



HAL
open science

Pour une politique d'équilibre du territoire

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Pour une politique d'équilibre du territoire. Revue des Deux Mondes, 1993, pp.77-93. halshs-01145968

HAL Id: halshs-01145968

<https://shs.hal.science/halshs-01145968>

Submitted on 27 Apr 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Gérard-François Dumont

POUR UNE POLITIQUE D'EQUILIBRE DU TERRITOIRE

A la veille du troisième millénaire, l'espace français est confronté à la montée des déséquilibres démographiques. En 1990, 80 % de la population réside sur 20 % du territoire, et, en l'an 2000, les chiffres pourraient être de 90 % et 10 %. Cette dynamique a pour double inconvénient de créer des congestions croissantes dans les sites les plus urbanisés et de dévaloriser largement ce capital essentiel que représente le territoire français. En effet, un mauvais équilibre du territoire génère ce que la science économique appelle des effets externes négatifs, conduisant à engendrer des surcoûts économiques et sociaux, au détriment de l'aspiration au bien-être des habitants. Pour le bon équilibre humain et la cohésion sociale, il apparaît donc impératif de réussir l'aménagement du territoire.

Une politique d'équilibre du territoire semble difficile à mettre en œuvre, car sa définition doit d'abord écarter des illusions tenaces et prendre en compte les réalités. Ces deux démarches sont un préalable à tout projet de politique d'aménagement du territoire.

ETUDES et REFLEXIONS

Pour une
politique d'équilibre
du territoire

Quatre illusions conduisent à manquer de la lucidité nécessaire en la matière : l'illusion statistique, l'interprétation mythique donnée à la carte de la « banane bleue », l'opposition stérile Paris-Province, et la tentation constructiviste.

L'illusion statistique résulte de l'utilisation d'un indicateur statistique qui n'est plus approprié à la réalité territoriale. En effet, du recensement de 1846 à celui de 1954, il était traditionnel de ne considérer comme rurales que les communes dont le chef-lieu avait moins de 2 000 habitants groupés. Cette définition continue d'être appliquée pour examiner l'évolution dans la longue durée. Elle met alors en évidence combien la France du XVIII^e siècle, rurale à 80 %, a commencé d'être urbaine dans les années trente pour devenir urbaine à plus de deux tiers à compter de 1968. Elle souligne également que la population rurale, qui a augmenté pendant la période 1740-1846, a par la suite diminué avec le développement de l'émigration rurale, qui a été particulièrement important dans les trente glorieuses (1946-1975).

Depuis 1975, les chiffres peuvent donner l'impression d'un retournement dans cette tendance de l'évolution de la population rurale, qui augmenterait à nouveau. Mais il s'agit en fait d'une illusion statistique.

D'une part, les gains démographiques *sont localisés essentiellement à la périphérie des agglomérations* (1). La croissance des communes classées « rurales » concerne le plus souvent des communes situées dans la sphère économique d'une collectivité urbaine et dont le nombre d'habitants augmente grâce au développement des moyens de transports, notamment individuels. Il s'agit donc de croissances exogènes, non de croissances endogènes. De fait, la tendance vers une proportion croissante de population urbaine et un déclin des zones rurales n'a pas cessé depuis la monarchie de Juillet. Les chiffres qui donnent l'impression du contraire résultent d'une définition inadéquate qui ne permet pas de préciser une frontière adaptée entre le rural et l'urbain. Il conviendrait de prendre davantage en compte la notion de continuité urbaine dont l'Insee a d'ailleurs souligné l'importance en introduisant ce concept d'unité urbaine en 1954 et de Zone de peuplement industriel et urbain (ZPIU) en 1962.

En réalité, la carte de l'occupation du territoire montre que 40 % de la population réside en 1990 sur 1 % de l'espace, et notamment dans les 29 villes ayant plus de 200 000 habitants. Tandis que les 3/5 du territoire ne sont habités que par 9 % de la population. Près du tiers des communes (11 000) a moins de 200 habitants et un millier en a moins de 50.

D'autre part, la dépopulation de certaines communes est ralentie par l'augmentation de la longévité de la vie. En effet, celle-ci progresse désormais surtout chez les personnes âgées, ce qui bénéficie davantage aux territoires ruraux dont la structure par âge est moins jeune. Rappelons, en effet, que l'espérance de vie à la naissance s'accroît en moyenne d'un trimestre par an depuis la décennie 1980.

La seconde illusion naît, comme la première, d'une interprétation excessive de données quantitatives. La « dorsale européenne », appelée communément la « banane bleue », est devenue, si l'on peut dire, la « tarte à la crème » des examinateurs qui en font « leurs choux gras » face aux étudiants. Si la « banane bleue » ne jouait que ce rôle, cela ne serait pas grave. Malheureusement, considérée comme une sorte de sésame du savoir, elle inspire en outre des réflexions et des actions qui vont à l'encontre d'une politique équilibrée du territoire.

Rappelons que la « banane bleue » est le résultat d'un regard sur les densités de population et sur les densités des activités économiques en Europe. La carte met en évidence des densités plus élevées dans une zone en forme de banane qui va du grand Londres à Milan en passant par le Benelux, l'Allemagne et la Suisse. Le but pédagogique de cette banane est de montrer qu'il y a en Europe des différences de densité.

Mais on oublie le plus souvent de souligner combien la notion de densité est relative et combien des pays peu denses peuvent également connaître un essor économique s'ils savent utiliser au mieux leurs ressources. Par exemple, la Nouvelle-Zélande est l'un des pays au monde dont le PNB *per capita* est le plus élevé. Or ce pays est fort peu dense et, qui plus est, éloigné des grands marchés économiques, beaucoup plus enclavé que n'importe quel point d'Europe. De même, l'Australie est un territoire fort peu dense, ce qui ne l'empêche pas de réaliser des productions de qualité qui permettent un niveau de vie satisfaisant. La faible densité n'est donc

pas *a priori* un handicap dirimant même si elle peut le devenir dans certains cas et notamment lorsqu'elle s'accompagne de structures vieilles de la population.

Outre la question de la densité, ce qui peut conduire à considérer la « banane bleue » comme une baudruche est l'interprétation mythique qui en est faite et que l'on peut résumer ainsi : *En Europe, hors de la « banane », point de salut*. Comme si tous les territoires européens situés en dehors de cette zone étaient voués à la marginalisation. La France risquerait par exemple « *de devenir un Finistère de l'Europe (2)* », formule fort désobligeante pour les habitants du Finistère dont certains ont fait preuve d'un dynamisme économique remarquable, telle la région de Saint-Pol-de-Léon.

Une sorte de syndrome de la « banane » atteindrait-il un ancien délégué à l'Aménagement du territoire qui va jusqu'à écrire : « *Ce qui est en jeu, aujourd'hui, ce n'est plus l'aménagement du territoire français* » ? Il est vrai que d'autres avaient été auparavant touchés comme certains gouvernements français. Le syndrome les empêchait de voir que des idées, des réalisations, des innovations peuvent se faire en dehors de la « banane » telle l'industrie française de la voile en Vendée, les couteaux de Laguiole, la production et la vente par correspondance de produits de beauté dans le Morbihan, les produits pharmaceutiques dans le Tarn... L'existence de la « banane » ne nuit pas, que l'on sache, au développement de régions qui lui sont éloignées, comme l'Andalousie ou la Catalogne, même si ces régions subissent également les secousses de l'environnement économique international.

L'aveuglement étant complet, certains arrivèrent à la conclusion que l'Ile-de-France était le seul territoire français susceptible d'établir un contrepois éventuel et de résister à l'appétit vorace de la « banane ». C'est l'une des raisons pour lesquelles on oublia dans les années quatre-vingt l'aménagement du territoire pour se laisser aller au réflexe Maginot. L'Ile-de-France fut considérée comme le seul espace économique susceptible d'être utile dans la guerre économique intra-européenne, comme la ligne Maginot économique de la France.

Dans la mesure où elle n'est pas accompagnée d'un plan d'équilibre du territoire, la suppression quasi totale de l'agrément

pour l'immobilier et l'implantation d'entreprises par décret du 14 janvier 1985 illustrent ce syndrome.

Pourtant, l'agrément ne doit pas forcément être considéré comme un épouvantail pour la région capitale. Bien présentée, elle peut, « *au contraire, être attractive pour les firmes de gabarit européen ou mondial qu'elle peut garantir contre le voisinage encombrant d'établissements de second ordre ; elle a [d'ailleurs] été utilisée en faveur de Paris-La Défense, où les affaires susceptibles de contribuer au rayonnement de Paris ont été assurées d'un bon accueil (3).* »

L'opposition stérile Paris-Province

Cela amène à dénoncer une troisième illusion, qui consiste à penser que le renouveau régional ne peut se faire qu'au détriment de Paris, la ville-capitale devenant le bouc émissaire des malheurs des régions. Or, même si l'histoire de l'aménagement du territoire, ou plutôt de son insuffisance, permet de faire de brillants et justifiés plaidoyers dans ce sens, les princes gouvernant en France ayant le plus souvent accordé des préférences à la capitale, il convient d'être conscient de trois réalités.

Les Franciliens ne sont pas responsables des décisions erronées des gouvernements français. Quand ces derniers multiplient la création d'organismes et les localisent systématiquement à Paris, quand ceux-ci ne profitent même pas du réaménagement des locaux et des missions du ministère des Finances pour imaginer autre chose qu'une localisation hypercentralisée, les élus franciliens n'y sont pour rien.

En second lieu, la compétitivité française sera d'autant plus efficace que l'on saura réaliser la complémentarité économique entre une ville qui est l'une des rares métropoles internationales – et la seule métropole internationale de l'Europe avec Londres – et les 21 autres régions.

Cette complémentarité est et peut être particulièrement efficace quand les régions savent utiliser la notoriété internationale de Paris pour s'en servir comme faire-valoir, comme porte-avions.

C'est déjà le cas, par exemple, pour le marché d'intérêt national de Rungis qui permet à l'agriculture française de distribuer ses produits de qualité non seulement en Ile-de-France, mais également en Belgique, en Allemagne ou en Suisse, pays qui font partie de l'aire de distribution de Rungis. L'utilisation de Paris comme vitrine de l'agriculture française à l'occasion du Salon de l'agriculture est également très précieuse. La fameuse grande moisson du 24 juin 1990 qui a utilisé les Champs-Élysées pour faire connaître les produits agricoles a eu un écho international dans les *media* de tous les pays. L'Ile-de-France peut servir de tremplin économique de la France, qui doit être utilisée comme « *une chance pour le monde rural français* (4) ».

De la même façon, les régions françaises devraient mieux utiliser les fonctions internationales de la capitale pour valoriser leur potentiel touristique, pour attirer des industries, des services et des centres de recherches. En corollaire, il est du plus grand intérêt de la région Ile-de-France de contribuer à un meilleur équilibre du territoire pour atténuer les maux urbains dus à des concentrations excessives.

Se polariser sur l'opposition Paris-Province est, en troisième lieu, une démarche erronée car elle fait fi des autres problèmes d'équilibre de territoire existant. Le phénomène de métropolisation, aggravé par des décisions des services publics et parapublics dont la tendance a été de se concentrer dans les métropoles régionales, donne à des capitales régionales un poids démographique dans leur région supérieur à celui de l'Ile-de-France en France qui est de 18,8 %. Par exemple, dans la plus vaste région de France, plus grande que la Belgique, l'agglomération de Toulouse représente 26,8 % de la population régionale. Sa croissance de 1982 à 1990 a été de 13,2 %, tandis que les sept départements en dehors de celui comportant l'agglomération régionale enregistraient une diminution de population ou une stagnation en terme de mouvement naturel.

Si l'on examine l'emploi, la proportion est encore plus élevée puisque 33,6 % des emplois de la région sont dans l'agglomération toulousaine. En Aquitaine, l'agglomération de Bordeaux représente près du quart (24,9 %) de la population régionale et 30,1 % des emplois. En Limousin, l'agglomération de Limoges représente 23,5 % de la population régionale et 30,5 % de l'emploi régional. Ces

quelques chiffres mettent en évidence que la question d'aménagement du territoire, au-delà des relations Paris-Province, touche tout autant aux relations entre les métropoles régionales et leur environnement spatial.

La tentation constructiviste

Elle transparait dans la Loi d'orientation sur la ville (Lov) de juillet 1991 ou dans la Loi d'administration territoriale du 5 février 1992. Les défauts de la Lov ont été analysés au Sénat par Gérard Larcher. Aux remarques pertinentes faites, rappelons que cette loi, malgré ses bonnes intentions, ne peut, par définition, pleinement réussir car elle procède de l'utopie verbale sans avoir organisé la concertation préalable nécessaire avec les élus. Son article premier commence en effet par ces mots : « *Afin de mettre en œuvre un droit à la ville...* » Formulation qui supposerait qu'une autre loi mette en œuvre le « droit à la campagne », toutes choses qui semblent relever d'une phraséologie marxiste qui, dans les pays de l'Est, a fait long feu.

Or, l'homme ne demande pas l'accès à des droits théoriques appelés « *droit à la ville* » ou « *droit à la campagne* ». Il demande la liberté de vivre dans une société humaine respectueuse des valeurs qui, en assurant la cohésion sociale, lui permettent de réaliser ses projets de vie.

Lorsque l'on examine en détail les modes administratifs de gestion territoriale en France, il est possible d'en distinguer près d'une trentaine, des arrondissements communaux aux ententes interrégionales en passant par les communes, les groupements de collectivités territoriales... Cet ensemble disparate crée un maillage administratif assez complexe dont on peut se demander s'il ne génère pas des surcoûts, dans la mesure où la définition des compétences de chaque périmètre administratif n'est pas toujours assez précisée.

Avant de proposer, en février 1992, deux structures supplémentaires – les communautés de communes et les communautés de villes –, n'aurait-il pas été préférable de dresser un bilan

permettant de donner plus de souplesse ou plus d'efficacité à telle ou telle formule déjà existante, comme les districts ? En outre, le choix des termes a été insuffisamment testé. Les maires constatent que le mot ville crée un phénomène de rejet dans nombre de communes rurales (5). On peut même se demander, si les choses restaient incontrôlées, si la loi de février 1992 ne conduirait pas à un émiettement, d'un type nouveau, du territoire. Par exemple, dans tel canton rural, trois communes aspirent à une communauté de communes avec des communes d'un canton voisin, deux à une communauté de communes avec des communes d'un autre canton, deux à leur propre communauté de communes, le chef-lieu à une communauté de villes avec des communes d'un syndicat mixte d'aménagement, etc.

L'organisation du territoire doit être réalisée dans la concertation. Il y a donc au préalable quatre illusions à dissiper pour assimiler quatre réalités – la situation actuelle des territoires français, le problème des structures démographiques, le caractère compétitif des territoires et les relations entre densité et efficience – dont la connaissance est indispensable pour définir un projet d'aménagement du territoire.

Le déménagement du territoire

Le déménagement du territoire semble avoir remplacé l'aménagement du territoire. Cette formulation apparemment brutale correspond à la fois à la réalité des évolutions démographiques constatées par les résultats du recensement de 1990 et au sentiment général ; deux exemples peuvent l'illustrer.

En octobre 1991, Roger Quilliot adresse une lettre de démission de ses fonctions de maire de Clermont-Ferrand en écrivant notamment : « *Les quelques décisions favorables sont annoncées à la sauvette, dans le désordre, sans qu'apparaisse jamais un plan global ; quelles que soient les difficultés économiques, les primes fixées il y a dix-sept ans demeurent immuablement accordées aux mêmes régions, de sorte qu'on se demande ce que devient l'aménagement du territoire.* » Et, M. Jean-Louis Guigou,

directeur de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), le 13 novembre 1991, en Sorbonne, devant un amphithéâtre d'étudiants dans le cadre des *Mercredis de l'Institut d'urbanisation et d'aménagement* déclare : « *La France a abandonné toute politique d'aménagement du territoire de 1980 à 1990.* » Il explique que, pendant les années quatre-vingt, la Datar avait joué un rôle de « pompier » au service des bassins d'activités touchés par les nécessités de la reconversion industrielle.

Ces témoignages, qui pourraient être multipliés, montrent combien est nécessaire une véritable renaissance de l'aménagement du territoire, ce qui suppose une grande ambition et des projets porteurs. D'autant plus que l'évolution met en évidence non seulement des risques de désertification humaine, mais également des risques de désertification sociale.

La désertification sociale

La diminution de la densité et surtout le vieillissement de la population créent des déséquilibres importants. Ils conduisent à la dépopulation dans des centaines de cantons et à des structures par âge qui ne facilitent guère le dynamisme. Même au niveau départemental, les différences sont très grandes, avec des effets incontestables sur les budgets votés par les conseils généraux qui ont notamment la responsabilité des personnes âgées. 33,5 % de la population de la Creuse a soixante ans et plus. La proportion est de 28,9 % en Dordogne, 28,1 % dans les Pyrénées-Orientales, 28 % dans l'Aude, 27,6 % en Corrèze, 27,6 % dans la Nièvre, 27,4 % dans l'Indre. En revanche, elle est inférieure d'au moins la moitié de ces chiffres en Seine-et-Marne (13,5 %), Yvelines (13,2 %), Essonne (13 %), Val-d'Oise (12,6 %).

La proportion des personnes âgées de soixante ans et plus dépasse les 50 % dans de nombreuses communes qui ne bénéficient plus, par suite de l'émigration rurale touchant des populations jeunes, d'un équilibre des générations réalisant une suffisante diversité de la vie sociale et donc une certaine sociabilité. On peut alors parler d'évolution vers une désertification sociale. Or, la

dépopulation, comme la désertification sociale, semble s'auto-entretenir. Ce sont, en effet, les territoires les plus vieillis en 1982 qui ont le plus vieilli de 1982 à 1990. Cette évolution donne l'impression que s'exécute le « scénario de l'inacceptable » tel qu'il fut analysé en 1970 par un organisme proche de la Datar, le Sésame. Ce scénario marquait la crainte d'une concentration des Français dans quelques grandes métropoles intérieures et dans les espaces maritimes et frontaliers. Les résultats du recensement de 1990 confirment cette crainte.

En effet, les départements où la proportion des personnes âgées de soixante ans et plus est la plus faible (inférieure à 18 %) sont au nombre de 18 : ceux de la région Ile-de-France à l'exclusion de Paris, mais à laquelle il faut ajouter trois départements du Bassin parisien – l'Eure, l'Oise et la Marne ; le pôle urbain de la région Rhône-Alpes avec le Rhône et l'Isère, puis des départements frontaliers : Haute-Savoie, Doubs et Territoire de Belfort, Haut-Rhin et Bas-Rhin, et enfin le Nord.

La concurrence spatiale

L'économie spatiale met en évidence que les territoires sont de plus en plus des acteurs économiques. Les agents économiques expriment des demandes concernant les lieux où ils souhaitent déployer leurs activités. Cette demande, qui concerne entre autres choses, les infrastructures, la qualité de la main-d'œuvre, les coûts d'utilisation de l'espace, l'accès à des interrelations économiques, peut être variable selon le secteur (primaire, secondaire et tertiaire) et selon le type d'activités (de service, de distribution, de production, à haute technologie ou de direction).

Face à cette demande, les offres territoriales peuvent être variées selon les politiques conduites, les choix stratégiques de développement, les réseaux de communication possibles, les types de formation existants, et les responsabilités de territoire se trouvent accrues depuis la décentralisation.

La rencontre entre la demande et l'offre crée un marché diffus, celui des implantations d'entreprises. Il ne sert à rien de déplorer

cette véritable compétition qui oppose telle région à telle autre pour attirer telle entreprise ou tel organisme. Car il est de fait qu'elle existe et qu'elle a une dimension internationale avec la concurrence des nouveaux pays industriels, concurrence de plus en plus ouverte car les coûts de transports et des communications immatérielles pèsent d'un poids de plus en plus relatif dans les prix de revient.

Toute politique d'aménagement du territoire doit prendre en compte la réalité de la concurrence spatiale sans oublier que des zones peu denses peuvent aussi être efficaces.

La faible densité n'est pas un handicap dirimant

Elles peuvent l'être à condition bien entendu d'avoir des structures démographiques où le vieillissement ne pèse pas d'un poids trop important. Celui-ci, en effet, a des effets négatifs sur le dynamisme et l'esprit d'innovation, comme l'a montré, à la lumière de l'Histoire, Alfred Sauvy (6).

Même si la relation entre vieillissement de la population et capacité de développement s'est trouvée vérifiée à diverses reprises, il ne faut pas la rendre équivalente à la relation densité et capacité de développement. Les interactions entre densité et économie sont fort complexes et une faible densité n'obère pas l'esprit d'innovation quand les hommes sont volontaires et quand les structures sociales restent ouvertes aux innovations. Comme la faible densité est par définition le lot des zones agricoles, et comme le nombre d'agriculteurs diminue, on propose des raisonnements simplistes qui reviennent à dresser la nécrologie du monde rural. Ainsi cette sorte de syllogisme :

L'espace rural est agricole ;
l'agriculture ne crée plus d'emplois ;
donc le monde rural n'est plus créatif.

Ce raisonnement, qui contribue à ce que nous proposons d'appeler un « *rural-pessimisme* », omet deux données essentielles. D'une part, la diminution des emplois directement liés à l'agriculture ne signifie pas forcément la diminution des emplois dépendant de l'agriculture. Car l'agriculture a besoin de fournisseurs très variés et

de moyens importants de transformation et de commercialisation des produits. L'agriculture moderne est très capitalistique – il faut la considérer comme une industrie lourde – et ne peut fonctionner sans une multitude de métiers qui lui sont liés : vendeurs et réparateurs de machines agricoles, mais aussi sociétés de gestion et de maintenance informatique, sociétés de comptabilité, sociétés financières... En outre, l'agriculture nécessite, en aval, des moyens variés de transformation – ce sont les industries agricoles et alimentaires – et de commercialisation, du simple emballage des produits jusqu'aux agents de commercialisation.

La baisse du nombre des agriculteurs ne diminue donc pas forcément le nombre de ceux dont l'activité économique dépend des produits agricoles, en totalité ou partiellement, donc elle n'implique pas en elle-même la diminution de la population rurale, même si certains emplois liés à l'agriculture peuvent être localisés dans les villes. A ce propos, notons que des achats comptabilisés dans les activités de service peuvent concerner partiellement des produits agricoles. L'achat d'un billet d'avion relève des services, alors qu'il inclut les produits agricoles utilisés pour le repas qui sera servi en vol.

En conséquence, la faible densité n'est pas *a priori* un handicap du développement ; la faible densité d'agriculteurs non plus.

Quatre illusions dissipées, quatre réalités prises en compte, il devient possible de définir une politique d'aménagement du territoire.

Une véritable politique d'aménagement du territoire

Il convient, d'abord, de définir une conduite adaptée aux réalités et permettant de poursuivre les finalités à définir. Certains pensent qu'il faudrait favoriser les régions et notamment les régions les plus à l'écart du développement économique, en mettant en œuvre toute une panoplie de mesures qui reviendraient à donner des avantages au monde rural et, en conséquence, à handicaper les zones urbaines.

La méthode que nous préconisons est différente car elle répond à une logique territoriale adaptée aux années quatre-vingt-

dix. Dans la concurrence spatiale internationale qui se développe, la question n'est pas tant de donner des atouts relatifs de développement à des territoires ruraux ou à des villes moyennes par rapport aux grandes métropoles ou à la région capitale, de déshabiller Paul pour donner à Pierre, comme s'il y avait un gâteau à partager. Il faut mettre en situation de concurrence égale les territoires et il est indispensable que l'Etat exerce son rôle en veillant tout particulièrement à ne pas créer des inégalités territoriales, à ne pas gouverner en appliquant des règles qui mettent les territoires dans des situations injustement inégales.

En effet dans les années soixante, l'Etat a créé de grandes différences dans les atouts économiques des bassins d'emploi selon que ceux-ci bénéficiaient ou non de ce qui était alors la technique de pointe en matière de télécommunication, le téléphone automatique.

Aujourd'hui, l'Etat est responsable de grandes inégalités territoriales, soit directement, soit par l'intermédiaire de grandes entreprises publiques. Par exemple, la marge sur prix de revient prélevée sur les télécommunications rurales qui est nettement plus forte que sur les télécommunications urbaines à l'heure où le prix des télécommunications n'est plus proportionnel à la distance ; la marge sur prix de revient plus forte sur les transports ferroviaires les plus distants des plus grandes villes alors que le prix du transport n'est pas proportionnel à la distance ; les différences importantes de dotation globale de fonctionnement *per capita* en fonction de la tranche de population à laquelle appartient la commune (7), l'inégale répartition des crédits du ministère de la Culture, la concentration de plus en plus poussée des grandes administrations et services publics au nom d'une prétendue rentabilité, qui ne prend pas en compte les effets externes négatifs de cette concentration.

Une nouvelle politique d'aménagement du territoire devrait donc inventorier ces inégalités structurelles que l'Etat doit absolument remettre en cause. Toute politique, qui ne serait pas fondée sur cette logique et qui raisonnerait exclusivement en terme de prime, nous semble vouée à l'échec. Il s'agit, non de déverser des moyens financiers à des régions économiquement peu favorisées, mais d'assurer une compétition égale entre des territoires qui aspirent tous au développement et qui doivent trouver des moyens

ETUDES et REFLEXIONS

Pour une
politique d'équilibre
du territoire

de résister et d'avoir une propre identité susceptible de les rendre compétitifs dans une économie de plus en plus mondialisée.

Cette méthode permet de définir les finalités de l'aménagement du territoire dans un monde où l'espace est devenu un paramètre stratégique dans l'implantation comme dans le développement des entreprises.

L'organisation du territoire est une condition de l'efficacité économique, qui se révèle toujours plus nécessaire pour contribuer à lutter contre les maux sociaux.

Cinq finalités apparaissent essentielles :

– *L'équivalence* est celle qui permet de rendre la concurrence égale entre les territoires par les équipements et services publics, par la fiscalité. La réglementation régissant une grande ville disposant de plusieurs centaines de fonctionnaires ne peut être la même que celle appliquée à une commune rurale qui est, par nature, dans une situation différente.

– *La liberté de choix* consiste à ouvrir et organiser l'espace par un système de communications et de transports adaptés. Il ne doit pas y avoir de discrimination spatiale à l'accès aux nouvelles techniques de communication (comme numéris), et toute réalisation de gare TGV doit inclure des maillages de communication pour que la gare ne ferme pas le territoire autour d'un périmètre limité, mais au contraire s'ouvre à tous les territoires aux alentours.

– *La solidarité et la subsidiarité* sont des encouragements à des actions communes permettant une synergie entre les différents périmètres administratifs, la subsidiarité fournissant la règle de définition et de respect des différents niveaux de compétences et de responsabilités.

– *L'équilibre humain et écologique* a une double finalité qui consiste d'abord à mesurer tout l'intérêt des aménagements à l'échelle humaine, en refusant ses fameux « éléphants blancs » des pays en voie de développement, qui sont de grandes réalisations spectaculaires se voulant exemplaires et qui se révèlent le plus souvent non efficaces pour le développement local dès lors que le critère de prestige l'emporte sur le principe de réalité. Elle consiste ensuite à favoriser et valoriser les équilibres naturels et un environnement humain au profit de la population.

– Enfin, *la sociabilité* est ce qui autorise l'homme à percevoir les sources d'identification lui permettant de trouver son équilibre

et d'aspirer à se réaliser dans la concorde avec les groupes humains dont il fait partie ou qu'il côtoie. Elle passe aussi par une solidarité appréciée entre les générations, et par un développement harmonieux de la vie associative.

La poursuite de ces finalités suppose une démarche volontariste. Les mécanismes actuellement en œuvre, et notamment les données structurelles, dans lesquelles l'Etat a une part importante de responsabilité, concourent à des déséquilibres territoriaux accrus. Seule une démarche volontariste peut donner des chances à une valorisation de l'ensemble de l'espace français, à moins que l'on considère la friche agricole et la surconcentration comme des fatalités, ce qu'elles ne sont pas, puisqu'elles résultent de décisions ou de non-décisions politiques lourdes.

Cette démarche volontariste doit s'employer à battre en brèche le « *rural-pessimisme* » d'ailleurs plus important dans les administrations centrales que dans le monde rural, en engageant des réformes, dont certaines n'ont peut-être qu'un poids symbolique, mais qui ont toutes leur importance :

- S'engager fermement dans une équivalence des coûts des télécommunications en les unifiant progressivement sur tout le territoire comme cela existe pour le timbre-poste ;

- inscrire des lois d'expérimentation permettant aux territoires d'effectuer des expériences d'aménagement : aussi, ne pourrait-on pas imaginer des ramassages scolaires qui, au lieu d'être à sens unique campagne-ville, permettraient d'utiliser dans un cadre fortifiant et formateur des écoles aujourd'hui désaffectées ?

- enrayer la perte d'identification résultant de la centralisation des maternités qui fait qu'un nouveau-né ariégeois sera, selon sa carte d'identité, originaire de Toulouse où il aura vécu seulement ses six premiers jours en maternité alors que le lieu de ses premières années aura été au domicile de ses parents dans l'Ariège. C'est ainsi que près de 36 000 communes disparaissent du patrimoine généalogique ;

- cesser d'enfermer les petites communes dans des normes administratives prédéfinies pour le subventionnement, alors que leur dimension ne leur permet pas toujours d'effectuer des réalisations correspondant exactement aux normes précitées.

ETUDES et REFLEXIONS

Pour une
politique d'équilibre
du territoire

Dans le cadre de ces finalités, la politique d'aménagement du territoire doit bien entendu être placée à un niveau de considération élevé dans la hiérarchie du gouvernement et cesser de subir des changements permanents (du ministère de l'Industrie à celui de la Ville) qui empêchent de mettre en œuvre durablement des stratégies de changement cohérentes.

En particulier, le rôle d'un organisme comme la Datar est à repenser, d'autant plus que les textes de décentralisation de 1982 ont confié une mission d'aménagement du territoire aux régions sans toutefois leur déléguer des moyens en ce domaine.

En aval d'un ministère actif chargé de l'aménagement du territoire, la Datar pourrait devenir un outil pratique et technique, régi par une association entre l'Etat et les régions, dont les quatre missions seraient :

- Alerter sur le respect du principe d'équivalence énoncé ci-dessus, non seulement sur le plan national, mais également sur le plan régional ;

- être un centre d'information et de documentation sur les méthodes et moyens de l'aménagement, tant au niveau national qu'au niveau infranational ;

- offrir un cadre d'échanges d'expérience et de concertation entre l'Etat et les régions, comme entre les régions, à la recherche de leur synergie et d'une mise en œuvre adaptée à leur territoire de réalisations effectuées par ailleurs ;

- offrir des moyens techniques de conseils aux régions, mais aussi aux grands ministères, aux entreprises publiques, voire aux entreprises privées.

En conclusion, est-il besoin de préciser qu'une politique d'aménagement du territoire en friche conduit à une France en friche, à une France écartelée entre des zones urbaines et surtout suburbaines invivables et des campagnes où l'on ne vit plus ?

Est-il besoin de rappeler que les pays les plus fédéralistes d'Europe, et même confédéralistes selon leur intitulé, attachent plus d'importance au principe d'équivalence que celui qui met plus en exergue le mot égalité au fronton de ses mairies que dans ses politiques quotidiennes.

ETUDES et REFLEXIONS

Pour une
politique d'équilibre
du territoire

La France et les Français ont leurs racines dans un territoire façonné au fil des siècles par la main de l'homme. Accepter des déséquilibres territoriaux croissants, ce serait ignorer ces racines. Mais un pays, comme un arbre, peut-il vivre s'il se coupe de ses racines ?

Gérard-François Dumont

1. Daniel Noin, Yvan Chauviré, *la Population de la France*, Masson, Paris, 1992.
2. Jérôme Monod *in le Monde* du 3 décembre 1992.
3. Pierre Randet, « Paris en Ile-de-France et en Europe », *in Administration*, n° 157 d'octobre-décembre 1992.
4. Jean-Robert Pitte. *les Cahiers du Crepif*, n° 34 de mars 1991.
5. Cf. la conférence d'André Vallini, maire de Tullins (Isère), aux Mercredis de l'Institut d'urbanisme et d'aménagement, à la Sorbonne, le 16 décembre 1992.
6. *La France ridée*, Hachette, Collection « Pluriel », 1986.
7. Cf. le rapport Jean-François Poncet n° 249 au Sénat le 24 mars 1991.