

# La Lettre du Cercle

CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Siège social : 14, rue de la Tour, 75116 PARIS

Numéro 16 - novembre 2002

## Éditorial

Avant toute chose, permettez-moi, chers amis membres du Cercle, d'évoquer la disparition soudaine d'Antoine Roger-Vasselin, et de redire à Hélène combien nous sommes tous de tout cœur avec elle. La perte d'un être cher est toujours une grande douleur. Celle d'un enfant, d'un fils, est contraire au cours naturel de la vie. Elle en est d'autant plus difficile à supporter ...

Et c'est justement par un article d'Hélène, « L'avenir des services publics », que s'ouvre ce seizième numéro de la Lettre du Cercle, numéro principalement consacré aux travaux que nous avons conduits à l'occasion des élections présidentielles et de la prise de fonctions d'un nouveau gouvernement. Après avoir recueilli les réponses d'un certain nombre de candidats (dont celles de Jacques Chirac) aux questions que nous leur avons posées, plusieurs réunions de travail du Cercle ont permis de dégager quatre thèmes qui, pour les membres qui y ont participé, s'avèrent comme particulièrement d'actualité pour les politiques françaises d'aménagement du territoire :

- la participation des citoyens et la nécessaire concertation lors de leur élaboration,
- la prise en compte des conséquences multiples, complexes et pourtant sans doute considérables de l'élargissement des espaces européens, tant vers l'Europe de l'est que vers la Méditerranée,
- l'avenir et l'évolution des services publics,
- la nécessité de nouvelles politiques pour les espaces en crise.

Les trois premiers de ces quatre thèmes font l'objet de notes de réflexion publiées dans cette Lettre, notes qui ont été remises aux nouveaux responsables de l'aménagement du territoire français.

Deux articles viennent les compléter et former ainsi un ensemble qui témoigne de la richesse de la pensée du Cercle.

Il va, je l'espère, susciter de nombreuses réactions, débats et contributions complémentaires – et vous convaincre de vous impliquer encore plus dans les travaux et dans la vie de votre Cercle.

**Hervé Nora**

## Sommaire

• Éditorial	1
• L'avenir des services publics Hélène Roger-Vasselin	2
• Vient de paraître	2
• Aménagement du territoire, pour une participation des citoyens Jean-Marie Simon	3
• Appel à idées	4
• L'étalement périurbain, hier et demain Jean-Paul Lacaze	5
• Les objectifs traditionnels de l'aménagement du territoire vus en 2002 Claude Rousseau	6
• La DATAR et l'espace euroméditerranéen Serge Antoine	9
• L'aménagement du territoire en France et ses prolongements européens Jean-François Drevet	11
• Vient de paraître	11
• La vie du Cercle	12

## Tribune libre - Libres opinions

### L'AVENIR DES SERVICES PUBLICS

Hélène Roger-Vasselín

Le Cercle pour l'aménagement du territoire s'interroge sur l'avenir des services publics, et sur la politique que le nouveau gouvernement entend mener dans ce domaine.

Parmi les membres du Cercle, chacun est d'accord pour reconnaître l'importance du problème, mais les avis divergent quant aux solutions et aux modalités. Pour certains, les services publics restent essentiels pour notre pays, et sont notamment un instrument indispensable à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Pour d'autres, ils pourraient s'orienter vers la privatisation, sous condition simplement du respect de certaines missions de service public.

Les directives de la Commission européenne semblent plutôt axées sur des privatisations, porteuses de questions fondamentales et graves dans les secteurs que l'on s'accorde généralement, en France, à juger importants du point de vue de l'intérêt de la collectivité. Quid du "service universel" préconisé par l'Europe ? N'est-ce qu'une traduction se voulant non étatique et non-corporatiste de la vieille notion française de « service public » ? Comment intégrer à l'échelle de l'Union ces notions, prises en compte si différemment par les 15, et plus différemment encore dans le cadre de l'élargissement prévu à brève échéance ? La mondialisation ambiante, et les nouvelles contraintes économiques et sociales auxquelles

elle se heurte, met souvent en évidence l'absence de prise en compte des problèmes d'aménagement du territoire à l'échelle du globe, pourtant essentiels à la construction de l'avenir de la planète Terre. Sous ces angles, il nous paraît utile de savoir ce que le gouvernement entend organiser, en prenant en compte notamment les secteurs régaliens qui pourraient subsister, contre les tendances générales de pensée et d'action actuelles.

Le Cercle pour l'aménagement du territoire s'est également interrogé sur le rattachement de l'aménagement du territoire au ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État ; Quelles modalités sont envisagées pour l'articulation de ce ministère avec les services de Matignon, et avec ceux chargés des libertés locales ? Pratiquement, quatre ministres sont en charge de différents aspects de l'aménagement du territoire, par nature plus largement interministériel.

Gardera-t-on le principe, posé dès l'origine, de confier cette politique à une structure souple, et aussi peu hiérarchisée que possible ?

Le Cercle souhaiterait connaître les lignes directrices qui présideront à la mise en œuvre par le nouveau gouvernement de la politique d'aménagement du territoire.

HRV



### Vient de paraître

#### « Mirages et miracles des technologies de l'information »

Francis Meston, Hervé Nora, Philippe Rosé ; Ed. Village mondial

La critique dans « Les Echos » :

*« ...Ce pense-bête est redoutablement efficace. Dédié aux managers désireux de s'y retrouver dans des stratégies informatiques dont les technologies et les budgets les dépassent souvent, ce livre repose les problèmes avec clarté et pragmatisme. Pourchassant les idées fausses, affichant des listes pratiques de choses à faire et à ne pas faire, l'ouvrage permet au lecteur impliqué de se relaxer ! On lui donne ici les moyens d'aborder ses problèmes avec calme et recul en distinguant les paramètres importants de ceux qui ne le sont pas dans l'analyse et la conduite de projet. Les mots sont simples, l'humour n'est jamais loin et chacun trouvera dans les quelques anecdotes que distille l'ouvrage une impression de déjà vu. Aucun tabou n'est évité ni aucune tribu. De l'informaticien à l'utilisateur en passant par le consultant, chacun reconnaîtra les siens... »*

## AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : POUR UNE PARTICIPATION DES CITOYENS

Jean-Marie Simon

Participation, concertation, les mots sont à la mode. Après avoir fait l'objet de discours, ils ont droit désormais à la sollicitude, souvent encombrante, du législateur :

- La loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement durable du Territoire de juin 1999 institue des Conseils de Développement pour associer les habitants d'une agglomération ou d'un pays aux choix d'avenir de leur territoire ;

- La loi « solidarité et développement urbain », dite loi SRU, de décembre 2000, préconise la concertation dans l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), des Plans Locaux d'Urbanisme, des Plans de Déplacements Urbains ;

- La loi sur la démocratie de proximité de février 2002 institue des comités de quartier dans les villes de plus de 80.000 habitants et des Commissions consultatives des Services Publics locaux, mais, surtout, elle élargit considérablement les pouvoirs d'intervention de la Commission Nationale du Débat Public créée par la loi Barnier en 1995 en l'autorisant à intervenir, au-delà des grands projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, sur des projets plus modestes, d'importance locale ou régionale.

Rapports, colloques et guides se multiplient : le premier rapport sur « Concertation et projets d'aménagement » a été rédigé en 1994... à la demande du Ministre de l'Environnement ; la Charte Nationale de la concertation sur les projets d'infrastructures, à l'initiative du même Ministère, date de

1996 ; la DATAR réunissait les SGAR, fin 1999, pour les sensibiliser à l'introduction de la concertation dans l'élaboration des DOCUP et des documents territoriaux contractualisés avec l'Etat, initiative sans lendemain.

Début 2002, le Ministère de l'Équipement, dans le souci de mettre en place des aménagements plus durables, adressait à l'ensemble de ses services un Guide méthodologique pour faciliter la participation des citoyens le plus en amont possible à l'élaboration des projets d'infrastructures afin que ceux-ci prennent mieux en compte leurs impacts sur l'aménagement du territoire et le développement local et l'environnement.

Simultanément, « Entreprises, Territoires et Développement » éditait un document destiné aux acteurs du développement et de l'aménagement local qui envisagent un projet de territoire du type contrat d'agglomération, contrat de pays, agenda 21 etc.

Enfin, sur le terrain, des collectivités territoriales et quelques services administratifs ou établissements publics entreprenants commencent à s'engager dans de telles démarches.

Tout laisse à penser que l'on se trouve devant un mouvement de fond, une évolution irréversible et que, loin de les craindre, les responsables de l'aménagement du territoire doivent les encourager.

Ceci essentiellement pour deux raisons : la concertation est démocratique ; la concertation est bénéfique.

### La concertation est démocratique

La concertation, si elle est bien organisée, permet au citoyen d'exprimer son opinion, de faire part de ses attentes, d'apporter une contribution, directement ou par la voix d'instances organisées : associations, organisations professionnelles.

Le suffrage universel, la représentativité des élus n'épuisent pas le désir des citoyens d'être partie prenante des décisions qui engagent leur avenir ; parce qu'ils sont devenus plus conscients, mieux informés, plus réactifs à tout ce qui peut, demain, contribuer à modifier ou à améliorer leurs conditions et leur cadre de vie, l'avenir de leur territoire.

Ils ne se satisfont plus de décisions fondées sur la planification, sur des études d'ingénieurs ou d'économistes. Parce que, pour eux, la rationalité n'est plus suffisante pour justifier à elle seule l'intérêt général et que les données qualifiées de techniques ou d'économiques donc présentées comme indiscutables, ne sont que des faits psychologiques ou sociaux dès lors qu'elles sont soumises à l'opinion : celle-ci en effet jette un autre regard sur les dossiers, moins technique, plus politique, plus « sentimental ».

La décentralisation, par ailleurs, transfère aux collectivités territoriales des pouvoirs de décision qui, en se rapprochant du terrain, rendent à la fois la concertation plus nécessaire et plus facile. L'intercommunalité implique, elle aussi, un dialogue accru, des compromis, des visions partagées, qui obligent à la concertation.

Ainsi la concertation est elle démocratique à un double titre. D'abord parce qu'elle élargit la légitimité des Projets de territoire en facilitant l'expression de tous les acteurs concernés et la prise en compte d'autres logiques que la logique technique ou économique. Ensuite parce qu'en associant les citoyens à l'élaboration même des politiques d'aménagement, elle favorise la rencontre des acteurs et l'exercice du dialogue. Elle est à la fois l'expression de la démocratie et son apprentissage.

### La concertation est bénéfique

Que ce soit pour des projets d'infrastructures, d'aménagement ou de développement du territoire, elle permet de faire émerger des perspectives et des logiques complémentaires à celles des techniciens, des économistes et des financiers, parce qu'elle fait surgir à la fois des attentes sociales et des expertises qui, sans elle, seraient demeurées inconnues. La concertation est utile parce qu'elle permet de mieux formuler les différentes compo-

santes de l'intérêt général qui, intégrant plus largement les aspirations et les avis exprimés, rendra la décision finale mieux reconnue et plus appropriée, lui conférant ainsi une légitimité plus forte.

Elle est nécessaire parce que, aux yeux de l'opinion, la décision tire sa force non pas de sa seule rationalité, mais aussi de son mode d'élaboration.

La concertation « territoriale » est pertinente parce qu'elle permet d'apporter de la cohérence dans le foisonnement des politiques diverses s'appliquant au territoire.

Elle est formatrice parce qu'elle nécessite une pédagogie en même temps qu'elle en fournit l'occasion. Par l'information et le dialogue, elle favorise l'apprentissage des acteurs, construit un langage commun, organise le partage des expertises, fait découvrir à tous les enjeux et les problématiques de chacun.

Moyen d'expression de la démocratie participative (ou contributive), instrument in-

contournable de la démocratie de proximité, la concertation peut venir en appui d'institutions rigides et solennelles voulues par la loi comme les Conférences Régionales de l'Aménagement et du Développement du Territoire, nourrir leurs réflexions, contribuant ainsi à rendre plus pertinentes donc à asseoir plus durablement les politiques d'aménagement et de développement territorial.

La mise en œuvre de telles démarches de concertation repose essentiellement sur l'initiative des collectivités territoriales.

Elle dépend aussi de la volonté de l'Etat et de la conviction de son administration territoriale que, loin d'être une procédure de plus dans un processus décisionnel déjà complexe et lourd, la concertation apporte de la cohérence et de la clarté dans une politique, l'aménagement du territoire, qui, après tout, vise au bien-être du citoyen.

Serait-ce contre nature de lui demander son avis ?

JMS



## Appel à idées

Un petit-déjeuner du Cercle, c'est l'un de ces instants privilégiés où nous nous retrouvons et débattons en toute amitié avec un chef d'entreprise, un haut fonctionnaire, un expert, d'un thème lié à l'aménagement du territoire : la prise en compte des risques naturels et technologiques avec Victor Davidovici (en mars dernier), la désertification médicale avec le Dr. Poy-Ferré (en juin), et celui d'octobre, la prise en compte de la composante géographique par une société internationale de service informatique avec Francis Meston, évoqué ci-dessus.

Pour que nous nous y retrouvions nombreux, les petits-déjeuners doivent répondre à vos attentes : suggérez-nous des intervenants, des thèmes, ou toute idée d'évolution d'une formule qui constitue l'une des activités historiques du Cercle, par e-mail ([hnora@aist.enst.fr](mailto:hnora@aist.enst.fr)), par téléphone (01 45 25 75 66), par fax (01 45 20 82 72) ou par courrier.

## L'ÉTALEMENT PÉRIURBAIN, HIER ET DEMAIN

Jean-Paul Lacaze

Le débat ouvert dans les colonnes d'Études foncières sur l'étalement périurbain a déjà apporté beaucoup d'éléments pertinents pour faire le tour d'un dossier. Mais on peut encore essayer de l'enrichir en tentant de préciser une vision prospective du phénomène, vision qui commence, comme il est de règle en prospective, par une rétrospective.

### Quoi de nouveau sous le soleil ?

Par commodité, on raisonne le plus souvent à l'échelle des communes, base incontournable de toute étude statistique sérieuse. Mais cela risque de faire perdre de vue que le réseau d'appui de la périurbanisation ne se limite pas à quelques 30.000 communes réputées rurales. Il comporte aussi des centaines de milliers de hameaux, d'écarts et de groupes de maisons isolées. La seule commune de La Garde Freinet, dans le massif des Maures, comporte une vingtaine de hameaux pour une population de 2.000 habitants. Mieux même, certaines zones rurales étendues ne comportent pas de villages agglomérés, le Pays d'Auge par exemple. Chacun connaît ce mode particulier d'occupation de l'espace où l'église et la mairie sont des bâtiments isolés dans un semis généralisé de fermes séparées les unes des autres.

Peut-on légitimement condamner ces zones à un blocage total ? Lorsqu'il s'agit de fixer les règles d'urbanisme dans de telles communes, on n'échappe que rarement au vœu de laisser un minimum de marge de croissance à chacune de ces micro-urbanisations. Multipliées par leur nombre,

cela donne une offre foncière diffuse considérable, où les parcelles constructibles sont souvent vendues au-dessous du prix de revient d'un lot à bâtir dans un lotissement.

Les statistiques publiées par le Crédit Foncier montrent en effet deux phénomènes significatifs d'un marché ou l'offre est tellement surabondante que les acheteurs peuvent contraindre les vendeurs à pratiquer un coût marginal de production, c'est-à-dire le prix en-dessous duquel ils perdraient de l'argent. Dans les unités urbaines comptant entre 2.000 et 200.000 habitants, le prix des lots est remarquablement constant autour de 26.000 €uros. Comme les dépenses de travaux sont de l'ordre de 15.000 €uros, la marge à partager entre le propriétaire du terrain et la rémunération de l'activité du lotisseur est effectivement laminée à un minimum incompressible.

Dans les communes plus petites, les prix moyens tombent en-dessous de ce coût marginal. Sur ces marchés, l'offre est probablement constituée de parcelles isolées ou de lotissements communaux réalisés sans but lucratif sur des terrains partiellement équipés. Le village de Saint Paul de Loubressac, à 20 km au sud de Cahors, très bien relié par une route à 4 voies, des dizaines de terrains constructibles de 1.000 m<sup>2</sup> se sont vendus moins de 7.500 €uros.

Il est clair que l'on n'est plus du tout, dans de tels cas, dans une économie foncière de production, mais dans une situation assez curieuses où ce sont les acquéreurs qui épochent une sorte de rente

négative de situation ! La véritable logique de ces situations consiste à attirer des jeunes ménages pour compenser l'effondrement démographique de villages autrefois peuplés uniquement de paysans.

L'apport de quelques dizaines de ménages suffit pour empêcher la fermeture de l'École et maintenir un niveau minimum de services.

Si l'essor du périurbain a ainsi sauvé d'un mort programmée un bon tiers de nos communes rurales, il ne faudrait pas oublier d'en tenir compte dans les recherches sur les coûts de cette forme de développement.

Les présentations statistiques courantes risquent de plus de masquer l'ampleur géographique croissante du phénomène. Il ne s'agit plus seulement d'étalement, mais de choix délibérés entre lieux de travail et lieux de résidence. Toujours à Cahors, qui n'a rien pourtant d'un pôle économique majeur, un nombre croissant de salariés résident dans les départements voisins, et un nombre croissant de résidents font l'inverse.

En fixant à 40% de la population active travaillant à l'extérieur le seuil d'appartenance à une aire urbaine, on a sous-estimé délibérément l'importance de la dispersion. Il n'y a jamais 100% de la population active qui pratique les navettes quotidiennes. Un seuil de 20 ou 25 % marquerait déjà un seuil de dépendance important.

Mais il aurait conduit, sur la carte de référence de l'INSEE, au constat de l'interpénétration généralisée des bassins d'emploi !

Toujours dans la rubrique rien de nouveau sous le soleil, on peut rappeler aussi qu'entre 1850 et 1950, la population agglomérée à Rouen a stagné, mais que la tache urbaine a doublé de surface.

La tendance à l'étalement ne date pas de la réforme des aides au logement de 1977.

### Quelques références subjectives

On prête volontiers à l'étalement périurbain toutes sortes de défauts. Encore faudrait-il trier plus sérieusement ce qui relève de la polémique ou de dogmatismes divers, et les constats établis avec un réel souci de rigueur. Mes collègues et amis urbanistes ont trop souvent confondu densité résidentielle et animation de la vie urbaine. Rien ne permet d'affirmer qu'il existe un lien de cause à effet entre ces deux critères. Au contraire, les lieux centraux les plus animés de nos villes ont perdu beaucoup de populations. S'ils font l'objet d'une appropriation collective forte pour tous les habitants de l'agglomération, c'est aux dépens d'une réelle vie de quartier.

JPL

## LES OBJECTIFS TRADITIONNELS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE VUS EN 2002

Claude Rousseau

### Remédier aux déséquilibres Paris-Province

Explicitement abandonné dans le discours de certains responsables (« Paris et le désert français, c'est dépassé! »), cet objectif à long terme est en recul. Sur le plan démographique, la concentration en Île-de-France des générations les plus jeunes et les plus dynamiques s'accroît, au détriment du dynamisme et du développement des régions de Province. « Un cinquième de la population française en région parisienne, et en province aucune agglomération de plus de 1,5 million d'habitants, avec un grand nombre de villes moyennes et petites » reste l'originalité principale de la géographie humaine de la France.

L'accès de la région parisienne au tout premier rang des ensembles économiques européens, en termes quantitatifs, se traduit par l'augmentation de l'engorgement général de la région aux plans de la disponibilité foncière, des infrastructures, des transports, des

services à la population et aux entreprises. De nombreux chiffres statistiques montrent la dégradation qui résulte de cet engorgement dans la qualité de la vie des personnes, et les dysfonctionnements divers qu'il entraîne pour les entreprises. Les prospecteurs de la DATAR qui recherchaient en Île-de-France des entreprises candidates au déménagement en province connaissaient bien ces dysfonctionnements, et en tiraient souvent des arguments décisifs pour le transfert en province. Ces phénomènes commencent à dégrader sensiblement la performance économique des entreprises, et à rendre l'ensemble particulièrement vulnérable aux crises de toutes natures.

La tertiarisation générale de l'économie, associée à la concentration parisienne et à l'attraction qu'elle exerce sur les laissés pour compte de l'économie moderne, contribue fortement à la constitution de ghettos et de quartiers à problèmes, dans les banlieues et dans Paris intra muros. La politique paradoxale des « zones franches » dans les

banlieues et quartiers parisiens à problèmes, l'affectation de crédits d'aménagement du territoire à cette politique, sont inefficaces dans l'immédiat, et ne remédient pas à moyen et long terme à la surpopulation parisienne. L'action de dédensification des grands ensembles par démolition d'une partie des tours et barres qui les constituent, dont l'accélération a été envisagée, est prometteuse. Mais elle implique la condition que soit résolu le problème du relogement des populations concernées, dans l'immédiat sur le plan opérationnel, et à long terme au plan de l'aménagement et du développement, qui ne peut être que « durable », de la région parisienne.

Les investissements lourds réalisés au fil des décennies à l'intérieur de la région parisienne pour faire face à son engorgement (voiries, transports en commun, réseaux, équipements publics, couverture des déficits divers de fonctionnement...), outre qu'ils pèsent fortement sur les ressources globales du pays, conduisent à terme à de

nouvelles congestions, et par-là à la dégradation inéluctable de la qualité de vie et du fonctionnement général de l'agglomération.

Sur le reste du territoire, les investissements lourds d'infrastructures restent très empreints de « radio-concentrisme » : si le réseau autoroutier, très avancé maintenant, comporte des transversales en quantité notable, les TGV n'en comportent aucune. Et la concentration artificielle sur les aéroports parisiens d'une bonne part du trafic aérien ayant son origine ou sa destination en province conduit au projet de « troisième aéroport parisien », que l'on veut situer hors de l'Île-de-France proprement dite pour ne pas y aggraver encore, ou y reproduire les nuisances d'Orly et de Roissy.

Dans la compétition de plus en plus européenne et mondiale entre les entreprises, les atouts exceptionnels de Paris et de l'Île-de-France pour celles qui s'y trouvent ou pourraient s'y installer (sièges sociaux multinationaux, institutions internationales, industries et services liés à l'important marché parisien...) impliquent plus que jamais, pour être préservés et améliorés, qu'il soit mis fin à l'accroissement indéfini de la population de la région parisienne. L'abandon des divers dispositifs de décentralisation des activités, à la suite de l'affaiblissement de la volonté politique dans cette direction, est un changement fondamental par rapport à l'objectif initial de l'aménagement du territoire.

Au-delà d'une certaine taille, la concentration urbaine, et la tendance à la constitution de « mégalo-poles », à partir des métropoles traditionnelles, constituent un phénomène naturel, profondément nuisible, et reconnu comme tel par les

édiles des très grandes villes du Monde eux-mêmes. Son caractère néfaste est souvent masqué de façon temporaire, dans les pays les plus développés, par les prouesses techniques accomplies pour tenter d'y remédier.

L'expérience montre cependant que la course est sans fin entre la concentration et l'équipement. L'exemple d'autres pays, soit ayant réussi à rompre ce cercle vicieux (l'Angleterre), soit n'y étant pas exposés du fait de leur constitution historiquement multipolaire (l'Allemagne), conforte en France une forte motivation pour la maîtrise et la limitation de la croissance de la population en Île-de-France. Dans le même temps et de façon symétriquement opposée, la faiblesse relative au plan démographique, et très inégale au plan économique, des villes de la province française, conduit toujours et de façon permanente sur le long terme à la nécessité du maintien ou du renforcement de la politique de rééquilibrage Paris-Province.

### **Remédier au déséquilibre de modernisation et d'industrialisation entre l'Ouest et l'Est du pays**

Cet objectif est en bonne voie de réalisation.

L'industrialisation de la moitié ouest du territoire est largement amorcée, même s'il reste beaucoup à faire pour rejoindre les parties plus anciennement industrialisées, en termes de densité relative des activités modernes. Le dynamisme propre des entreprises participe maintenant de façon notable et spontanée à la poursuite de cette évolution. La forte concurrence mondiale entre les territoires, et certains handicaps rémanents de l'économie française (coûts excessifs) nécessitent cependant

### **L'actualité du Cercle**

En prévision de son 40<sup>ème</sup> anniversaire qui aura lieu en février 2003, la DATAR recherche tous ceux qui ont fait partie de son personnel, à un moment ou un autre.

Chargé de cette recherche, le Cercle a recensé plus de 700 anciens de la DATAR et près de 50 personnalités extérieures qui ont, en son temps, œuvré avec ou pour la DATAR.

Que tous ceux qui ont contribué à cet important travail conduit par Marc Nizery soient ici remerciés.

encore que soit poursuivie et renouvelée la politique volontariste d'aménagement et de développement « durable », évidemment, de l'Ouest.

### **Convertir les zones minières**

La mission confiée à l'aménagement du territoire d'accompagner la régression et la fermeture progressive des activités minières, devenues obsolètes et excessivement coûteuses pour l'économie française, est contrainte par l'échéance de la fermeture totale des mines. Elle est prévue pour 2005.

La tâche principale, la création d'activités pour le remplacement des emplois miniers, est toujours en cours au moyen d'outils institutionnels et financiers particuliers. Les résultats, au-delà de la récente opération emblématique de Toyota à Valenciennes, sont très honorables. Ils laissent bien augurer de l'avenir, quoique de façon assez inégale suivant les bassins.

La construction de l'avenir économique des anciennes zones minières comporte aussi le volet de la réhabilitation matérielle des cités minières. Longtemps pilotée par la DATAR, cette action de l'État est maintenant menée par les préfets des Régions concernées, dans le cadre des Contrats de Plan et à l'aide de crédits spéciaux alloués sur le budget de l'aménagement du territoire (financements à 100 % État).

### Rénover les zones rurales fragiles

Le symptôme premier des deux grands déséquilibres français (Est-Ouest et Paris-Provence) était dans les années cinquante et soixante l'exode rural, vers Paris et les grandes villes. Il est en voie de disparition. La « révolution agricole », qui en était la cause initiale, est en effet quasiment terminée.

La modernisation de l'agriculture se poursuit, avec des difficultés, mais à effectifs constants (et fortement réduits). Ce qu'il reste d'exode rural, la « désertification rurale » qui se poursuit, ont désormais d'autres causes. D'autres tendances se dessinent aussi, en sens inverse, et amorcent peut-être la « reconquête » du monde rural par une population nouvelle.

Réduites aujourd'hui aux massifs montagneux, les « zones de rénovation rurale » des débuts sont maintenant le champ d'action des « Commissariats de Massifs » (Alpes, Massif Central, Pyrénées, Jura-Vosges). S'y sont ajoutées les « zones de revitalisation rurales », déterminées sur le seul critère démographique (moins de 33 hts/ km), et où sont appliqués des allègements fiscaux aux créations d'entreprises.

La politique de rénovation rurale était à l'origine fondée sur l'idée que des activités, agricoles ou autres, pouvaient être économiquement viables dans les zones rurales en question, à condition d'être soigneusement choisies en fonction de leurs perspectives d'avenir, et accompagnées dans certains cas par la création ou la modernisation d'équipements publics indispensables. Le rôle des Commissaires à la rénovation rurale, dépendant directement de la DATAR, était évidemment fondamental.

soigneusement choisies en fonction de leurs perspectives d'avenir, et accompagnées dans certains cas par la création ou la modernisation d'équipements publics indispensables. Le rôle des Commissaires à la rénovation rurale, dépendant directement de la DATAR, était évidemment fondamental.

Cette politique reposait de façon implicite sur le principe du maintien de l'égalité de statut entre tous les territoires de la République, hormis seulement les Parcs Naturels Nationaux, puis dans une mesure très atténuée les Parcs Naturels Régionaux.

Or une tendance nouvelle, en sens inverse, se dessine maintenant dans le cadre d'une [...] *réécriture complète du « catéchisme » de l'aménagement du territoire* :

- [...]

- *là où le milieu et les ressources naturelles étaient considérées comme autant de « variables d'ajustement » de la croissance économique, l'aménagement du territoire servant en outre de prétexte à des opérations dépourvues de toute pertinence économique, l'environnement devient une composante centrale du nouveau paradigme socio-*

*économique en émergence qui en fait un des moteurs du développement territorial, de la création d'emploi et de la différenciation compétitive*<sup>1</sup>.

Il faut probablement comprendre que dans les zones ainsi visées, qui pourraient être celles de l'ancienne « rénovation rurale », il serait considéré qu'aucune activité ne peut être économiquement viable, et qu'en conséquence, ces zones seraient désormais dédiées à la seule préservation de la nature, comme dans les Parcs Naturels Nationaux. Ce qui n'était naguère qu'une mauvaise plaisanterie d'aménageurs, « les réserves d'Indiens », deviendrait réalité !

Ce changement d'orientation, s'il était retenu, ne manquerait pas de soulever quelque débat...

CR <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Présentation de la DATAR au nouveau ministre chargé de l'aménagement du territoire, juin 2002.

<sup>2</sup> ACM 70/99

### Réunions du Cercle

Les derniers en date :

- 22 octobre 2002 :

Petit-déjeuner avec Francis Meston, PDG d'EDS France, sur le thème : la composante aménagement du territoire dans une société mondiale de services informatiques.

- 10 décembre 2002 :

Débat animé par François Essig, ancien Délégué à l'aménagement du territoire, sur le thème de « la décentralisation ».



## LA DATAR ET L'ESPACE EUROMEDITERRANEEN

Serge Antoine

Parmi les nouveaux enjeux de la DATAR figure l'ouverture sur la région méditerranéenne et l'échéance proche (2010) d'un ESPACE EURO-MEDITERRANEEN DE LIBRE ECHANGE ET DE PARTENARIAT ; décidée en 1995 par les chefs d'État d'une vingtaine de pays riverains et par l'Union européenne, (dont quatre sont membres et au moins trois aspirent à y entrer) la « zone de libre-échange », préfigurée déjà par six accords d'association, n'a pas seulement vocation à créer un marché unique de bientôt 700 millions d'habitants ; elle s'est fixé l'objectif de développer de nouveaux modes de relations entre les pays « du Nord » et ceux « du Sud ».

Le travail à entreprendre est d'abord de mesurer, pour notre pays, les pôles les régions et les atouts qui peuvent, à certaines conditions, être, dans cette perspective, valorisés ; mais aussi d'initier une forme innovante et efficace de relations entre pays et/ou autorités décentralisées sur le thème du développement durable qui doit prendre en compte la fragilité des milieux et la très riche diversité méditerranéenne, l'une des sept grandes régions du monde à ce titre. C'est aussi la première destination touristique au monde.

Il s'agit aussi de préparer et d'encourager les entreprises françaises à prendre leur part de marché, notamment à travers un partenariat de codéveloppement, avec les pays riverains du Sud et de l'Ouest dont le poids sera grandissant (60 millions d'habitants en plus d'ici 2025).

Il s'agit encore, de mobiliser les acquis et les savoir-faire de la France, à la fois pour la gestion du littoral (le Conservatoire du Littoral est un modèle) et pour l'aménagement en profondeur d'une grande région dont 60 % du développement actuel est marqué par la « littoralisation ».

Il s'agit enfin de tirer parti des outils que l'on a su, ici, aiguïser pendant 30 ans pour renforcer les effets d'entraînement pour des

régions et des pays retardataires, dont le niveau de vie par tête est, dans le bassin méditerranéen parfois 40 fois moindre que les plus riches.

La zone de libre-échange est aujourd'hui engagée pour les produits manufacturés (et déjà le Sud commerce à plus de 80 % avec l'Europe) ; elle ne concerne pas les échanges de population, mais elle est susceptible - et le débat est en cours - de faire entrer l'agriculture et donc le développement rural dans le champ de la réduction des barrières tarifaires.

La France, dont le PIB représente plus de 40 % (28 % l'Italie, 16 % l'Espagne) du total de celui de tous les pays riverains de la Méditerranée, est très attendue dans les politiques et les pratiques qu'elle engagera ; l'aménagement du territoire que porte notre pays est souvent considéré comme un exemple.

La part des responsabilités nationales dans cette région du monde est encore décisive ; ni les efforts sub-régionaux (au Proche-Orient ou au Maghreb arabe uni) ne sont consistants et la politique européenne, très ouverte, depuis 6 ans, sur l'élargissement vers l'Europe orientale et centrale, n'est pas significative ; elle pourrait prendre plus de sens avec une politique d'aménagement du territoire.

Les institutions méditerranéennes proprement dites, prises depuis 1975 sont de poids réduit, mais ont été, dès leurs débuts, inspirées par les travaux français (le Plan Bleu par exemple, implanté à Sophia Antipolis, tire ses racines des travaux de prospective et des livres blancs des agences de l'eau).

\*

La région méditerranéenne, au sens large, est, pour toutes ces raisons, une « nouvelle frontière » pour l'aménagement du territoire français de la prochaine décennie.

SA

## L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN FRANCE ET SES PROLONGEMENTS EUROPEENS

Jean-François Drevet

L'aménagement du territoire français ne peut plus se dissocier de celui des autres espaces européens et méditerranéens. C'est pourquoi les autorités françaises doivent se montrer très attentives à l'évolution des interventions communautaires et plus particulièrement des instruments financiers communautaires en direction de ces pays. Même quand ils ne représentent pas des dotations importantes, ils exercent un effet d'orientation important sur les dépenses de développement dans ces pays, donc sur la structuration de leur territoire.

Depuis l'ouverture du Mur de Berlin, la configuration de l'espace européen a été considérablement modifiée :

- à l'Est s'est ouvert un large champ d'action pour les entreprises européennes qui y accumulent les excédents commerciaux. L'intégration de ces espaces dans le marché unique européen va s'intensifier après les adhésions (10 nouveaux pays en 2004, sans compter 2 ou 3 autres par la suite), avec de nouveaux succès commerciaux en perspective pour les entreprises françaises et des dépenses supplémentaires pour le budget communautaire.

⇓ *Pour le moment, cette ouverture s'est réalisée à un faible coût budgétaire pour le budget européen (2 milliards d'€ de crédits de paiements des instruments de pré-adhésion). Il en sera de même jusqu'en 2006 (à cette date, le solde net des paiements en faveur de ces pays sera encore inférieur à*

*5 milliards d'euros). A partir de 2007, il faut s'attendre à une croissance des dépenses, mais elles seront équilibrées par de nouveaux succès commerciaux et le développement d'un réseau d'infrastructures qui ouvrira de nouveaux marchés. C'est pourquoi la position française en matière de coût de l'élargissement ne peut être uniquement dominée par des considérations budgétaires. Au demeurant, la croissance des contributions françaises au budget communautaire doit être comparée à l'augmentation des recettes fiscales en faveur de l'État et des collectivités territoriales générées par la croissance des échanges commerciaux.*

- Cette dynamique de l'Europe vers l'Est fait oublier la situation du Sud, qui accumule les problèmes (croissance démographique, fragilité politique liée au développement du fondamentalisme islamiste, faibles performances économiques) et qui n'a pas vocation à adhérer à l'Union européenne. Or il s'agit aussi d'un espace où les entreprises françaises effectuent aussi de bonnes performances commerciales et où la culture française est restée présente, sinon prépondérante. Par ailleurs, la France est plus exposée que d'autres pays de l'UE aux conséquences négatives de l'éventuelle déstabilisation de l'un ou l'autre de ces pays, notamment du Maghreb.

Il n'est pas souhaitable, pour la grande Europe en général (qui inclut de facto l'espace méditerranéen) et pour la France en particulier, qu'un trop grand déséquilibre se développe entre les périphéries orientales de l'Europe (qui bénéficieraient d'une dynamique d'adhésion et de

fonds communautaires accrus) d'une part et ses périphéries méridionales d'autre part (où se concentreraient les problèmes, sans que l'Union européenne y soit particulièrement active).

⇓ *Au niveau européen le problème sera discuté prochainement dans le cadre de l'élaboration des perspectives financières 2007-2012. La France a donc intérêt à suivre l'évolution des instruments de coopération externe aux frontières de l'UE : PHARE (pays d'Europe centrale n'ayant pas encore adhéré), CARDS (Balkans occidentaux) TACIS (ex-URSS) et MEDA (pays du sud et de l'Est méditerranéen ou PSEM).*

### La réforme des politiques structurelles

Traditionnellement cette politique est perçue comme inutilement coûteuse pour le budget national français (dans la mesure où son *taux de retour* est négatif et le sera encore davantage dans le futur, du moins en termes budgétaires<sup>1</sup>) et parfois comme une source de contraintes pour l'action régionale, à qui elle impose des règles et des conditions de financement qui orientent les dépenses du budget de l'État (contrats de plan) dans ce domaine.

Avec les redéploiements qui se dessinent dans la perspective de l'élargissement, il serait tentant de limiter cette politique à l'assistance aux nouveaux États membres et de prévoir sa *renationalisation* en Europe de l'ouest, ne serait-ce que pour éviter au budget global d'augmenter trop fortement.

Renationalisation qui équivaldrait, dans un contexte de restrictions budgétaires à une réduction progressive des dépenses à un niveau bien plus bas que l'actuel.

Une autre politique serait de maintenir un minimum d'interventions communautaires sur un petit nombre de secteurs prioritaires pour l'action régionale, où des indicateurs géographiques (faibles densités de population, existence d'une frontière, fragilité environnementale) seraient substitués aux critères socio-économiques classiques qui sont de moins en moins favorable à la France, pays à haut niveau de vie où le chômage est en baisse (et espérons-le, continuera à diminuer).

↓ Sur cette base, doit être mis l'accent sur des interventions qui profitent au territoire français :

- de coopération transfrontalière (la France ayant une assez grande longueur de frontières et cette coopération ayant un intérêt communautaire marqué, justifiant l'utilisation prioritaire de fonds européens)

- de coopération transnationale aux frontières maritimes ou sur des espaces plus vastes comme l'arc atlantique ou le bassin méditerranéen (où les régions françaises dotées d'une façade maritime ont déjà un rôle pilote)

- dans un certain nombre de zones sensibles à définir sui-

vant des indicateurs pertinents (à définir par ailleurs).

*La carte résultant de ces interventions serait assez équilibrée, assurant la participation de presque toutes les régions à des programmes européens, les DOM restant les seules régions en mesure de bénéficier d'une assistance plus massive, en raison de leur bas PIB/h et de leur situation géographique ultra périphérique.*

### L'aménagement du territoire européen

Depuis 1989, la Commission a coordonné les efforts de plusieurs États membres en vue de faire émerger un schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), un document de référence non contraignant facilitant l'insertion des politiques d'aménagement du territoire des autorités nationales et des collectivités territoriales dans le contexte européen. La France a joué dans cette entreprise un rôle déterminant lors des réunions ministérielles de Nantes (1989) et de Strasbourg (1995).

Au terme de dix ans d'efforts, a été approuvé un texte commun, qui apparaît plus comme un catalogue de bonnes intentions que comme un document opérationnel, puisqu'il n'est pas cartographié. Il serait maintenant nécessaire de passer à la réalisation technique d'un document cartographique à

petite échelle faisant la synthèse :

- de l'impact régional des politiques communautaires et de leurs éventuelles (mais probables) contradictions ;

- des plans nationaux et des documents équivalents.

*L'objectif serait de mettre en évidence les incohérences, les lacunes et les contradictions des politiques existantes, aussi bien communautaires que nationales afin de travailler à les surmonter, dans le cadre de concertations systématiques, aucun de ces documents ne devant avoir de caractère obligatoire ou prescriptif.*

*En l'absence de cette étape supplémentaire, l'ensemble des efforts accomplis au cours des années 1990 aurait été inutile, puisque dans l'incapacité de déboucher sur des actions concrètes.*

*Dans la mesure où la France a joué un rôle déterminant dans le lancement de cette opération et un rôle moteur dans son développement, il serait regrettable qu'elle la laisse s'enliser définitivement.*

JFD

<sup>1</sup> En termes économiques, c'est tout à fait différent puisqu'environ le tiers des dépenses structurelles revient dans les pays qui les ont financées sous forme de commandes à leurs industries, leurs grandes sociétés de services et de travaux publics.



## Vient de paraître

### « QUE SAIS-JE ? » SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Onzième édition • Presses Universitaires de France • 128 pages • 6,50 €

Les années se suivent et se ressemblent pour le "Que sais-je ?" de Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac. Une nouvelle édition vient de lui faire franchir allègrement les 80 000 exemplaires. Il est réconfortant de constater, à travers cette constance dans le succès, que l'opinion reste curieuse de l'aménagement du territoire, même dans les époques où il s'était fait quelque peu discret dans les décisions gouvernementales.

Fidèle à l'esprit de la collection, Castelbajac, qui assure les mises à jour, les conçoit davantage comme une synthèse des études et des réalisations les plus récentes que comme l'expression d'idées personnelles. Dans la dernière édition, il s'est attaché particulièrement à rassembler les informations disponibles sur les effets de l'actuelle politique agricole commune, de la politique des banlieues, et des lois Pasqua et Voynet sur les « pays ». Et il détaille les analyses de l'INSEE sur le recensement de 1999.

## La vie du Cercle



### SCOOP !

A voir : le site du Cercle relooké !

<http://www.cpat.asso.fr>

Vous y retrouverez mise à jour toute la vie de l'association et ses productions dont « La Lettre » et les dernières présentations des « Petits-déjeuners ».

Ce site se complètera et évoluera régulièrement pour vous permettre de retrouver toute l'information du Cercle.

Nous comptons sur vous pour nous aider à le rendre plus proche de vos attentes. N'hésitez pas à nous écrire, nous attendons vos remarques : [contact@cpat.asso.fr](mailto:contact@cpat.asso.fr)

« Aménager le territoire, c'est la plus belle façon d'aimer son pays et ses concitoyens »

### Meilleurs vœux !

Toute l'équipe  
de rédaction de La Lettre  
vous souhaite  
un joyeux Noël  
et vous présente  
ses meilleurs vœux  
pour la  
nouvelle année.



### La Lettre du Cercle

N° 16 - Décembre 2002

- *Directeur de publication :*  
- Hervé Nora, Président du Cercle
- *Rédacteurs :*  
- Serge Antoine  
- Jean-François Drevet  
- Jean-Paul Lacaze  
- Hélène Roger-Vasselín  
- Claude Rousseau  
- Jean-Marie Simon
- *Édition :*  
- Françoise Halper



### LE CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

#### HISTORIQUE

Le Cercle est une association privée, régie par la loi de 1901. Il a été fondé en 1991 par Hélène Roger-Vasselín et Claude Rousseau, alors chargés de mission à la DATAR (respectivement depuis 1963 et 1970), et Marc Nizery, ancien collaborateur extérieur de la DATAR (de 1964 à 1978).

#### LES MEMBRES DU CERCLE

Le Cercle rassemble aujourd'hui 220 membres qui sont, ou ont été, des acteurs de l'aménagement du territoire. Ils sont actuellement anciens ministres, parlementaires, anciens délégués et directeurs à la DATAR, préfets, hauts fonctionnaires, présidents directeurs généraux et dirigeants de grands groupes industriels et d'établissements financiers, chefs d'entreprises de toutes tailles, membres de professions libérales, aménageurs locaux, commissaires à l'aménagement, à l'industrialisation ou à la reconversion, chargés de mission ou collaborateurs extérieurs de la DATAR.

Hommes et femmes de terrain, tous portent un intérêt particulier au territoire français, à son développement économique et à son aménagement. Ils gardent vif le souvenir du climat particulier de pragmatisme et d'efficacité dans lequel la DATAR a travaillé sans discontinuer depuis les années soixante et dont tous les partenaires de la Délégation ont été fortement marqués. Ils ont souhaité, en adhérant au Cercle, retrouver et entretenir ce climat et continuer à agir, dans le cadre du statut de l'association, sur les aspects territoriaux et spatiaux de l'évolution économique et humaine du pays. Ils considèrent que la pleine mise en valeur du territoire national et la recherche de la meilleure performance économique, dans le contexte européen et mondial du XXIème siècle, impliquent la répartition harmonieuse des activités et de la population sur le territoire, avec l'adhésion de l'opinion publique dans le pays tout entier.

Toutes les sensibilités politiques sont représentées dans le Cercle. Toutes les approches de la problématique de l'aménagement du territoire peuvent y être abordées. Sa crédibilité se fonde sur l'indépendance d'esprit et d'expression de ses membres, sur leurs compétences très diverses, leur expérience et l'élévation de leurs motivations.