaucoup ne sont habitées que l'été. Mais l'hiver, des ménages restent, notamment des personnes âgées. Le choix des équipes municipales a donc été très différent.

A Anento, la municipalité a une politique très sélective pour les équipements publics : le choix a été de privilégier les équipements et investissements utiles à la stratégie patrimoniale : la qualité des espaces publics, un parc de stationnement de grande dimension, l'éclairage public, les toilettes publiques, le soutien à un restaurant pour l'accueil des touristes, la gestion des déchets liés aux visiteurs, etc. Le village n'a pas demandé la création d'une école, possible en Aragon à partir de cinq enfants en âge d'être scolarisés : il préfère partager une école avec un village voisin à une dizaine de kilomètres. C'est moins coûteux et jugé préférable pour les enfants, malgré les déplacements que cela impose. Son village est le seul de la comarca (intercommunalité) à ne pas avoir de salles multisports, souvent utilisées par les familles venant l'été. L'une des principales actions menées dans les années 1990 a été de mettre en place un document d'urbanisme, «Delimitación de suelo urbano», afin de contrôler le développement du village : les matériaux utilisés dans les restaurations et nouvelles constructions, les couleurs de façades, etc.

A Gallocanta, en raison de la présence d'habitants permanents et de la volonté des plus âgés de continuer à attirer leurs enfants et petits-enfants l'été, le village tente de maintenir un panier « généraliste » de services : école, bar, et même une petite piscine. Pour soutenir le bar, essentiel à la vie collective, la mairie a acheté les murs. Elle délègue la gestion à une entreprise. Le bar a été géré pendant quelques années par une famille équatorienne qui a quitté le village en 2020. En attendant de retrouver un repreneur, ce sont les deux conseillers municipaux, bénévolement, et un employé de la mairie qui gèrent le bar. La mairie souhaiterait que le bar soit repris par un ménage avec des jeunes enfants, ce qui permettrait de réouvrir l'école. Un logement est prévu pour le ménage qui pourrait reprendre le bar.

A Gallocanta pourtant, le potentiel touristique n'est pas mince. Le lac est une réserve ornithologique connue dans l'Europe entière. Javier Mañas, passionné d'ornithologie et natif du village, investit dans les années 1990 dans le tourisme : il investit dans un hôtel, propose des visites, développe des rencontres internationales d'ornithologie en lien avec des sociétés savantes et des associations d'amateurs attirés par les grues et les flamants roses.

Toutefois, il souligne aujourd'hui que le développement touristique reste relativement limité. Deux éléments lui semblent expliquer cette faiblesse. Tout d'abord, la ville a peu de capacités pour investir : difficile de créer une aire pour caravanes, par exemple. Surtout, la présence des oiseaux est menacée par l'évolution des pratiques agricoles. Le remembrement, très récent, initié en 2017, réduit le nombre de haies, donc les habitats pour les oiseaux. Bien sûr cette mutation a un intérêt : elle réduit d'environ un tiers le temps de travail des agriculteurs, pour une productivité équivalente. Selon lui, le curseur des politiques agricoles soutenues par la communauté autonome est trop favorable à un modèle productiviste, notamment au sein de la direction en charge de l'agriculture, de l'environnement et du développement local.

Les ingrédients du développement local

Que retenir de cette rapide évocation de deux villages aragonais ?

Par-delà les contrastes évidents entre les deux trajectoires de développement local, quatre ingrédients paraissent essentiels à leur réussite.

Le premier réside dans une dynamique locale, portée par des individus particulièrement déterminés à mettre en valeur les ressources d'un territoire. Mais, et c'est le deuxième ingrédient, cet enthousiasme local est toujours connecté à des réseaux élargis. Le maire d'Anento est inséré dans de nombreuses associations espagnoles en faveur du développement local ou du patrimoine. Notre investisseur touristique ornithologue de Gallocanta est militant écologiste, membre de réseaux européens de spécialistes des oiseaux, activiste au sein d'associations espagnoles de promotion des droits des minorités sexuelles en milieu rural. Bref, ces développeurs locaux sont des « connecteurs ». Ils construisent leur projet de vie en lien avec le projet de territoire.

Le troisième ingrédient, c'est l'habitus technocratique : ces promoteurs du développement local sont particulièrement familiers des procédures, des usages et des vocabulaires des « appels à projets ». L'un a commencé sa carrière dans la mise en place des programmes de développement local financés par les politiques communautaires. Tous évoquent leur familiarité avec ces procédures. Ils savent utiliser les bonnes formulations et trouver les bons canaux. Nos entretiens avec les techniciens de la mise en œuvre des projets européens nous ont confirmé la consommation importante des crédits européens, qui sont « intégrés » dans la conception des projets locaux.

Enfin, et c'est le quatrième ingrédient, le retour sur les stratégies passées montrent comment ils savent combiner au sein de leur stratégie de développement local, l'économie publique, l'économie marchande et le « tiers-secteur ».

Cet équilibre est toutefois précaire. A Anento, l'équilibre pour les finances locales est délicat : les retombées économiques de la mise en valeur du village sont essentiellement extérieures. Parmi

les 40 000 visiteurs annuels, beaucoup ne passent que quelques heures, mais fréquentent les restaurants et hébergements de la région. A Gallocanta, un centre d'interprétation a été créé. Il est surtout financé par la commune. L'équilibre pour les entreprises privées est également délicat : la préservation de la lagune n'oppose pas directement « développement » et « préservation », comme on caricature trop souvent les enjeux écologiques. Elle oppose économie agricole (ou plutôt, l'économie de certaines filières agricoles) et économie du secteur touristique-ludique. Et parfois, le conflit se retrouve au sein même du même individu : notre hôtelier militant est exploitant agricole à temps partiel avec son père ...

Ces quatre ingrédients sont-ils particuliers à l'Espagne ? Il ne nous semble pas. Les terrains italiens et polonais nous semblent révéler les mêmes ingrédients, et donc, peut-être, un modèle européen de développement local rural. Pour mieux comprendre la spécificité espagnole, il nous faut porter un regard sur ces deux villages depuis une autre focale.

CHAPITRE 2 - TROIS DÉBATS ARAGONAIS

Faut-il équiper le désert ?

Les densités sont extrêmement faibles dans les territoires que nous avons parcourus. L'ensemble de l'Aragon compte selon les données officielles, 1,3 millions d'habitants en 2021, soit une densité moyenne de 28 habitants par km². La ville de Saragosse en compte près de 675 000. Les densités rurales sont donc nécessairement beaucoup plus faibles que la moyenne régionale. Par ailleurs, ces chiffres sont regardés avec circonspection par nos interlocuteurs : beaucoup d'habitants recensés dans leur village passent l'hiver en ville. Les densités rurales hivernales sont certainement bien plus faibles que celles constatées par les données publiques « annuelles ». Bref, ce territoire est marqué par de très faibles densités.



Entre Daroca et Calatayud, le vide « intense » en Aragon – Octobre 2021 - © Coopérative Acadie



Daroca, bourg typique de l'Espagne vide - Octobre 2021 - © Coopérative Acadie

Dans ce contexte, la manière d'organiser les services publics dans les territoires peu denses est évidemment centrale.

En Espagne, en 2018, la dépense publique est de 477.3 milliards d'euros, soit 41 % du produit intérieur brut du pays. Les dépenses des communautés autonomes et des collectivités locales sont de 239.9 milliards, soit près de la moitié de la dépense publique¹⁰. Pour mémoire, en France, l'ensemble des dépenses des collectivités locales représente un cinquième de la dépense publique locale. On comprend donc l'importance des choix d'investissements des communautés autonomes et des collectivités locales. De son côté, l'Etat finance l'armée, la plus grande partie des mécanismes de sécurité sociale et les collectivités locales¹¹.

La communauté autonome de l'Aragon est ainsi notamment responsable du financement du système éducatif et de l'organisation de l'offre de soin. Le choix de longue durée de la province d'Aragon est de financer au maximum le maintien des services dans les espaces ruraux. Ce choix se traduit notamment par la possibilité de maintenir une école primaire ouverte à partir de cinq élèves inscrits. En Europe, il s'agit très certainement d'un des pays qui posent le curseur le plus bas pour maintenir un réseau scolaire important en milieu rural. Cette situation suscite fort logiquement l'attention des pédagogues¹². Sans compétence sur le sujet, notons simplement que nos enquêtes nous ont révélé des débats vifs sur ce sujet.

10 OECD and EUROPEAN COMMISSION, *Key data on Local and Regional Governments in the European Union*, 2018

11 N. BARON, « « Etat composé » ou décomposé ? », *L'Espace Politique*, n° 11, Département de géographie de l'université de Reims Champagne-Ardenne, 2010 (DOI : 10.4000/espacepolitique.1687 consulté le 10 mars 2022)

12 J. LORENZO LACRUZ et al., « Analysis of educational leadership at rural early-childhood and primary schools: a case study in Teruel (Aragon, Spain) », *International Journal of Leadership in Education*, vol. 22, n° 5, Routledge, 2019, p. 1-18.

Beaucoup posent la question des limites de cette politique.

Ainsi, un représentant du parti *Podemos* à la communauté de l'Aragon nous livre son sentiment, sous réserve que nous ne mentionnons pas publiquement son nom :

« Tous les territoires veulent tous les services, aujourd'hui la région répond à cette demande même si cela peut devenir absurde. Il y a un manque de courage de la part des acteurs publics. La difficulté est que ces services coûtent cher. La faible densité d'habitants en Aragon ainsi que la dispersion des villages supposent une multitude de mini-services pour répondre aux demandes de l'ensemble des communes, mais les services ciblent tellement peu de personnes que cela en devient absurde. Les communes sont aujourd'hui de plus en plus exigeantes sur ce sujet, cela relève parfois du caprice et la région tend à y répondre ».

D'un autre côté, et nous l'avons déjà mentionné, des maires comme celui d'Anento, partagent ce sentiment :

« Je n'ai pas souhaité l'ouverture d'une école dans ma commune. Nous n'avons pas assez d'enfants. Ce n'est pas forcément bon pour eux de rester en si petit groupe de nombreuses années. Il leur faut de l'ouverture ! Nous avons organisé un système de transport scolaire pour les conduire à l'école du village voisin ».

La situation est évidemment plus complexe et discutée pour les « gros bourgs » ou « petites villes ». A Daroca, par exemple, environ 2000 habitants, le maire explique :

« Nous avons une école de musique, un collège. Il est difficile de maintenir tous les services car la population baisse donc les dotations diminuent ... Or, ces services sont utiles pour nos habitants, mais aussi pour les villages qui nous environnent ».

Les termes de ce débat sont évidemment très classiques, et on les retrouve dans les autres pays européens : quel est le bon équilibre entre une distribution territoriale qui facilite l'accès de tous et un éparpillement qui conduit, à l'excès, peut détériorer la qualité du service offert ? Ce débat se complique ici du fait du faible « pouvoir

peuplant » des équipements installés en zone rurale. L'exemple souvent cité est celui de la prison de Daroca. Ce type de service public est souvent utilisé par les pouvoirs publics pour renforcer l'économie résidentielle de zones en difficulté : les salaires, sans y être très élevés, y sont stables ; les personnels nombreux en raison de la nécessité d'une présence continue des gardiens. Or, à Daroca, la plupart des salariés de la prison vivent à Saragosse, située à une cinquantaine de kilomètres de la petite ville. Un service de navettes quotidiennes a même été mis en place par les gestionnaires de la prison. L'impact économique des salaires des gardiens sur l'économie locale est par conséquent plus que limité.

Les grands investissements sont-ils utiles ?

Le deuxième levier de développement local débattu en Aragon est celui des grands investissements dans les infrastructures.

Après l'intégration au sein de la communauté européenne en 1986, notamment au cours de la première décennie de ce siècle, l'Espagne a connu une frénésie d'équipements dans les autoroutes, les voies ferrées et autres réseaux de communications. Une ligne de chemin de fer à grande vitesse relie Madrid à Lérida. Elle constitue la deuxième ligne à grande vitesse espagnole mise en service en 2003. Les villes intermédiaires ont été moins ignorées en Espagne que dans le modèle français de TGV¹³. La ville de Calatayud, environ 20 000 habitants, au cœur de notre terrain d'enquête, située entre les deux grandes villes de Madrid et Saragosse est ainsi desservie par sept trains quotidiens directs à grande vitesse (selon les données de l'opérateur, un jour ouvrable banal, en 2022).

D'autres grands projets sont aujourd'hui mis en avant. Diego Bayona, de la communauté autonome d'Aragon, se félicite ainsi de l'achèvement annoncé du réseau autoroutier : « *Une autoroute est en projet avec déjà un budget alloué. Elle reliera Saragosse à Al-*

13 J. M. U. FRANCES et C. R. BATALLA, « Le réseau ferroviaire à grande vitesse espagnol : état actuel d'avancement et d'appropriation par les villes desservies », *Transports urbains*, vol. 106, n° 1, 2004, p. 3-10

cañiz, l'une des villes secondaires de la région. C'est la seule qui n'est pas encore reliée à Saragosse par une autoroute ».

Pour la province de Teruel, les acteurs locaux ont convaincu le gouvernement central de la nécessité de prévoir de grands investissements. Il existe un fonds d'investissement spécifique pour Teruel¹⁴. L'idée est qu'il permette de financer des « grands » projets, et non uniquement de venir en soutien à des initiatives locales. Parmi ces grands projets récents, sont mentionnés un circuit de moto, un musée sur les dinosaures et un aéroport. Ce nouvel aéroport a connu un succès inattendu : il a servi de lieu d'entreposage et de réparation des avions cloués au sol pendant la période aigüe de crise de COVID au cours des années 2020 et 2021.

Pour autant, ces grands projets sont-ils de véritables vecteurs de croissance à long terme ? Le débat apparaît ici comme ailleurs, nous y reviendrons. Notons surtout que cette dynamique a connu un coup de frein brutal en Espagne après la crise financière de 2008. De 1987 à 2005, l'Espagne est le grand pays européen qui a le plus investi d'argent public dans ses infrastructures de transport, excepté en 1996 et en 2000, si l'on compare à la France, au Royaume-Uni, à l'Italie, à l'Allemagne ou encore à la moyenne de l'Union européenne¹⁵. La crise économique de 2008 a bien évidemment cassé cette dynamique. L'aménagement du territoire doit se réinventer : bien sûr, les acteurs locaux sont attentifs à une juste distribution territoriale des investissements, mais beaucoup de nos interlocuteurs s'accordent à considérer que l'Espagne va retrouver un rythme dans la moyenne européenne en matière d'investissement dans les infrastructures : le « surrégime » des années 1990 et 2000 était temporaire (« les années folles sont terminées » ou encore « il s'agissait d'un rattrapage »).

14 <https://www.aragon.es/-/fondo-de-inversiones-de-teruel-fite-1>

15 G. FAUCHARD, « Le secteur du transport et de la logistique en Espagne : Handicaps, perspectives et enjeux », *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine. De 1808 au temps présent*, n° 19, 28 décembre 2017 (DOI : 10.4000/ccec.6821 consulté le 15 mars 2022

La transition écologique peut-elle être locale ?

Comme partout en Europe, la transition écologique est au cœur des débats comme des communications politiques. Deux sujets cristallisent les débats en Aragon : l'énergie et l'agriculture. Dans les deux cas, les acteurs locaux peinent à peser sur les dynamiques d'organisation des filières.

Commençons par l'énergie.

Les paysages sont marqués par une prolifération d'éoliennes et de panneaux photovoltaïques. L'Espagne est un pays particulièrement actif en matière de développement des énergies renouvelables. L'éolien représente en 2019 près d'un cinquième de la production électrique espagnole. Le solaire et l'hydroélectricité représentent chacun environ 5 %. Le Plan climat-énergie de l'Espagne propose de poursuivre cette dynamique. Il prévoit de porter à 42 % leur part dans l'ensemble des consommations finales d'énergie à l'horizon 2030 (soit bien plus que l'objectif de 32 % fixé au niveau de l'Union européenne). Le plan prévoit une part des énergies renouvelables dans la production électrique de 60 % en 2025 et de 100 % en 2050¹⁶.

Toutefois, ce développement des énergies renouvelables pose de nombreux défis aux acteurs ruraux.

Selon Diego Bayona, Directeur Général de l'Environnement Naturel et de la Gestion Forestière du gouvernement d'Aragon :

« Il n'y a pas vraiment de stratégie d'ensemble. Le développement des énergies renouvelables a été fait de manière rapide et désordonnée, principalement par des grandes entreprises (par exemple Forestalia, qui a une très forte présence en Aragon). Globalement, les grandes entreprises présentent des projets de parcs éoliens ou photovoltaïques et le gouvernement de la communauté autonome, faute de base juridique pour s'y opposer, les approuve quasiment tous. Ceci crée des problèmes importants pour la faune et la flore, mais aussi en raison de la des-

16 Selon des données rassemblées par l'agence internationale de l'énergie en mai 2021.

truction des paysages naturels.

Les conflits avec le tourisme sont fréquents. C'est le cas par exemple à Maestrazgo et Matarraña, deux régions situées au sud-est de l'Aragon qui se sont spécialisées depuis plusieurs décennies dans le tourisme haut de gamme et la mise en valeur des milieux naturels remarquables. La destruction rapide et massive des paysages par les parcs éoliens remet en cause leur source principale de revenus ».

Dans ce contexte, de nombreux mouvements souhaitent enrayer le développement des énergies renouvelables¹⁷. Un slogan très expressif court « des renouvelables oui, mais pas comme ça » (*Renovables sí, pero no así*).

Selon nos interlocuteurs, au sein des services de la communauté autonome, il y a de fortes tensions entre les directions de l'industrie et de l'environnement sur le sujet de l'énergie. Ce même débat a lieu au sein des instances politiques.

Pour José Manuel Aranda Lassa, sénateur du parti populaire :

« Cette affaire d'énergie est vraiment étrange. Jusqu'à il y a quelques mois, les maires demandaient des parcs éoliens. Aujourd'hui, peu le souhaitent. Comment l'expliquer ? Il est naïf de penser que c'est un changement d'état d'esprit rapide de la population. C'est l'effet d'élus urbains qui militent par opportunisme politique. Ce sont des visions d'urbains. Les énergies renouvelables sont utiles pour le développement rural ».

Les débats portent sur l'opportunité d'une nouvelle loi régionale. Les discussions portent sur la création possible de « communautés énergétiques », c'est-à-dire à une possibilité d'appropriation locale des énergies renouvelables pour les villages ou quartiers. L'enjeu tourne donc principalement autour des capacités locales à infléchir les dynamiques, leurs effets sur les paysages, la consommation locale d'énergie ou encore le partage des profits.

17 D. H. LUQUE, « Nouvelles énergies, nouveaux paysages. L'essor éolien et photovoltaïque en Espagne », *Rives méditerranéennes*, n° 51, 15 octobre 2015, p. 135-147

Une autre question vive agite les débats sur la transition énergétique : l'agriculture.

La « modernisation » agricole, au sens de l'agrandissement des exploitations, du recours accru aux machines ou aux intrants chimiques pour améliorer la productivité, est un processus encore largement en cours. Nous l'avons vu à propos des haies. L'irrigation se développe fortement. La filière porcine est également en plein développement. Selon les données du Ministère espagnol de l'Agriculture, si l'Allemagne reste encore le premier pays producteur en volume de viande porcine, l'Espagne affiche le premier cheptel de fin d'année depuis 2015 (30,2 millions d'animaux fin 2017 contre 27,6 pour l'Allemagne) et de loin le plus large effectif en truies gestantes. Dans l'Aragon, ce sont huit millions d'animaux qui forment le cheptel. Chaque village est marqué par la présence de grandes porcheries, d'environ 2000 animaux par bâtiment, fortement standardisé. Ces grandes fermes créent peu d'emplois, environ deux pour 2000 animaux. Cette mutation s'accompagne de nouvelles relations entre l'agriculteur et ses débouchés. L'éleveur devient un employé d'une très grande entreprise : des grands groupes d'agroalimentaire financent la construction des fermes en échange de l'exclusivité de la vente de la production, à des prix négociés d'avance. L'éleveur dépend totalement du grand groupe et n'a aucune autonomie.

Faut-il tenter de quitter ce modèle agricole ?

Là encore, les points de vue divergent.

Pour le vice-président de la communauté autonome, le socialiste, Joaquín Olona Blasco, il faut conserver le modèle existant. En effet, cela reviendrait selon lui à faire perdre des ressources utiles à la modernisation agricole :

« Il ne faut pas confondre le développement rural et le développement agricole. La politique agricole sert pour l'agriculture. Il ne faut pas continuer à prendre de l'argent à l'agriculture pour le reverser dans le deuxième pilier que constitue le développement rural avec le FEADER. L'Europe n'a pas de politique assez forte que l'on peut utiliser correctement pour traiter des enjeux

des territoires ruraux, dépeuplés, oubliés. C'est une erreur d'utiliser la politique agricole pour le développement rural, c'est mauvais pour tout le monde. »

Le deuxième argument est relatif à la réalité de l'agriculture. Pour lui, le bio est un « mirage urbain » et par ailleurs,

« Bien sûr l'agriculture doit diminuer son impact environnemental mais il ne faut pas que cela soit pris sur le budget utilisé pour la modernisation. Aujourd'hui on cherche avec la PAC à financer une politique environnementale, ce qui entraîne une perte pour l'agriculture. »

Bien sûr, d'autres interlocuteurs insistent sur la possibilité de combiner soutien économique aux agriculteurs et incitation aux changements des pratiques culturelles. Toutefois, ces échanges montrent bien la teneur des débats locaux.

CHAPITRE 3 - POURQUOI LE RETOUR DE LA QUESTION DU VIDE ?

Nous l'avons vu, les voies du développement local des territoires très peu denses sont l'objet de multiples débats. Cela se déroule dans un contexte national qui remet en avant cette question du « vide », notamment depuis la crise de 2008. Articles de presses, essais ou encore mouvements sociaux sont très nombreux pour mettre en débat cette question.

Un retour à l'échelle nationale

En janvier 2020, le Ministère de la Transition Écologique change de nom pour s'appeler dorénavant *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico* (Ministère pour la Transition Écologique et le Défi Démographique). Tout de suite après, en avril 2020, sont créés le Secrétariat Général pour le Défi Démographique et, en dessous hiérarchiquement, la Direction Générale de Politiques contre le Dépeuplement. Ces remaniements ministériels suivent de près la publication de la *Stratégie Nationale face au Défi Démocratique*, qui avait été publiée en mars 2019¹⁸.

Les dix axes de cette stratégie sont : 1) Promouvoir la transition écologique ; 2) Transition numérique et pleine connectivité ; 3) Développement et innovation ; 4) Promotion du tourisme durable ; 5) Égalité de droits et opportunités ; 6) Promotion de l'entrepreneuriat ; 7) Renforcement des services publics et encouragement de la décentralisation ; 8) Bien-être social et économique des citoyens ; 9) Promotion de la culture ; 10) Restructurations réglementaires et institutionnelles pour aborder le défi démographique. On y retrouve donc de grandes familles d'objectifs : celles issus des objectifs de l'Union Européenne, repris presque tels quels (innovation, entrepreneuriat, transition numérique, transition écologique), et celles qui visent spécifiquement à la lutte contre le dépeuplement.

Toutefois, sous beaucoup d'aspects, cette stratégie est peu précise. Elle en appelle au partenariat entre les échelons de gouvernement, à la coopération public-privé et au soutien aux initiatives

18 MINISTERIO PARA LA TRANSICION ECOLOGICA Y EL RETO DEMOGRAFICO, *Estrategia nacional frente al reto demográfico*, Madrid, 2019

locales. Elle s'inscrit pleinement dans les stratégies européennes. En effet, l'Etat espagnol ne peut être qu'un acteur parmi d'autres, notamment eu égard à la très forte décentralisation des compétences en matière de développement.

Bien sûr, il y a un jeu avec les institutions de l'Union européenne dans l'affirmation de cette stratégie. Le gouvernement souhaite en effet pouvoir faire profiter les régions peu peuplées d'Espagne des mêmes avantages que la Laponie. En effet, les traités européens prévoient que les aides aux entreprises sont strictement limitées pour ne pas fausser la concurrence¹⁹. Les aides d'Etat doivent être justifiées par des raisons d'intérêt général tout en garantissant une concurrence effective. Une mesure envisagée par le gouvernement espagnol est d'appliquer une réduction sur les contributions que les employeurs doivent payer à la sécurité sociale pour leurs employés. Le gouvernement compensera le manque pour les organismes de sécurité sociale et ces employés auront les mêmes droits que les autres. Cette mesure ne s'appliquerait que dans les entreprises situées sur les territoires concernés, et dont les employés résident également sur ces territoires. Cette mesure est inspirée par l'exemple lapon. D'où l'usage de l'expression de « Laponie du Sud » pour évoquer ces espaces aussi peu denses que le grand Nord scandinave de l'Espagne intérieure. La commission européenne a approuvé le 19 avril 2021 une nouvelle directive sur les aides d'Etat à finalité régionale qui donne satisfaction à cette revendication pour les trois provinces du « réseau des aires faiblement peuplées du Sud de l'Europe » : Teruel, Soria et Cuenca. Ces régions sont définies par leur densité inférieure à 12,5 habitants par km².

Si cette dimension tactique n'est évidemment pas neutre et négligeable, elle ne peut pas justifier à elle seule la montée en puissance de cette question de l'Espagne vide en Espagne. Elle nous semble renvoyer à des processus sociaux et politiques de longue durée.

19 L. CYTERMAN, « L'Union européenne condamne-t-elle l'intervention publique dans l'économie ? », *Esprit*, n° 12, 2010, p. 164-174

Un processus de longue durée

L'Espagne est un pays de 47 millions d'habitants, selon le dernier recensement de 2020, repartis sur un territoire de 506 000 km². Il s'agit donc du troisième pays d'Europe en superficie, devancé seulement par l'Ukraine et la France, et du cinquième en nombre d'habitants. La densité de population du pays est assez faible, mais elle reste proche de la moyenne européenne. Cependant, la population est répartie de manière très inégale entre les différents territoires.

En Europe occidentale, seule l'Irlande a une densité de population inférieure à l'Espagne, mais la moyenne espagnole, fixée à 93 habitants par kilomètre carré, ne reflète pas du tout la réalité démographique du pays. Il n'y a aucun rapport entre la densité de Madrid, avec près de 800 habitants au kilomètre carré, et celle de Teruel, la province la moins densément peuplée, avec 9 habitants au kilomètre carré²⁰ (voir figure 1). Selon la Stratégie nationale face au défi démographique : « 90 % de la population espagnole, soit plus de 42 millions d'habitants, est concentrée dans 30 % de la superficie du pays. Le 10 % restant, soit un peu plus de 4,6 millions, doit soutenir 70 % du territoire, avec une densité moyenne qui ne dépasse que de justesse les 14 habitants au kilomètre carré²¹. » (Fig. 1).

L'une des principales raisons qui expliquent cette répartition si inégale de la population est la géographie physique du pays, très particulière. Au-delà d'une altitude moyenne remarquablement élevée, et d'une présence très importante de massifs de montagnes, la caractéristique la plus exceptionnelle de l'Espagne est la présence de la Meseta, un plateau qui occupe tout le centre de la péninsule ibérique et qui est bordé de tous les côtés par des chaînes de montagnes. La Meseta est plate, aride, très étendue :

20 J. M. DELGADO URRECHO, « Más allá del tópico de la España vacía: una geografía de la despoblación », *Informe España 2018*, 2018, p. 232-295

21 MINISTERIO PARA LA TRANSICION ECOLOGICA Y EL RETO DEMOGRAFICO, *Estrategia nacional frente al reto demográfico*, op. cit., p. 8 (traduction personnelle).

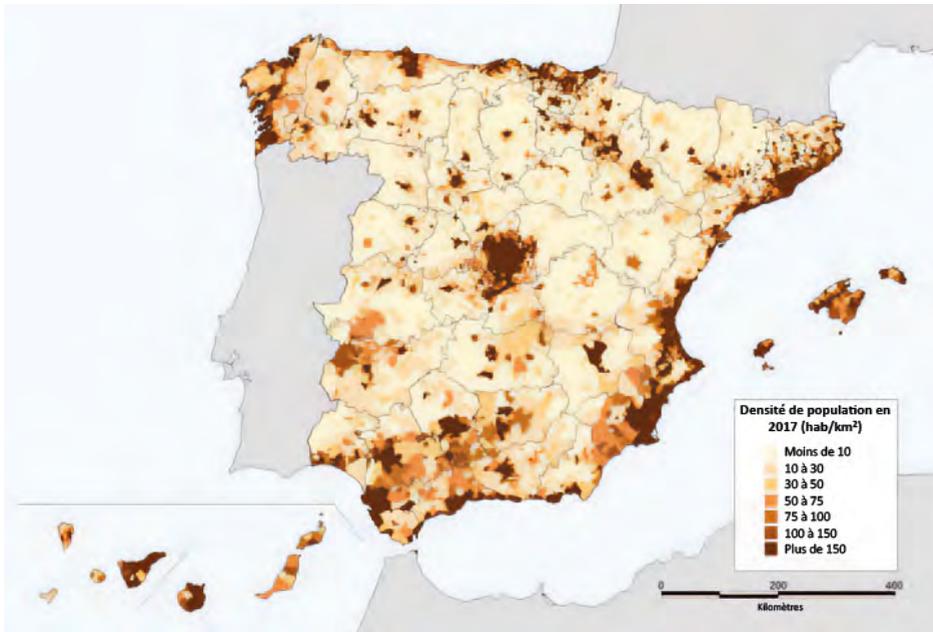


Fig. 1 - Densité de population par commune en 2017

Source : Delgado Urrecho J. M., *Más allá del tópic de la España vacía: una geografía de la despoblación*, Universidad Pontificia Comillas, 2018, p. 271, traduction des auteurs. Données : INE

Données : INE ; Source : Delgado Urrecho J. M., *Más allá del tópic de la España vacía: una geografía de la despoblación*, Universidad Pontificia Comillas, 2018

elle a marqué et marque le pays de nombreuses manières, par exemple par le climat.

Le climat en Espagne, contrairement aux clichés répandus, peut être très froid en hiver, avec des températures qui dépassent régulièrement les -25°C . En été, néanmoins, on atteint des températures particulièrement élevées, dépassant régulièrement les 42°C . De plus, le niveau de précipitations est très faible. Ceci rend l'agriculture difficile, surtout dans les régions centrales, car peu de plantes ou d'animaux arrivent à s'adapter à des conditions aussi difficiles. L'élevage dans la Meseta est donc traditionnellement extensif et transhumant, majoritairement bovin, et la culture de céréales est largement prédominante.

Un affaissement démographique accentué

Cette très grande inégalité dans le peuplement du territoire espagnol, loin de s'adoucir, ne cesse de se creuser davantage. La grande majorité des communes espagnoles est concernée par ce problème. Depuis le début du XXI^{ème} siècle, les deux tiers des communes espagnoles ont vu leur population diminuer. Depuis la crise économique de 2008, le pourcentage de communes en perte démographique dépasse 80 % ! De plus, si l'on ne regarde que les communes déjà peu peuplées, on observe que 90 % des communes qui en 2001 avaient moins de 1 000 habitants ont vu leur population diminuer davantage (Fig. 2).

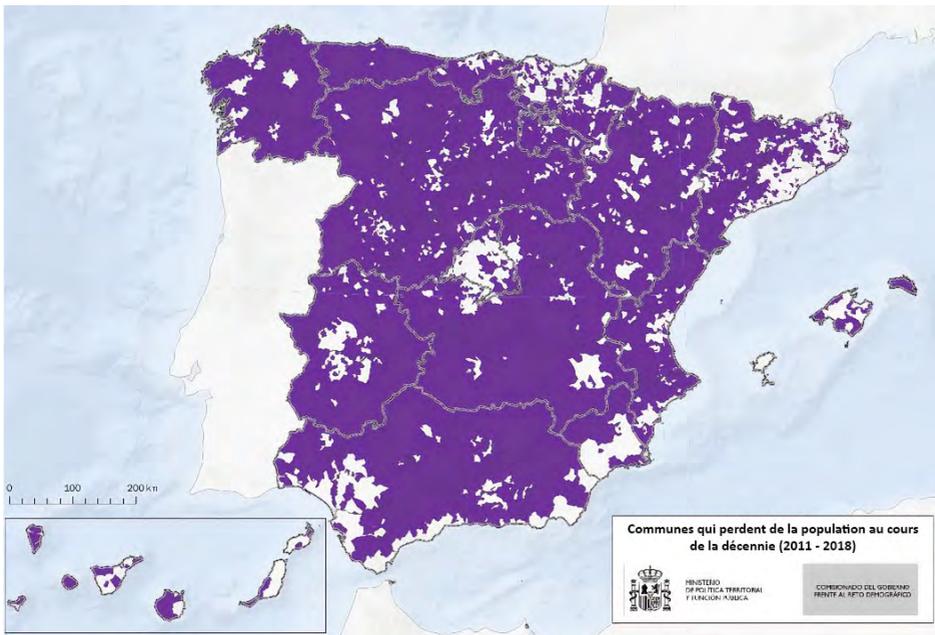


Fig. 2 - Communes en déclin démographique depuis 2011

Source : *Estrategia nacional frente al reto demográfico*, Ministerio Transición Ecológica y Reto Demográfico, mars 2019, p. 6, traduction des auteurs. Données : INE.

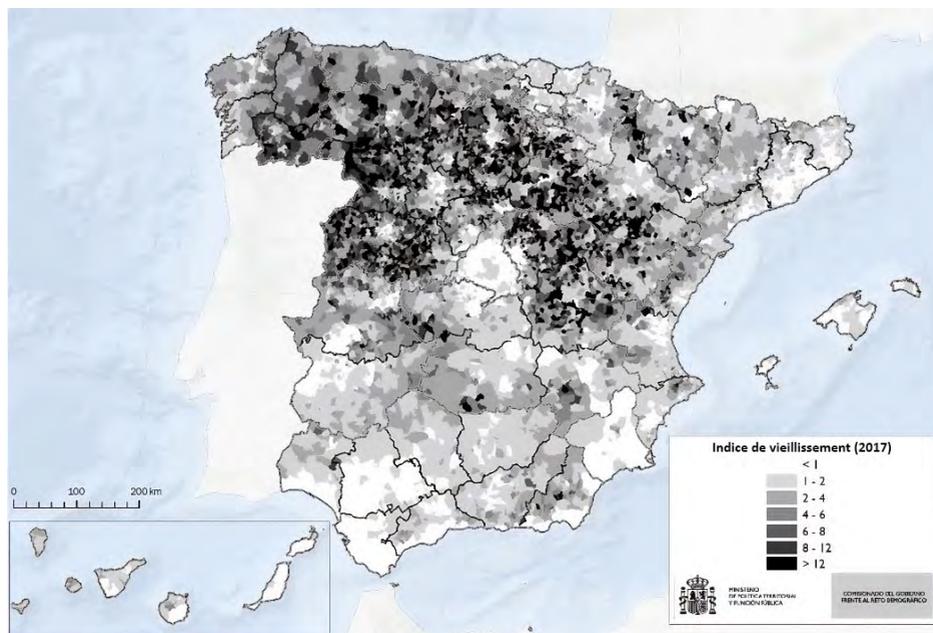


Fig. 3 - Indice de vieillissement des communes espagnoles

L'indice de vieillissement mesure le nombre des individus de plus de 65 ans par rapport aux individus de moins de 15 ans.

Source : *Estrategia nacional frente al reto demográfico, M. Transición Ecológica y Reto Demográfico*, mars 2019, p. 10 traduction des auteurs. Données : INE.

Cette répartition inégale de la population sur le territoire est encore plus nette si l'on regarde certaines caractéristiques particulières. Par exemple, l'indice de vieillissement (proportion de personnes âgées plus de 65 ans par rapport à celles en dessous de 15 ans) est beaucoup plus important dans les zones rurales du nord de la péninsule (Fig. 3). La population espagnole est globalement assez âgée, mais surtout elle est en train de vieillir très vite. Ceci est dû en partie à une espérance de vie de 83,6 ans, la plus élevée de l'Union Européenne (UE), accompagnée d'un taux de natalité très bas, l'un des plus bas au monde.

Alors que la population espagnole dans son ensemble est majoritairement féminine (51% de femmes), cette proportion est très inégale dans le territoire. Ainsi, toutes les villes d'au moins 100 000 habitants ont une population majoritairement féminine, alors que 85% des communes de moins de 1 000 habitants ont une majorité d'hommes. Cette disproportion entre hommes et femmes peut être particulièrement importante dans certains villages, où le nombre d'hommes peut parfois être double de celui des femmes. La disproportion s'aggrave davantage si l'on fait le calcul par tranche d'âge, puisque la présence de jeunes femmes dans le milieu rural est rare.

Une anormalité espagnole ?

Dans sa grande fresque de l'histoire de l'Espagne, Joseph Pérez²² fait de la discussion de la singularité de l'Espagne dans le continent européen, un des fils rouges de son investigation au long cours. En effet, depuis le XVIII^{ème} siècle, la longue durée de la présence arabe, l'immensité de l'Empire colonial ou encore l'Inquisition apparaissent comme autant d'éléments qui singularisent l'Espagne. L'historien prend ses distances avec cette lecture « exceptionnaliste » pour montrer combien, tant pour le mouvement des idées que pour les productions économiques, l'Espagne est complètement insérée dans les soubresauts de l'histoire européenne.

Cette représentation de l'anormale étrangeté de l'Espagne au sein de l'Europe revient à nouveau avec la question de l'Espagne vide. L'essayiste Sergio del Molino a récemment connu un solide succès éditorial et médiatique après la publication de « *L'Espagne vide* ». ²³ Selon l'auteur, tout conduit à marquer une irréductible spécificité espagnole. Selon les mots (ici traduits) de Del Molino : « *Il s'agit d'un déséquilibre ancien et structurel, que ni le progrès ni la richesse n'ont corrigé, et qui fait de l'Espagne, dans beaucoup d'aspects, un pays étrange dans la normalité européenne.* »

22 J. PEREZ, *Histoire de l'Espagne*, Paris, France, Fayard, 1996

23 S. del MOLINO, *La Espanā vacía: viaje por un país que nunca fue*, Madrid, Espagne, Turner, 2016

D'où vient cette singularité ? Sergio Del Molino évoque tout d'abord les effets d'une mentalité spécifique dans le rapport aux campagnes : « *Pour un européen, le paysage est un parc. Le paysage est baladé, profité, contemplé. Un espagnol, par contre, a besoin de faire plus. Il a besoin de sauver les gens qui crament dans le désert, a besoin de le remplir d'arbres, de le moderniser avec des autoroutes, de l'arroser avec des canaux et des lacs. Un Espagnol doit intervenir parce qu'il est tombé sur un paysage qui n'est pas un paysage, mais un problème à résoudre. [...] Un Espagnol marque la distance avec son paysage. Et cela veut dire qu'il la marque également avec les gens qui l'habitent. Particulièrement s'il en est originaire. [...] Contrairement au désir de retourner qui imprègne la littérature de Proust, les espagnols ont le désir de fuir.* »

Comment expliquer cette singularité ? Par les Arabes et les Romains : « *L'Espagne moderne a ses racines historiques dans deux civilisations qui ont sublimé la ville, les Romains et les Arabes. [...] Ni Romains ni Arabes ont cru que la campagne fût autre chose que l'endroit qui alimentait la ville, ainsi que la distance vide qui séparait une ville de l'autre. La campagne ne faisait pas partie de la civilisation.* »

Ce point de vue d'une singularité de longue durée est vivement critiqué par de nombreux auteurs. Parmi ceux-ci, Vincente Pinilla²⁴, professeur à l'université de Saragosse. Il a réalisé de très nombreux travaux sur les dynamiques démographiques et économiques de longue durée des espaces ruraux en Europe.

Selon lui, il faut tout d'abord prendre en compte un fait : le mouvement d'exode rural n'est pas exceptionnel ni par son intensité, ni par son rythme. Il est différent parce que le point de départ était particulier, en raison de la faible présence humaine dans la Meseta. C'est la densité qui est particulière, non le processus de dépeuplement.

24 F. COLLANTES et V. PINILLA NAVARRO, *¿Lugares que no importan?: la despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Zaragoza, Espagne, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019, F. COLLANTES et V. PINILLA, *Peaceful surrender: the depopulation of rural Spain in the twentieth century*, s. l., Cambridge Scholars Publishing, 2011

Des étapes de ce processus de dépeuplement ont été particulières en Espagne. Pour Pinilla, ce n'est pas l'Espagne qui est différente, c'est le gouvernement Franco qui diverge des autres gouvernements d'Europe occidentale entre les années 1940 et 1970. La dictature franquiste de 1939 à 1975 a laissé des traces durables dans l'organisation territoriale. La modernisation agricole entraîne à partir des années 1960 une migration massive vers les villes. La plupart des décisions prises alors contribuent à accentuer ces migrations. Le choix est fait d'industrialiser à marche forcée le pays, au-delà des anciennes régions industrielles, notamment la Catalogne et le Pays basque. Cette industrie nouvelle, notamment automobile, se concentre massivement dans les villes, Madrid d'abord, mais aussi Valence, Séville ou Saragosse. L'autre pilier du développement, à partir des années 1960, a été le tourisme. Son développement s'est massivement réalisé sur les littoraux méditerranéens.

Par ailleurs, le régime franquiste va décider d'impulser un ancien programme pour la création de lacs artificiels, indispensables pour la production d'électricité, et comme réservoirs d'eau afin d'améliorer et contrôler l'irrigation agricole, face à la sécheresse générale du pays. Ainsi, de nombreux barrages vont être construits dans tout le pays, en inondant au passage des nombreux villages qui avaient été expropriés. Cette mesure, qui a eu des conséquences positives et n'a réellement affecté que quelques villages peu peuplés, a cependant eu des très fortes conséquences symboliques, car elle symbolisait la soumission du milieu rural au profit du milieu urbain. C'est un sujet de controverses et de polémiques même encore aujourd'hui.

Les décisions prises pendant la dictature sur le développement des infrastructures de transport ont eu des conséquences importantes. Quant au réseau routier, toujours pour des raisons économiques mais aussi militaires, l'objectif du franquisme était d'abord de rénover les infrastructures détruites par la guerre, puis de construire un nouveau réseau radial qui, partant de Madrid, relie la capitale aux principales villes périphériques. Les territoires de l'intérieur, cependant, n'ont bénéficié d'aucun investissement pour la modernisation ou la construction de nouvelles voies, de

manière que les inégalités déjà existantes ont été accentuées. Pour le chemin de fer, le défi a été la modernisation des trains et des infrastructures, de sorte qu'il n'y a presque pas eu de construction de nouvelles lignes, alors qu'il y a eu de nombreuses fermetures (Fig. 4).

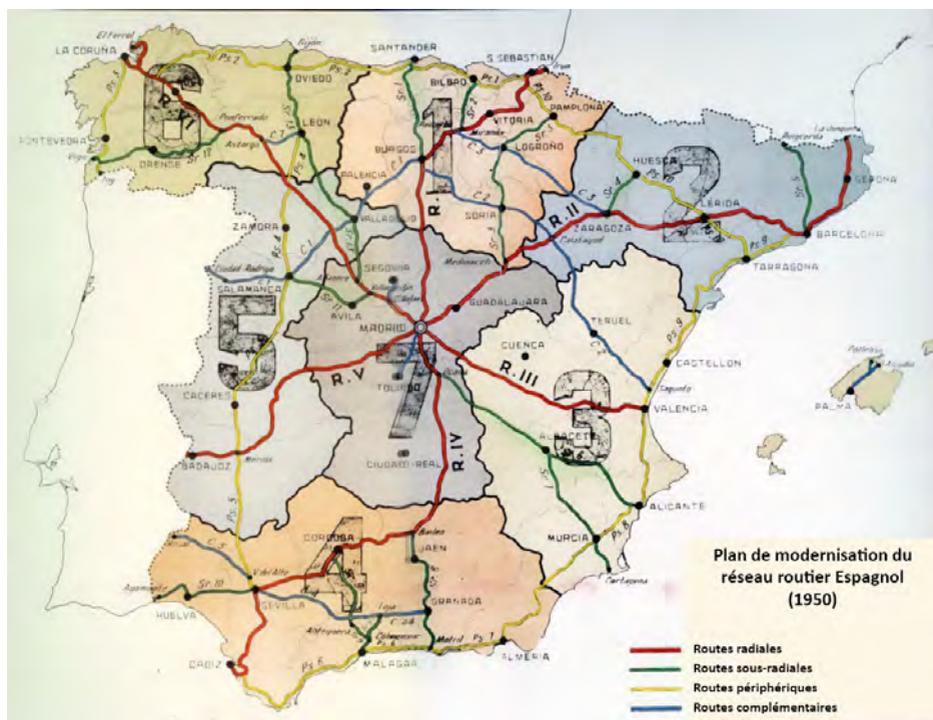


Fig. 4 - Plan de Modernisation du Réseau Routier Espagnol, 1950

Source : Prieto, G., "La evolución del mapa de carreteras de España," *Geografía Infinita*, 2016, www.geografiainfinita.com, traduction des auteurs.

Au final, la question d'une Espagne « vide » ou « vidée » est la figure géographique d'un débat sur la nature de l'Espagne. Les arguments d'une exceptionnalité de l'Espagne relèvent davantage du registre politique ou polémique que du registre savant ou analytique.

Un effet de la décomposition de l'État ?

Comme le rappelle Nacima Baron²⁵, depuis la mort de Franco en 1975, et à l'issue d'un processus de transition démocratique achevé en 1978, l'Espagne a choisi un modèle de monarchie parlementaire affirmant deux principes fondamentaux et indissociables. Le premier expose que « la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol ». Le second reconnaît « le droit à l'autonomie des régions et des nationalités ». Un équilibre délicat est donc posé d'emblée entre l'expression de l'unité du peuple et de l'unicité de la nation espagnole d'une part, et la reconnaissance de la pluralité des composantes de cette nation en différentes nationalités et différentes entités territoriales d'autre part.

Le mouvement d'approfondissement de l'autonomie de nombreuses régions espagnoles, soutenu par des mouvements sécessionnistes en Catalogne, au Pays basque ou encore en Galicie, conduit à mettre au cœur des débats publics la question de la juste distribution territoriale des fonds publics. L'Etat espagnol doit continuellement justifier de l'équité territoriale du système fiscal, dans un débat sans fin. Laurent Davezies a bien analysé cette mécanique « fiscal-financière » des sécessionnismes ou régionalismes en Europe²⁶.

C'est dans ce contexte qu'émergent de nouveaux partis régionalistes de l'Espagne intérieure.

Teruel Existe est une plateforme citoyenne créée en 1999 à Teruel, dans le but de défendre les intérêts de cette province, l'une des plus dépeuplées du pays. D'autres mouvements similaires sont créés également, comme *Soria Ya*, fondé en 2000, et petit à petit ils se rassemblent. Ils organisent de nombreux événements et des manifestations, comme à Bruxelles en 2001, mais les effets sont très limités. Ils prennent néanmoins de l'ampleur petit à petit. Ainsi, le 31 mars 2019, ils organisent à Madrid une grande manifestation sous le slogan de l'« Espagne vidée ». Celle-ci a beaucoup

25 N. BARON, « « Etat composé » ou décomposé ? », *op. cit.*

26 L. DAVEZIES, *Le nouvel égoïsme territorial : le grand malaise des nations*, Paris, France, Seuil, 2015

de succès, rassemblant environ 100 000 personnes. Ils créent à ce moment-là une plateforme sur internet, et publient un manifeste, amplement diffusé dans les médias. Ils deviennent ainsi un élément fédérateur : plus de 80 mouvements et plateformes similaires originaires des quatre coins du pays se joignent au mouvement. Pour eux, c'est un moment charnière de grande importance. En avril 2019, lors des élections législatives nationales, le résultat ne permet pas de dégager une majorité parlementaire. Les électeurs sont à nouveau convoqués pour choisir des députés. C'est à ce moment-là que *Teruel Existe* décide d'essayer de se présenter aux élections pour la première fois.

Pour se constituer en tant que « groupement d'électeurs » et se présenter aux élections, il leur fallait l'accord d'au moins 1 % de la population recensée sur les listes électorales, et en seulement une semaine ils atteignent 7 % de signatures. Après, lors des élections, ils deviennent la première formation politique de Teruel, devant les partis traditionnels, et obtiennent 1 siège au parlement et 2 sièges au sénat. C'est le premier groupement d'électeurs qui arrive à avoir des représentants nationaux en Espagne. Dans un parlement au pouvoir aussi distribué, le seul siège de Teruel Existe est un trésor. Ils négocient avec cette voix, qui devient souvent charnière dans des grandes décisions. Ainsi, ils parviennent souvent à des accords très avantageux et s'érigent en tant que seuls défenseurs des territoires ruraux et vides au parlement. Ce n'est sûrement pas une coïncidence si ce mandat a été le premier où l'on a autant mis en avant la question du dépeuplement. D'une certaine manière, ils viennent renforcer le nombre des groupes de pression qui mettent en avant la question territoriale.

Quelles sont les positions avancées par ce groupe ? Lors d'un entretien avec Diego Loras, assistant parlementaire du député de ce parti, il nous confirme que le parti reste relativement discret sur des questions de « politique générale ». En effet, il ne peut être situé sur une échelle droite/gauche ce qui le rend inaudible sur les questions internationales, les questions sociales ou « sociétales ». Le parti se concentre donc sur les questions territoriales. Il cherche à arracher davantage d'investissements territorialisés tout d'abord. Par ailleurs, le parti s'investit sur les sujets de dé-

veloppement rural. Pour les investissements dans l'éolien ou les panneaux solaires, ils souhaiteraient voir établir une « taxe développement rural » pour que leur présence puisse engendrer des avantages pour les habitants. Pour l'agriculture, le parti réfléchit à des moyens qui permettent de renforcer sa capacité à la création d'emplois ruraux. Bref, le parti se spécialise territorialement bien sûr (Teruel), mais aussi thématiquement (le développement rural).

Cette manière d'envisager la politique locale est évidemment fortement contestée par les autres partis « traditionnels », de gauche comme de droite. Il leur apparaît que cette position est tactiquement habile mais dénuée de réelles perspectives.

Selon le sénateur de droite que nous avons rencontré :

« La question du dépeuplement est un sujet à la mode parce que personne ne peut être contre : la perte de population est un fait avéré, et tout le monde est d'accord pour dire que c'est dommage ».

Le conseiller socialiste à la communauté autonome partage la même analyse. Il insiste sur le fait que le parti obtient des suffrages particulièrement élevés, non dans les zones rurales, mais dans la ville de Teruel elle-même. Et sur le fond :

« La politique, ce sont des valeurs, pas uniquement la défense d'un lieu ! ».

Ainsi, pour eux deux, la politique doit rester une manière d'organiser les rapports de production, d'énoncer des valeurs. Elle ne peut se résumer à n'être qu'une affaire d'allocation des biens publics, surtout si les critères d'allocation ne sont que territoriaux et non d'autres paramètres, sociaux, géopolitiques ou encore environnementaux. Nos interlocuteurs sont proches des classiques arguments anti-régionalistes que le géographe John Agnew²⁷ présente ainsi : « *atavistic, dangerous to liberties and potentially costly in terms of both the violence and the fiscal damage they can*

27 J. AGNEW, « Regions in revolt », *Progress in Human Geography*, vol. 25, n° 1, SAGE Publications Ltd, 2001, p. 103-110

inflict. They are best dealt with by creating nonterritorial electoral constituencies so as to diminish their electoral weight, stimulating nonterritorial identities, and ensuring fairness in fiscal redistribution. Such measures all presume, however, that regionalist movements are invariably a reactionary force. »

Trois leçons du détour espagnol

Que retenir de cette étude de cas espagnol au regard de notre problématique initiale ?

Il nous semble que trois leçons peuvent en être tirées.

La première est qu'en matière d'outils de développement local, l'Espagne ne se distingue pas de ses homologues européens dans la nature des outils utilisés mais dans l'intensité de leur usage. Rares sont les pays européens qui dépensent autant, dans certaines communautés autonomes, pour maintenir un panier minimal de services publics dans les espaces de très faibles densités. Cette situation est d'abord le résultat d'une présence humaine faible. Dans les comparaisons de systèmes d'État-Providence en Europe, nombreuses²⁸, on mentionne souvent les éléments relatifs au compromis particulier entre capital et travail ou le poids des valeurs familiales. La géographie est rarement évoquée. Elle nous semble pourtant un élément explicatif à prendre en compte.

La deuxième est que le retour de la question du vide en Espagne s'intensifie à la fin des années 2010. Ce retour s'explique par la convergence de phénomènes de longue, de moyenne et de courte durées. La longue durée tout d'abord : ce discours sur le vide ou le vidé réactive une tradition intellectuelle ancienne en Espagne qui insiste sur l'irréductible spécificité de ce pays dans son continent. La moyenne durée ensuite : à la fin des années 2010, les effets d'une décennie de crise économique et sociale se font sentir de manière particulièrement vive dans les espaces ruraux. La po-

28 G. ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007 ; B. PALIER, « L'Europe et les États-providence », *Sociologie du travail*, vol. 51, n° 4, 1er octobre 2009, p. 518-535

pulation diminue, après une stabilité, voire une légère croissance, au cours de la décennie 2000 grâce à l'immigration. L'économie espagnole subit une forte récession. Les investissements publics, si vifs au début des années 2000, se réduisent massivement. Les habitants ont l'impression d'être oubliés : la fête semble finie. Enfin, ce retour s'explique également par les soubresauts de l'actualité : la négociation d'une nouvelle programmation pluriannuelle des fonds structurels en Europe, une majorité parlementaire qui ne tient qu'à un fil, ou plutôt à une voix, celle d'un parti régionaliste de l'Aragon ... Ce thème fait-il l'objet d'un large consensus ? Nous avons vu que non. Des savants récusent cette lecture "exceptionnaliste" du destin espagnol. Des élus s'opposent à une lecture uniquement territoriale des enjeux de politique publique. Des habitants s'indignent d'une lecture qui leur apparaît misérabiliste.

Pour autant, cette lecture semble avoir – temporairement – gagné. C'est par rapport à cette lecture de la fracture que les débats se déroulent. Nous pouvons ici reprendre les arguments avancés par Jean Gardin à propos de la construction discursive des marginalités géographiques :

« Qu'est-ce que la marginalité sur le plan conceptuel ? Qu'est-il légitime de mesurer pour la mettre en évidence, et quelle étendue spatiale lui conférer ? A quelle région, à quel quartier sommes-nous autorisés à accoler le terme de « marginal » ? [...] l s'agit là – pour parler comme Antonio Gramsci – d'une guerre de positions où les gagnants sont ceux qui depuis leurs bastions de domination culturelle arrivent à imposer les termes dans lesquels le débat s'articule. Le premier enjeu d'une controverse sur la marginalisation est de gagner la lutte de la définition de cette marginalisation »²⁹.

La troisième leçon du détour espagnol porte sur le retour de la question territoriale sous une forme inédite. Les régionalismes en Europe ont toujours persisté, mettant en cause l'unité de nombreux pays européens. Cela singularise nettement le continent

29 J. GARDIN, 2017, « La construction discursive des marges. Une étude de cas à partir du mouvement des bonnets rouges bretons de 2013 » *Bulletin de l'Association de géographes français*, 2017, 3

européen des autres, puisque les frontières y sont redécoupées ici beaucoup plus souvent qu'ailleurs depuis les années 1980. Toutefois, les arguments avancés étaient principalement d'ordre culturel. Certes, ces habits culturels cachaient parfois mal des calculs de comptable, tant en Catalogne qu'en Ecosse ou en Flandres. Ici, en Espagne, on voit poindre des partis régionalistes qui ne défendent qu'une plus grande part des recettes fiscales. Bien évidemment, ils ne réclament ni indépendance, ni même renforcement des compétences locales. Leur principal moteur est d'obtenir une distribution plus favorable des dépenses et une perception plus confortable des recettes. Seymour Lipset et Stein Rokkan dans un essai de 1967³⁰ s'interrogent sur la nature des conflits qui organisent les débats politiques au sein des nations. Ils différencient les débats territoriaux (entre l'État et les provinces ou les Églises pour le contrôle du territoire), des débats fonctionnels (notamment autour des droits fonciers et du partage des bénéfices entre capital et travail). Leur hypothèse fondamentale est la progressive supplantation des "débats territoriaux" par les "débats fonctionnels". Le détour espagnol invalide l'hypothèse. Peut-être parce que les conflits fonctionnels ne sont plus tellement du ressort des Nations au sein de l'Union européenne, en tout cas, il apparaît nettement que les "conflits territoriaux" prennent une ampleur croissante. Est-ce une régression du débat démocratique ? Une situation logique au regard de l'impuissance à organiser les "débats fonctionnels" à l'échelle nationale ? Laissons le lecteur en juger.

30 S. ROKKAN, S.M LIPSET, *Structures de clivages, systèmes de partis et alignement des électeurs : une introduction*, Université de Bruxelles, 2008

**EN ITALIE,
LES TERRES
OUBLIÉES DU
DEUXIÈME
MIRACLE
ÉCONOMIQUE**

L'Italie est une terre de prédilection pour les géographes et les aménageurs. A la différence de l'Allemagne ou du Royaume-Uni, où les géographes aiment à se porter assez vite sur des questions extra-nationales et mondiales, les géographes italiens, souvent proches des décideurs, ont porté une forte attention — sans doute en cela de manière assez semblable à leurs collègues français — à leur espace national³¹. Les géographes italiens se sont intéressés très tôt à la structuration de la péninsule et des îles et aux considérables contrastes territoriaux que l'unité italienne fait découvrir dans le dernier tiers du XIX^{ème} siècle. Ils ont tout à la fois vanté la vigueur du tissu urbain (le pays des mille villes) et documenté les inégalités territoriales, longtemps marquées par les différences Nord-Sud, mais aussi la dépopulation que connaissent très tôt les zones de montagne. Ils s'émerveillent devant la vigueur de leurs villes moyennes, qui conjuguent patrimoine, industrie et agriculture. Ils s'alarment devant la pauvreté de certaines périphéries métropolitaines et la diffusion de l'urbanisation en Lombardie et Vénétie et dans le bassin de l'Arno³². Et surtout, depuis la première guerre mondiale, ils sont d'inlassables fournisseurs de propositions d'intervention pour l'État italien, position moins fréquente dans la plupart des pays européens.

En lien avec cette foisonnante production géographique, on ne peut pas dire qu'il existe des territoires « oubliés » en Italie. A tout moment, les décideurs politiques ont à disposition une multitude de catégories territoriales dans lesquelles ils peuvent puiser en fonction des enjeux qui s'inscrivent sur l'agenda politique.

Parmi ces enjeux géographiques, les gouvernements italiens ont mis successivement l'accent sur trois processus, sur lesquels ont porté les politiques d'aménagement spatial :

- un processus de retard de développement qui porte majori-

31 A.-M. SERONDE-BABONAUX, « L'Italie vue par ses géographes », *Annales de Géographie*, vol. 87, n° 483, Armand Colin, 1978, p. 604-607

32 L. GARÇON et A. NAVARRO, « La Société des territorialistes ou la géographie italienne en mouvement », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n° 22, ENS Éditions, 21 juin 2012, p. 139-151

tairement sur la macro-région du Midi (*Mezzogiorno*) de l'Italie et qui concerne directement la mise en œuvre concrète de l'unité du pays ;

- un processus de dépopulation continue qui concerne les aires internes, essentiellement les espaces de montagne ;
- un processus de fragilisation, qui après avoir concerné les périphéries métropolitaines, se porte aujourd'hui sur l'Italie du milieu (*Italia di mezzo*), naguère célébrée comme le cœur du deuxième miracle italien.

A ces trois enjeux successifs, correspondent trois politiques, mises en œuvre successivement depuis la fin de la deuxième guerre mondiale :

- la politique portée par la Caisse du Midi (*Cassa per il mezzogiorno*), destinée à **combler le retard de développement** du Sud de la péninsule, via une très vaste opération d'aménagement spatial et d'investissements publics qui dure près de trente ans ;
- la politique dite de « stratégie nationale des aires internes » (*strategia nazionale per le aeree interne - SNAI*) qui vise à compenser l'éloignement des services publics essentiels dans les territoires de montagne éloignés des pôles urbains ;
- actuellement, une interrogation sur le devenir des **villes moyennes**, non seulement dans le Sud mais aussi dans le Nord du pays, particulièrement dans le Piémont.

Notre terrain d'études, la province de Vercelli, se situe dans le Nord-Est de la région du Piémont. Elle fait partie des territoires du Nord de l'Italie, qui ne connaît pas de retard de développement, mais elle a cet intérêt de juxtaposer des espaces prospères d'agriculture et d'industrie, une zone de montagne qui perd de la population malgré son intérêt touristique et une ville moyenne en déprise.

Dans cette partie, nous examinerons successivement trois points :

- un premier point consacré à la stratification des géographies des territoires d'intervention des politiques publiques, autrement dit, comment certaines espèces d'espace sont, progressivement, sorties de l' « oubli » ;
- un deuxième point consacré aux politiques publiques, à leur organisation, leur financement et leurs orientations ;
- un troisième point consistant dans un focus sur la province de Vercelli, en essayant de montrer en quoi la déprise constatée de « l'Italie du milieu » est un risque global pour le pays.

CHAPITRE 1 – LA STRATIFICATION DES GÉOGRAPHIES : COMMENT LES TERRITOIRES ITALIENS SONT SORTIS DE « L'OUBLI »

La longue histoire du dépeuplement

Les processus de fragilisation et de dépeuplement des territoires ne sont pas un phénomène nouveau en Italie. La dépopulation des montagnes - à l'exception significative du Trentin-Haut-Adige - a été documentée très tôt. Dès les années 1930, plusieurs études sont conduites sur le dépeuplement, en particulier l'enquête publique sur le *Spopolamento montano in Italia* (dépeuplement des montagnes en Italie) réalisée par l'*Istituto Nazionale di Economia Agraria e dal Comitato Nazionale per la Geografia del CNR* (Institut national d'économie agricole et par le Comité national de géographie du CNR³³). L'enquête se concentre sur l'étude des « hautes terres » des Alpes et des Apennins. Cette tendance se développe tout au long de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, d'abord sur les hautes terres alpines peu ouvertes au tourisme de montagne, puis sur les nombreux villages abandonnés du centre-sud. La désertification des montagnes est la conséquence d'une migration de la population vers les côtes, attirée par les infrastructures portuaires, ferroviaires et routières construites par l'État unifié³⁴.

Après la Seconde Guerre mondiale, la dépopulation a également affecté certaines plaines et collines agricole très productives (principalement quelques zones proches du fleuve et du delta du Pô) où la mécanisation de l'agriculture a considérablement réduit les besoins de main d'oeuvre.

Cependant, la dépopulation rurale en dehors des zones de montagne est restée limitée par rapport à d'autres pays européens pour au moins trois raisons :

33 ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA, *Lo Spopolamento montano in Italia. Indagine geografico, economico, agraria,...*, Milano, Italie, 1932

34 Parmi les études les plus importantes, voir U. ASCOLI, *Movimenti migratori in Italia*, Bologna, Italie, Il Mulino, 1979 ; F. COMPAGNA, *La Questione meridionale...*, (Milano), Italie, Garzanti, 1963

- Le développement industriel endogène, fondé sur la mobilisation individuelle et l'auto-organisation locale. Ce développement endogène diffus a concerné un grand nombre de villages, de villes et de zones rurales, et produit un paysage de campagne urbanisée, ce qu'on appelle la *Città diffusa* (ramifiée, linéaire ou réticulaire), surtout dans le nord et le centre de l'Italie³⁵.
- Les zones rurales de la macrorégion la moins développée du pays (Mezzogiorno), ont connu jusqu'au début des années 1980 des soldes naturels relativement élevés qui ont partiellement compensé l'émigration. Les mécanismes puissants de redistribution des revenus - qui ont gonflé artificiellement l'emploi public et soutenu des activités à la pertinence discutée - ont alimenté une *croissance sans développement* mais ont contribué au maintien de la population³⁶.
- Enfin, jusqu'au début des années 1980, les grandes entreprises publiques n'ont pas investi dans ces zones rurales laissant ainsi la place à d'autres formes de production. Ce qui a laissé des espaces favorables au développement de nombreux systèmes industriels locaux dans les villes petites ou moyennes, dans certaines vallées alpines, le long du Pô, et dans de nombreux centres côtiers et vallées du Mezzogiorno.

Dans les années 1970, les grandes villes marquées par l'industrie fordiste ont été plutôt épargnées par la crise, du fait d'une tradition urbaine d'activités et de modèles économiques diversifiés, au moins dans une première phase. Ces villes ont limité la dévitalisation engendrée, dans d'autres pays, par la suburbanisation, et bénéficié d'un régime fiscal qui a maintenu les finances municipales.

36 Sur ces dynamiques, voir C. MUSCARÀ, *La Geografia dello sviluppo: Sviluppo industriale e politica geografica nell'Italia del secondo dopoguerra*, Milano, Italie, Edizioni di Comunità, 1967 ; A. BAGNASCO, *Tre Italia: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Italie, Il Mulino, 1977

36 Sur cette question, voir C. DONOLO, *Questioni meridionali: ventuno appunti sul sud a venire*, Napoli, Italie, L'Anora, 1999 ; C. TRIGILIA, *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 1992, vol. 54

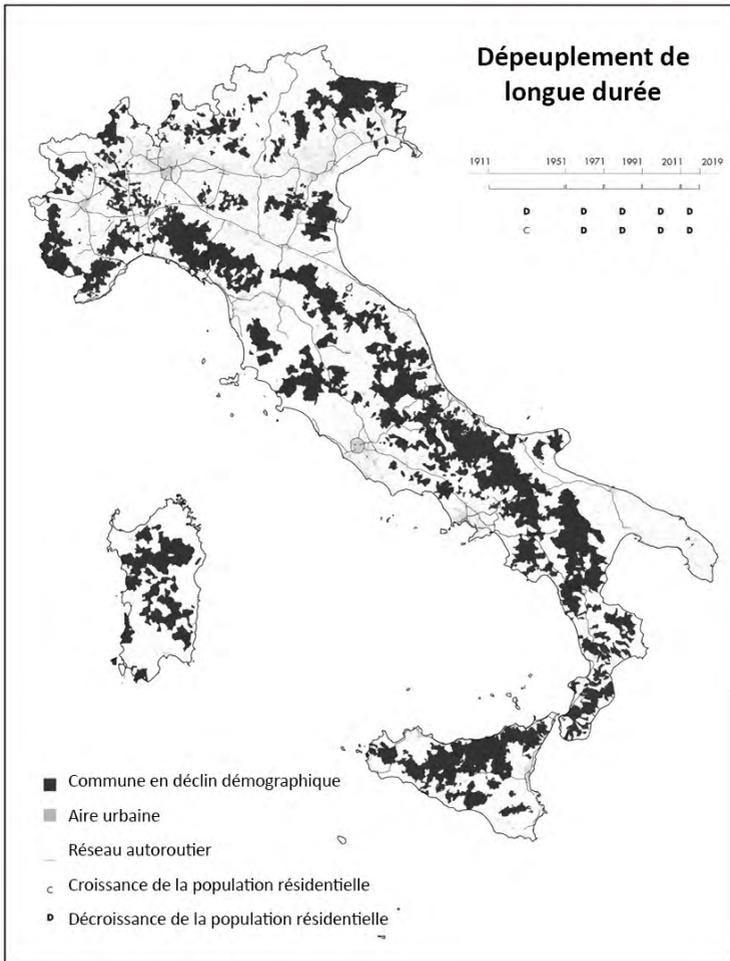


Fig. 5 – Communes en perte de population depuis au moins les années 1950 en Italie.

Carte reproduite et traduite avec la permission de ses producteurs : A. Kërçuku, F. Curci, A. Lanzani.

Dans l'ensemble, la dévitalisation démographique de longue durée affecte donc principalement les communes des Apennins, une grande partie des communes alpines (dont très peu en Vallée d'Aoste et dans le Trentin-Haut-Adige), certaines sections de la vallée inférieure du Pô, certains espaces vallonnés entre la Toscane, l'Ombrie et le Latium, et la quasi-totalité des zones intérieures méridionales. C'est l'Italie « de l'os » telle que définie par Manlio Rossi Doria³⁷ (Fig. 5).

Le *Mezzogiorno* : un retard historique de développement ?

A la différence du dépeuplement des régions de montagnes, qui est analysé comme un processus explicable par l'attraction urbaine et côtière, la situation du Sud (qui comprend les îles de Sicile et de Sardaigne) de l'Italie est généralement présentée comme le résultat d'un héritage, souvent construit de manière globale à partir d'études locales³⁸. Trois dimensions sont généralement mises en avant par les auteurs pour expliquer le retard de longue durée du Sud en termes de variables macro économiques.

La géographie physique : dans cet espace de 81 000 km², les plaines ne représentent que 18% du sol, occupant des bordures littorales étroites, à l'endroit où s'élargit la chaîne des Apennins, déterminant un espace compartimenté, où les communications sont difficiles³⁹. L'isolement des communautés locales et plus globalement l'éloignement des régions du Sud par rapport aux foyers de développement du Nord aurait longtemps maintenu des stratégies d'autonomie, voire d'autarcie et d'autoconsommation, dans le cadre d'un régime d'agriculture extensive. En 1951, plus de 51% de la population travaillait dans l'agriculture.

37 M. ROSSI-DORIA, *Scritti sul Mezzogiorno*, Torino, Italie, Einaudi, 1982

38 N. FARAONI, « Mezzogiorno autonome et Mezzogiorno dépendant: parcours de développement dans le sud de l'Italie », *Pôle Sud*, n° 1, ARPoS, 2013, p. 87-101

39 J. LIEUTAUD, « La permanence du problème du Mezzogiorno italien », *Méditerranée*, vol. 76, n° 3, 1992, p. 3-12

Une dimension sociale : le régime monarchique et post-féodal aurait insuffisamment investi dans les travaux de bonification et d'irrigation et, moins qu'au Nord, favorisé le développement industriel et la réforme agraire. Le maintien de très grandes propriétés, à côté d'une mosaïque de toutes petites exploitations conjugué à ce défaut d'investissement aurait ainsi limité les gains de productivité. En raison d'un développement industriel limité, la forte natalité dans un cadre de pauvreté maintenue aurait alimenté un exode non vers les villes du Sud, mais vers celles du Nord.

Une dimension culturelle : celle du post-féodalisme transformé en clientélisme, liant les populations pauvres à des patrons et limitant les capacités d'initiatives et d'émancipation. Putnam construit d'ailleurs une théorie du développement à partir de l'observation comparative de l'engagement civique et de la confiance dans les institutions au Nord et au Sud de l'Italie⁴⁰.

Pourtant, rien n'était vraiment écrit et nombreux sont les auteurs qui soulignent la diversité et les richesses du Sud : sans remonter à l'antiquité où la Campanie était le grenier à blé de l'empire romain et la « Grande Grèce » le siège d'un développement particulièrement brillant de la civilisation hellénique, la Sicile et Palerme formaient un foyer de développement et de culture au Moyen-âge. Braudel estime que Naples était la ville la plus peuplée d'Occident au XVII^{ème} siècle⁴¹. Aux lendemains de l'unité italienne de 1861, Naples était encore la ville la plus peuplée d'Italie, elle abritait une « industrie de cour »⁴² comme les autres principautés italiennes, et... c'est dans cette région qu'a été construit le premier chemin de fer d'Italie⁴³. Un certain nombre d'auteurs attribuent ainsi en partie le sous-développement du Sud non seulement à un héri-

40 R. D. PUTNAM, R. LEONARDI et R. Y. NANETTI, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, N.J., Etats-Unis d'Amérique, Princeton University Press, 1993

41 F. BRAUDEL, « La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II », Armand Colin, 1949

42 J. LIEUTAUD, « La permanence du problème du Mezzogiorno italien », op. cit.

43 Ligne Naples-Portici, inaugurée en 1839 par le roi des Deux-Siciles, Ferdinand II.

tage mais aussi à une **conséquence de l'unité italienne** qui, en favorisant les investissements en infrastructure au Nord, en ruinant les industries naissantes des villes du Sud par le libre-échange et, plus largement par une politique d'occupation du territoire sur un mode quasi colonial, aurait raboté les élites locales, limité les perspectives de développement, et paradoxalement favorisé le clientélisme traditionnel⁴⁴.

Sans entrer dans les débats d'interprétation, les faits sont là : entre 1885 et 1915, cinq millions de personnes quittent le Midi. En 1951, date du début des politiques dédiées au Sud, 56% de la population travaillait dans l'agriculture, 24% des adultes étaient analphabètes et le PIB par habitant était de 40 points en dessous de la moyenne nationale, alors qu'il atteignait 85% de la moyenne nationale en 1911⁴⁵.

Pour autant, cette vision massive d'un Sud en retard de développement fait débat, et plus encore aujourd'hui. Pour de nombreux auteurs, elle efface les considérables diversités internes. L'émergence d'un Sud pluriel va accompagner l'évolution de la lecture spatiale des fragilités italiennes.

Fragilité et éloignement : l'émergence des aires internes

Cette géographie binaire qui a longtemps dominé les représentations du territoire italien se trouve peu à peu contestée. Le travail de découvreur d'Arnaldo Bagnasco⁴⁶ met en lumière ce qu'il est désormais convenu d'appeler la « Troisième Italie », qui se glisse entre le « triangle industriel du Nord » (Gènes, Milan, Turin) et le Mezzogiorno. La troisième Italie couvre une partie de la Lombardie, la Vénétie, l'Emilie-Romagne et la Toscane, elle se caractérise par un semis de villes petites et moyennes, souvent reliées entre elles par un *continuum* urbain où

44 E. DALMASSO, « Le Mezzogiorno », dans *Annales de géographie*, s. l., 1977, vol. 86, p. 115-116

45 G. VIESTI, *Centri e periferie: Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Bari, Gius. Laterza & Figli Spa, 2021

46 A. BAGNASCO, *Tre Italia, op. cit.*

l'on trouve des « districts industriels ». Ce phénomène à la fois économique, social et géographique, bien connu désormais, provient de la création de grappes de petites et moyennes entreprises, spécialisées dans la fabrication, spatialement proches et vivant dans un régime de « coopération » — ces entreprises peuvent être, tour à tour, associées et rivales. Elles partagent un même marché du travail, mettent en commun certaines institutions, comme la formation professionnelle ou la promotion commerciale, tout en étant en concurrence active. Ce capitalisme local, ancré dans des productions dont le contenu technologique n'est pas toujours très intense (mobilier, habillement, optique, quincaillerie...) mais qui peut aussi développer des industries de pointe (mécanique, robotique, aéronautique, biotechnologies)⁴⁷, constitue le « fonds de sauce » de la puissance industrielle italienne, et l'un des contributeurs déterminants à l'excédent de sa balance commerciale de produits manufacturés. L'apparition de la « troisième Italie » vient perturber les lectures binaires précédentes. A partir de là, d'autres chercheurs vont montrer que les facteurs de développement, comme les facteurs de fragilité, peuvent se nicher partout.

D'une part, certains travaux de sociologie, discutant Putnam, montrent que la défiance envers les institutions n'est pas réservée aux habitants du Sud, mais qu'on la retrouve aussi au Nord du pays⁴⁸. D'autre part on découvre peu à peu la diversité du Sud, et on y trouve même des districts industriels⁴⁹. Des districts très comparables à ceux du Nord-Est et du centre de l'Italie se sont développés sur la côte adriatique et dans certains territoires de l'intérieur au Sud-Ouest de la péninsule.

A partir du début des années 2000, dans un contexte de recul économique et démographique de l'Italie, de la même façon que l'on avait repéré des figures diverses de dynamisme économique et social dans les décennies précédentes, de nombreux observateurs

47 <https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/notizie/2032311-video-sul-made-in-italy-piu-di-due-milioni-e-mezzo-di-visualizzazioni>

48 A. SCIOLLA, 1997, *Italiani. Sterotipi di casa nostra*, Bologne, Il Mulino.

49 G. VIESTI, « Lo sviluppo possibile. Casi di successo internazionale di Distretti Industriali nel Sud d'Italia », *op. cit.*

pointent une diffusion des facteurs et des espaces montrant des signes de difficulté et de précarité. Au début du cycle de programmation des Fonds structurels européens 2000-2006, l'expression « *aree fragili* – aires fragiles » devient courante dans la littérature sur les politiques de développement local et la sociologie rurale.

La géographie évolue et change de sens : il ne s'agit plus d'une géographie du retard, mais d'une géographie des fragilités.

Contrairement aux zones précédemment définies comme « marginali – marginales » ou « sottosviluppate – sous-développées », les « *aree fragili* – aires fragiles » désignent des zones en déclin (patrimoine économique, démographique, immobilier et infrastructurel, etc.), y compris au sein de régions situées dans la moyenne du développement européen. Ces zones, identifiées sur une base provinciale (départementale) sont inscrites dans « l'Objectif 2 » des politiques européennes. La géographie de la fragilité en Italie se complexifie, en incluant des zones industrielles en crise, des zones de montagne et des périphéries urbaines, aux côtés des régions du sud encore caractérisées par des niveaux de développement plus faibles et donc bénéficiaires de fonds européens dans le cadre de « l'Objectif 1 ». A cette première couche d'aires fragile, se sont ajoutés, dans les années suivantes, des quartiers périphériques des zones métropolitaines. Plus récemment, la notion de « fragilité » s'est appliquée aux métropoles confrontées aux conséquences du changement climatique.

Puis, à partir de 2013, tout se passe comme si on « redécouvrait » la couche historique du dépeuplement des espaces intérieurs et de montagne. La *Strategia Nazionale per le Aree Interne* – Stratégie nationale pour les aires internes (SNAI), s'affiche comme une stratégie coordonnée pour des espaces fragiles, identifiés dans les zones de montagne à l'intérieur de la péninsule et menacés de dépeuplement en raison de la distance ou du manque de services essentiels. La SNAI, caractérisée par des interventions locales attentives aux spécificités des contextes (approche « sensible au lieu »), a modifié la géographie politico-administrative de l'Italie. Lancée dans le sillage de la période de programmation de la politique européenne de cohésion territoriale 2014-2020 et por-

tée par l'unité d'évaluation des investissements publics (Uval), au sein du département du développement et de la cohésion économique, la SNAI, conformément aux objectifs européens de cohésion territoriale, vise à garantir « ce niveau minimum d'opportunités globales qui permettent à chaque citoyen, quel que soit le lieu où il vit, de profiter de toutes les options de choix pour vivre pleinement sa vie »⁵⁰.

La SNAI établit une carte pour définir et identifier les territoires d'application de la politique. Elle propose une classification nationale des zones intérieures, basée sur le critère de la distance par rapport aux centres où sont fournis les services essentiels. Les municipalités italiennes sont divisées en deux grandes catégories, en fonction de la présence ou de l'absence de services. La « Note méthodologique » préparée par le Département du développement et de la cohésion économique, qui porte la SNAI (DPS, 2013 : 1) précise : « l'identification des zones internes du pays s'appuie sur une lecture polycentrique du territoire italien, c'est-à-dire un territoire caractérisé par un réseau de municipalités ou des agrégations de municipalités (centres d'approvisionnement en services) autour desquelles gravitent des zones caractérisées par différents degrés de périphérie ». Ce principe permet de distinguer :

- *des pôles*, c'est-à-dire les municipalités qui fournissent les services considérés comme essentiels pour les citoyens : un hôpital équipé de premiers secours de premier niveau (DEA), des écoles d'enseignement supérieur et une gare de type « silver »⁵¹ ;

50 Sur le sujet de SNAI, voir *Régions en Italie. Un banc d'essai pour l'interprétation et la conception des territoires marginaux* à paraître (en Anglais), édité par Agim Kerçuku avec Bruna Vendemmia, Cathrine Dezio, Gloria Pessina, Rossella Mascarelli, Benedetta Silva et Stefano D'Armento (Promoteurs du *Réseau national italien de jeunes chercheurs pour les zones intérieures*).

51 Silver est l'un des quatre niveaux de classification des stations introduits par RFI. En Italie, il existe 594 stations de type Silver, ce sont des implantations moyennes / petites, souvent sans surveillance, desservies uniquement par des lignes urbaines / suburbaines / métropolitaines. (Ministère de l'Infrastructure et des Transports, 2014)

- toutes les municipalités qui ne bénéficiaient pas de ces services essentiels et qui se trouvent à une distance (en termes de déplacement) supérieure à 20 minutes du pôle ont été classées comme « *aires internes* » ;
- les zones internes en fonction de la distance aux pôles ont été divisées en « *intermédiaires* » (distance du pôle entre 20 et 40 minutes), « *périphériques* » (distance du pôle entre 40 et 75 minutes) et « *ultra périphériques* » (distance de plus de 75 minutes). (Fig. 6).

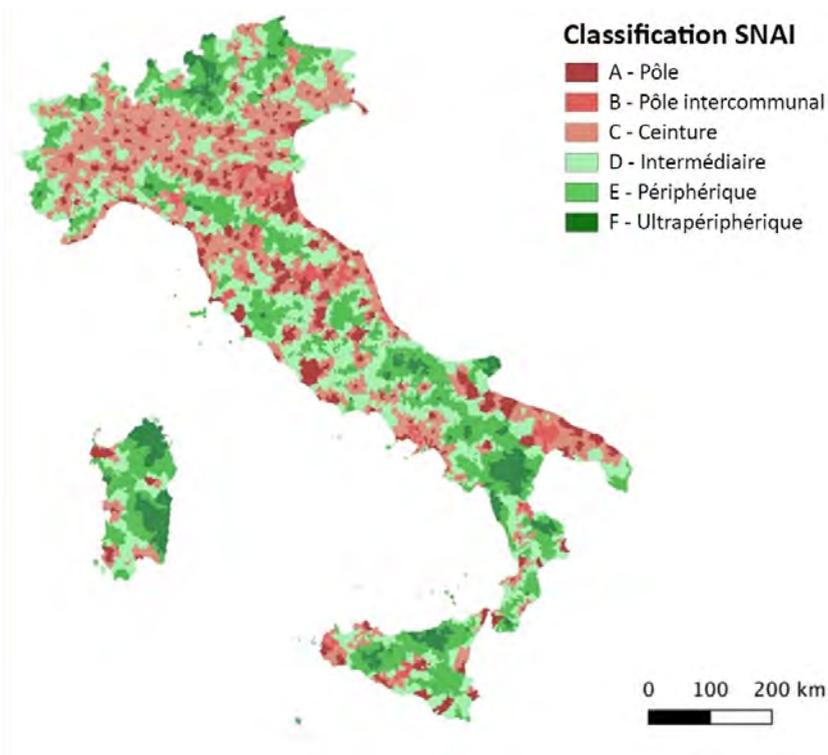


Fig. 6 - Classification du territoire italien selon la stratégie nationale des aires internes (SNAI).

Carte reproduite et traduite avec la permission de ses producteurs : Réseau national italien des jeunes chercheurs sur les aires internes.

Zonages de la SNAI (2013)

Classification	Municipalités	%	Altitude moyenne	Population 2011 (millions)	%	Variation de la population 1971-2011 (%)	Superficie (1000 km2)	%
Aires intermédiaires	2,377	29.4	395	8,952,266	15.1	11.6	89,448	29.6
Aires périphériques	1,526	18.9	607	3,671,372	6.2	-8.1	73,256	24.3
Aires ultra périphériques	358	4.4	627	916,87	1.5	-5.3	21,784	7.2
Ceintures métropolitaines	3,508	43.4	215	22,203,219	37.4	35.8	81,815	27.1
Pôles	219	2.7	145	21,223,562	35.7	-6.8	29,519	9.8
Pôles locaux	104	1.3	166	2,466,455	4.1	22.7	6,251	2.1

Source : ISTAT, recensements 1971-2011

CHAPITRE 2 – UNE SUCCESSION DE POLITIQUES PUBLIQUES

L'expression « *aree fragili* » apparaît dans la littérature relative aux politiques de développement économique et territorial en Italie au début des années 2000. Auparavant, depuis les années 1950, les politiques de développement se référait plutôt à « *aree marginali* - zones marginales » ou « *sottosviluppate* » - sous-développées », principalement dans les régions du sud de l'Italie, mais aussi à des zones de montagne dans d'autres parties de la péninsule.

Mais, tout en étant une constante, cette géographie de la fragilité territoriale évolue considérablement en 70 ans d'aménagement du territoire et de littérature scientifique en Italie. On peut distinguer deux grandes périodes en contraste complet : celle d'une géographie et d'une intervention publique massives — autrement dit la *Cassa per il Mezzogiorno*— à une géographie et une intervention publique très ciblée, plus « méthodologique » que substantielle —la politique dite des *aere interne*.

Ces deux périodes, ces deux lectures et ces deux politiques correspondent à des objectifs et des enjeux très différents⁵² : dans le cas de la politique du Midi, il s'agit de réduire l'écart de développement dans un pays très inégal de ce point de vue ; dans le cas des aires internes, il s'agit d'appuyer des stratégies de développement local dans des territoires éloignés des zones métropolitaines.

La *Cassa per il Mezzogiorno* : la réduction des écarts de développement

En 1950, le Sud de l'Italie fait figure d'espace considérablement arriéré par rapport au nord de la péninsule. Le gouvernement italien lance alors une vaste et ambitieuse politique de rattrapage, que le géographe Bernard Kayser qualifie en 1971 de « plus grande expérience de géographie volontaire en Europe ». De 1950 à 1986, six

52 S. GONZÁLEZ, « The North/South divide in Italy and England: Discursive construction of regional inequality », *European Urban and Regional Studies*, vol. 18, n° 1, 2011, p. 62-76

lois-cadres sont votées qui déversent des milliards de liras pour le développement du Sud, via ce qui va devenir un État dans l'État, la *Cassa per il Mezzogiorno*. Les premières loi-cadre sont consacrées à la création d'infrastructures et à de profondes réformes agraires pour mettre fin au régime latifundiaire qui dominait alors et moderniser la production agricole. Les investissements économiques concernent d'abord les PME locales, mais, très vite, au fil des lois-cadres successives, le Sud devient un terrain de jeu pour les grands conglomérats de l'État, qui créent de gigantesques complexes manufacturiers (pétrochimie, sidérurgie, ...) pouvant compter jusqu'à 15 000 employés comme Italsider à Tarente. Cependant, ces « cathédrales du désert » n'ont que peu d'effets d'entraînement sur l'économie régionale, voire un effet négatif sur les PME locales qui ne sont plus soutenues jusqu'au milieu des années 1980.

La politique de soutien « à distance » au Sud s'arrête assez brutalement au bout de 35 ans : la *Cassa* est dissoute en 1986 et la gestion des fonds est confiée aux Régions dans une Italie qui entame une décentralisation ambitieuse.

Les changements importants introduits par ces plans successifs, dans l'agriculture et dans l'industrie, ont sans doute permis de régler les problèmes historiques de pauvreté, d'analphabétisme et de qualité de vie. Mais la politique de développement n'a pas réussi partout de la même façon. Les chercheurs du CENSIS ont montré qu'il existe plusieurs Sud : certains secteurs des Abruzzes, des Pouilles et de la Basilicate ont vu émerger, après la fin des interventions spécifiques de l'État, des formations d'entreprises sur le modèle des districts du Nord ; d'autres ont développé des politiques touristiques actives. Matera en est un symbole éclatant : autrefois montrées comme l'exemple du sous-développement du Sud dans l'ouvrage de Carlo Levi, *Le Christ s'est arrêté à Eboli*⁵³ (1945), les habitations et les églises troglodytes de Matera (Sassi) sont classées au patrimoine mondial et devenues une destination touristique prisée. La ville elle-même a reçu le titre de capitale eu-

53 C. LEVI, *Le Christ s'est arrêté à Éboli* : (« *Cristo si e fermato a Eboli* »), (Paris,) Gallimard, France, 1948

ropéenne de la culture en 2019. D'autres parties du Sud, Calabre, Sicile et pour partie Campanie, restent très dépendantes des transferts et du secteur public et connaissent de nouvelles difficultés : emploi public proliférant et inefficace, corruption et criminalité, chômage de masse et sous-développement chronique⁵⁴.

De la politique du Sud à celle des aires internes : un changement d'approche

A l'inverse de la *Cassa per il Mezzogiorno*, la SNAI ne conduit pas une politique macro-régionale mais cible un nombre restreint d'espaces. Ces espaces sont sélectionnés parmi deux classés comme « zones internes », pour expérimenter la conception et la mise en œuvre de la stratégie.

La sélection des « *Aree Progetto* - Zones de projet » de la SNAI s'est déroulée en plusieurs étapes. Initialement, 22 « *Aree Pilota* - Zones pilotes » ou « *Aree Prototipali* - Zones prototypes » ont été identifiées : une pour chacune des 20 régions et 2 « *Aree Sperimentali* - Zones expérimentales » (la zone appelée « Valle del Simeto », en Sicile, et la région de « Valchiavenna, » en Lombardie). Par la suite, cette sélection a été étendue à d'autres « *Aree Progetto* - Zones de projet » jusqu'aux 72 zones expérimentales de la SNAI, éligibles aux fonds de cohésion européens et aux fonds nationaux dédiés aux zones intérieures (Fig. 8.). Ces 72 aires expérimentales regroupent plus de 1000 communes. L'une des conditions de l'octroi de l'aide est que les projets soient intercommunaux et portent des projets de mutualisation et de partage des ressources entre communes. La participation des Régions a été déterminante dans la définition de cette géographie prioritaire, dans la mesure où elles disposent de compétences législatives importantes, exclusives ou concurremment avec l'État.

54 Avec un PIB par habitant de 17 500 € en parité de pouvoir d'achat, la Calabre et la Sicile se situent à 58% de la moyenne européenne (aucune région métropolitaine française ne descend en dessous de 75%).



Fig. 8 - Les 72 zones expérimentales de la SNAI.

Source : Comité technique des aires internes – Comitato Tecnico Aree Interne, 2019, www.agenziacoesione.gov.it.

Cette question de la répartition régionale est vraisemblablement un enjeu important pour le gouvernement italien lorsqu'il met en œuvre la SNAI. Le grand intérêt des aires éloignées de plus de 20

minutes des pôles, c'est qu'il y en a partout, autrement dit dans toutes les régions. Cela permet d'afficher une politique bien moins favorable au développement du Sud — ce qui ne pose pas de problème *a priori* car le Sud reste éligible à l'objectif 1 des politiques européennes (retard de développement— et ainsi de répondre aux constatations des « ligueurs » du Nord).

Les principales actions proposées par la SNAI ont un double objectif :

- d'une part, la SNAI finance des interventions pour améliorer les services essentiels, à destination de la population résidente. Cet objectif recouvre l'évolution du système de santé (par la télémédecine, la constitution d'équipes mobiles de santé et d'aide à domicile, l'installation de matériel médical dans les villages et la formation de volontaires locaux à leur usage) ; celle du système éducatif par le renforcement des équipements et de la présence des enseignants mais aussi par de nouveaux modes de gouvernance et de pédagogie ; celle enfin des mobilités par la redéfinition de la carte des réseaux, la remise en état des routes et le développement de nouveaux modes de mobilité ;
- d'autre part, la SNAI soutient des projets de développement local pour intensifier le capital territorial de chaque zone, souvent non exprimé. La SNAI suggère plusieurs domaines sur lesquels ces stratégies peuvent porter : la sécurisation des constructions face aux différents risques, notamment sismiques, fréquents dans l'Italie centrale ; la valorisation du patrimoine et des paysages et le développement du tourisme durable ; la mise en place de circuits locaux de production agricole et de distribution alimentaire ; la sobriété énergétique et la production d'énergies renouvelables ; le soutien aux savoir-faire locaux et l'innovation technique pour améliorer leur productivité.

Le document de programmation stratégique de 2013 insiste fortement sur ceci que les aires internes ne constituent en aucun cas un « zonage », dans la mesure où cette géographie est indicative, et peut évoluer en fonction des orientations du projet local et des enseignements de l'expérience.

La SNAI est une politique originale, du moins dans sa méthode, dans la mesure où elle combine un effort financier public (surtout européen) important⁵⁵ et une forte implication des universités, étudiants et enseignants chercheurs. Elle propose une double approche : un effort national et régional d'amélioration des services publics et le soutien à des démarches *bottom up*, fondé sur les ressources locales.

Paolo Pilari, professeur au *Politecnico* de Milan, pense cependant qu'on devrait aller plus loin, en créant un Erasmus pour les aires internes⁵⁶. C'est ce qui existe d'ailleurs, du moins pour certaines de ces aires internes, avec des bourses de recherche attachées à la géographie des aires internes, destinées à de jeunes doctorants.

Cette démarche fait cependant l'objet de débats assez vifs. Quel en est l'objectif ? Selon Paolo Pilari, « *l'objectif implicite de la stratégie nationale est de connecter les aires internes aux espaces métropolitains* ». Mais il considère, et il n'est pas le seul, que « *c'est une erreur, car cet objectif revient à chercher une normalisation illusoire, et à inscrire, de fait, ces espaces isolés, de montagne, dans le récit métropolitain, essentiellement dans son volet touristique* ».

Plusieurs critiques se sont exprimées dans ce sens, considérant que la stratégie des aires internes ne pouvait se limiter à l'attractivité, ni à leur transformation en espaces de loisirs pour les urbains. Pour Paolo Pilari, « il faut d'abord comprendre, et faire comprendre la beauté de ces lieux et simplement soutenir leur propre trajectoire de développement ». Il faudrait, selon lui, « écrire un récit de la « normalité » de ces territoires, les reconnaître pour ce qu'ils sont et ne pas chercher à les doter des signes extérieurs de la modernité métropolitaine ».

55 Entre 2013 et 2020, plus d'un milliard € a été attribué aux zones expérimentales, dont 260 millions € du budget italien et 900 millions € provenant des fonds européens. Pour la campagne 2021-2027, en ajoutant deux nouvelles zones expérimentales par région, le gouvernement italien prévoit de consacrer plus de 2 milliards € à la SNAI.

56 Entretien en septembre 2021

Selon lui, le principe originel de la SNAI — des stratégies « *place-based*⁵⁷ » — a été détourné par des logiques d'investissements matériels qui n'ont pas été suivies d'investissement humain. Pourtant, l'accent a été fortement mis sur l'apport de ressources humaines dans les aires internes, comme en témoigne la forte mobilisation des écoles de formation des enseignants pour inciter les jeunes diplômés à s'orienter vers ces territoires, et l'implication des universités dans les travaux scientifiques spécifiques : Fabrizio Barca, haut-fonctionnaire à l'origine de cette stratégie, a mis sur pied un réseau académique étendu. Selon Gabriele Pasqui, professeur au Politecnico de Milan, 40 projets de recherche sont engagés par le Politecnico, impliquant plus de 170 chercheurs, sur les aires internes. Le Politecnico pilote un réseau de laboratoires d'excellence consacré aux zones fragiles, doté sur cinq ans de plus de 12 millions d'euros. Certains de ces chercheurs, et plus de mille doctorants, sont mis à disposition des groupements municipaux pour élaborer les diagnostics et bâtir les stratégies.

La politique des aires internes marque une transformation considérable de la politique italienne d'aménagement et d'équité territoriale. D'une part, du fait du brouillage progressif des lectures géographiques des territoires en difficultés, elle rompt avec la représentation binaire du territoire, en répartissant soigneusement les aires expérimentales de façon qu'aucune région ne soit laissée à l'écart. D'autre part, elle s'inscrit dans une évolution générale des politiques d'aménagement et d'équité territoriale. Autant la *Cassa per il Mezzogiorno* jouait sur les investissements en infrastructures et l'implantation de grandes unités industrielles, autant la SNAI travaille dans la dentelle et s'appuie sur les capacités locales, non sans apporter des fonds importants. C'est qu'entretemps, le contexte a fortement évolué : l'Italie s'est régionalisée depuis 2000, et le gouvernement central doit désormais construire les politiques publiques avec elles⁵⁸ ; d'autre part, il ne dispose plus des leviers des grandes entreprises nationales et des entre-

57 F. BARCA, « Place-based policy and politics. », *Renewal*, vol. 27, n° 1, Lawrence & Wishart Ltd., 2019, p. 84-96

58 La politique du Sud avait d'ailleurs déjà amorcé ce virage de régionalisation

prises publiques, qui, de toute façon ne sont pas intéressées par des implantation dans des secteurs peu accessibles, mal reliés et sous-peuplés ; enfin, les politiques de cohésion de l'Union européenne sont passées par là qui misent désormais sur le développement local conduit par les acteurs.

CHAPITRE 3 – UN NOUVEL ENJEU CONTEMPORAIN ? L'ITALIE DU MILIEU (*ITALIA DI MEZZO*)

Les géographies officielles permettent-elles de saisir les difficultés à venir ? Tel est le doute de nombreux géographes. En Italie, de multiples travaux proposent des découpages alternatifs aux cartes de l'administration. Parmi ceux-ci, la notion d'*Italia di Mezzo* est récemment apparue⁵⁹. Cette géographie vise à alerter décideurs et grand public des défis à venir.

Une géographie des problèmes à venir ?

Une partie importante de l'Italie fait rarement l'objet de politiques publiques ciblées. Les politiques nationales et celles de l'UE se sont appuyées sur une vision simplifiée de l'Italie, d'abord fondée sur le clivage Nord/Sud puis orientée sur les zones intérieures et de montagne où le dépeuplement et le sous-emploi contraste avec la centralité et le dynamisme des villes métropolitaines. Ces politiques ont ainsi diffusé l'image d'un pays fractionné. Pourtant, entre ces deux archétypes, l'*Italia di mezzo* (l'Italie du milieu), est peu observée et encore moins représentée dans son ensemble, alors qu'elle offre une géographie alternative, qui dépasse celle, binaire, de la fracture (Fig. 9).

59 A. LANZANI et F. CURCI, « Le Italie in contrazione, tra crisi e opportunità. », Donzelli, 2018

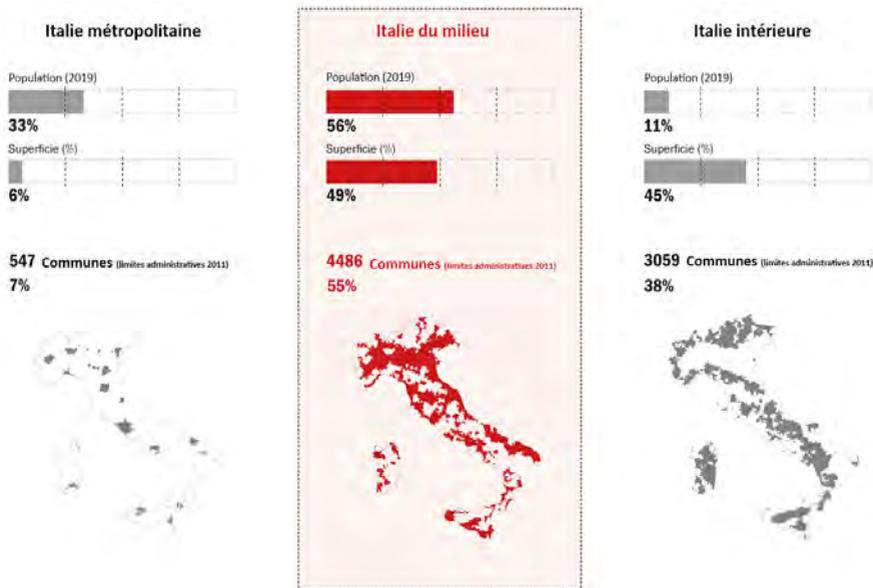


Fig. 9. Italie métropolitaine, Italia du milieu, Italie intérieure.

Source : carte reproduite et traduite avec la permission de ses producteurs : A. Kërçuku, F. Curci, A. Lanzani.

L'Italia di mezzo (Italie du milieu) joue un rôle décisif si l'on considère son poids à l'échelle nationale : 57% de la population italienne y habite dans 50% de la superficie nationale. L'Italie du milieu se caractérise par trois modèles de peuplement :

- Des villes moyennes connectées à des espaces urbanisés (*Città medie e poli funzionali*).
- Des périphéries métropolitaines (*frange metropolitana*).
- Des territoires d'urbanisation généralisée, en dehors des zones métropolitaines (*Periurbano e continuum urbano-rurale*).

Du point de vue socio-économique, cette *Italia di mezzo* est le cœur productif de la « troisième Italie », celle de l'agriculture et des PME performantes inscrites dans des districts industriels. Elle n'est pas dépourvue de services aux personnes et aux entreprises.

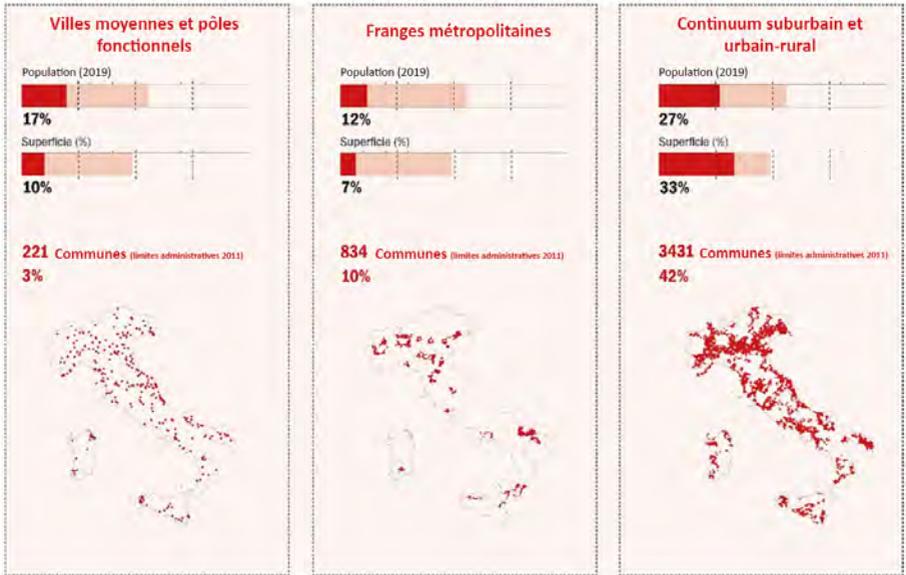


Fig. 10. Trois typologies de peuplement. Villes moyennes et pôles fonctionnels, franges métropolitaines, continuum suburbain et urbain-rural.

Source : carte reproduite et traduite avec la permission de ses producteurs : A. Kërçuku, F. Curci, A. Lanzani.

Elle se caractérise enfin par une forte présence de l’immigration en raison des faibles qualifications et rémunérations offertes par l’industrie manufacturière, agricole et les services aux personnes.

Cette Italie du milieu a été l’objet de nombreux travaux sociologiques et économiques dans les années 1980 et 1990.

L’Italie du milieu concentre près de 70% des salariés de l’industrie manufacturière italienne, 57% de la surface agricole utile et 54% des travailleurs d’origine étrangère. Cette « quatrième » Italie est structurée par des villes moyennes, où se trouvent les institutions collectives du capitalisme et du salariat local (bourses, syndicats, organismes de formation professionnelle). On y trouve aussi des institutions culturelles, universitaires et charitables qui confèrent à ces villes une consistance bien supérieure à bien des villes moyennes françaises.

Cependant, malgré ses atouts historiques, ces espaces amorcent depuis plus de dix ans, un déclin démographique préoccupant. Ils ont connu une longue période de croissance démographique (1960-2001-2011) alimentés par les centres urbains historiques (villes métropolitaines et certaines villes de taille moyenne). Ce processus s'est inversé après 2011, par un « retour au centre » des emplois et des ménages. Ce phénomène de rétrécissement des trois composantes de l'Italie du milieu se lit non seulement dans la baisse de population, mais aussi dans celle des emplois et valeurs immobilières. Le tout dans un contexte général de rétrécissement de la population italienne et de la richesse qu'elle produit.

Italia di mezzo est enfin un espace critique du point de vue environnemental. Dans ce fragment de l'Italie, on enregistre le pourcentage le plus élevé de sites pollués et du nombre d'installations à risque d'accident industriel. Les valeurs de dioxyde d'azote atteignent des niveaux très élevés, parfois similaires à ceux de certaines villes métropolitaines très polluées, en particulier dans la vallée du Pô. A ces questions critiques s'ajoutent la forte consommation de sol pour la construction, et la très grande dépendance à l'égard des voitures individuelles.

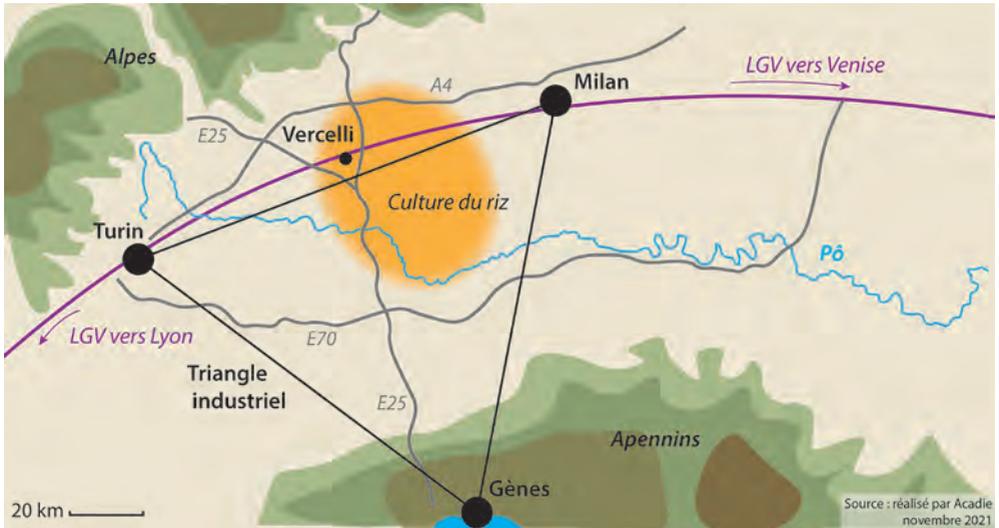
Pour autant, cet espace reste ignoré des politiques publiques nationales et européennes. S'il existe des territoires oubliés par les politiques publiques en Europe, n'est-ce pas là qu'il faut les chercher ?

La province de Vercelli, exemple de l'*Italia di Mezzo*

L'Italie du milieu

Vercelli, chef lieu de la province du même nom, 50 000 habitants, est une jolie ville moyenne italienne, à équidistance de Milan et de Turin. La province compte 165 800 habitants. La population de la ville et de la province diminue régulièrement (- 5000 habitants entre 2019 et 2022), conséquence du déficit naturel et migratoire.

La province est typique de cette Italie du milieu. Elle forme un transect Nord-Sud, qui relie la plaine du Pô aux sommets des



Province de Vercelli, septembre 2021 - © Coopérative Acadie

Alpes et entoure la ville moyenne d'une très grande diversité d'espaces et d'activités.

Au sud de la province, dans la plaine padane, c'est le royaume du riz. Plus de 90 % du riz italien est produit en Piémont et Lombardie, et 52% dans l'espace compris entre Vercelli et Novarre — l'Italie fournit la moitié de la production européenne de riz. C'est un territoire vide d'hommes, où règne la grande entreprise très capitalistique, dont le processus de mécanisation, précoce, a précipité l'abandon des fermes et des villages. Vercelli abrite toujours la bourse du riz, qui fixe les prix pour toute la production italienne. C'est un marché périlleux, volatil et par conséquent très spéculatif, sur lequel ne peuvent survivre que des entreprises à haute intensité capitalistique. La concurrence du Sud-Est asiatique conduit les riziculteurs italiens à tirer leur produit vers le haut, par la conversion progressive en agriculture biologique, car les rizières sont extrêmement polluées, et par la promotion culturelle : « *pour valoriser le riz, on vend aussi le territoire* » selon Paolo Carrà, pré-



Province de Vercelli, septembre 2021 - © Agim Kercuku

sident du comité national du riz⁶⁰ (*Ente nazionale risi*). Le riz est en effet un enjeu qui traverse tout le territoire de la province, dans la mesure où les rizières sont alimentées par une infrastructure qualifiée de vitale, le canal Cavour, construit au XIX^{ème} siècle, qui achemine l'eau des Alpes vers la plaine padane. Cependant, reconnaît Paolo Carrà, le riz occupe le terrain mais, sans jeu de mot, ne l'irrigue pas. Les retombées locales, en termes d'emploi, de sous-traitance mécanique, ou de réinvestissement sous d'autres formes, sont faibles. Seules survivent, aux côtés des petites multinationales du riz, des petites entreprises de mécanique, adaptées aux spécificités de la riziculture. Selon Paolo Carrà, « *les fermes rizicoles sont devenues des entités économiques autonomes qui s'inscrivent peu dans le local* ». Elles sont directement reliées aux marchés nationaux, européens et mondiaux. La seule retombée, indirecte, sur le territoire environnant est l'impact en termes d'image et de gastronomie.

Plus au Nord, une urbanisation diffuse couvre un paysage de collines. Selon Arturo Lanzani, professeur au Politecnico de Milan,

60 Entretien, septembre 2021

c'est une « petite Vénétie vieillie ». Il entend par là à la fois la forme d'occupation du sol et les activités économiques. Le piémont de la province se présente en effet comme un continuum imbriqué de vignes, de champs, de villages, de zones d'activités. Pour Arturo Lanzani, « *c'est une ville diffuse peuplée de ruraux, qui possèdent à la fois une maison dans les villages et des champs ou des hectares de vignes, mais qui peuvent aussi travailler dans l'industrie* ». C'est la deuxième caractéristique de cette espace de piémont : la présence importante et précoce de l'industrie — textile d'abord — puis mécanique avec le développement d'une production florissante de robinets pour tous usages. Le district Cusiano-Valsesiano est la capitale du robinet, de la valve et du tuyau ! Quelques 400 entreprises spécialisées, entourées de 500 sociétés de sous-traitance, vendent en moyenne plus de 11 millions de robinets par an, plus de la moitié des robinets produits en Europe⁶¹. Selon Marco Fortis, professeur d'économie à la faculté catholique de Rome, les entreprises du district paraissent extrêmement dynamiques et innovantes, et investissent constamment dans de nouveaux produits, nouveaux matériaux, l'économie d'énergie et de matières premières et se maintiennent à un niveau mondial⁶².

Tout au Nord de la province, à partir de Varallo, commence l'espace alpin proprement dit. Le territoire de Varallo fait partie des zones expérimentales de la SNAI. Grâce aux subventions européennes, le patrimoine local et les activités traditionnelles ont connu un certain rebond. Le patrimoine s'incarne surtout dans les étonnants « Monts sacrés », qui sont des témoignages de la puissance de l'église catholique face aux hérésies (le territoire abrite encore une minorité religieuse d'origine suisse, les Walser, à Alagna). Ces monts sacrés, dont celui de Varallo, sont des collections foisonnantes d'édifices religieux, à la fois témoignage de puissance, lieux de pèlerinage et de dévotion et, désormais, du tourisme patrimonial. Aux côtés de ces locomotives touristiques,

61 M. FORTIS, C. CRENNNA, « Il distretto cusiano-valsesiano et la sfide nella green economy », *Quaderno di approfondimento statistico della fondazione Edison*, n°47/ Gennaio 2010.

62 M. FORTIS, entretien au *Sole 24 Ore*, 22 Gennaio 2022.

le programme SNAI soutient le redémarrage d'activités traditionnelles comme les produits laitiers fermiers, les légumes traditionnels ou l'activité forestière et de production de bois. Mais plus au Nord encore, à la frontière suisse, on trouve, autour du Mont Rose (4200 m.), le plus grand domaine skiable d'Italie. Ici, on entre dans le royaume du ski alpin, et des sports extrêmes, alimenté par une clientèle internationale. L'altitude moyenne du domaine skiable le met à l'abri, pour l'instant, des effets du changement climatique.

Cet ensemble territorial est typique de l'Italie de l'entre-deux, pour ses trois caractéristiques : une forte imbrication campagne, ville et industrie (qu'elle soit mécanique, touristique ou agricole) ; une forte autonomie par rapport aux fonctions métropolitaines et urbaines en général ; un accès direct au marché européen, voire mondial, sans la médiation urbaine. C'est un territoire prospère et entreprenant. Mais, à l'instar de l'ensemble de l'Italie du milieu, il perd sa population. La question démographique jette donc une ombre grandissante sur cette province heureuse.

Vercelli, ville d'un territoire qui ne fait plus système

Parvenus à ce point de notre tableau géographique, nous sommes en droit de nous demander si le cas de la province de Vercelli mérite de figurer dans notre tour d'Europe des territoires en difficultés et en rétrécissement. Certes, la population diminue, mais les activités sont florissantes, autant le riz, la robinetterie que le tourisme se sont redressés après la crise de 2008-2009 et ont très bien surmonté la période de confinements. Pourquoi Vercelli ?

Pour deux raisons.

La première est que le territoire est représentatif d'une configuration économique de l'Italie du Nord par la cohabitation d'activités agricoles, industrielles et touristiques et que son dynamisme est menacé par l'érosion de la population, de la main d'œuvre et à terme, de l'emploi. Mais surtout, et c'est ce point que nous souhaitons développer, parce que la ville semble être le véritable territoire oublié, ou plutôt, risque de

se trouver « hors jeu ». En ce sens, selon Cristina Bargerò⁶³ de l'*Instituto di ricerca economico sociali del Piemonte* (IRES, dépendant de la Région Piémont), « *Vercelli est représentative du déclin des fonctions de certaines villes moyennes du Piémont* ».

La ville et l'agglomération de Vercelli se trouvent à l'articulation de la zone rizicole et de l'espace industriel de Piémont. Mais ces deux espaces spécialisés (et le troisième, celui des Alpes) ne font pas système, en ce sens qu'ils ne s'alimentent pas les uns les autres. Il n'existe pas d'interdépendances très fortes entre ces trois trajectoires territoriales — hormis l'épine dorsale que constitue le canal Cavour. En pratique, ces trois systèmes sont très cohérents, mais autonomes les uns par rapport aux autres. Selon les informations recueillies localement, les stations alpines ne sont pas une destination touristique pour les habitants de Vercelli, qui se tournent plus volontiers vers les stations du Val d'Aoste. Selon Paolo Carrà de l'*Ente nazionale risi*, « *le riz a toujours été considéré comme un facteur limitant le développement de la province : beaucoup d'argent, beaucoup de terres utilisées, mais peu de travail et peu de retombées locales* ».

Ces trois systèmes sont autocentrés et ouverts au monde, mais peu dépendants les uns des autres. La ville chef lieu se trouve au milieu de ce dispositif territorial dynamique sur lequel elle n'a pas de prise et qu'elle ne dessert pas vraiment, en dehors des services hospitaliers et le cas échéant, d'activités culturelles. Les deux métropoles jouent à ce titre un rôle bien plus important que la ville moyenne. C'est à Milan qu'a eu lieu en 2015 l'Exposition universelle consacrant l'excellence italienne en matière alimentaire, c'est encore à Milan que se tient tous les deux ans le salon international de la salle de bain où exposent les industriels du Valcusiano.

Au milieu de ces trois systèmes territoriaux, la ville chef-lieu apparaît comme suspendue. Elle ne manque pas d'atouts. Elle partage avec Novarre et Alessandria l'université du Piémont oriental, elle dispose d'un hôpital et abrite encore la bourse nationale du riz où se fixent les prix à l'échelle nationale. Elle est *a priori* idéalement située à mi-chemin de Milan et Turin. Elle est placée sur l'une des

63 Entretien, septembre 2021

branches de la Voie Francigène, ancien chemin de pèlerinage de Cantorbéry à Rome, rénovée et fréquentée par des touristes-pèlerins.

Pour autant, la ville est manifestement en perte de vitesse. Contrairement à Novarre, avec qui elle partage l'université, elle n'a pas développé de rapports de réciprocité avec la métropole milanaise. En effet, Novarre est à la fois un nœud logistique important, relié au réseau à grande vitesse et un espace privilégié de desserrement des entreprises milanaises à la recherche d'espace accessible. Paradoxalement, la situation de barycentre de Vercelli n'en fait pas une destination privilégiée des entreprises des deux métropoles. La ville en effet n'a jamais eu une grande tradition industrielle, ce qui contraste fortement avec les territoires environnants et nombreuses villes moyennes italiennes.

Selon Paolo Carrà, « *la ville n'a pas les moyens politiques et financiers pour mener une politique de développement économique* ». Dès lors, elle se trouve en situation de « réceptacle » de projets demandant de l'espace, mais dont les retombées en emplois et en activités sont négligeables. Ainsi, au milieu des rizières, la ville a-t-elle accueilli un gigantesque entrepôt d'Amazon ; dans la même veine, un centre interrégional de compostage des déchets organiques est en cours d'installation dans la zone industrielle de Vercelli, avec une capacité de traitement de 95 000 tonnes de déchets⁶⁴. Comme le dit Paolo Carrà : « *personne n'imaginerait faire un tel projet dans les Langhe (riche région viticole du sud du Piémont)* ». Il faut cependant ajouter que la coopérative de consommation Novacoop a installé en 2014 à Vercelli son siège directionnel pour la Lombardie et le Piémont, du fait de la position barycentrique de la ville. Ce siège emploie 240 personnes. La ville n'est donc pas simplement réduite à accueillir des fonctions supports — logistique ou traitement des déchets.

Pourtant, d'autres signes sont inquiétants : le Politecnico de Milan a fermé son antenne de Vercelli, faute d'étudiants, la ville perd ses

64 <https://www.vercellinotizie.it/2021/02/14/compost-e-biometano-quant-e-da-dove-arriveranno-i-rifiuti-a-vercelli/>

professions libérales, car les entreprises font appel à des compétences métropolitaines. Trop loin et trop proche des deux métropoles, Vercelli ne parvient pas à trouver sa place dans le système territorial, ni comme satellite assumé de Milan (à l’instar de Novarre), ni comme ville moyenne autonome en situation de commande et de structuration de son bassin d’emploi.

Pour Cristina Bargerò (IRES-Région Piémont), le cas de Vercelli est typique d’un grand nombre de villes moyennes du Piémont. Elle met en cause la réforme territoriale du gouvernement Renzi (Loi Delrio, 2005) qui a considérablement affaibli les départements (*province*), alors que ceux-ci, selon elle, avaient leur utilité dans des cas comme Vercelli — elle déplore notamment que, en conséquence de cet affaiblissement, il n’existe plus vraiment d’instance de coordination villes-territoires. Par ailleurs, elle reconnaît que la Région Piémont, tout en constatant le déclin de nombreuses villes moyennes et petites villes, n’a pas de politique d’aménagement du territoire explicite ; le débat régional dit-elle, est d’abord sectoriel et économique (et sans doute, comme le souligne Arturo Lanzani, focalisé sur Turin), marginalement écologique. Enfin, elle déplore le manque de moyens et de compétences des petites villes, des villes moyennes qui n’ont pas la capacité de conduire des politiques sociales, éducatives et culturelles, ni l’ingénierie qui leur permettrait d’être en bonne position sur les appels d’offres européens et régionaux : « *le maire d’une ville moyenne a plus de problèmes que de pouvoirs* ».

Ce que l’on retient d’un voyage en Italie

Que nous apprend ce détour italien pour mieux comprendre la spécificité de ces territoires « hors jeu » ou oubliés ? L’Italie a été le laboratoire de nombreuses politiques d’aménagement du territoire en Europe : aucun pays n’a investi aussi fortement pour soutenir les « périphéries » des années 1950 aux années 1970, lors du « miracle italien », aucun pays n’a autant mobilisé d’intelligences et d’énergies en faveur du développement local depuis les années 2000.

Aujourd'hui, on sent un certain vacillement de la pensée aménagiste en Italie. Certes, le programme des aires internes s'inscrit dans cette longue tradition italienne, qui vise à associer universitaires, militants « du territoire » et élus locaux à l'élaboration de projets de développement local. Toutefois, l'élaboration des projets et le périmètre du programme masquent mal les hésitations d'un pays qui n'ose plus parler du « Sud » ou des déséquilibres interrégionaux pour se contenter d'appuyer financièrement, et surtout, méthodologiquement les territoires « hors jeu ».

Pourquoi un tel vacillement ? Nous proposons deux hypothèses. La première est liée aux réorganisations majeures des pouvoirs qu'a connues l'Italie depuis la réforme constitutionnelle de 2001, avec la montée en puissance des pouvoirs locaux et notamment des régions⁶⁵. Difficile pour l'Etat de continuer à avoir un discours global sur le territoire. Par ailleurs, l'Italie a, dès les années 1980, plus solidement que ses voisins, arrimé sa politique d'aménagement aux orientations des politiques de cohésion menées par l'Europe. Dans sa thèse, Elodie Manceau a illustré l'eupéanisation progressive des politiques de développement menée en Campanie depuis les années 1950, avec une accélération au tournant des années 2000⁶⁶. L'Italie est la principale bénéficiaire du « Green Deal » initié pendant la crise du COVID en 2020 : on peut supposer que l'importance des fonds européens pour l'aménagement du territoire va s'amplifier encore. Les discours sur les « fractures » et autres « déserts » n'ont donc plus lieu d'être à l'échelle nationale car sans débouché politique et opérationnel.

L'autre hypothèse pour expliquer les difficultés à construire un discours mobilisateur sur les « fractures » en Italie concerne la nature des enjeux territoriaux. Aucune géographie ne s'impose avec évidence. Le Sud n'a plus son homogénéité d'autrefois. L'ancien

65 G. BETTONI, « L'Italie : comment une décentralisation sans vision aménagiste est-elle possible, mais non souhaitable ? », dans S. Cordobès, X. Desjardins et M. Vanier (éd.), *Repenser l'aménagement du territoire*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2020, p. 69-78

66 É. MANCAEU, *La politique de cohésion européenne et l'aménagement du territoire en Italie: l'exemple de la région Campanie*, Thèse de doctorat, 1970-2019, France, Université Paris Diderot - Paris 7, 2011

triangle industriel du Nord reste puissant mais les signes de fragilité sont évidents, depuis l'écroulement du pont de Gênes jusqu'à l'absorption du groupe FIAT dans l'ensemble Stellantis avec PSA et Chrysler. La troisième Italie montre aussi de multiples faiblesses, productives comme environnementales. En tentant de construire une politique d'aménagement du territoire sans véritable zonage, l'Italie n'est-elle pas à nouveau un laboratoire inspirant pour l'Europe ?

LA PODLASIE OU L'IMPOSSIBILITÉ D'OUBLIER

Introduction

Le débat sur les inégalités territoriales est paradoxal en Pologne. Il est omniprésent dans l'historiographie du pays : historiens, géographes ou sociologues distinguent trois, voire quatre Pologne, en raison des occupations et des annexions subies depuis les partages de la fin du XVIII^{ème} siècle jusqu'au retour à l'indépendance (1918) et au traité de Versailles (1919). Apparemment estompés par le glissement vers l'Ouest de la Pologne imposé par l'Union soviétique à Potsdam en 1945⁶⁷, ces contrastes territoriaux et ces héritages historiques laissent des traces. On distingue ainsi classiquement la partie occidentale, sous domination prussienne jusqu'en 1918, de celle annexée par l'empire austro-hongrois et surtout du reliquat de l'empire Russe, à l'Est. La mémoire des partages est, semble-t-il encore vive et constitue une grille de lecture commune⁶⁸. Cette mémoire n'est pas seulement liée aux traumatismes : elle s'inscrit nettement dans l'espace polonais, où s'opposent la partie orientale, restée longtemps agricole et la partie occidentale, historiquement intégrée à la Prusse et à l'Autriche-Hongrie, fortement industrialisée. La carte du réseau ferroviaire de 1953 (Fig. 11) est explicite à cet égard. On oppose ainsi traditionnellement "Pologne A" et Pologne B" au regard de cette différence Est/Ouest.

67 Les frontières occidentales de la Pologne ne sont définitivement reconnues en droit international qu'en 1990

68 L. COUDROY DE LILLE, « Les zones économiques spéciales en Pologne : un tremplin pour l'emploi régional ou des miettes de la mondialisation ? », *Annales de géographie*, vol. 658, n° 6, 2007, p. 645-666

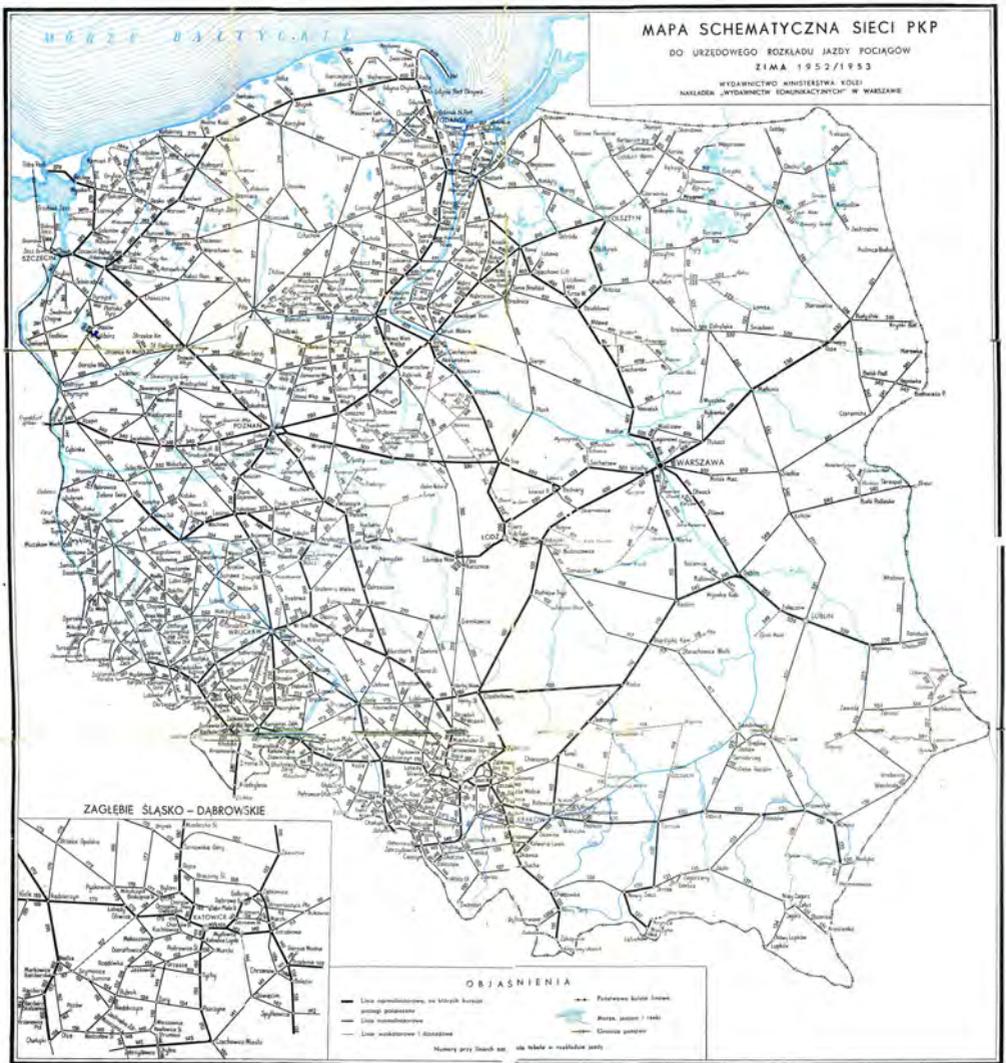


Fig 11 : le réseau de chemin de fer polonais en 1953.

Source : Polish railway network in 1952/53, Wikimedia, public domain : <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=620405>

Pourtant, jusqu'à une période récente, cette grille de lecture n'a été que peu invoquée dans le débat public, pour diverses raisons. La première est politique : l'intégration de la Pologne dans l'Union européenne a ouvert les vannes à de considérables transferts financiers venus de l'Ouest du continent. De 2004 à 2020, la Pologne a été bénéficiaire net de 145 milliards d'euros. Les gouvernements polonais successifs ont plaidé pour la Pologne dans son ensemble, et non pour telle ou telle partie du pays. L'autre dimension politique est liée à la volonté constante de faire valoir l'unité nationale : dans un pays que la fin de la seconde guerre mondiale a largement homogénéisé en lui ôtant les territoires orientaux où cohabitaient Polonais, Lithuaniens, Ukrainiens et Bélarusses, les régions de l'Est demeurées en Pologne abritent encore de nombreuses minorités nationales⁶⁹ ; trop mettre l'accent sur les différences macro-régionales serait prendre le risque de raviver les tensions interethniques.

La troisième raison est que le développement des métropoles (Varsovie, Gdańsk, Poznań, Wrocław) est venu brouiller cette lecture binaire, Dès lors, le débat s'est en partie déplacé entre les partisans d'un appui renforcé au développement métropolitain et ceux qui considèrent que les déséquilibres de développement présentent un risque à terme pour la compétitivité et la qualité de vie de l'ensemble du pays.

Alors, où en est le débat, les politiques publiques de développement territorial, et qu'en est-il de l'Est de la Pologne ?

69 W. GRIOT, « Entre bouleversements idéologiques et recomposition des conflictualités : la sortie de guerre de la Pologne, 1944-1952 », *Les Cahiers Sirice*, vol. 17, n° 3, 2016, p. 65-79

CHAPITRE 1 – DE L'EUROPÉNISATION À LA COHÉSION TERRITORIALE

L'aménagement du territoire est une idée qui paraît relativement neuve en Pologne. En effet, si une politique d'aménagement - notamment industriel - du territoire se met en place pendant la Deuxième République⁷⁰ (1918-1939), la préoccupation principale des gouvernements de l'époque socialiste restait le développement de l'industrie lourde. Dans les années 1970, le coeur de l'espace polonais était le bassin industriel de Haute Silésie autour de la vaste région urbaine de Katowice. 3% de la superficie du pays rassemblait 11% de la population, 16% de l'emploi et 20% de la production (Szajnowska-Wysocka, 2008). Les villes, Varsovie comprise, hormis la métropole côtière de la Baltique (Gdańsk, Gdynia, Sopot), faisaient figure de centres secondaires tant leur poids dans la production était réduit. Globalement, la Pologne développée se situait à l'intérieur d'un triangle dont les sommets étaient Gdańsk, la Silésie et Lviv (en Ukraine), tout le reste demeurait sous-développé.

Après la chute de l'empire soviétique, le gouvernement polonais se préoccupe d'abord d'établir l'économie de marché et de moderniser les infrastructures. Le plan Balcerowicz (du nom du Ministre des finances) mis en place dès 1989 opte pour ce que l'on nomme « une thérapie de choc » qui s'appuie sur un assainissement des finances publiques⁷¹, la réduction des interventions de l'État dans l'économie et la privatisation des entreprises. Après une période douloureuse d'hyperinflation et de chômage de masse, la Pologne renoue avec la croissance dès 1993, qui s'accompagne d'une amélioration sensible du niveau de vie des Polonais, d'une forte réduction du chômage et de l'inflation et entraîne, à partir du milieu des

70 A. GEPPERT et I. PIELESIAK, « Les transformations de l'industrie et ses conséquences spatiales en Pologne (1989-2016) », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 57, n° 1-2, 2017 (DOI : 10.4000/rge.6260 consulté le 29 novembre 2021

71 L. COUDROY DE LILLE, « Réforme territoriale et repositionnement des métropoles en Pologne », dans V. Rey et T. Saint-Julien (éd.), *Territoires d'Europe : La différence en partage*, Lyon, ENS Éditions, 2017, p. 175-193

années 1990, un afflux massif d'investissements étrangers. L'autre priorité des gouvernements dans les années 1990 est la modernisation des infrastructures de communication, qui, sans être sous-développées, sont dans un état qualitatif très mauvais. Bénéficiant des programmes de l'Union européenne (PHARE et ISPA)⁷² puis des fonds structurels, les gouvernements réalisent des investissements considérables pour mettre le réseau à niveau, programme qui est toujours en cours⁷³.

Ainsi, durant les premières années qui suivent la fin du régime communiste, les gouvernements polonais se préoccupent plus de développement économique et d'équipement que d'aménagement du territoire. L'objectif est d'aller vite pour « rattraper » les pays d'Europe de l'Ouest et intégrer l'Union européenne. La question spatiale s'invite plus tard sur l'agenda politique.

La conversion au libéralisme : les zones économiques spéciales

Le premier instrument — chronologiquement — de développement territorial, sont les zones franches (zones économiques spéciales ou ZES) que le gouvernement polonais met en place dès 1994, fondées sur un régime généreux d'exonérations fiscales. Ces zones économiques spéciales, qui, à la même époque, sont créées par les Etats européens de l'ex-bloc soviétique, visent, à leur création, un double objectif : régénérer les espaces souffrant d'un retard de développement (définis par le taux de chômage, le niveau de PIB par habitant et les besoins de reconversions industrielles) et, simultanément, contribuer à l'intégration de la Pologne dans l'économie de marché ouest-européenne et mondiale en favorisant des investissements innovants et compétitifs (Fig. 12).

72 PHARE (*Poland and Hungary : action for the restructuring of economy*) est un programme communautaire décidé en 1989 destiné à accorder des aides non remboursables à 11 pays de la zone d'Europe centrale et orientale. L'ISPA (instrument structurel de pré-adhésion) est destiné aux pays candidats à l'adhésion à l'Union Européenne et finance jusqu'en 2004 des investissements dans les infrastructures.

73 G. LEPESANT, « À quoi servira la politique régionale européenne en Pologne ? », *Annales de Géographie*, vol. 113, n° 636, Armand Colin, 2004, p. 145-167

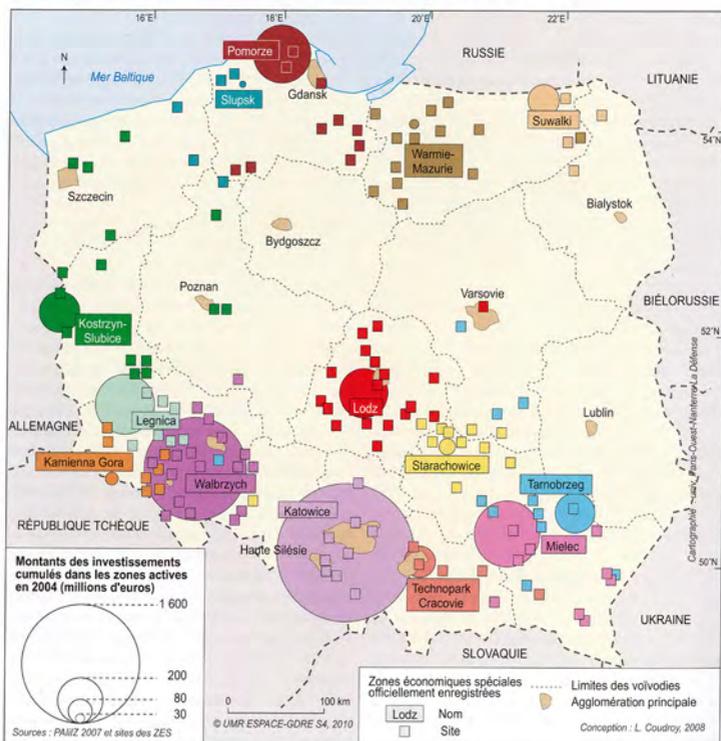


Fig. 12 : les zones économiques spéciales en Pologne (2006).

Source : *Les zones économiques spéciales en Pologne en 2006*, Lydia Coudroy de Lille 2017.

C'est, au final, le deuxième objectif qui prend le dessus. Les exonérations généreuses accordées par le gouvernement polonais ont été réduites progressivement, pour tenir compte de l'acquis communautaire s'agissant du droit de la concurrence, mais elles ont néanmoins contribué à attirer des investissements directs étrangers à hauteur de 10% du total des IDE reçus par le pays entre 1994 et 2004. En revanche, la politique des ZES a eu un effet négatif sur l'équilibre territorial du pays⁷⁴ : les entreprises européennes, américaines et japonaises ont localisé leurs investissements de façon prioritaire dans les zones les plus occidentales, les mieux reliées et qui disposaient déjà d'une forte tradition industrielle ; elles n'ont eu qu'une incidence marginale sur la tendance dominante à la localisation des investissements directs étrangers dans les grandes villes et les métropoles du pays. Les zones économiques spéciales du Nord-Est de la Pologne, si elles peuvent se prévaloir de quelques résultats positifs, n'ont guère eu d'impact sur le développement économique de ces régions en retard de développement. Cela d'autant, qu'au fil du temps, ces zones ont évolué dans le sens d'une « déterritorialisation ». En effet, le gouvernement a autorisé l'extension du statut privilégié des entreprises déjà implantées dans une zone économique spéciale à des investissements réalisés par ces mêmes entreprises en dehors du périmètre de ces zones, sous conditions de plancher d'investissement et de volume d'emplois créés. Dès lors, pour une part, les zones économiques spéciales sont moins une franchise territorialisée qu'un statut privilégié pour certaines grandes entreprises qu'elles peuvent « emporter avec elles » hors du territoire initial. Ainsi, il est devenu possible d'investir à Varsovie tout en bénéficiant des exonérations fiscales accordées aux entreprises déjà présentes dans une zone économique spéciale située loin de la métropole. Cette dérive a, de fait, participé au renforcement des métropoles polonaises, loin de l'objectif d'équilibre affiché au départ.

74 L. COUDROY DE LILLE, « Les zones économiques spéciales en Pologne : un tremplin pour l'emploi régional ou des miettes de la mondialisation ? », *op. cit.*

Le rattrapage institutionnel : la décentralisation de 1999

Une deuxième étape vers la mise en place d'une politique d'aménagement de la Pologne est franchie, en 1999 par la réforme de l'organisation territoriale du pays, qualifiée de « décentralisation », qui crée trois niveaux d'administration : les communes (Gmina), les districts (Powiat) et les régions (Voïvodie). L'organisation des pouvoirs territoriaux et leurs compétences est assez similaire à ce que connaît la France : les communes (2500) disposent de compétences très étendues⁷⁵ ; les districts, équivalents en superficie aux arrondissements français, sont des subdivisions de la région ; ils assurent des compétences propres (éducation, aide sociale, santé) et des compétences subsidiaires dès lors qu'elles sont supra communales (aménagement, marché du travail) ; les compétences des voïvodies sont proches de celles des régions françaises : aménagement du territoire régional, développement économique, enseignement supérieur, protection de l'environnement et du patrimoine. Les voïvodies sont aussi l'échelon déconcentré de l'État, qui conserve la tutelle et le contrôle *a posteriori* des actes des gouvernements régionaux. Les voïvodies mettent du temps à s'affirmer dans le paysage politique : leur véritable prise d'autonomie se produit avec la régionalisation des fonds structurels européens, à partir de 2007. Ce seuil franchi, les voïvodies deviennent des partenaires puissants du gouvernement national, disposant aujourd'hui d'une capacité d'action plus large que les régions françaises, sans toutefois jouir de l'autonomie, à l'instar des régions d'Espagne ou de certaines régions italiennes.

Quand le libéralisme ne suffit pas : retour à l'aménagement

Le Ministère du développement régional (MRD), créé en 2005⁷⁶, supervise la production d'un « Concept national de développe-

75 Les *gminy* sont à l'échelle des communautés de communes françaises.

76 Ce Ministère a été ensuite fusionné avec celui des infrastructures et du développement.

ment spatial »⁷⁷ (SNDC) initié par la loi d'aménagement de l'espace et de développement de mars 2003. Ce schéma ambitieux vise à l'horizon 2030 la conciliation de l'eupéanisation du pays — et donc son insertion croissante dans le système d'échange communautaire —, et de la cohésion territoriale — expression maîtresse des programmes européens.

Ce schéma, comme tous les schémas d'aménagement, est ambitieux et (délibérément ?) paradoxal. Tout en affirmant, fortement, le rôle d'entraînement du système des métropoles et des villes polonaises, il prône aussi un développement équilibré, dans lequel tous les étages territoriaux jouent leur rôle.

Cependant, la répartition, au moins rhétorique, entre la dimension de développement et celle de la cohésion territoriale connaît des évolutions notables au cours de la mise en œuvre du schéma.

Première version du schéma (2005) : le réseau des métropoles et l'armature urbaine

Tout en proposant une analyse globale de l'espace polonais et une projection à l'horizon 2030, la première version du schéma reste dans une logique de « ruissellement », à partir des constats découlant de la décennie précédente. C'est dans les plus grandes villes « métropolitaines » que se concentre la majorité des investissements directs étrangers, donc ce sont elles qui sont appelées à devenir les locomotives du développement territorial de la Pologne dans les trente prochaines années ; le fondement du schéma consiste ainsi dans la constitution et l'extension progressive d'un réseau métropolitain, appelé à irriguer l'ensemble du territoire polonais (Fig. 13).

77 SNDC, 2005 (actualisé en 2010).

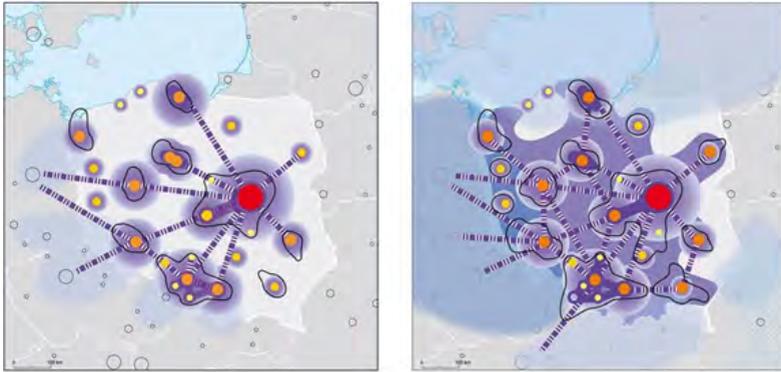


Fig 13 : Le réseau métropolitain polonais en 2010 et en 2030 selon une vision nationale.

Source : Concept national de développement spatial, Ministère du développement régional, Varsovie, 2011

Ce schéma se déploie en trois dimensions. La « vision » nationale propose une stratification des systèmes urbains — essentiellement centré sur les villes, donc — en trois strates : le réseau métropolitain, dont le centre est Varsovie et qui s’appuie sur les atouts de la Haute-Silésie (la conurbation autour de Katowice), de Łódź, Cracovie, Wrocław, Poznań, Szczecin, Bydgoszcz-Toruń et Lublin ; sur les « capitales régionales qui ont une importance nationale », et sur les centres régionaux. L’objectif est de renforcer cette armature urbaine, de doter les capitales régionales de fonctions supérieures (par décentralisation de services publics de haut niveau — santé, éducation, culture — et l’appui à l’investissement privé) et d’intensifier les connexions entre ces villes par la route, le rail et les liaisons aériennes.

La deuxième dimension stratégique est la connexion de ce système métropolitain aux grands espaces européens de coopération. Sur le substrat d’européanisation générale du pays, le schéma projette l’intensification des relations des systèmes urbains polonais avec les grands espaces de coopération européens — Baltique, Europe de l’Ouest (avec l’Allemagne pour priorité), et le centre européen — (essentiellement la République Tchèque et la Slovaquie). La

coopération avec les pays situés en dehors de l'espace européen — Biélorussie et Ukraine — est mentionnée comme une potentialité, mais conditionnée, prudemment, à « la situation politique ».

Enfin, le reste du territoire, fondamentalement rural⁷⁸, se voit assigner trois objectifs, difficiles à concilier. Ces objectifs découlent de constats qui concernent surtout l'Est de la Pologne (sur lequel nous reviendrons dans la partie suivante). En premier lieu, le développement rural est considéré par le SNDC comme une affaire urbaine : le développement des espaces agricoles de faible densité s'appuiera sur leur bonne connexion aux capitales régionales et aux chefs-lieux de Powiat, pour autant que ceux-ci disposent des fonctions (éducation, santé, culture, acteurs économiques) nécessaires à leur rayonnement sur un espace étendu. Mais le schéma pose un objectif complexe à atteindre : renforcer les villes tout en limitant l'exode rural et l'exurbanisation. Enfin, le schéma met l'espace rural en tension en énonçant deux objectifs spécifiques pour l'agriculture : soutenir la concentration et la modernisation de la production agricole et alimentaire, tout en contribuant à restaurer les paysages traditionnels.

Le trait fondamental de cette stratégie en direction des espaces de faible densité, essentiellement agricoles et sous-développés, est l'insistance mise sur la liaison ville-territoire. Même si cet objectif peut conduire à des orientations contradictoires (qui se traduisent par des formules de type : concentration urbaine et limitation de l'urbanisation⁷⁹), la ligne est claire : le schéma ne prône pas de développement rural autonome, mais propose une lecture ville-campagne à toutes les échelles : capitale de la Vovöidie-région ; chef lieu du Powiat-territoires environnant ; petites villes-villages.

Si les territoires de l'Est polonais sont identifiés par les indicateurs statistiques, pour en signaler les problèmes, il n'est cependant pas

78 En 2010, 40% de la population polonaise vit à la campagne au sens de la statistique polonaise.

79 Ce qui n'est pas sans rappeler la logique de « concentration décentralisée » au cœur de l'aménagement du territoire en Allemagne.

prévu, à ce stade, de programme spécifique. Pour l'instant, la cohésion territoriale ne constitue pas un enjeu de niveau national. La logique de ruissellement et d'entraînement domine.

Une nouvelle géographie prioritaire (2010)

Cependant, l'eupéanisation de l'économie et de la société polonaises ne produit pas l'effet de « ruissellement » attendu. Les fonds européens considérables déversés dans le pays contribuent à la mise à niveau des infrastructures, ce qui entretient le processus de métropolisation, déjà amorcé par la localisation des investissements directs étrangers (IDE) principalement dans les plus grandes villes du pays. Ce processus, conjugué à une démographie à la peine frappe durement les régions en retard de développement.

Comme le montrent les différents rapports de l'UE sur la cohésion, la convergence globale des économies nationales contribue à accroître les différences intranationales. La question des régions orientales du pays (Mazurie, Podlasie, région de Lublin) commence à se poser d'autant plus que ce clivage se trouve confirmé de scrutin en scrutin (voir carte 14). Le débat et la compétition nationale se radicalisent dans les années 2010 entre libéraux proeuropéens (PO) et conservateurs nationalistes (PIS). La Pologne apparaît coupée en deux entre une partie Ouest qui vote davantage PO et une partie Est qui plébiscite le PIS. L'opposition politique, d'ailleurs, ne se traduit pas par cette seule tension macrorégionale ; elle se déplie localement entre les grandes villes et l'espace environnant, y compris dans les territoires qui votent pour les conservateurs nationalistes (Fig. 14A et 14B).

La question régionale ne peut plus être ignorée en Pologne, ni par le parti au pouvoir (qui doit quelque chose à ses électeurs) ; ni par l'opposition (qui ne peut passer sous silence cette tension si elle souhaite la dépasser) ; ni par les milieux académiques qui veulent comprendre les raisons du retour de la question territoriale. Pendant vingt ans, la Pologne s'est surtout souciée de son développement global, sans prendre en compte — ou alors de façon plutôt rhétorique — les différences entre régions.

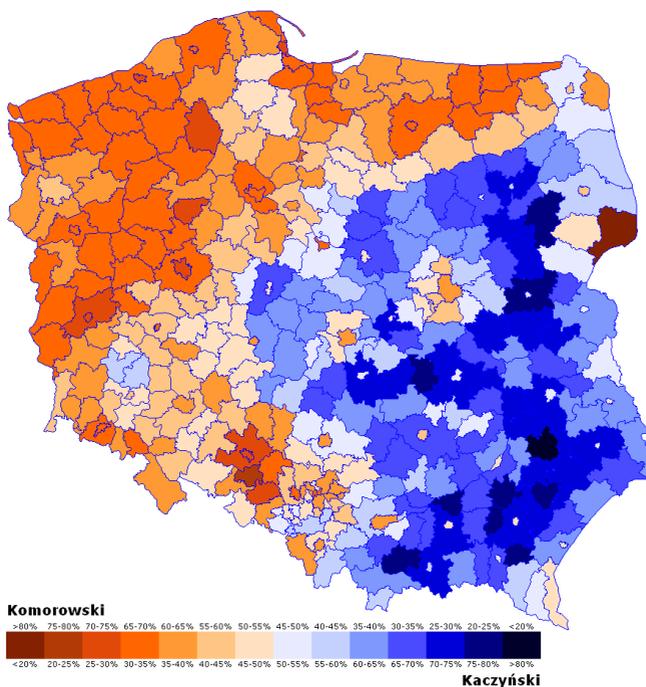


Fig. 14-A : Géographie des votes aux seconds tours des présidentielles de 2010 et 2020.

En 2010, B. Komorowski est le candidat du PO, parti de centre-droit, libéral et pro-européen, tandis que J. Kaczyński est le candidat du PIS, parti nationaliste et conservateur. Les élections sont remportées par B. Komorowski.

Source : Polish presidential election, 2010 - results of the II round (4 July 2010) by counties, Wikimedia, CC BY 3.0 (Robert Wielgórski, 2010) : https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Wybory_prezydenckie_2010_II_tura_pow_BK.png

C'est un premier pas vers une remise en question des hypothèses portant sur le rôle d'entraînement et les effets de ruissellement à partir des foyers métropolitains.

A partir des années 2010, le Ministère en charge du développement régional sollicite des experts pour scruter le territoire polonais et proposer une lecture des différenciations à l'œuvre, afin

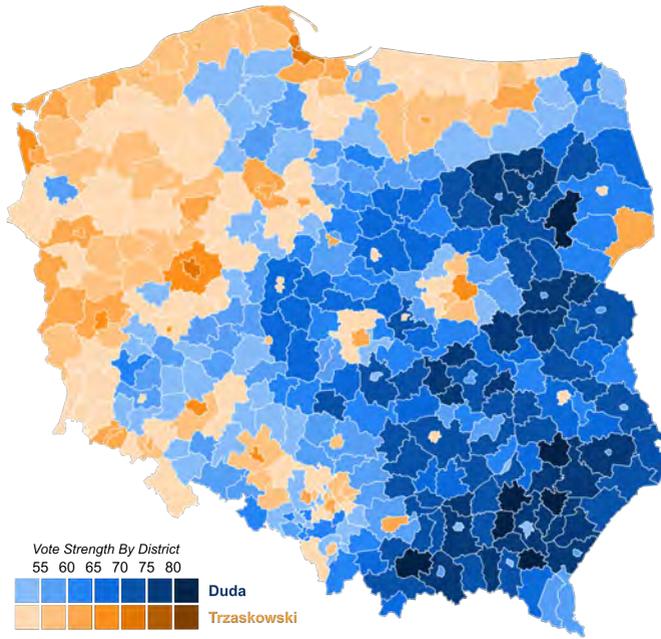


Fig. 14-B: Vote strength results of the second round of the 2020 Polish presidential election, Wikimedia, CC BY-SA 4.0 (ErintheCute, 2020).

En 2020, A. Duda est le candidat du PIS, Traskowski du PO. A. Duda est réélu pour un mandat de cinq ans.

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:2020_Polish_presidential_election_-_2nd_round_results.svg

notamment de repérer les « *aires à problèmes* » autrement dit les territoires en difficulté et en risque de marginalisation permanente. L'Institut de géographie et d'organisation de l'espace de l'Académie polonaise des sciences est notamment mobilisé. Avec les services du Ministère, les chercheurs proposent de classer les territoires (sur une base communale) à partir d'une batterie d'une vingtaine d'indicateurs en trois grandes catégories⁸⁰ : les pôles de

80 J. BANSKI et al., « The delimitation of areas of strategic intervention in Poland: A

croissance, les aires fonctionnelles et les aires à problèmes méritant un soutien particulier.

Cette géographie prioritaire (Fig. 15 et 16) ne se limite pas à la vision classique et dichotomique entre l'Ouest et l'Est de la Pologne. Les zones en difficulté se trouvent dans l'ensemble du territoire polonais, ce qui s'explique par la diversité des critères retenus.

Il faut attendre quelques années pour qu'une révision du schéma national de développement régional tire les conséquences de cette lecture fragmentée.

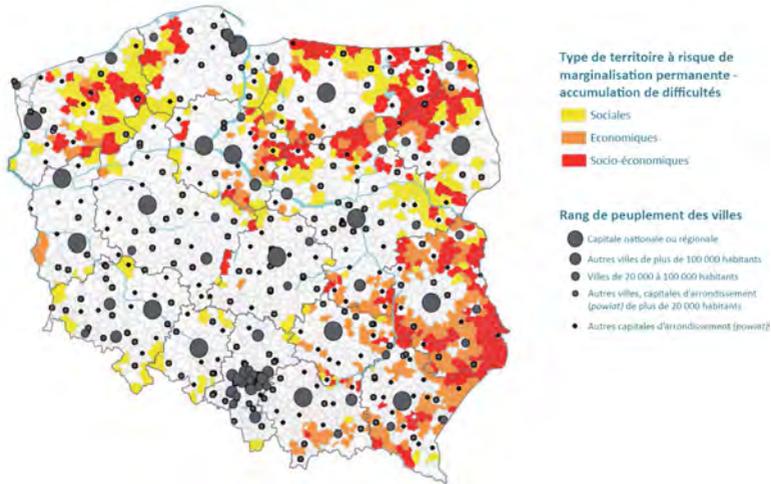


Fig. 15 : *Strategy for Responsible Development*, National Strategy of Regional Development 2030, Fig. 12, 2017, traduction des auteurs.

methodological trial and its results », *Moravian Geographical Reports*, vol. 26, n° 2, 1er juin 2018, p. 84-94



Fig.16 : *Les stratégies macrorégionales*, réalisation des auteurs (2022), données *National Strategy of regional development*, Varsovie, 2019.

L'objectif de cohésion prend le dessus, les voïvodie deviennent un pivot du dispositif (2020)

Une nouvelle version du SNDC voit le jour en 2019 sous l'intitulé de « Stratégie nationale de développement régional » (NSRD),⁸¹ qui renverse les priorités précédentes. Dans la présentation des objectifs du schéma, c'est la cohésion territoriale qui est affichée comme prioritaire. Dès lors le schéma change de nature : il ne s'agit plus de proposer, comme son prédécesseur de 2010, une « vision spatiale » (fondée à l'époque, principalement, sur le réseau des métropoles comme pôles principaux d'une armature urbaine nettement hiérarchique), mais de proposer une méthode

⁸¹ *National Strategy of Regional Development 2030, Socially Sensitive and Territorially Sustainable Development*, Ministry of Development Funds and Regional Policy, 2020.

de développement spatial, fondée sur un principe de subsidiarité territoriale.

Sans méconnaître le soutien aux pôles de croissance et à l'organisation des aires fonctionnelles, le propos institutionnel met l'accent sur deux échelles : une échelle « macrorégionale » et une échelle « microrégionale ».

L'échelle macrorégionale affiche deux grandes régions prioritaires : la Silésie, parce qu'il s'agit du cœur industriel historique, gravement menacé par l'obsolescence de l'outil industriel et surtout par la transition énergétique ; et l'Est de la Pologne (ce que l'on appelait naguère la « Pologne B » : Mazurie, Podlasie, Lublin — Fig. 17) considérée comme globalement « en risque de marginalisation permanente ». Un cocktail de fonds européens et de fonds nationaux est spécifiquement fléché pour ces grands territoires.

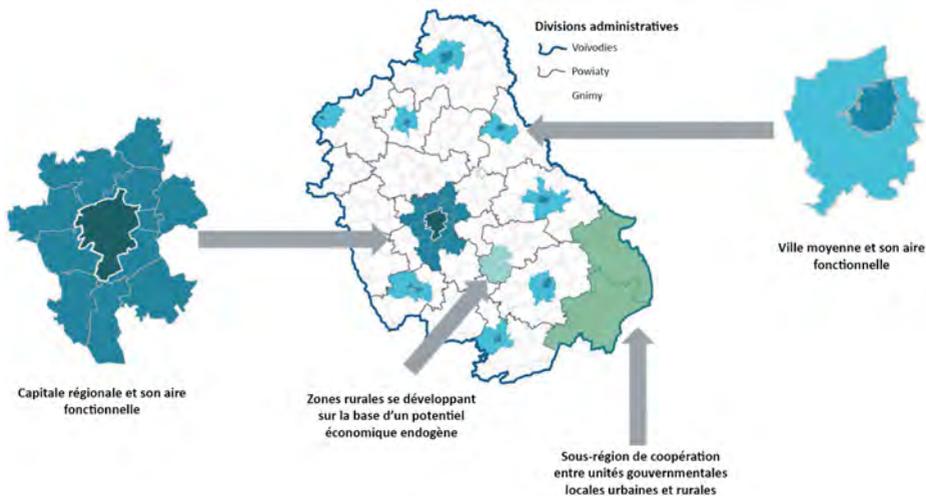


Fig. 17: typologie des interventions territoriales spéciales

Source : d'après *National Strategy of Regional Development 2030*, Fig. 17, Varsovie, 2019

Cette échelle macro-régionale se déploie en une géographie micro-régionale, largement appuyée sur la lecture fragmentée de 2018, mais simplifiée en deux catégories : les « villes moyennes en perte de fonctionnalités socioéconomiques » et les « aires rurales en risque de marginalisation permanente ».

La géographie des zones à problèmes élaborée à la fin des années 2010 sous l'égide du Ministère du développement régional est toujours en vigueur. Mais, à la différence des zones économiques spéciales, elle ne bénéficie pas d'instruments de politique publique spécifiques. Il ne s'agit pas d'un classement des territoires qui les conduirait à bénéficier automatiquement de subventions renforcées, ou d'exonération fiscale ou de tout autre avantage émanant de l'État. Cette géographie sert d'abord à l'interpellation des acteurs régionaux. Dans la logique de la décentralisation polonaise, l'autonomie des stratégies régionales est affirmée comme centrale. Les gouvernements des voïvodies déterminent eux-mêmes leur stratégie d'usage des fonds européens et des programmes nationaux ; le gouvernement n'intervient plus directement, mais vient *porter à la connaissance* des régions une géographie qui lui paraît poser problème et sur laquelle il sollicite leur attention. Le gouvernement n'a donc pas mis en place de politique spécifique en direction de cette géographie « prioritaire » ; il s'appuie sur celle-ci pour ouvrir la discussion avec les régions (voïvodies) lors des négociations sur les contrats régionaux et la mise en œuvre des fonds européens. Cette posture d'interpellation permet de maintenir la responsabilité régionale dans la mise en œuvre des politiques de développement et de cohésion, tout en appelant leur attention sur des situations considérées comme particulièrement problématiques.

Dans le texte de la stratégie, plusieurs objectifs sont énoncés pour les deux catégories de territoires « à problèmes » — les villes moyennes en déprise et les espaces ruraux marginalisés. Mais il s'agit plutôt de suggestions ou d'exemples de thématiques à traiter à travers les stratégies régionales que de conditions auxquelles seraient soumises les aides de l'État. Ainsi, pour les villes moyennes, la révision de 2020 affiche le soutien à la base économique et à la création d'entreprises, le développement de l'attractivité, la re-

vitalisation urbaine, l'amélioration des services publics ; pour les aires rurales marginalisées, on retrouve là encore des énoncés plutôt classiques tels que le développement économique endogène fondé sur la valorisation des ressources locales, l'accès aux services publics, l'amélioration des réseaux et des infrastructures de communication, la requalification des friches, la prévention de l'exclusion numérique, la formation professionnelle, etc. Cependant, il ne s'agit que de propositions qui ne correspondent pas à des « produits » de politique publique préformatés. Tout dépend de la stratégie régionale et de la façon dont les projets de développement local s'inscrivent par rapport à celle-ci⁸². Les gouvernements régionaux en effet sont invités à signer avec le gouvernement central des contrats globaux de programmation des fonds territorialisés nationaux et européens et peuvent, comme ils le souhaitent, conclure des contrats sectoriels avec les différents Ministères⁸³. Enfin, l'État ne contractualise pas directement avec les territoires de projet infrarégionaux ; le Ministère en charge du développement régional est l'un des contractants des « conventions territoriales » dont les parties prenantes principales sont les collectivités et les voïvodies.

Dans ces conventions territoriales, diverses configurations sont suggérées dans la stratégie nationale, mais il ne s'agit pas de prescriptions (Fig. 17). Le schéma suggère des conventions à l'échelle d'aires urbaines — capitales régionales ou villes moyennes ; des conventions interterritoriales dans des espaces de projet (qui ressemblent aux « pays » français) ; des conventions passées avec plusieurs communes rurales qui portent des projets de développement endogène⁸⁴.

82 Imaginons, en France, un contrat de plan État-Région qui serait le point de passage obligé des fonds nationaux territoriaux, des fonds européens, des programmes sectoriels pilotés par les différents Ministères, des appels à projet des différentes agences, etc.

83 Comme c'est par exemple le cas en France avec les schémas de l'enseignement supérieur et de la recherche (SESRI) et les schémas de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

84 Notons que ces dispositifs (contrats de programmation, contrats sectoriels, conventions territoriales) ne sont pas marginaux au plan financier. L'ensemble de

Une histoire accélérée de l'aménagement du territoire en Europe

En trente ans, la Pologne offre un condensé des politiques d'aménagement du territoire en Europe, dont l'effet de stratification est saisissant. Une première couche est consacrée aux infrastructures — qui se poursuit aujourd'hui, grâce aux fonds européens. Une deuxième couche est liée à la localisation des industries et à leur répartition « équilibrée » sur le territoire⁸⁵. Une troisième couche acte le fait métropolitain comme locomotive de la croissance globale, de l'eupéanisation et la mondialisation du pays. Une quatrième couche constate le creusement des écarts territoriaux et ses effets politiques et inverse les priorités en laissant une large place aux initiatives locales.

On voit bien ici comment cette posture subsidiaire émerge au moment où l'on constate que la stratégie métropolitaine n'est pas à elle seule en capacité de « faire gagner » tous les territoires, mais qu'elle peut au contraire contribuer à creuser les écarts et à produire du mécontentement. En Pologne, en France, en Italie et en Espagne, les territoires « oubliés » si l'on veut, mais surtout « hors jeu » du modèle contemporain de développement économique et social, se rappellent politiquement au souvenir des dirigeants. C'est particulièrement le cas en Pologne où l'actuelle majorité présidentielle et législative a été portée au pouvoir en partie grâce au vote massif des électeurs des régions les plus en retard de développement.

Ainsi, les gouvernements polonais ne peuvent pas « oublier leurs territoires », pour reprendre l'expression de Laurent Davezies⁸⁶. Pour autant, une question demeure : le passage d'un aménagement du territoire « vision » à un aménagement du territoire « mé-

l'objectif de « cohésion » du SNRD est doté pour les années 2020-2025 de 70 milliards € (dont 53 milliards € provenant des fonds européens).

⁸⁵ La question de la localisation des industries est au cœur de l'aménagement du territoire, dans les années 1950 et 1960 en France (avec la décentralisation industrielle) et en Italie (avec la politique du *Mezzogiorno*).

⁸⁶ L. DAVEZIES, *L'Etat a toujours soutenu ses territoires*, op. cit.

thode », le passage de l'investissement structurant au projet territorial permet-il vraiment de réintroduire les territoires de l'Est polonais dans le jeu économique et social de la nation polonaise ? Au fond, comme dans tous les pays d'Europe, l'appel au développement local et à l'autonomie des acteurs ne traduit-il pas une inquiétude des gouvernements nationaux : que faire de ces espaces, qui apparaissent comme « hors jeu » des dynamiques d'euro péanisation et de modernisation de la Pologne ?

Les stratégies nationales illustrent cet embarras, en jouant sur plusieurs tableaux. Elles énoncent autant de contradictions. Il faut renforcer les centralités selon un principe hiérarchique, et, « en même temps », encourager les « communautés locales » à conduire leurs stratégies propres ; il faut moderniser l'agriculture et favoriser la concentration des moyens de production agricole et alimentaire ; il faut soutenir la mécanisation et les nouvelles technologies agricoles tout en restaurant les paysages ruraux traditionnels ; il faut protéger l'environnement (et étendre les espaces protégés) tout en développant d'autres secteurs d'activité, comme le tourisme et les énergies renouvelables.

En réalité, au-delà d'un effort de mise à niveau du maillage de services collectifs, les experts nationaux témoignent du même embarras que celui que l'on constate dans les autres pays : que faire de ces territoires une fois que l'on a épuisé la rhétorique de l'alimentation, du tourisme, de l'environnement et de l'énergie ? On y reviendra, mais la question est bien celle-ci : quelle contribution de ces espaces à la richesse nationale, ou encore, comment rendre compte de la valeur propre de ces espaces qui semblent coûter plus qu'ils ne rapportent ?

Il est temps d'aller voir et comprendre comme les acteurs locaux s'arrangent avec ces contradictions.

CHAPITRE 2 – LA PODLASIE, UN TERRITOIRE DE CONFINIS, UN TERRITOIRE DE CONFLITS ...

Notre terrain d'études se situe au sud-est de la Podlasie, dans les powiat de Hajnówka et de Bielsk Podlaski. Sans être la région la plus pauvre de l'Est polonais, la Podlasie (ou Podlachie) affiche cependant un PIB par habitant en 2020 de 16 600 €, entre la Calabre et l'Ionie, alors le PIB/habitant de la région de Varsovie s'élève à 49 000 €. La région connaît un solde migratoire négatif : les campagnes perdent des habitants au profit de Białystok sa capitale et voit ses jeunes partir vers les grandes villes polonaises et vers les pays d'Europe occidentale⁸⁷. Elle est située à l'extrême Nord-Est de la Pologne, à la frontière de la Lituanie et surtout de la Biélorussie (Fig. 18).

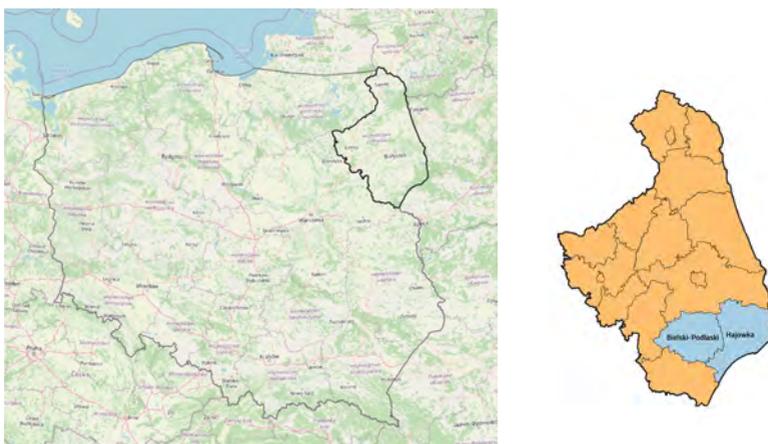


Fig. 18 : La voïvodie de Podlasie et ses powiats

Sources : réalisation des auteurs (2022), données Direction générale de la Géodésie et de la Cartographie – OpenStreetMap

⁸⁷ Entre 2016 et 2020, dans un contexte général de stagnation de la population polonaise, la Podlasie perd 10 000 habitants environ ; seul le powiat de la capitale Białystok gagne 3500 habitants, alors que le reste de la voïvodie en perd près de 12 000.

Le PIB de la région est tiré vers le haut par la grande ville de Białystok, capitale régionale qui atteint 300 000 habitants. Les deux *powiats* sont relativement éloignés de la capitale régionale, et figurent parmi les territoires les moins denses de Pologne (un peu plus de 40 habitants/km²). Ces deux territoires sont, du point de vue des politiques d'aménagement, doublement ciblés, si l'on peut dire : une première fois dans le cadre de la stratégie macro-régionale en direction des régions de l'Est et une deuxième fois parce qu'on y trouve des territoires ruraux désignés comme « en risque de marginalisation permanente ».

L'enquête a eu lieu à la fin du mois d'août 2021, au moment où s'ouvrait ce que l'on a appelé alors la crise des migrants déclenchée par le gouvernement biélorusse. Au moment où se terminait l'enquête de terrain, les gardes-frontière polonais déployaient les premiers rouleaux de fil de fer barbelé le long d'une frontière dont de nombreux pans n'avaient jamais été réellement cartographiés. Personne n'anticipait encore avec précision les événements qui devaient surgir dans les mois suivants, mais l'un de nos interlocuteurs nous a précisé que ces territoires de confins étaient considérés comme des zones de guerre possible par l'OTAN et l'armée polonaise⁸⁸. Ce qui a été confirmé un mois plus tard par leur mise en état d'urgence, face aux déploiements militaires ordonnés par le gouvernement russe aux frontières de l'Ukraine (Fig. 19). Ce même interlocuteur précisait qu'il s'agissait là d'un handicap fondamental en matière de développement économique : on comprend, disait-il, que les investisseurs étrangers hésitent à s'aventurer jusque-là⁸⁹.

88 Le Nord-Est de la Pologne est en effet considéré comme le « talon d'Achille » de l'OTAN, car c'est à la fois la seule continuité territoriale entre l'UE et les Pays Baltes et le corridor qui sépare le Belarus de l'enclave russe de Kaliningrad. En cas de conflit armé, les forces russes sont susceptibles d'envahir ce corridor, faisant ainsi la jonction avec Kaliningrad et coupant les Pays Baltes du reste de l'UE.

89 Cette vision d'un territoire ignoré par les firmes européennes est peut-être (au moins jusqu'à la récente période), exagérée, dans la mesure où, on le verra, certaines d'entre elles ont investi dans le territoire.

Fig. 19 et 20 : zones en état d'urgence en septembre 2021 et forêt de Białowieża

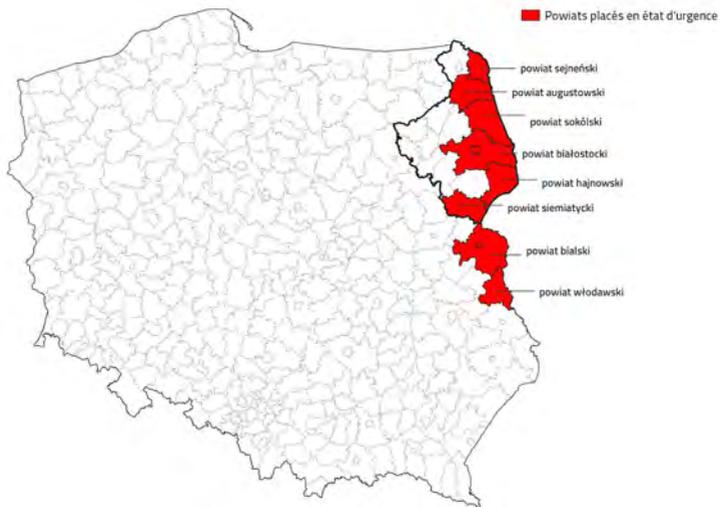


Fig. 19 : Powiaty placés en état d'urgence en septembre 2021, réalisation des auteurs (2022)

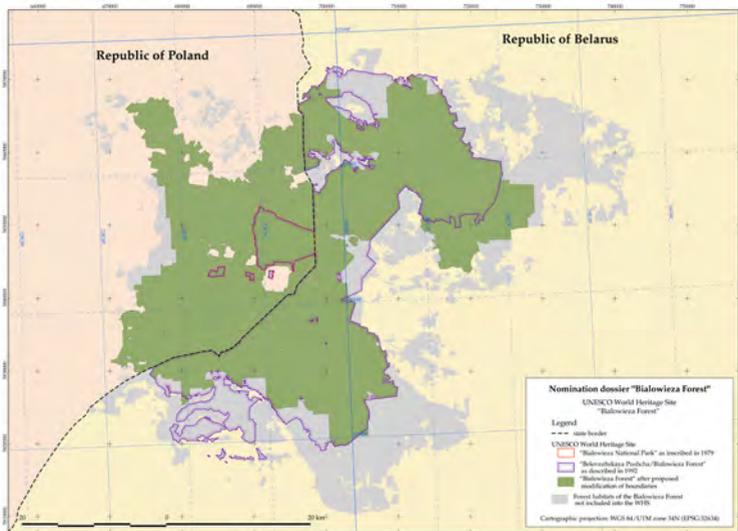


Fig.20 : Białowieża Forest - map of inscribed extension, UNESCO 2014

L'invasion actuelle de l'Ukraine prend ainsi place dans la longue série de combats et de massacres qui ont marqué cette partie de la Pologne et de l'Est de l'Europe pendant tout le XX^{ème} siècle⁹⁰. La Podlasie faisait partie de l'empire russe jusqu'en 1915, date à laquelle elle passe sous le contrôle direct de l'armée allemande. Auparavant, la Russie avait procédé à une première déportation de populations polonaises. L'armistice de 1918 ne met pas fin à la guerre : la Pologne entre simultanément en guerre contre la Lituanie et la Russie soviétique, qui se termine en 1921 par la prise de Vilnius (revendiquée par la Lituanie) et le retrait de l'armée rouge. Les vingt petites années qui suivent apparaissent comme une parenthèse de calme relatif pour cet espace où cohabitent Polonais, Bélarusses, Juifs, Lituaniens et Ukrainiens, jusqu'au retour de l'armée rouge en 1939 qui organise une nouvelle déportation des Polonais et perpète une série de massacres ; à quoi succède l'invasion allemande qui organise les assassinats de masse des Juifs. Cela fait disparaître à jamais le *Yiddishland*. Le retour de l'armée rouge en 1944 se traduit par de nouvelles épurations ethniques, jusqu'au traité de Potsdam en 1945, où l'Union soviétique impose le « glissement » de la Pologne vers l'Ouest.

La Podlasie est, jusque dans les années 1950, le théâtre d'une guérilla anti-communiste, qui refuse la collectivisation forcée des terres et l'occupation soviétique. Les minorités bélarusses et orthodoxes, plutôt proches de la Russie, sont traitées de collaborationnistes par ces résistants « polonais ». Cette mémoire reste vive : en 2019, une marche de commémoration de cette résistance, soutenue par la coalition de droite au pouvoir, s'est tenue à Hajnówka, chef-lieu du powiat du même nom ; cette marche a ravivé les vieilles rancoeurs entre « Bélarusses » et « Polonais » et a donné lieu à de nombreuses polémiques. En dépit de ces tensions et de ces mémoires encore vives (ou à cause d'elles), la Podlasie reste un témoignage de ce que fut l'Europe centrale avant la seconde guerre mondiale, c'est-à-dire un espace pluriethnique, multicul-

90 T. SNYDER, *La reconstruction des nations : Pologne, Ukraine, Lituanie, Bélarus, 1569-1999*, O. Salvatori (trad.), Paris, France, Gallimard, 2017. Traduction d'un ouvrage publié en anglais de 2003.

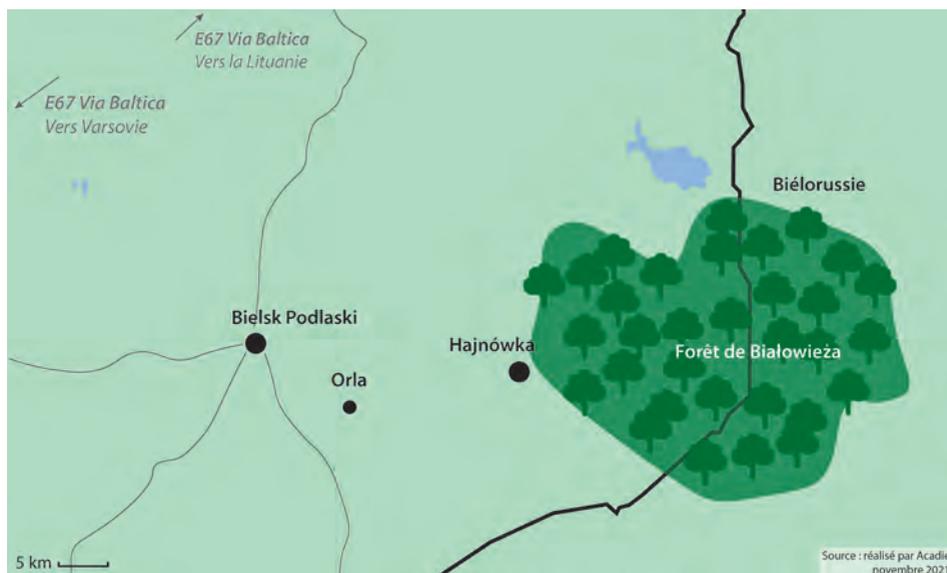
turel et pluri-religieux. C'est un des derniers territoires polonais où l'on trouve encore des « nationalités » ou des « confessions » (au sens du XIX^{ème} siècle) : Polonais, Bélarussiens, Ukrainiens, orthodoxes, musulmans et catholiques.

Ces « nationalités » et ces religions sont cependant, depuis 2021, soumises aux mêmes épreuves : la crise des réfugiés syriens pris en étau entre les forces bélarusses et les gardes-frontières polonais et, désormais, les conséquences de l'invasion de l'Ukraine, où ces territoires, sans être directement frontaliers de l'Ukraine, prennent leur part dans l'accueil des réfugiés.

Le bout de Pologne où nous avons enquêté présente un autre caractère atypique : au sein d'un espace Est polonais qui, massivement, vote pour le parti nationaliste conservateur (PIS), les *powiat* de Hajnówka et Bielsk Podlaski (peut-être du fait de leur composition multiethnique) votent plutôt en faveur du PO, libéral et proeuropéen et du SLD, parti composé notamment d'anciens communistes. On le verra, la question « ethnique » continue de peser dans les orientations politiques des habitants de ces deux *powiats*.

L'autre trait particulièrement distinctif de cet espace, est la présence d'une forêt dite « primaire », à cheval entre la Pologne et la Biélorussie — la forêt de Białowieża — fameuse pour sa réserve de bisons sauvages, instituée patrimoine mondial de l'humanité sur la liste de l'UNESCO (Fig. 20). Nous y reviendrons, car cet espace est un enjeu particulièrement emblématique pour les stratégies de développement local. Enfin, le terrain d'études fait l'objet d'un programme Leader et de financements européens spécifiques pour appuyer des initiatives de développement local.

Représentation schématique du terrain d'étude



© Coopérative Acadie

Les questions de mémoire et de patrimoine prennent donc une importance centrale dans cet espace, et jouent comme un ressort des stratégies de développement local. Mais, on va le voir, ces dimensions sont ambiguës et ne constituent pas toujours des points d'appui solides pour les acteurs locaux. Nous privilégions trois points de vue sur le développement du territoire, à travers trois personnages emblématiques : Eugeniusz Czykwin, député de Podlasie, représentant de la minorité bélarusse ; Marek Ostrowski, maire d'Orla, ville officiellement bilingue (polonais et bélarusse) ; Stanisław Derechajło, vice-maréchal (vice-président) de la voïvoïdie de Podlasie. Chacun présente sa vision du développement territorial : la renaissance ambiguë de la mémoire pluriethnique ; la reconstruction de la mémoire juive ; la modernité contrariée par la mémoire des guerres.

CHAPITRE 3 – LA MÉMOIRE AMBIGÜE : LA FORÊT ET LE PATRIMOINE BIÉLORUSSE

Eugeniusz Czykwin est député, représentant de la minorité biélorusse

Eugeniusz Czykwin est né en 1949 à Orla, à mi-chemin entre Hajnówka et Bielsk Podlaski. Ingénieur, spécialiste des transports ferroviaires, il s'inscrit, dans les années 1980, dans les cercles de promotion et de défense de la minorité biélorusse et de l'Eglise autocéphale orthodoxe de Pologne. Tout en faisant partie du PRON (mouvement pluri-religieux soutenant la République populaire), il milite pour la reconnaissance et le développement de la religion orthodoxe comme rédacteur en chef d'un mensuel social et religieux orthodoxe. Il devient député en 1985, siège qu'il occupe jusqu'à aujourd'hui sous diverses étiquettes (religieuse, laïque, gauche). Il est toujours député dans l'opposition, aujourd'hui sous l'étiquette de la plateforme civique.

M. Czykwin n'est pas seulement un défenseur de l'orthodoxie et de la culture biélorusse. Il est aussi, depuis longtemps, un militant actif du développement de son village d'adoption — Białowieża, au cœur de la forêt primaire du même nom.

Un village (biélo)russe ?

M. Czykwin habite Białystok, à la frontière de la Pologne et de la Biélorussie. Le village est charmant, on pourrait dire pimpant. C'est une clairière au sein de l'immense forêt de Białowieża. Cette forêt doit sa préservation en grande partie à ceci qu'elle était le domaine de chasse des rois de Pologne puis des Tsars de Russie. Les traces de la Russie sont d'ailleurs omniprésentes à Białowieża : la somptueuse gare, avec son terminus délicieusement fin de siècle, acheminait le Tsar et sa cour vers ces domaines de chasse ; l'Eglise orthodoxe a pignon sur rue. C'est évidemment un territoire touristique.

Le tourisme russe jouait, jusqu'à récemment, un rôle central dans la prospérité du village. Mais, selon M. Czykwin, ce n'est pas sans difficulté. En effet, la Russie n'a pas bonne presse en Pologne, et



Skansen de Białowieża - Août 2021 - © Joanna Koszewska

même si les minorités culturelles et religieuses jouissent sur le papier de fortes garanties, il peut être facile et rapide de se faire taxer d'agent de l'étranger. M. Czykwin n'est pas exempt d'ambiguïtés lui-même : tout en affirmant sa loyauté à la Pologne et au régime démocratique, il continue de célébrer les succès de l'armée rouge alors même que celle-ci est considérée comme le bras armé de l'ennemi héréditaire par les Polonais.

Cette posture complexe —mêlant fierté identitaire et discrétion politique— se retrouve dans la stratégie de développement du village, à laquelle participe activement M. Czykwin. Il fait partie d'un groupe de bénévoles qui, à l'initiative d'un professeur de mathématiques, a acheté un terrain et reconstitué, patiemment depuis 40 ans, un village « ruthène » (bélarusse) traditionnel, ne ménageant ni leurs efforts physiques, ni leur savoir-faire technique. Ce Skansen (selon la terminologie consacrée) a fait l'objet d'une reconnaissance officielle par les autorités provinciales et régionales. En même temps, ce musée en plein air véritablement charmant, reste discret : très rares et peu visibles sont les panneaux qui le signalent. Interrogé sur ce point, le député déclare qu'il faut res-



Forêt de Białowieża - Août 2021 - © Joanna Koszewska

ter discret dans la promotion des minorités. La mémoire n'est pas toujours un levier facilement mobilisable pour le développement local.

La forêt intouchable ?

Le deuxième atout de Białowieża, c'est la grande forêt primaire qui s'étend de part et d'autre de la frontière polono-biélorusse. C'est un espace unique en Europe, classé comme réserve de biosphère par l'UNESCO. Il abrite de nombreuses espèces rares, dont 900 bisons d'Europe (réintroduits en 1929). La forêt bénéficie de protections fortes et d'une attention particulière de l'UNESCO au double titre de réserve de biosphère et de patrimoine mondial de l'humanité.

Ces protections conduisent à ce que la forêt, tout en alimentant un sentiment de fierté chez les riverains, apparaît aussi comme un fardeau. L'exploitation touristique est limitée au strict minimum, afin de réduire l'empreinte humaine sur le milieu et, de plus, l'exploitation du bois est sévèrement réglementée. Depuis plusieurs

années, une polémique est engagée entre certains forestiers, des associations écologistes, le gouvernement polonais et une partie des riverains. Les épicéas, qui constituent 30% de la forêt, sont attaqués par des scolytes. Pour certains — forestiers, riverains ou administrateurs — l'abattage des arbres infestés est une nécessité afin de protéger le reste de la forêt. Pour les écologistes et les fonctionnaires de l'UNESCO et de l'Union européenne, il s'agit là simplement d'un prétexte à l'exploitation commerciale de la forêt. M. Czykwin explique qu'il est tout de même absurde que les riverains se chauffent avec du bois importé, alors qu'ils pourraient le faire à moindre frais grâce aux abattages rendus nécessaires par l'épidémie. A quoi les naturalistes et les écologistes répliquent que la forêt a toujours connu des attaques de ravageurs et qu'elle s'en est remise, que le meilleur service à lui rendre est de la laisser tranquille. Cette affaire devient internationale : en 2017, le gouvernement conservateur autorise l'abattage de 190 000 m² d'arbres, en pleine zone Natura 2000. Devant la menace de pénalités de 100 000 € par jour, le gouvernement finit par renoncer. Mais en mars 2021, une nouvelle autorisation, de moindre ampleur, est donnée. On suppose, néanmoins que la situation géopolitique a conduit à l'arrêt de ces opérations.

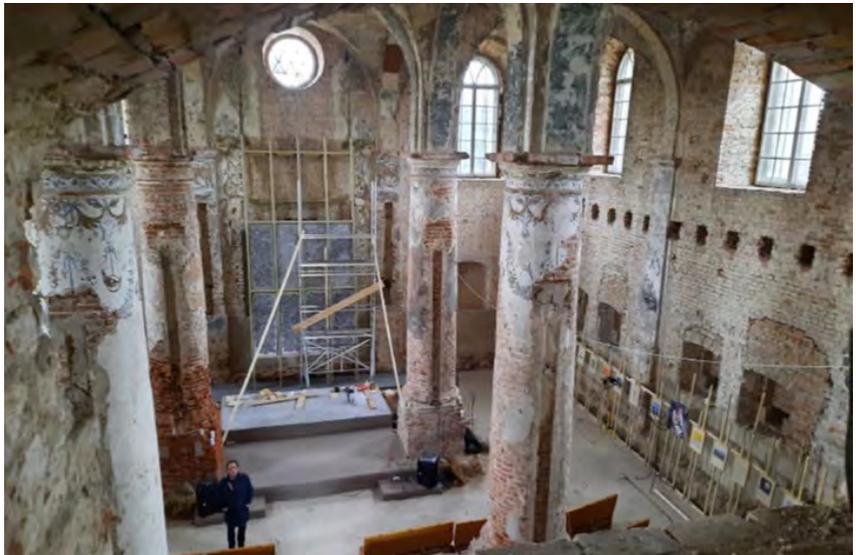
Ce récit, qui peut paraître anecdotique, illustre la situation complexe dans laquelle se trouvent les espaces ruraux dont il est courant désormais de célébrer la fonction essentielle comme réservoir de biodiversité. Ces fonctions sont incontestables. Si leur sauvegarde signifie le gel de toute activité à vocation économique, comment assurer un modèle viable aux riverains de sauvegarde de la biodiversité ?

M. Czykwin a déposé une proposition de loi visant à poser les principes d'une rémunération des espaces ruraux au titre des services écosystémiques qu'ils rendent. A suivre, donc ...

CHAPITRE 4 – LA MÉMOIRE RECONSTRUITE : ORLA ET LE YIDDISHLAND

M. Marek Ostrowski est le maire d'Orla, commune (*gmina*) du *powiat* de Bielsk Podlaski, à mi-chemin du chef-lieu et de Hajnówka. Orla compte 3200 habitants et une densité moyenne de 20 habitants au km². C'est l'une des cinq communes de Podlasie officiellement bilingues (polonais/bélarusse). Avant la seconde guerre mondiale, le village comptait 2000 habitants, dont environ la moitié était juifs. 9 d'entre eux ont survécu. De leur présence, il reste un cimetière et surtout une magnifique synagogue en brique du XVIII^{ème} siècle qui a miraculeusement survécu aux guerres et aux destructions, parce qu'elle a servi, tour à tour, d'hôpital militaire et d'entrepôt. La synagogue a été acquise en 2010 par la Fondation pour la préservation du patrimoine juif en Pologne, organisation émanant du Congrès Juif mondial, créée en 2002, dont la mission est d'obtenir la restitution des biens religieux (synagogues, cimetières) qui appartenaient à la communauté juive avant la guerre. Marek Ostrowski a pleinement soutenu ce projet et depuis, s'est lancé avec les habitants du village dans un travail de recherche et de mise en valeur de l'histoire et de la vie quotidienne des juifs d'Orla. La synagogue n'est pas en très bon état et les fonds manquent pour réaliser les travaux nécessaires à sa préservation (sans parler de sa restauration). Néanmoins, M. Ostrowski a entrepris de faire revivre cette synagogue, en lien avec la Fondation pour la préservation du patrimoine juif. Elle est utilisée pour des expositions et des concerts, dans des conditions juridiques et de sécurité précaires.

La municipalité tente d'obtenir de la fondation une réhabilitation rapide, afin de pouvoir utiliser la synagogue pour des événements culturels et festifs sans risquer les blâmes des commissions de sécurité. La fondation, qui possède 200 synagogues en Pologne, n'a pas les moyens de les entretenir toutes. Elle a néanmoins inscrit celle d'Orla sur une liste prioritaire pour la transformer en centre de dialogue artistique avec l'appui de la faculté des Beaux-Arts de Poznań. Cette collaboration a donné lieu à une application numé-



La synagogue d'Orla - Août 2021 - © Coopérative Acadie



Un abattoir transformé en cuisine pour repas traditionnels – Août 2021 - © Coopérative Acadie



Reconfiguration de l'espace public – Août 2021 - © Coopérative Acadie

rique qui propose une visite virtuelle de la synagogue⁹¹.

Mais la réhabilitation de la synagogue et son usage comme espace de rencontres n'est qu'un des éléments de la stratégie de développement local d'Orla. La municipalité, avec l'accord des habitants, souhaite s'appuyer sur cet atout pour développer le tourisme.

Pour accueillir les touristes, il faut également réhabiliter la place centrale du village afin de retrouver la configuration d'avant guerre lorsque cette place accueillait un marché particulièrement actif : le maire a fait appel à des étudiants en architecture de Varsovie pour dessiner de nouveaux équipements collectifs (jeux pour enfants, bancs publics, échoppes, ...). Le maire souhaite transformer un ancien abattoir pour réaliser localement une petite unité de fabrication de produits locaux, qui pourraient être notamment proposés aux touristes.

Ce qui est remarquable à Orla, c'est la capacité du maire et de la municipalité d'intégrer leurs actes dans des réseaux de longue portée : les réseaux du patrimoine juif en Pologne, qui inscrivent Orla sur l'agenda des *Tour operators* et ceux, plus académiques, de l'école d'architecture de Varsovie ou celle des Beaux-Arts de Poznań. Toute la question désormais, est de concrétiser ces atouts en retombées économiques, d'où les projets de réaménagement de la place du village ou de création d'un abattoir/boutique.

Au-delà de cette *success story*, il est intéressant de noter que le développement économique du village n'est pas seulement lié aux espoirs soulevés par le tourisme. Orla n'échappe pas à des transformations plus globales, qui la touchent d'ailleurs directement. L'agriculture connaît une évolution extrêmement rapide, sous l'effet de la politique agricole commune, nous y reviendrons. En 2005, l'entreprise IKEA a installé dans le territoire de la commune deux usines — une scierie et une unité de production de panneaux en bois — qui emploient une centaine de personnes. Une société canadienne gère une ferme de quinze éoliennes.

91 <https://www.skanowanie.xyz/fodz-synagoga-orla>

Le village connaît donc une certaine prospérité — toute relative — qui se manifeste dans un environnement urbain préservé, des maisons qui restent occupées (de plus en plus par des personnes âgées, il est vrai), des jardins qui occupent le fond des parcelles en lanières et, selon M. Ostrowski, un certain regain d'attractivité lié aux effets de la pandémie : quelques ménages urbains s'intéressent à cet environnement, financièrement accessible, même s'il reste enclavé et relativement éloigné des axes principaux.

La principale source d'inquiétude vient de la situation démographique, comme dans la plupart des territoires de faible densité en Europe. La construction d'une carrière réussie passe nécessairement par l'obtention d'un diplôme universitaire. Celui-ci s'obtient dans les grandes villes, capitales régionales ou métropoles. Ainsi Orla est-il triplement déficitaire, vis-à-vis de la capitale régionale, de la capitale nationale et de l'Europe occidentale : les jeunes partent à Białystok ou à Varsovie, et ne reviennent que rarement ; nombreux sont les adultes qui vont tenter leur chance dans les pays d'Europe de l'Ouest. Plus que la question de l'économie, c'est celle de la démographie qui est prioritaire.

CHAPITRE 5 — LA MODERNITÉ À RESPONSABILITÉ LIMITÉE : LA VOÏVODIE DE PODLASIE ET L'UNION EUROPÉENNE

Stanisław Derechajło est né en 1972. Il est vice-maréchal (vice président) de la voïvodie de Podlasie, gouvernée par une majorité d'union des droites —il fait partie de la liste Convergence, ex-alliée du PIS au niveau national. Il a été enseignant d'histoire et maire de Boćki (non loin d'Orla) pendant 19 ans. Il est aussi agriculteur et apiculteur. Jusqu'en octobre 2022 (date à laquelle il est démis de ses fonctions suite à la rupture de la coalition des droites), sa délégation porte sur le développement économique et l'agriculture.

Le vice-maréchal porte une autre vision du développement régional, principalement dans son rapport à l'Union européenne. Ce rapport est ambigu mais, selon lui, globalement positif. D'une part, la Podlasie, comme la plupart des régions pauvres des pays est-européens, subit une forte émigration en direction des pays plus riches d'Europe occidentale, ce qui a popularisé l'expression « d'euros-orphelins » pour désigner les enfants dont les pères ou les mères sont partis travailler dans un autre pays de l'Union. Il est clair qu'à l'échelle régionale, la démographie est aussi problématique que pour le maire d'Orla.

Pour autant, le vice-maréchal tire un bilan très positif, pour la Podlasie, de l'intégration de la Pologne dans l'Union européenne. Cette intégration, apprend-on au détour de la conversation, est antérieure à 2004 : depuis 1984, une fondation religieuse⁹², à l'initiative du cardinal Józef Glemp, bénéficiant de fonds allemands et américains, intervient dans les régions de l'Est polonais, d'abord pour des travaux d'adduction d'eau et d'assainissement, puis pour le soutien à la création d'activités en milieu rural ; elle continue ses activités qu'elle prolonge par des formations à la gestion d'entre-

92 Fundacja Wspomagania Wsi ; <https://fundacjawspomaganiawsi-pl>

prise et de collectivités locales. Cette fondation, négociée avec le régime communiste, a toujours fonctionné indépendamment de celui-ci et a constitué le centre d'un réseau de développement local. C'est sur cette base qu'à partir de 2004, se sont développés les programmes LEADER. L'actuel directeur du groupe local, Eugeniusz Kowalski, a d'ailleurs fait ses classes d'animateur du développement local au sein de cette fondation.

Le programme LEADER se présente de manière très classique, sous une forme que l'on retrouve dans tous les pays de l'Union. Les fonds européens subventionnent des projets en matière de tourisme — et plus particulièrement d'écotourisme autour des ressources forestières et de la faune sauvage, dont le bison est le représentant le plus emblématique ; ils soutiennent la création d'entreprises (notamment des gîtes, des activités liées au tourisme, etc.) ; et contribuent à développer les services sociaux et culturels. La situation de la Pologne au regard de l'UE est privilégiée car le pays bénéficie encore d'un traitement de faveur : les contreparties nationales s'élèvent de 15% à 30% des fonds européens pour la prochaine campagne (2021-2027).

Cependant, pour Stanisław Derechajło, le principal apport de l'Union européenne n'est pas dans le programme LEADER mais dans les aides de la politique agricole commune (PAC). Pour le vice-maréchal, la PAC a soutenu une véritable révolution agricole dans l'Est polonais : développement du machinisme, agrandissement des exploitations, ouverture des marchés, modernisation des pratiques culturelles. Cet appui a permis un accroissement considérable de la productivité, ce qui a alimenté le développement d'industries agroalimentaires. Plusieurs entreprises se sont implantées, dont des fabricants de compléments alimentaires à partir de la production laitière. Dans ce domaine, la Podlasie assure désormais le tiers de la production nationale.

Pour le vice-maréchal, le vrai problème, ici encore, c'est la diminution de la population agricole. D'un côté, c'est plutôt une bonne chose : la diminution de la main d'œuvre est la conséquence de la mécanisation et de l'accroissement de la productivité ; d'un autre, la dépopulation agricole conduit à la concentration des terres, ce

qui ramène, pour certains, aux mauvais souvenirs de la collectivisation forcée des années 1940-1950.

A un moment où le chantage bélarusse ne s'exerçait pas encore à plein régime, le vice-maréchal exprimait aussi l'importance que revêtait pour lui l'ouverture à l'Est — Bélarus et Ukraine — en raison des liens historiques et mêmes familiaux qui persistent de part et d'autre d'une frontière qui n'a été fixée (et encore, jusqu'à récemment, pas de façon toujours très claire) qu'en 1945. L'accueil des migrants lui semblait une ouverture nécessaire, pour ces raisons de proximité culturelle mais aussi pour répondre au risque de déficit de main d'œuvre.

Au vu des récents événements, il vaut mieux ne rien ajouter.

Les apports pour l'étude

Quatre enseignements principaux nous paraissent pouvoir être tirés de cette étude de cas, s'agissant des territoires « oubliés ».

En Pologne, ces territoires **ne sont pas oubliés**, on peut même penser que nombre de leurs habitants auraient préféré l'être. Ce sont des territoires dans lesquels les mémoires sont vives et continuent d'exercer des pressions sur le présent. Elles se rappellent même sans cesse aux habitants, soit sous la forme du vide béant — c'est le cas de la mémoire juive, de celle du *Yiddishland* et des meurtres de masse ; soit sous la forme du trop-plein qui déborde en permanence, c'est le cas des mémoires ethniques et culturelles qui envahissent régulièrement les relations entre groupes linguistiques et religieux et des mémoires géopolitiques qui envahissent l'espace au sens très concret du terme. L'historien Timothy Snyder, dans un ouvrage publié en anglais en 2003, rappelle, comme s'il parlait d'un âge d'or, les deux siècles de la République aristocratique polono-lituanienne où les clivages étaient sociaux (entre les aristocraties terriennes polonaises, lituanienne et ukrainiennes d'une part et la masse des paysans plutôt ruthéniens), bien plus qu'ethno-linguistiques et religieux : dans la République polono-lituanienne, Juifs, Polonais, Lituanais, Bélarusses, Ukrainiens cohabitaient sans douleur apparente, comme le faisaient les orthodoxes, les catholiques, les calvinistes et les uniates. Il conclut d'ailleurs son étude sur une paix retrouvée aux frontières orientales de l'Europe, grâce, dit-il, à la position, sage selon lui, de la Pologne de ne plus aborder les questions frontalières avec la Lituanie, le Bélarus et l'Ukraine. Il ne pouvait pas prévoir les conséquences d'une réaffirmation des nationalités à l'Est et des réactions violentes du dernier empire subsistant en Europe⁹³.

En même temps, ces territoires de l'Est polonais **sont pris en tension entre la valorisation des mémoires et du patrimoine** — qui peuvent être, on l'a vu, antagonistes — et les exigences de la modernité. D'un côté, les acteurs locaux comme le maire d'Orla ou le député d'origine bélarusse, cherchent, à travers l'entretien du pa-

93 T. SNYDER, *La reconstruction des nations*, op. cit.

trimoine juif et du patrimoine rural de la Ruthénie, à trouver des moyens de faire vivre leur village et leurs petites communautés. Pour eux, le développement de leur territoire peut s'appuyer sur ces atouts, à condition toutefois qu'ils puissent disposer de suffisamment d'alliés pour les valoriser. La question démographique, celle de la présence effective d'habitants et d'acteurs économiques, est décisive. La perte de substance, l'absence de successeurs capables de reprendre le flambeau de la mémoire juive ou ruthène peut se vivre comme dramatique et révèle la très grande fragilité de ces démarches de développement local. La recherche d'alliances extérieures est aussi un élément décisif de la réussite de cette exploitation (sans jugement de valeur) — nous y reviendrons.

Pourtant, simultanément, tout se passe comme si les forces de modernisation souhaitaient, à l'inverse, un territoire le plus vide possible. D'une part, c'est évident, la concentration métropolitaine des emplois et des fonctions supérieures (dont l'éducation, nécessaire pour accéder à ces emplois) est un fait de la modernité, sur lequel, la Pologne, après tant d'autres, a fortement misé, et plus largement, on l'a déjà dit, l'unification européenne ouvre un marché du travail où les actifs de ces territoires principalement agricoles peuvent espérer construire des trajectoires positives pour eux-mêmes. Mais il existe d'autres facteurs qui contribuent à « vider » ce territoire. Le développement et la modernisation agricoles, comme le dit, avec conviction, le vice-maréchal de Podlasie, suppose la concentration des terres, la disparition progressive des petits paysans propriétaires et donc une forte dépopulation rurale. Comme ailleurs en Europe, l'entrée de l'agriculture dans l'âge industriel, après tant d'autres activités humaines, suppose une réduction du facteur humain et, par la vertu de la politique agricole commune, une croissance spectaculaire de la productivité. Enfin, et c'est paradoxal *a priori*, les exigences contemporaines de protection de l'environnement naturel, exigent, à leur limite, que la forêt primaire de Białowieża soit vide d'hommes — hormis les gardes forestiers — et qu'elle ne soit plus d'aucun secours à une quelconque activité humaine, si ce n'est celle de la protection. On le sait bien, les naturalistes le répètent à l'envi — avec juste raison

— une forêt vivante est une forêt vide d'activité humaine, hormis la promenade et la contemplation⁹⁴. Si l'on tire un peu cette logique, son aboutissement est la sanctuarisation de cet espace. La tension avec le Bélarus et la guerre à l'Ukraine rappellent, hélas, à certaines réalités humaines et biologiques⁹⁵, mais l'objectif reste, par delà les guerres ou la qualité de vie des populations : la sauvegarde de la réserve de biosphère pourrait signifier le retrait humain de cet espace remarquable ou du moins sa présence limitée.

Ceci nous conduit à un troisième enseignement, issu de cette contradiction contemporaine entre modernisation et développement local, peut-être plus général et que l'on reprendra dans la conclusion de cette recherche : **les territoires « oubliés » ne sont pas « oubliés ». Ils se trouvent à un point de tension, et de contradictions entre l'usage de différentes ressources, celles de la main d'œuvre et celle des ressources naturelles.** L'évolution des productions économiques de la Podlasie nous montre qu'il s'agit d'extraire de ce territoire le plus de ressources possibles, mais que l'extraction de ces ressources demande une réduction progressive de la main d'œuvre pour intensifier la possibilité d'extraire les ressources primaires. Face à cette tendance, le maintien de population sur place, pour assurer une vie locale qui ne soit pas uniquement dirigée vers l'exploitation des ressources du territoire, apparaît presque comme un obstacle susceptible de gêner la logique du développement. Ainsi, trop d'agriculteurs nuisent à la mécanisation et à la rationalisation de la production agricole ; trop d'habitants risquent de limiter les possibilités de développement de la production d'électricité éolienne ; trop de riverains risquent de contrarier les efforts de protection de la forêt primaire et de la faune sauvage. Nous sommes ici, face à une impasse : la modernité, capitaliste ou écologiste, tend vers une présence humaine limitée dans certains types d'espaces où les densités sont déjà faibles et les ressources naturelles abondantes ; les habitants qui demeurent souhaitent pouvoir bénéficier et vivre des res-

94 B. MORIZOT, 2020, *Raviver les braises du vivant*, Actes Sud.

95 La construction d'un mur le long de la frontière polono-biélorusse entrave les mobilités animales dans la forêt.

sources du territoire. Il ne s'agit pas, à l'évidence, du même régime d'exploitation. Comment concilier les deux ? Le cas polonais n'apporte pas de réponse.

Le dernier enseignement relève, plus précisément, du développement local, au sens classique du terme, c'est-à-dire une construction, locale, sans doute idéalisée dans laquelle le bien-être des populations résidentes (ou usagères) s'inscrit dans une exploitation — osons le mot — durable des ressources du territoire : en l'occurrence, ressources patrimoniales, naturelles, historiques et agricoles. Nos interlocuteurs témoignent tous de l'importance de trouver des alliés et de tisser des réseaux. Il est même impressionnant de constater à quel point les deux démarches — celle de Orla et celle de Białowieża — se révèlent, pourrait-on dire, mondialisées. Chacun construit ses réseaux : réseaux du patrimoine juif mondial, réseaux académiques, réseaux des communes forestières, ... Ainsi voit-on se profiler deux mondialisations qui se trouvent en tension : une mondialisation du capitalisme vert, et une mondialisation des usages, dans laquelle ce sont les habitants des territoires « hors jeu » qui revendiquent la possibilité d'un mode d'existence spécifique. Ces deux mondialisations ne sont pas moins « mondiales » l'une que l'autre, mais elles s'opposent, pour l'instant trait pour trait : extraction et dépopulation d'un côté ; exploitation et présence humaine de l'autre. Le plus intéressant, dans ce dilemme, est que les politiques publiques — européennes et nationales — prétendent soutenir les deux en même temps. C'est ce qui permet au Ministère polonais des fonds européens d'afficher simultanément, l'objectif de concentration agricole et de développement local. Comment faut-il le comprendre ? Dans l'esprit des décideurs polonais ou européens, il ne peut s'agir de deux modèles exclusifs l'un de l'autre ; s'agit-il dès lors de ménager des niches permettant au modèle de l'exploitation de cohabiter avec celui de l'extraction ? Si c'est le cas, quel est le modèle économique qui assure aux habitants (pour autant qu'il en reste) l'ordinaire pour vivre : le tourisme et ses retombées dans le cas de l'exploitation ? La rémunération pour services rendus à la planète dans le cas de l'extraction ? Evidemment, il doit exister une troisième voie.

**CONCLUSION
GÉNÉRALE
LES LEÇONS D'UN
DÉTOUR EUROPÉEN**

Que retenir de ce détour européen ? Quelles sont les principales conclusions transversales que nous permet de tirer ce projet de recherche ?

Nous présentons les principales conclusion en trois temps. Tout d'abord, nous répondons aux deux questions de recherche initiales :

- quelle est la nature, l'intensité et l'intentionnalité des discours politiques, savants et administratifs sur la fracture dans chacun des pays ?
- quels sont les outils mis en place au nom de la lutte contre ces fractures ?

Ensuite, nous dressons quelques pistes prospectives sur les liens entre territoires et politique que permet d'envisager ce travail de recherche. Par ailleurs, nous nous interrogeons sur l'opportunité que peuvent représenter les transitions écologiques pour ré-ancrer ces territoires dans des systèmes d'échanges.

Agir contre le mécontentements ou les inégalités ? De l'usage politique des fractures territoriales

Les débats sur les fractures sont très variables quant à leur intensité. En Espagne, le débat territorial est brûlant. Alors que le pays est marqué depuis plusieurs décennies par des mouvements autonomistes ou indépendantistes, l'Espagne intérieure est gagnée à son tour par des mouvements qui réclament une prise en charge spécifique de certaines portions du territoire. Cette spécificité revendiquée n'est plus culturelle ou nationale, mais socio-territoriale. En Italie, après avoir beaucoup agité, les débats inter-régionaux semblent être moins vifs qu'au début des années 2000 quand de nombreux responsables politiques du Nord voulaient faire sécession. La ligue n'est plus uniquement celle du Nord. Mais après la crise du COVID-19 qui a montré que la régionalisation d'une partie du système de santé n'avait pas permis aux régions du Nord de protéger très efficacement sa population, le sujet reste sensible, toujours prêt à retrouver une forte actualité. En Pologne, les déséquilibres inter-régionaux font l'objet d'une moindre politisation.

Dans ce pays, les débats sur la manière d'allouer et de redistribuer les ressources sont principalement guidés par des questions sur les valeurs (notamment sur la famille) : cela minimise de ce fait la place du territoire comme « instrument » des débats politiques polonais.

Dans tous les cas, notons que l'intensité des débats n'est pas corrélée à la mesure des déséquilibres inter-régionaux. En effet, si les argumentaires « territoriaux » répondent à des enjeux de court terme de la compétition électorale, ils s'inscrivent également dans le temps long de la construction des Etats et des Nations. En Italie, évoquer la question du « Mezzogiorno » ou considérer les problèmes spécifiques de développement des montagnes, cela ne revient pas seulement à identifier des difficultés spécifiques : cela revient à réinterroger les « ratés » de l'Unité. En Espagne, le centralisme est considéré par une grande partie de la gauche comme un reliquat regrettable du franquisme. En Pologne, l'Etat n'est ni une union ancienne de nationalités comme en Espagne, ni une fusion plus récente d'Etats comme en Italie : l'Etat actuel est né d'un seul tenant, à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, plus à l'Ouest que la République qui la précédait. Son unité se nourrit d'une histoire idéalisée des « résistances » et des « rémanences », et, bien sûr, de la place devenue très majoritaire du catholicisme⁹⁶.

Cet usage politique différencié des déséquilibres inter-régionaux, tant dans le temps court des joutes électorales et des débats parlementaires que dans le temps long de la construction des Nations, explique pourquoi les figures territoriales mobilisées sont spécifiques à chaque pays. Pour l'Union européenne, dans le cadre de sa politique de cohésion territoriale, les « espaces à problèmes » se définissent principalement par un écart à la moyenne en matière de produit intérieur brut. Ce critère n'est nullement repris dans les débats nationaux ! En Italie, les « aires internes » sont définies en fonction de la distance aux équipements publics majeurs, universités, hôpitaux et gares. Cela conduit à identifier des zones montagneuses et à s'écarter résolument d'une lecture « Nord-Sud ». En Espagne, c'est le « vide » qui obsède. Les espaces à problèmes sont

96 P. ORY, *Qu'est-ce qu'une nation ? Une histoire mondiale*, Paris, France, Gallimard, 2020

donc déterminés par la démographie. En Pologne, où le débat est plus technique que politique, c'est une batterie d'indicateurs socio-économiques qui permet d'établir une « cartographie d'interpellation » à destination des acteurs locaux. Ces derniers sont invités à se pencher sur une série de difficultés : les effets de la désindustrialisation, le faible niveau de formation, le déclin des services aux habitants ou encore les difficultés environnementales. Bref, dans les trois pays, la définition des « questions territoriales » s'explique par la nature des problèmes rencontrés par l'Etat. En ce sens, ce sont bien des travaux statistiques, au sens étymologique du terme de « traitement de données pour l'Etat », qui président à ces politiques territoriales. En effet, ces travaux visent à définir des problèmes qui expriment le « souci de soi » de l'Etat⁹⁷. Ces problèmes sont en partie « réels » bien sûr (le chômage, la déprise démographique, les difficultés d'accès à l'éducation ou au soin, ...) : toutefois ils ne sont érigés en « problèmes publics » (de manière différenciée selon les Etats) qu'en ce qu'ils permettent aux Etats de formuler une « réponse publique ».

Si dans les différents pays européens, les Etats formulent des « problèmes territoriaux » différenciés, notons qu'aucun des trois pays visités ne propose vraiment une « approche macro-régionale » des difficultés. Est de la Pologne, Sud de l'Italie ou Espagne intérieure : aucun Etat ne se risque plus à proposer d'identifier de telles grandes régions comme enjeu national. L'Union européenne propose cette géographie dans le cadre de la territorialisation de ses politiques régionales. Les Etats s'y refusent. Ils préfèrent identifier des strates de villes, des catégories particulières, bref, de multiples « micro-situations ». On peut faire l'hypothèse d'un partage des rôles entre l'Union et les Etats-membres : l'Union européenne propose à bas bruit un mécanisme pensé pour réduire les inégalités régionales, tandis que les Etats proposent à grands renforts de communication de répondre aux mécontentements des acteurs locaux par une multiplication des dispositifs qui manifestent sa sollicitude.

97 Selon la formule utilisée par P. BEZES, *Réinventer l'État: les réformes de l'administration française*, 1962-2008, 1^{re} éd, Paris, Presses universitaires de France, 2009

Une grammaire européenne du développement local

Les discours sur la fracture ont des effets : ils se traduisent par une production de textes, de cartes, de rapports, mais aussi une distribution de moyens pour les collectivités publiques, les entreprises et le « tiers-secteur », l'allocation de personnels pour mettre en œuvre des projets, le déploiement de protocoles et de méthodes pour dépasser les difficultés rencontrées.

Si les discours sur les « oubliés » varient beaucoup d'un pays à un autre, rien de tel pour les outils. Nous avons observé une très grande ressemblance des moyens mis en œuvre. Cette convergence des outils ne se lit pas tant « par le haut » puisque les sigles, les organigrammes, les circuits de distribution des fonds sont divers et conduisent au constat d'une irréductible complexité et à l'observation de différenciations infinies. Mais quand on regarde « par le bas », par les familles d'outils qu'actionnent les acteurs locaux, quatre apparaissent toujours actionnées, même si dans des proportions variables.

Le premier outil est bien sûr l'Etat-Providence et les services publics. Cette aide à bas bruit des Etats a toujours un caractère « territorialement redistributif » au profit des territoires « perdants ». En effet, puisque les cotisations et impôts, pour les entreprises comme pour les personnes, sont globalement dépendantes des capacités contributives, les territoires riches – de personnes ou d'entreprises – reversent de manière invisible aux régions pauvres. Ce reversement s'opère par les diverses branches des systèmes sociaux – retraite et chômage notamment – comme par les dépenses en services publics (éducation, santé, culture, etc.). Laurent Davezies en a fait la démonstration⁹⁸. D'autres ont montré que le caractère redistributif au bénéfice des territoires « pauvres » se repère dans différents pays européens⁹⁹. Des débats infinis se posent sur la bonne « granulométrie » de distribution des équipements

98 L. DAVEZIES, *L'Etat a toujours soutenu ses territoires*, op. cit.

99 A. RODRÍGUEZ-POSE, « The revenge of the places that don't matter (and what to do about it) », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 11, n° 1, 2018, p. 189-209

publics : combien faut-il d'enfants pour ouvrir une école sachant qu'un trop faible nombre d'enfants peut nuire à la diversité des enseignants ? En Aragon, le curseur est poussé loin en faveur de la distribution territoriale fine puisqu'une école peut ouvrir à partir de quatre enfants. Italie et Pologne font d'autres choix. Mais quoi qu'il en soit, l'effet territorial de l'Etat-Providence profite à nos territoires oubliés. A n'en pas douter, cela constitue une singularité européenne¹⁰⁰ de l'aménagement du territoire.

Le deuxième ingrédient est constitué par les infrastructures lourdes : routes, voies ferrées, ponts, réseau de télécommunication, etc. le rythme diffère d'un pays à l'autre, puisque la part des investissements « nouveaux » dans les infrastructures tend, passer un certain seuil, à diminuer puisque des sommes plus importantes doivent être mobilisées pour la maintenance des réseaux existants¹⁰¹. Le pic italien d'investissement s'opère entre les années 1960 et 1990, en Espagne, il s'opère entre 1990 et 2008, en Pologne, la décrue s'amorce seulement actuellement. Cette mécanique financière des réseaux explique aussi le sentiment d'abandon : les inaugurations de gares ou de ponts se font plus rares quand le réseau est déjà bien étendu, alors même que la dépense publique en matière d'infrastructures reste constante – voire augmente en valeur absolue.

Le troisième ingrédient est l'attractivité vis-à-vis du « capital mobile ». Des débats infinis agitent les spécialistes de développement économique sur la pertinence de ces politiques d'attractivité¹⁰². Faut-il immobiliser des sommes publiques importantes pour attirer les entreprises à coût de zones d'activités prêtes à l'arrivée d'usines et d'entrepôts, de promotions publicitaires ou encore de mise en valeur d'équipements culturels ou sportifs « différenciants » ? Le débat porte d'ailleurs plus sur la nature des investissements à concéder dans cette stratégie, que sur son utilité elle-

100 B. PALIER, « L'Europe et les États-providence », *op. cit.*

101 G. DUPUY, « Fracture et dépendance: l'enfer des réseaux? », *Flux*, vol. 83, n° 1, Métropolis, 2011, p. 6-23

102 L. HALBERT, « Les deux options métropolitaines des politiques de développement territorial », *Annales de géographie*, vol. 689, n° 1, 15 mars 2013, p. 108-121

même. En effet, dans les territoires que nous avons visités, nous avons vu des entrepôts, des usines ou des bureaux récemment implantés d'entreprises extérieures aux territoires. Il faut donc être prêt à les attirer, même si les acteurs locaux concèdent eux-mêmes qu'ils ne savent pas bien si le choix d'installation dépend des dépenses locales concédées pour « être attractifs » ou si ce choix n'obéit pas seulement à des critères comptables ou stratégiques des entreprises totalement indépendants de leurs politiques locales.

Le quatrième ingrédient est « *l'activation de la société locale* ». Elle consiste à renforcer les compétences locales, à aider les projets des entreprises, à susciter de nouvelles dynamiques entrepreneuriales liées aux ressources locales dans l'agriculture, la culture, les services aux habitants, etc. Dans notre rapport, nous avons montré de nombreux exemples de telles démarches. Les ressemblances entre ces démarches sont d'autant plus frappantes qu'une même grammaire européenne s'est diffusée, entraînant une homogénéisation des méthodes. Dans tous les cas, les réussites sont basées sur deux éléments : le premier est que les projets locaux qui « gagnent » sont toujours construits grâce à l'immersion dans des réseaux à moyenne ou longue portée (pour la mise en valeur du patrimoine, le tourisme, l'architecture, l'agriculture innovante, etc.), le second est qu'il existe un réseau d'acteurs qui possèdent les codes du développement local « européen », dans les associations *ad hoc* bien sûr, mais aussi chez les élus locaux, les entrepreneurs ou encore les membres d'associations locales. On retrouve un tel habitus dans les trois pays. L'antériorité italienne dans le domaine est assez incontestable. Pour les territoires ruraux, ces compétences sont inégalement réparties : cela conduit à mieux aider ceux qui ont les capacités à intégrer ces exigences des bailleurs de fond.

Une des principales difficultés de ces mécanismes de développement local est qu'elle réduit les inégalités territoriales d'accès au service, mais ne s'attaque pas aux inégalités socio-économiques.

Deux pistes prospectives

Le territoire contre la politique ?

En 1967, Lipset et Rokkan, deux politologues, publient un ouvrage intitulé *Party systems and voter alignments : cross-national Perspective* (Free Press)¹⁰³. Ils y énoncent la théorie de l'émergence de quatre clivages majeurs selon deux axes conflictuels : fonctionnels et territoriaux. Les clivages territoriaux s'expriment entre centre et périphérie, entre urbain et rural. Les clivages fonctionnels s'expriment dans les rapports entre Eglise et Etat puis entre propriété et travail. Leur intuition est que les clivages territoriaux déclinent progressivement au profit des clivages fonctionnels.

Force est de constater le retour des clivages territoriaux ! Non, certes, de manière systématique et toujours dominante, mais ils restent bien présents, souvent utilisés pour mobiliser. L'Espagne nous montre peut-être l'exemple le plus abouti d'usage de la question territoriale au sein des débats politiques. Nous avons évoqué le « parti de Terruel » : qu'est-il sinon un mouvement de marchandage territorial des subsides de l'Etat ? Nous pourrions nous rassurer en pointant une singularité espagnole, fille des débats incessants depuis la mort de Franco sur la juste place à accorder aux « nationalités ». Mais, dans les autres pays également, on retrouve l'émergence de forces politiques non orientées vers l'expression de visions du monde singulières mais uniquement conçues pour obtenir un partage plus favorable des ressources de l'Etat. En France, ce sont principalement les associations d'élus locaux, qui, avec le Sénat, jouent ce rôle. Elus de banlieue, des montagnes, des ruralités, des petites villes des outre-mer multiplient les concours de plainte et les justifications de traitement plus favorable. Cette situation empêche peut-être en France l'émergence de partis uniquement défenseurs d'une place dans le système de redistribution publique¹⁰⁴. Elle ne masque pas les tentatives de contournement

103 S. M. LIPSET et S. ROKKAN, *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*, New York, Free Press, 1967

104 J. GARDIN, « La construction discursive des marges. Une étude de cas à partir du mouvement des « bonnets rouges » bretons de 2013 », *Bulletin de l'association*

ment de la question politique par le territoire.

La contribution aux transitions écologiques

La transition écologique apparaît dans les trois pays comme une piste intéressante pour penser autrement les leviers du développement des territoires. Les espaces à faible densité sont propices pour le développement de nouvelles formes d'agriculture, pour l'installation d'énergies renouvelables et pour la préservation de la biosphère. Trois voies s'ouvrent pour ces territoires grâce à la transition écologique :

- la première voie est celle d'un approfondissement « écologique » du développement local, désormais classique, de ces territoires ruraux. La mise en valeur de l'agriculture, du tourisme, du patrimoine local etc. doit s'accompagner d'un souci plus grand de leur dimension environnementale. On en attend à la fois un surcroît d'emploi (notamment dans l'agriculture), de solidarité locale (pour l'alimentation et l'énergie) et d'attractivité (grâce à un mode de vie offert plus « sain »). La transition écologique apparaît alors comme un moyen d'approfondir le développement local par une mise en valeur plus « vertueuse » des ressources et par un accroissement des débouchés de ces productions « vertueuses » sous l'effet des modes de vie et/ou des normes ;
- la deuxième voie est celle d'une (ré-)intégration en tant que périphérie dominée du système productif. En effet, les filières de l'agriculture biologique, des énergies renouvelables ou encore de la gestion des ressources naturelles peuvent être en partie contrôlées par des grands groupes capitalistiques. En ce sens, les territoires « oubliés » ne le sont plus : ils redeviennent des maillons d'un système. En Espagne, nous l'avons vu, cette situation dans le domaine énergétique est le moteur de nombreux mouvements sociaux dans l'Espagne vide ;

de géographes français. Géographies, vol. 94, n° 3, Association de géographes français, 2017, p. 560-574. Dans cet article, Jean Gardin propose une réflexion très intéressante sur le mouvement des Bonnets rouges bretons. Il voit en ce mouvement une potentielle tentative de dépolitisation sous couvert d'attachement au territoire.

- A ces deux premières voies, non exclusives l'une de l'autre puisqu'elles décrivent deux mouvements observables simultanément dans nos trois terrains, on peut en esquisser une troisième, encore balbutiante. La troisième voie de transition écologique ne s'appuierait non uniquement sur une stratégie « bottom up », ni simplement sur une dynamique de marché mais tenterait de définir comment ces deux mouvements endogènes et exogènes re-définissent les contributions respectives des territoires aux transitions essentielles. Cette troisième voie exigerait une capacité des Etats (ou des régions, peu importe, en tout cas de l'acteur public à une échelle supra-locale) à différencier les trajectoires locales de transition écologique (donc à avoir un projet pour les territoires), et à s'immiscer dans les dynamiques entrepreneuriales de la transition. Comme aux heures glorieuses de l'aménagement du territoire, cela reviendrait à imaginer non pas un Etat « contre » le marché, mais un Etat exigeant pour le marché, les acteurs locaux ... et lui-même.

ANNEXES

ANNEXE 1 : PERSONNES RENCONTRÉES

Rencontres préalables au travail de terrain :

Philippe Cichowlaz, chef du pôle politique de cohésion européenne, ANCT

Anna Geppert, professeure d'urbanisme et d'aménagement, Sorbonne Université

Lydia Coudroy de Lille, professeure de géographie et d'aménagement, Université Lumière Lyon 2

Nacima Baron, professeure de géographie, Université Gustave Eiffel

Dominique Rivière, professeure de géographie, Université de Paris.

Marek Chmielewski, Maire de la commune d'Orla (Pologne)

Entretiens tenus en Espagne :

Raquel Pardos, Maire de Gallocanta

Enrique Cartiel, Maire d'Anento

Javier Mañas, Propriétaire d'un hôtel-restaurant à Gallocanta, militant du développement local

Lucía Sevilla et Silvia Benedí, Asociación para el Desarrollo Rural Integral de las tierras del Jiloca y Gallocanta (association pour le développement local)

José Manuel Aranda Lassa, Maire de Calatayud et sénateur, parti populaire

Vicente Pinilla, professeur d'économie et directeur de la chaire de développement et créativité, Université de Saragosse

Diego Bayona, Directeur Général de l'Environnement Naturel et de la Gestion Forestière du gouvernement d'Aragon

Joaquin Olona, Conseiller agriculture et environnement au
gouvernement régional

Diego Loras, membre du mouvement Teruel Existe et assistant
parlementaire

Álvaro Blasco, Maire de Daroca

Carlos Gómez, Directeur du Bureau de l'Aragon à la commission
européenne, Bruxelles.

Sara Bianchi, Coordinatrice du réseau Southern Sparsely
Populated Areas

Entretiens tenus en Italie :

Gabriele Pasqui, professeur en politique urbaine et en charge du
projet Territoires fragiles, Ecole Polytechnique de Milan

Arturo Lanzani, géographe expert sur les « shrinking and crisis
territories » en Italie, Ecole Polytechnique de Milan

Paolo Pileri, urbaniste, expert en “slow mobility” dans les
territoires marginaux, Ecole Polytechnique de Milan

Emanuele Cesare, géographe, Université du Piémont Oriental
(UPO)

Paolo Carrà, exploitant de riz et Directeur de « Ente Nazionale
Risi » (Autorité nationale de riz)

Francesca Silvia Rota, Institut de recherche sur la croissance
économique durable du Conseil national de la recherche d'Italie

Cristina Bargerò and Maria Cristina Migliore, IRES Piemonte
(Institut de recherche économique et social du Piémont)

Entretiens tenus en Pologne :

Marek Chmielewski, maire de la commune d'Orla (Pologne)

Stanisław Derechajło, vice-maréchal de la Voïvodie et maire de Boćki de 1989 à 2017

Eugeniusz Kowalski, Président du groupe d'action locale de Białowieża (groupe qui elabore les strategies du developpement local et les budgets)

Eugeniusz Czykwini, député de Podlasie depuis 1989 (avec quelques courtes interruptions).

Wioletta Dabrowska, responsable du service de la planification territoriale dans la Voïvodie de Podlasie

Ewa Malik-Kapler, Ministère des fonds de développement et de la politique régionale

ANNEXE 2 : DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES TERRAINS D'ÉTUDE

	Nombre d'habitants en 2019
Espagne (NUTS 0)	46,9 millions
Aragon (NUTS 2)	1,3 millions
Zaragoza (NUTS 3)	968 049
Italie (NUTS 0)	59,8 millions
Piémont (NUTS 2)	4,3 millions
Vercelli (NUTS 3)	170 493
Pologne (NUTS 0)	37,9 millions
Podlaskie (NUTS 2)	1,6 millions
Bialystok (NUTS 3)	505 188

Source : Eurostats

	PIB par habitant en 2019 (standard de pouvoir d'achat par habitant)	Densité en 2019 (hab/km2)	Part des moins de 20 ans en 2016 (%)
	28 400	93,8	19,6%
	30 800	27,9	18,8%
	N/A	56,3	19,1%
	29 800	201,5	17,8%
	31 800	173,2	16,6%
	NA	82,9	15,5%
	22 700	123,6	20,2%
	16 400	57,5	19,7%
	NA	98,7	19,7%

**LES AUTEURS
ET LES AUTRES
MEMBRES DE
L'ÉQUIPE DE
RECHERCHE**

Philippe Estèbe, diplômé de Sciences Po Paris et docteur en sciences politiques et en géographie, est directeur d'études dans la Coopérative Acadie depuis 1995 et a enseigné au CNAM et à Sciences Po.

Xavier Desjardins est géographe et urbaniste. Il est professeur en aménagement de l'espace et urbanisme à Sorbonne Université et membre du laboratoire Médiations – Science des lieux, science des liens. Il est directeur d'études au sein de la coopérative Acadie. Il est notamment l'auteur de *Planification urbaine* (2020, Armand Colin), *Urbanisme et mobilité* (2017, Éditions de la Sorbonne), *L'aménagement du territoire* (2ème édition en 2021, Armand Colin). Il a codirigé avec Martin Vanier et Stéphane Cordobes *Repenser l'aménagement du territoire* (2020, Berger-Levrault).

PRÉSENTATION DES AUTRES MEMBRES DE L'ÉQUIPE DE RECHERCHE

Adrián P. Gómez Mañas est doctorant contractuel en urbanisme et aménagement du territoire à Sorbonne Université, au sein du laboratoire Médiations.

Agim Kercuku est architecte, docteur en urbanisme (IUAV di Venezia). Depuis 2018, il est chercheur au Politecnico di Milano. Il a notamment codirigé *Territory in crisis. Architecture and Urbanism Facing Changes in Europe* (Jovis, 2015) et *Spatial Tensions in Urban Design* (Springer, 2021).

Joanna Koszewska est architecte urbaniste, docteur en ingénierie et sciences techniques (architecture et urbanisme), ingénieur maître en architecture de Sorbonne Université et Polytechnique de Varsovie. Ses travaux de recherche traitent des problèmes de l'urbanisme contemporain. Elle est enseignante universitaire en architecture et consultante.

Louna Villain, diplômée de Sciences-Po Grenoble et de l'École d'urbanisme de Paris, est consultante à la coopérative Acadie depuis septembre 2020.



GOVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

PUCA

plan
urbanisme
construction
architecture

Quelle politique pour les territoires « oubliés » ou « hors-jeu » ? Dans cette recherche, il ne s'agit pas de mesurer l'intensité de l'oubli ou des difficultés de différents territoires par rapport à une hypothétique « norme » territoriale nationale. Cette recherche vise à analyser les processus socio-politiques de construction des discours sur les fractures territoriales à l'échelle des Etats et à comparer les remèdes que la puissance publique souhaite consacrer à la résorption de celles-ci. En Italie, en Espagne et en Pologne, les discours sur les fractures territoriales sont très différents, tant en raison du court terme de mécontentements localisés que du long terme de la construction des Etats. Mais n'observe-t-on pas une homogénéisation des outils d'aménagement, notamment sous l'influence des politiques régionales de l'Union européenne ? Et qu'attendre de la transition écologique pour faciliter l'identification et la promotion de nouvelles fonctions à ces territoires ?

Organisme national de recherche et d'expérimentation sur l'urbanisme, la construction et l'architecture, le Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA, développe à la fois des programmes de recherche incitative, et des actions d'expérimentations. Il apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

