

Spécificités et problèmes de développement dans les espaces à faible densité

Christian Mignon

Les « espaces à faible densité » humaine couvrent une superficie importante du territoire européen. Ils y occupent aussi une place particulière. Confrontés aux régions encadrantes plus fortement occupées, ils jouent un rôle différent, celui de « périphéries » moins actives. Leur moindre peuplement est le fruit de l'histoire, d'un recul démographique plus ou moins ancien, plus ou moins accentué qui signale, dans le passé, la difficulté à s'intégrer au monde contemporain des pays urbanisés, et, aujourd'hui, se traduit, dans bien des cas, par un certain retard économique et social. Il convient de s'interroger sur les moyens de leur développement.

Les différentes équipes qui composent le Pôle « Territoires sensibles » y travaillent en commun, et livrent, ici, quelques-uns de leurs résultats. Faute de place, elles ne pouvaient prétendre présenter un bilan exhaustif de leurs recherches, et ont choisi d'aborder le problème par le biais de trois exemples sélectionnés pour leur caractère fédérateur et leur portée générale, en veillant à ce que ces simplifications n'altèrent pas le sens du propos.

Encore faut-il, au préalable, préciser les contours du sujet, souligner sa portée, en un mot « planter le décor ».

Que doit-on entendre, tout d'abord, par « espace à faible densité » ? Et, en quoi, ceux-ci, en conséquence de leur faible densité, démontrent-ils des caractères spécifiques qui les distingueraient d'autres espaces et justifieraient ainsi, dans la perspective du développement, une appro-

che particulière ? Il convient donc, au départ, de tenter une définition.

Territoires à faible densité : essai de définition

L'exercice est difficile, hasardeux. Nous l'aborderons, pour plus de sûreté, sous un angle double : celui des chiffres d'une part, celui plus qualitatif, de leur nature et des traits distinctifs de ces espaces, d'autre part.

- *Une définition numérique des espaces à faible densité, celle qui déterminerait un seuil chiffré précis, au-dessous duquel se tiendraient les territoires qui nous intéressent, paraît des plus hasardeuse.*

La basse densité se fixe-t-elle à moins de 10 habitants/km², ou à 1, ou bien 30 ? Vise-t-on le quasi-vide saharien ou, de façon moins extrême, des campagnes médiocrement peuplées dont les densités seraient inférieures à la moyenne ? En fait, la réalité du faible peuplement est toute relative : ainsi, les rares secteurs qui, aux Pays-Bas, rassemblent moins de 50 hab./km² paraissent-ils « déserts », tandis qu'avec 5 hab./km² les plateaux brésiliens du Mato Grosso sont considérés aujourd'hui comme correctement peuplés... Vieux problème, épineux, et que nous ne chercherons pas à résoudre ici. Bornons-nous en nous référant au cas français et dans le seul but de fixer, par commodité, un ordre de grandeur, d'indiquer des valeurs inférieures à 20 ou 25 hab./km².

Christian Mignon

CERAMAC
Université
Blaise Pascal
29 bd Gergovia
63037
Clermont-Ferrand

En définitive, les espaces à faible densité peuvent être isolés d'une manière négative, mais plus opérationnelle, en les distinguant des milieux « normalement » peuplés, ce qui exclut deux grandes catégories d'espaces ruraux :

– Les campagnes périurbaines aux populations denses, revivifiées par les résidents pendulaires aux abords des villes. Par opposition, les espaces à faible densité apparaissent comme des campagnes « profondes », à l'écart des grandes agglomérations : mal encadrés par un réseau local de trop petites unités urbaines, ils souffrent d'un déficit dans les relations ville-campagne.

– Les campagnes « pleines », fortement humanisées, qui ont su diversifier leurs activités et retenir des populations nombreuses. On les rencontre, par exemple, en Bretagne, en Vendée et au-delà sur une bonne partie des franges océaniques de l'Europe, des Flandres au nord-ouest de la Péninsule ibérique.

Entre ces régions rurales bien peuplées, les espaces à faible densité apparaissent comme une sorte de « reste ».

Sur la carte, on identifiera notamment, dans ce cas, les moyennes montagnes... mais pas toutes : les massifs rhénans, par exemple, sont très densément occupés. À l'inverse, des territoires non montagnards peuvent aussi bien souffrir de basses densités comme les pays de la Haute-Saône ou les plateaux meusiens...

À l'échelle européenne, se dessine finalement une ample diagonale continentale qui s'allonge du NE vers le SW, depuis le pied des Vosges jusqu'aux Pyrénées, recouvrant au passage l'énorme ensemble du Massif central, et se prolongeant au-delà au cœur de la Péninsule ibérique, des Castilles à l'Extremadure et aux franges intérieures du Portugal.

Détachés de cet axe médian, d'autres secteurs apparaissent tout aussi pauvrement peuplés, au Nord comme au Sud : des montagnes grecques aux hauteurs de l'Écosse ou de la Scandinavie.

En somme, une bonne partie de l'Europe occidentale appartient au domaine des basses densités. On notera, d'ailleurs, que les moyennes montagnes, malgré les exceptions, y occupent une place fondamentale et que le Massif central français, par son étendue, en constitue une pièce essentielle et une sorte d'archétype.

Le phénomène est à la fois européen et remarquablement représenté dans le Massif central qui nous intéresse particulièrement : c'est, pour beaucoup, cette double appartenance qui a guidé notre choix d'un tel sujet.

Ainsi délimités, les espaces à faible densité ne sont pas pour autant clairement définis. Qu'offrent-ils de particulier, dans leur nature même, qui les distingue des autres territoires ruraux mieux peuplés ?

■ *Une définition qualitative ne peut se fonder que sur un caractère dominant, assez généralement représenté, et qui singularise simplement ces territoires.*

Il apparaît, de ce point de vue, que les espaces à faible densité présentent en commun une singularité majeure, celle d'afficher des tendances spontanément récessives, affirmées de longue date bien que depuis des époques inégalement anciennes. Dans la plupart des cas, la tendance au déclin se manifeste sur trois plans principaux, liés entre eux :

Récession démographique, souvent la plus sensible, la plus lourde de conséquences, et à l'origine même des faibles densités que l'on constate aujourd'hui. La population résiduelle continue à se réduire, faute de vitalité suffisante sur place, faute d'influx urbain stimulant à proximité. Ces régions qui échappent au « renouveau des campagnes » sont, en premier lieu, marquées par un grave déficit humain et leur société toute entière s'en trouve désorganisée ;

Récession économique, tout aussi grave, que caractérise le déclin régulier des activités. L'agriculture restée souvent essentielle sinon exclusive, perd inéluctablement des exploitants, sans qu'émergent en relais des fonctions non-agricoles d'importance assez notable pour compenser le recul de l'emploi. Parallèlement, les services s'affaiblissent au rythme de la dépopulation, comme les commerces souvent moribonds. L'école, la santé, l'isolement deviennent, chaque jour davantage, des préoccupations grandissantes ;

Récession de l'emprise humaine et détérioration souvent du paysage humanisé résultent enfin du recul de l'occupation du sol par les agriculteurs. Ces pays de « pâturages et de forêts » craignent parfois de se « fermer » devant le progrès de la friche et des bois. On redoute dans certains cas que « l'arbre chasse l'homme ».

Au total, ces espaces à faible densité sont, le plus souvent, des « pays malades », des territoires fragiles dont les forces déclinent peu à peu. Ces déficiences spontanées, sensibles de longue date, ont été aggravées considérablement au cours des dernières décennies alors que les concurrences s'exacerbaient dans le contexte d'une économie libérale de plus en plus ouverte. Tandis que les hommes et les richesses tendent à se concentrer dans quelques foyers privilégiés, les zones faibles sont, elles, dépouillées et s'appauvrissent encore un peu plus.

Trop affaiblies pour trouver en elles-mêmes les forces pour se sauver, ces régions sont aussi privées du recours extérieur des influences urbaines qui arrivent très amorties. On est donc en présence d'une sorte de processus cumulatif du déclin, d'un cercle vicieux qui ne saurait être rompu sans une intervention extérieure déterminée. Plus que d'autres sans doute, les espaces à faible densité voient leur avenir lié à une politique volontariste de développement.

La problématique du développement des espaces à faible densité

Peut-on entretenir l'espoir d'un redressement de territoires qui déclinent « naturellement » et qui, dans bien des cas, sont déjà exsangues ?

Faudrait-il renoncer, laisser faire et « oser le désert », en considérant qu'il serait vain de contrarier une tendance profondément inscrite dans la mécanique libérale qui condamne irrémédiablement les espaces affaiblis ? Ou bien, au contraire, au nom d'une certaine justice territoriale, doit-on tenter le développement ? La solution appartient à chacun, selon sa philosophie, et la décision aux politiques. En fait, le choix ne peut se justifier qu'en se fondant sur la réponse à une autre question, préalable.

– Le développement est-il possible ? Et si oui, de quelles façons ?

À cette interrogation initiale, on répondra que le déclin continu de ces régions n'a rien d'inéluctable, même dans le contexte actuel de métropolisation croissante.

Les faits eux-mêmes peuvent parfois en administrer la preuve. L'exemple des hauts plateaux

de l'Aubrac, au sud des Monts d'Auvergne, en fournit une démonstration. La crise de l'après-guerre y a été particulièrement sévère, ruinant sans recours le système fromager traditionnel, précipitant les jeunes vers l'émigration parisienne, jusqu'à ne tolérer qu'une population résiduelle, à peine une dizaine d'habitants au km². Pourtant, avec très peu d'hommes, l'Aubrac a depuis retrouvé une vitalité économique que l'on cite souvent en exemple : élevage-viande dynamique, diversification touristique et même industrielle autour du bourg de Laguiole. Dans des conditions difficiles, un milieu naturel très rude, l'Aubrac a su se réadapter à un contexte de basse densité. Une ombre demeure cependant. La population, bien que rajeunie, reste très faible et ne connaît pas encore de véritable redressement.

Le cas des Préalpes de Provence complète le précédent et montre qu'à partir d'une situation jugée désespérée, le retour à un équilibre démographique et social n'est pas hors d'atteinte. En effet, dans les années 70, la région semble moribonde, épuisée par plus d'un siècle de dépopulation que rien ne paraît pouvoir enrayer et qui laisse un quasi-désert. Depuis lors, la vie a pourtant repris, et le redressement se confirme, se consolide de recensement en recensement. La tendance récessive s'est presque partout inversée de façon durable et, aujourd'hui, les quelques cantons qui perdent encore des habitants font figure d'exception.

De telles situations sont porteuses d'espérance et démontrent qu'un nouvel équilibre est réalisable à partir de très faibles populations. Le redressement est possible. Mais comment ? Sur quels leviers peser pour solliciter une reprise souvent paresseuse ou, au moins, enrayer le déclin ?

■ Une prescription péremptoire serait assurément présomptueuse.

On peut penser, malgré tout, qu'il est possible d'agir sur les insuffisances structurelles identifiées plus haut et qui paralysent toute tentative de renouveau. Si les carences les plus fondamentales, socio-démographiques, économiques, environnementales peuvent être réduites, les principales inhibitions seraient alors levées, et le développement envisageable. C'est pourquoi, de

façon quelque peu théorique mais qui présente l'avantage de simplifier les objectifs, nous reprendrons les trois formes de « récession » isolées précédemment pour en faire les trois axes fondamentaux de notre problématique.

■ *La récession démographique.*

La récession démographique rappelle que les espaces à faible densité souffrent d'abord d'un manque d'hommes, c'est leur nature même. L'insuffisance est à la fois quantitative - trop peu d'hommes - et qualitative - trop peu de jeunes. « Pays du vide et pays de vieux » dit-on parfois... C'est là, au départ, le frein essentiel à tout sursaut salvateur paralysé par une grave insuffisance d'énergie, d'initiatives, d'innovations : le désir d'entreprendre est éteint ou trop vacillant, trop isolé souvent pour acquérir un véritable pouvoir d'entraînement.

Cette première évidence amène à poser quelques question-clefs :

– aux sources de tous les maux, le déclin démographique peut-il être contrarié, stoppé, voire inversé ? Peut-on retenir les jeunes, ou même les attirer ? L'exemple des Préalpes de Provence, entre autres, semble en principe autoriser une réponse affirmative...

– pour cela comment agir ? Sur quel support s'appuyer pour stimuler une réaction démographique positive ? Des ferments semblent exister qu'il faudrait cultiver, même dans les campagnes « profondes ». Des tendances nouvelles semblent les révéler, ici et là, qu'on devrait peut-être soutenir. Nous y reviendrons.

■ *La récession économique.*

Le problème démographique et social est directement lié à celui des activités économiques. Les emplois disparaissent ou se réduisent et ferment la possibilité de rester au pays. L'emploi est donc au cœur de la question. Espérer retenir les hommes suppose la capacité de leur offrir un travail, un moyen de vie. Dès lors, la réflexion peut s'orienter vers quelques directions simples :

– D'abord, tenter de maintenir ce qui existe, limiter le recul. Cela concerne en premier lieu l'agriculture qui, dans ces régions, constitue l'activité dominante, parfois la seule. La question consiste à savoir comment dans le contexte

d'aujourd'hui, celui de la PAC, il est possible de concevoir des systèmes durables de production adaptés à ces espaces, susceptibles d'assurer l'avenir économique et social des agriculteurs, et, en même temps, de « tenir le territoire ».

– Mais on sait aussi que l'agriculture se concentre et seule se révèle impuissante à maintenir la population et, a fortiori, à susciter son renouveau. Force est donc d'admettre, qu'au-delà de l'indispensable maintien de la fonction agricole, la clef du problème se situe au niveau du développement de nouvelles activités, d'activités de nature non agricole. Les créations d'emploi dans le tourisme, la petite industrie, l'encadrement tertiaire seront décisives. Les pays du nord de l'Europe l'ont depuis longtemps compris. Plus au sud, des possibilités s'offrent aussi, qu'il faudrait exploiter :

- des foyers touristiques ou industriels existent déjà, localisés étroitement. À partir de ceux-ci, une diffusion géographique est-elle envisageable ?

- de nouveaux besoins se font jour, de nouvelles techniques se développent (télématique) qui peuvent favoriser l'apparition d'emplois de type nouveau qui pourraient intéresser ces campagnes.

■ *La récession de l'emprise humaine.*

Pour ces territoires, préserver l'avenir implique aussi de conserver l'attrait du cadre de vie et, notamment, la qualité des paysages souvent citée comme un atout en faveur des campagnes. Mais, lorsque l'emprise humaine se réduit, singulièrement lorsque la population devient trop peu nombreuse, l'équilibre fragile entre société et nature risque d'être rompu et la qualité du cadre de vie remise en cause. La friche, les progrès d'une forêt devenue étouffante contraignent l'espace humanisé, accentuent l'isolement. Aimable au départ, le paysage revêt progressivement un abord hostile et le milieu de vie paraît alors peu amène. Le danger menace particulièrement les espaces dépeuplés et risque d'ajouter un handicap supplémentaire, parfois déterminant à des milieux déjà bien défavorisés. C'est là une conséquence de la déprise humaine qu'on ne saurait sous-estimer : le maintien des populations, l'accueil de nouveaux venus et de nouvelles activités, et particulièrement le tourisme, en sont largement tributaires. Retrouver un équi-

libre entre espace humanisé et « nature » est un objectif impérieux, mais les moyens en sont complexes car interfèrent de multiples variables aussi bien humaines, économiques, foncières que techniques. Le problème, en tout cas, n'est pas mineur : au-delà même du souci de préserver un patrimoine naturel souvent riche, il concerne au premier chef la sauvegarde d'un avenir vivant pour ces régions.

Nuances...

Pour obéir à un souci de clarté, le canevas qui vient d'être présenté pourra paraître quelque peu schématique, simplificateur. Nous en sommes conscients, ... d'où les nuances qu'il convient brièvement d'apporter.

La première est que, au-delà de la commodité d'exposition qui consiste à séparer les hommes, les activités, l'environnement, les problèmes sont en fait interdépendants, et ne peuvent dans la réalité être arbitrairement isolés les uns des autres. « Tout se tient »...

La seconde est que « tout n'est pas aussi simple » que nous l'avons peut-être laissé supposer. Tout n'est pas uniforme et comparable. Des « dominantes » ont été individualisées, qui créent la spécificité d'ensemble des espaces à faible densité. Mais la réalité est autrement complexe et, surtout extrêmement diverse : ces territoires n'entrent pas dans un moule identique. La vérité du Limousin n'est pas celle des Préalpes de Provence ou celle des Highlands d'Écosse...

Ainsi, les « tendances spontanément récessives » sont assez généralement présentes pour justifier notre définition. Elles ne résument pas pour autant l'ensemble des situations. Il est aussi des territoires à basse densité stabilisés, en équilibre apparent. Il en est surtout qui sont en plein renouveau.

À partir de données initiales comparables - les basses densités -, la diversité des comportements actuels pose problème. Si elle permet de réfuter la fatalité inéluctable d'un destin qui serait uniformément décadent, elle interroge aussi sur les raisons profondes de telles dissemblances : il faudrait comprendre pourquoi des évolutions qu'on attendrait au départ parallèles, divergent aussi sensiblement.

Comme toujours, l'explication semble se situer à la rencontre d'un faisceau de causes : l'inégalité, selon les lieux, des « héritages » historiques ; la variabilité des orientations socio-économiques d'aujourd'hui, ces dernières, pour leur part, grandement influencées par les politiques dissemblables mises en œuvre dans les différents pays.

Ainsi, l'inégalité des héritages historiques pèse-t-elle fortement sur les orientations et les comportements d'aujourd'hui. De ce point de vue, il conviendrait sans doute de distinguer les régions qui, autrefois, ont été densément peuplées, de celles qui ne l'étaient pas. L'unité apparente des basses densités actuelles masque, en fait, des trajectoires différentes. Les vieilles régions paysannes chargées d'une population prolifique au départ, ont été gravement traumatisées par la dépopulation et se réadaptent difficilement aux nouvelles conditions du sous-peuplement : une vocation trop exclusivement agricole, trop longtemps pérennisée dans des structures héritées beaucoup trop menues cède aujourd'hui devant l'abandon et l'invasion des bois.

Les régions de tradition pastorale, médiocrement peuplées à l'origine et précocement soumises à la dépopulation ont mieux réagi et retrouvent assez tôt un certain équilibre dans les faibles densités. En regard du cas précédent, le recul démographique ne représente pas ici une rupture aussi radicale avec le passé déjà adapté à un médiocre peuplement. Les Préalpes provençales, les hautes terres d'Écosse ou de Scandinavie, l'Aubrac offrent en commun aujourd'hui des perspectives moins décourageantes qu'ailleurs, sans doute en héritage de passés comparables.

On remarquera, pour finir, que parmi les régions à faible densité, celles qui ont bénéficié plus tôt de politiques incitatives en faveur d'une diversification des activités affichent actuellement un visage plus serein. On pourrait évoquer ici les mesures mises en œuvre de longue date dans les pays du Nord, en Grande-Bretagne ou en Scandinavie, tôt préoccupés par le développement de l'emploi non-agricole, l'adaptation des services à un semis urbain très lâche, par la défense de la qualité de la vie en milieu faiblement peuplé. À l'inverse, les bastions d'une agriculture restée trop exclusive souffrent

aujourd'hui de tendances plus inquiétantes. C'est dans ce cas qu'une politique d'aménagement du territoire s'avère indispensable et urgente, à condition toutefois que le seuil d'affaiblissement humain au-delà duquel toute intervention devient impuissante n'ait pas été franchi. ■

Résumé

L'objectif de cet exposé est de recenser les principales caractéristiques des « espaces à faible densité » humaine, d'identifier leur tendances d'évolution et de repérer les actions susceptibles de les stabiliser, voire de permettre leur développement. Ces espaces couvrent une superficie importante du territoire européen. Leur moindre peuplement est le fruit de l'histoire et aujourd'hui, dans bien des cas, ces régions présentent un certain retard économique et social. Des « dominantes » ont été individualisées, mais la réalité est autrement complexe et, surtout extrêmement diverse : il existe des territoires en réelle régression, d'autres qui se stabilisent et il en est aussi qui sont en plein renouveau. Après une proposition de définition numérique des territoires à faible densité, une rapide analyse à l'échelle européenne montre qu'une bonne partie de l'Europe occidentale appartient au domaine des basses densités et on note, d'ailleurs, que les moyennes montagnes, malgré les exceptions, y occupent une place fondamentale.

Plus que d'autres, les espaces à faible densité voient leur avenir lié à une politique volontariste de développement. L'emploi est au cœur de la question. Espérer retenir ou attirer les hommes suppose la capacité de leur offrir un travail et un moyen de vie, en conjugant activités agricoles, tourisme, petite industrie, ... sans négliger la qualité du cadre de vie et, notamment, la qualité des paysages souvent citée comme un atout en faveur des campagnes.

De multiples exemples montrent une inégalité, selon les lieux, les « héritages » historiques et la variabilité des orientations socio-économiques entreprises dont on constate d'ailleurs des différences sensibles d'efficacité selon les pays et les territoires eux mêmes.

Abstract

The purpose of this account is to perform an inventory of the main characteristics of « low human-density » areas, to identify their modification tendencies and to discover the actions capable of stabilising them, perhaps even to help their development. These land expanses cover an important surface area from the European territory. Their faintest settlement has been the fruit of history and today, in many instances, these areas are somewhat economically and socially behind. Some « chief characteristics » have been singled out, but reality is a lot more complex, and moreover extremely diverse: there exists territories in real decline, some others are stabilising and there are also some which are undergoing a full revival. After a proposal for numerical definition of low-density territories, a quick analysis at European level shows that a major part of western Europe belongs to the range of the low-density ones, and it is observed, for that matter, that middle-range mountains, despite exceptions, hold a chief situation in it.

More than other areas, low-density areas see their future linked to a voluntaristic development policy. Employment is at the heart of the question. The hope to keep or to entice men implies the capability to offer them a job and a means of living, in combining farming activities, tourism, small industries ..., without neglecting the quality of the living environment, and in particular, the quality of landscapes often mentioned as an asset in favour of the countryside.

Numerous examples show an inequality, according to places, historical « legacies » and instability of undertaken socio-economic orientations, having marked differences in efficiency observed for that matter according to countries and territories themselves.

Bibliographie

BETEILLE, R., 1981. *La France du vide*, Litec, Paris, 252 p.

ESTIENNE, P., 1988. *Terres d'abandon ? La population des montagnes françaises hier, aujourd'hui, demain*, Publications Institut d'Études du Massif Central, Clermont-Ferrand, 288 p.

CERAMAC, 1990. *L'Auvergne rurale*, CERAMAC, Clermont-Ferrand, 204 p.

CERAMAC, 1992. *Des régions paysannes aux espaces fragiles*, CERAMAC, Clermont-Ferrand, 767 p.

Collectif, 1995. *Le rural profond français*, SEDES, Paris, 200 p.

DIRY, J.P., 1995. « Moyennes montagnes d'Europe occidentale et dynamiques rurales », *Revue de Géographie Alpine*, Grenoble, 1995-3, 15-25.

RIEUTORT, L., 1997. « Les moyennes montagnes d'Europe occidentale : affaiblissement ou réadaptation des campagnes », *Norois*, n° 173, Poitiers, 61-83.

CERAMAC, 1998. *Nouvelles fonctions, nouvelles gestions de l'espace rural en moyenne montagne européenne, Premières Journées internationales de la recherche pour la gestion des territoires ruraux sensibles*, CERAMAC, Clermont-Ferrand, à paraître.