

# La Lettre du Cercle

CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

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

Numéro 19 - Novembre 2003

[www.cpat.asso.fr](http://www.cpat.asso.fr)

## Éditorial

La Lettre n°18 a proposé, en juin dernier, aux membres du Cercle de classer quatre réponses possibles à la question « *Comment définiriez-vous la vocation du Cercle pour l'aménagement du territoire ?* ». Une analyse fine des choix exprimés et des commentaires additionnels reçus confirme le premier classement rustique publié en juin dans La Lettre 18 (disponible sur le site du Cercle, par exemple) : le Cercle doit, en tout premier lieu, être un « vivier d'idées dans le domaine de l'aménagement du territoire » (option A). Il doit ensuite, mais ensuite seulement, être une « association amicale » (option B) qui cherche simultanément à s'ouvrir à un plus grand nombre afin de faire rayonner la notion d'aménagement du territoire (option D).

Le Cercle est déjà un vivier d'idées. Sa lettre sait traiter de sujets extrêmement variés ; elle peut les approfondir, comme elle le fait en ce moment pour les coopérations transfrontalières en partant de relations entre la France et l'Allemagne (articles de Jean Marbach). Elle peut aborder des sujets sortant de son champ proprement dit : en témoigne le « *Projet de réforme des régimes de retraite* » de Patrice Becquet, (La Lettre n°18). Elle n'est cependant que rarement un lieu de débat, et je vous invite tous à réagir sur les opinions émises par nos amis auteurs ou à les enrichir par vos réflexions ou expériences personnelles. C'est en tout premier lieu à ceux qui résident en province ou à l'étranger et qui ne participent que trop rarement à nos débats que je m'adresse.

Vivier d'idées, le Cercle l'est aussi par ses réunions-débat, petits déjeuners ou réunions de fin d'après-midi, comme par ses deux manifestations amicales annuelles (Assemblée Générale et Garden Party) qui sont l'occasion d'échanger de façon informelle et festive avec un grand acteur de l'aménagement du territoire. En dix huit mois, près de 70 des 230 membres que compte le Cercle, ont participé à au moins deux de ces diverses rencontres : c'est déjà beaucoup, mais nous devons « encore mieux faire » !

Notre site [www.cpat.asso.fr](http://www.cpat.asso.fr), probablement pas encore assez connu ni assez utilisé, cherche, enfin, à devenir aussi la mémoire du Cercle. Les anciens numéros de la Lettre et les présentations des animateurs de nos débats y sont disponibles, tandis que les archives y sont progressivement introduites : toute réflexion sur l'évolution de l'aménagement du territoire ou de l'action régionale se doit de partir d'une bonne connaissance des politiques passées, de leurs fondements, de leur place par rapport aux permanences de notre société ... Le site du Cercle a vocation à y contribuer, même modestement. Rendez lui visite, faites nous part de vos réactions et suggestions, et, surtout, aidez nous à l'enrichir !

Hervé Nora

## Sommaire

- |   |    |
|---|----|
| • LES GRANDS PROBLEMES MONDIAUX<br>Pierre Raynaud   | 2  |
| • LA DIMENSION TERRITORIALE DU<br>DEVELOPPEMENT, l'expérience française<br>Roland Hureaux | 3  |
| • LE VELO, POUR RECONQUERIR LA VILLE<br>Isabelle Lesens                                   | 11 |
| • FAUT-IL FREINER LA COOPERATION<br>TRANSFRONTALIERE ?<br>Jean Marbach                    | 12 |
| • LA « FRACTURE NUMERIQUE » EN FRANCE,<br>EN 2003<br>Jean-Claude Derian                   | 15 |
| • Tribune libre - Libres opinions   |    |
| • REPONSE A BERNARD ATTALI, « <i>Le travers<br/>français</i> »<br>Claude Rousseau         | 18 |
| • A propos de Philippe Lamour...  | 21 |

## LES GRANDS PROBLÈMES MONDIAUX

Pierre Raynaud

*ACM 1962/1975 - ancien Directeur du Conservatoire du Littoral*

Après la grande illusion de « la fin de l'Histoire » au cours des années 90, après l'espoir déçu du progrès continu de la "nouvelle économie", bénéficiant de la révolution numérique et de la généralisation de l'informatique au début de ce siècle, après les attaques terroristes du 11 septembre, qui menacent la paix dans les pays développés et déclenchent des révoltes d'ethnies minoritaires un peu partout, le monde retrouve sa cacophonie habituelle.

Les analystes de la situation internationale, sur les plans politique, économique et moral, reconnaissent que, dans toutes les parties du monde, les opinions publiques sont exaspérées ; elles ne savent plus à quelle situation les gouvernants cherchent à faire face, ni s'ils ont les moyens pour ce faire.

Pour remédier à cette dangereuse situation, il est indispensable de déterminer les problèmes que l'humanité doit résoudre, et de proposer des solutions qui soient à la fois concrètes et immédiates.

Les vrais problèmes mondiaux, qu'aucune gestulation politique n'arrive à cacher, sont évidents : il est possible d'en distinguer trois :

- La faim dans le monde,
- La sauvegarde de l'environnement naturel,
- La reconnaissance des ethnies minoritaires.

### COMBATTRE LA FAIM DANS LE MONDE

Plus de 800 millions d'hommes dans le monde souffrent de mal-nutrition, notamment dans les zones arides de la planète, et 30 % de cette population meurt littéralement de faim. En face de cette catastrophe, 15% de la population des pays développés lutte contre l'obésité.

A l'expérience, on voit bien que la solution de ce problème ne se trouve pas dans le soutien des cours de matières premières, ni dans l'augmentation des aides financières, presque toujours détournées... Elle se trouve dans le lancement d'un vaste programme mondial d'approvisionnement en eau. Un tel programme devrait permettre à chaque groupe humain d'assurer lui-même sa subsistance.

Il s'agirait d'un programme de travaux comportant des barrages de retenues, des canaux et des conduites forcées, des lacs de réserve, des usines de désalinisation, la généralisation des citernes individuelles.

Il pourrait être étudié simultanément dans tous les pays, avec l'aide financière des Nations Unies. Seraient définis des « secteurs d'équilibre », cha-

cun regroupant et reliant des zones recevant trop d'eau et d'autres souffrant de grands déficits. Ces secteurs pourraient concerner des surfaces de plusieurs milliers de km<sup>2</sup>.

Un tel programme, outre qu'il permettrait durablement aux groupes humains concernés d'assurer leur subsistance et d'accroître leurs échanges, aurait l'avantage pendant son exécution de relancer l'activité d'une grande partie des industries sidérurgiques (tuyaux) et électriques (pompes) et des entreprises de travaux publics (barrages et retenues), dans tous les pays.

Certes de tels travaux ne seraient pas rentables immédiatement et partout, c'est pourquoi ils devraient faire l'objet d'un plan mondial d'adduction d'eau financé par la communauté internationale. (Une usine de désalinisation sur la côte palestinienne aurait coûté moins cher que 30 ans de guerre israélo-palestinienne.)

### LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT NATUREL

Le problème de la protection de la nature est plus facile à dominer que celui de la faim dans le monde, si l'on s'en tient aux données scientifiquement établies.

La pollution de l'atmosphère, le réchauffement de la température de la terre ne sont pour l'instant que des hypothèses à confirmer. Par contre la mise en danger de la biodiversité floristique et faunistique est un phénomène qui se mesure par la disparition continue des espaces naturels et leur occupation par la mono-activité humaine. Il est urgent de laisser une part importante des terres émergées évoluer selon les lois de la nature et non des caprices des sociétés humaines.

Certains pays ont entrepris avec succès cette mise en réserve d'espaces naturels : Le Canada (Héritage-Canada), les Etats-Unis (National-Parcs), l'Angleterre (National-Trust) et la France (Conservatoire du littoral), grâce à ces institutions publiques gestionnaires d'espaces.

L'ONU pourrait créer un conservatoire de la nature à compétence universelle, doté de moyens juridiques et financiers à la mesure des problèmes qui lui seront confiés. Le principal serait celui, partout dans le monde et sous toutes les latitudes, d'acquiescer pour le compte de la communauté internationale et de gérer pour en protéger la richesse biologique, de

vastes territoires voués à évoluer ensuite librement, « naturellement ».

Ces espaces protégés resteraient bien sûr la propriété de chaque État, mais recevraient un statut calqué sur celui des concessions diplomatiques.

Ils constitueraient peu à peu un patrimoine universel placé sous la sauvegarde de toute l'Humanité.

#### LA RECONNAISSANCE DES ETHNIES MINORITAIRES

La plupart des conflits armés naissent aujourd'hui de la révolte d'ethnies minoritaires qui se considèrent opprimées par le pouvoir établi. Certaines communautés se prétendent exploitées par d'autres communautés ethniques concurrentes.

Ce serait un progrès de définir juridiquement, dans le cadre de la déclaration universelle des droits de l'homme, les droits et le degré de liberté que chaque gouvernement devrait garantir aux ethnies minoritaires composant sa population.

Pour résoudre ce problème, une conférence

internationale composée de juristes et de responsables politiques devrait étudier et définir le statut à donner à ces minorités, et préciser les moyens à mettre en oeuvre pour en garantir le respect.

Entreprendre officiellement une telle recherche au niveau international serait déjà un acte de pacification bénéfique pour un grand nombre de conflits qui sont actuellement l'occasion de tueries abominables.

Je ne prétends pas que ces trois problèmes sont faciles à résoudre. Je crois simplement que le seul fait de les formuler, et d'annoncer que la communauté internationale est décidée à trouver des solutions, sortirait les populations de leur découragement actuel et redonnerait une chance à la paix et à la prospérité.

Pierre Raynaud  
- Juillet 2003 -

---

## LA DIMENSION TERRITORIALE DU DEVELOPPEMENT L'expérience française

Roland Hureaux,  
*Administrateur civil, ancien chargé de mission à la DATAR*

Au cours des « trente glorieuses » (années de décollage de l'économie française, 1945-1975), se sont mises en place en France des politiques ayant pour but de préserver, dans la croissance économique, un certain équilibre territorial. La date clef est à cet égard la création de la DATAR (1963).

La grande politique d'aménagement du territoire, que nous appellerons classique, qui a prévalu dans les années soixante et soixante-dix a été remise en cause, pour différentes raisons (crise industrielle, décentralisation), à partir des années quatre-vingt, pour être non point abolie mais réorientée vers de nouvelles priorités. Au bout de quarante ans d'expérience, cette politique se trouve, il faut bien le dire, à la recherche d'un nouveau souffle.

L'expérience française d'aménagement du territoire (en anglais, *regional planning*) n'en est pas moins une des plus significative parmi les pays occidentaux. Quoique tributaire de la géographie particulière de notre pays, elle peut contenir des expériences utilisables par d'autres.

La présente étude passe en revue successivement les deux phases : la phase classique (1960-1980)

et la phase récente (1980-2000) de l'expérience française des politiques de développement territorial, sachant que la seconde phase ne s'est pas substituée à la première : elle s'y rajoute comme une nouvelle couche géologique, les principaux dispositifs antérieurs demeurant en vigueur.

#### LA PERIODE CLASSIQUE (1960-1980)

Il y a sans doute une préhistoire de la politique d'aménagement du territoire, quand par exemple les rois de France se préoccupaient de couvrir la France de routes carrossables ou de développer les ports ou encore, quand au XIXe siècle, sous l'impulsion du Second Empire, puis de la Troisième République, le réseau ferré s'est peu à peu étendu à l'ensemble du territoire. L'effort continu de préservation et de développement de la forêt, passée en un siècle de 17 à 26 % du territoire peut être rangé sous la même rubrique. Mais ces politiques n'avaient pas l'aspect délibéré que l'on trouve depuis la dernière guerre, aspect délibéré que certains ont qualifié de « géographie volontaire ».

Le point de départ de celle-ci est le livre au titre volontairement provocateur, publié en 1947 par Jean-François Gravier : « Paris et le désert français ».

Dès 1954, le gouvernement de Pierre Mendès-France met en place les premières aides régionales au développement.

En 1963 est créée, sous l'impulsion du général de Gaulle, la « délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale » (DATAR), instrument privilégié de cette politique, délégation dirigée par Olivier Guichard, d'abord, puis Jérôme Monod.

On verra successivement les raisons de cette politique, ses grands axes et ses résultats.

#### A - Les raisons d'une politique d'aménagement du territoire en France

1. La première raison est la géographie humaine particulière de la France.

En raison d'une tradition centraliste (que l'on retrouve dans d'autres pays d'Europe), une partie croissante de la population française a été attirée par Paris et la région parisienne, du fait que le pouvoir y drainait la richesse donc les emplois. Aujourd'hui, environ 1/5 de la population française vit en région parisienne. Les deux seules autres vraies régions industrielles, le Nord et la Lorraine, fondées sur la présence de charbon et de fer, se trouvaient le long de la frontière septentrionale.

Mais la France est aujourd'hui moins dense que beaucoup de ses voisins (Angleterre, Bénélux, Allemagne en particulier) : 110 habitants au km<sup>2</sup>. La population à répartir étant limitée, les autres villes françaises ne se sont pas développées autant que certaines villes étrangères non-capitales et de vastes territoires se sont trouvés menacés de désertification (il existe dans le centre de la France des cantons où la densité est inférieure à 10 habitants au km<sup>2</sup>).

Au déséquilibre classique ville/campagne, se superposait donc un déséquilibre Paris/province ainsi que des déséquilibres entre régions industrielles (Nord et Est) et régions peu industrielles (Sud et Ouest).

Il est à noter que les déséquilibres que l'on trouve en France ne sont pas (à la différence de pays comme le Brésil) des déséquilibres de richesse (seule la région parisienne, à l'indice 170 en revenu *per capita* par rapport à la moyenne nationale, est sensiblement plus riche, les autres régions métropolitaines se tenant dans une fourchette relativement égalitaire de 80 à 110).

Les vrais déséquilibres touchent à la dynamique économique et par-là démographique : certaines régions perdent des emplois et de la population, d'autres en gagnent. Ce sont généralement les régions les moins peuplées qui en perdent et les plus peuplées qui en gagnent.

Il est à noter aussi qu'à la différence de pays comme la Russie ou le Japon, les déterminations

de la géographie physique n'expliquent pas ces déséquilibres : la France est à peu près dans sa totalité habitable et fertile.

2. La deuxième raison qui explique le développement des politiques territoriales est le moment historique : celui d'une croissance forte (5 % par an environ entre 1945 et 1975), dont on pouvait craindre qu'il n'aggrave considérablement les déséquilibres hérités de l'histoire. Deux caractères de ce développement des « trente glorieuses » expliquent ces politiques.

L'un les rendait nécessaires, c'était la perspective d'une baisse importante des effectifs de la population active agricole : elle est passée entre 1945 et aujourd'hui de 30 % à 3 % de la population active ! Une révolution considérable, qui n'a nullement entraîné une diminution de la production, bien au contraire, mais qui menaçait au départ tout particulièrement les régions où les petites exploitations étaient nombreuses et les emplois industriels rares, comme l'Ouest. Très tôt le gouvernement a voulu maîtriser ce reflux de la population agricole de telle manière que des régions entières ne soient pas vidées de leurs habitants.

Or une autre donnée rendait possible cette maîtrise, c'est le fait que de 1945 à 1975 se développent en parallèle les industries légères, qui, à la différence de l'industrie lourde, sont moins tributaires de facteurs objectifs de localisation (ressources naturelles, voies de communication) et donc plus mobiles.

3. A-t-on également recherché dans la politique d'aménagement du territoire une plus grande rationalité dans l'allocation des facteurs et donc une plus grande efficacité globale ? Il est difficile de le dire. D'abord parce qu'aucune étude théorique convaincante n'a établi que le développement était plus rapide s'il était mieux diffusé dans l'espace, ni le contraire d'ailleurs.

Des études ont été faites pour savoir quelle est la répartition territoriale qui minimise le coût des investissements collectifs : il semble que ce soit les villes moyennes, plus économiques que des zones rurales à l'habitat excessivement dispersé ou de grandes villes où apparaissent en matière de circulation ou de sécurité, de fortes déséconomies d'échelle. Mais comme il ne s'agit pas de construire une cité idéale mais d'aménager l'existant, ces calculs demeurent bien théoriques.

Il est vrai aussi qu'une répartition plus équilibrée conduit à implanter des entreprises là où la pression sur les terrains ou la main d'œuvre (voire les impôts locaux) est moindre mais si ces seules considérations entraînent en ligne de compte, le marché pourrait y satisfaire sans qu'il soit besoin d'une politique volontaire. En fait c'est surtout la dimension qualitative du développement qui était visée : préserver une « répartition équilibrée des

hommes et des activités sur le territoire », telle était la mission traditionnelle des politiques d'aménagement du territoire, sans que personne ait d'ailleurs défini exactement ce que devait être cette répartition « équilibrée. »

## B. Les caractères principaux de la politique d'aménagement du territoire dans sa phase classique.

1. Cette politique a été d'abord menée de manière centralisée. Ce n'est qu'un paradoxe qu'en apparence puisque pour établir ou rétablir un équilibre, il vaut mieux agir depuis le centre.

La DATAR est, comme le Commissariat au Plan, un service du Premier ministre. Celui-ci, fondé en 1945, avait en charge la gestion du temps, celle-là la gestion de l'espace. Les deux organismes, émanation du sommet de l'Etat, relevaient à l'origine d'une conception « dirigiste » et centralisée de l'économie. Comme une partie de l'appareil industriel avait été nationalisé en 1945, il suffisait souvent de donner des ordres à leurs responsables pour qu'ils aillent s'installer ici ou là. Mais des industriels privés, indifférents à leur localisation ou soucieux de garder de bonnes relations avec le pouvoir, pouvaient également être sensibles à des injonctions de ce type.

Toutefois, autre paradoxe, la DATAR a dès le départ été décentralisatrice, partant du principe qu'un développement équilibré du territoire supposait l'émergence d'un pouvoir local fort, à même de prendre en main à terme ses propres destinées.

Elle fut ainsi à l'origine du découpage des 21 régions (1964), qui se superposaient aux 90 départements créés par la Révolution française, régions qui retrouvaient un peu les contours des provinces de l'ancien régime. Du découpage, on est passé à un statut d'établissement public (1972) puis à celui de collectivité territoriale de plein exercice (1982) inscrite pour la première fois dans la constitution en 2003, et particulièrement en charge du développement économique.

2. Plus encore que les régions, la DATAR a, dès les années soixante, promu les métropoles régionales, c'est-à-dire une vingtaine de villes (entre 200 000 et 1 million d'habitants), susceptibles de rééquilibrer Paris par leur développement et de constituer un pôle d'entraînement pour leurs régions respectives. Cela supposait d'abord une industrialisation active de ces métropoles, qui étaient certes des villes historiques mais sans nécessairement une vie économique active, et ultérieurement l'émergence d'un pouvoir municipal fort.

Ce n'est qu'un peu plus tard, dans le courant des années soixante-dix, que la politique

d'aménagement du territoire s'est orientée vers la promotion des villes moyennes, des petites villes, et même des « bourgs » et des zones rurales, sous la forme de « contrats », l'Etat aidant à financer un certain nombre de projets de développement inscrits dans un plan d'ensemble.

3. Autre caractère de la période classique : le développement territorial est d'abord fondé à cette époque sur la création d'emplois industriels, particulièrement, comme on l'a dit, dans les industries semi-lourdes ou légères (automobile, aéronautique, équipement ménager, électronique grand public etc.) à partir d'investissements français ou étrangers.

Le principal instrument de cette politique est l'attribution par l'Etat à tout projet installé dans une zone prioritaire (la France fait l'objet d'une carte des zones « primables ») d'une aide à l'investissement sous la forme d'une prime de développement régional. Cette PDR, qui s'appelle aujourd'hui PAT (prime d'aménagement du territoire) est de 35 000 à 50 000 F par emploi dans la limite de 17% à 25 % de l'investissement. Elle peut être complétée par des prêts bonifiés de banques spécialisées dans le développement régional, des aides des collectivités locales, des exonérations fiscales etc. (tous avantages qui sont négociés au cas par cas par la DATAR en fonction du sérieux du projet). *A contrario*, une entreprise qui s'installe hors des zones prioritaires n'a pas ces avantages. Seuls les projets d'une certaine importance (au minimum 200 emplois) sont aidés sous cette forme.

Dans une phase ultérieure, des aides à des projets plus petits ont été instaurées : aide spéciale rurale, pour les petits projets en zone rurale, prime d'installation artisanale etc.

Sont exclus de ces mécanismes le bâtiment et les travaux publics, le transport et le commerce. Pourquoi ? Parce qu'on considère que le marché local génère spontanément des entreprises de ce secteur, destinées à une clientèle de proximité, et que la création d'une nouvelle entité ne se traduirait que par un transfert de clientèle, ce qui n'est pas le cas de la production de biens destinée au marché national ou international.

Les industries agro-alimentaires ont un régime spécial (POA, prime d'orientation agricole) géré par le ministère de l'agriculture, moins discriminant quant à la localisation. Elles se sont aussi beaucoup développées au cours de ces années-là, notamment dans les régions rurales. Si l'agriculture proprement dite ne représente que 3 % de l'emploi, l'industrie agroalimentaire en représente environ 20 %. Grâce à un régime fiscal avantageux, et à l'appui d'une banque spécialisée, le

Crédit Agricole, les coopératives agricoles (généralement fédérées en ensembles importants) ont, à côté des multinationales, joué un rôle important dans ce développement de l'industrie agroalimentaire française.

4. A ces aides directes à l'investissement s'ajoutent des aides aux équipements lourds comme les zones industrielles. Et bien entendu des formes d'action plus classiques de la puissance publique, comme le développement des grands réseaux de communication. Dotée d'un réseau de routes secondaires excellent (le plus dense du monde rapporté à la population), la France a été longtemps en retard en matière d'autoroutes ou de téléphone, et également de liaisons aériennes intérieures. Elle rattrape ce retard à marche forcée à partir de 1970. Par contre, elle joue un rôle pionnier en matière de chemins de fer, grâce au TGV. Mais malgré les pressions de la DATAR, la tentation est de donner la priorité aux liaisons radiales (Paris-Provence) sur les liaisons transversales. Il est arrivé que le gouvernement ou les régions financent des liaisons aériennes dites « d'aménagement dut territoire », non rentables par elles-mêmes. Mais le développement des réseaux est une donnée moins spécifique : il est la poursuite d'un effort séculaire, que l'on trouve aussi dans les autres pays.

5. Pour compléter la description de la panoplie de l'Etat en matière de politique de l'espace, il faut faire la part de moyens plus autoritaires – et par-là critiqués – comme la nécessité d'un agrément pour la création de nouvelles activités, secondaires ou tertiaires, en Région parisienne ou encore le transfert en province de certaines administrations centrales.

6. A ces différentes formes d'action « régaliennes », s'ajoute, à partir du milieu des années soixante-dix, au bénéfice des zones les plus rurales, l'encouragement à ce qu'on appelle le « développement local ». Le développement local se caractérise par :

- le fait qu'il intéresse des espaces de petite dimension : canton, « pays », situés en zone rurale.
- le rôle dévolu aux collectivités publiques. Communes, département et même le représentant local de l'Etat (préfet ou sous-préfet) qui travaillent ensemble à un projet où les initiatives publiques tiennent généralement la première place.
- généralement une stratégie de l'offre à partir d'une ressource locale, agricole, artisanale ou touristique.
- la valorisation de l'esprit d'initiative et de coopération locales.

Quand un territoire met ainsi au point un projet, il peut recevoir des encouragements financiers, de l'Etat ou des collectivités locales plus importantes (voire aujourd'hui de l'Europe).

Quels ont été les résultats de la stratégie de développement local ? Sans doute faibles au niveau industriel. Plus importants, semble-t-il, dans le domaine du tourisme, de la mise au point de produits agricoles de qualité « labellisés » ou parfois de la restauration de formes d'artisanat traditionnelles.

7. Il aurait fallu aussi parler de la politique agricole, d'abord nationale, puis européenne (la PAC) qui s'est traduite par une aide à l'agriculture et une protection aux frontières françaises puis européennes, tendant à réserver le marché européen aux producteurs européens, pour laquelle l'Europe et singulièrement la France sont souvent critiqués. Cette politique a mis en jeu des montants financiers beaucoup plus importants que la politique d'aménagement du territoire proprement dite. Elle est en un sens elle aussi une politique d'aménagement du territoire puisqu'elle vise à maintenir, sur tout le territoire, une activité agricole. Elle l'est particulièrement en zone de montagne où, à partir de 1972, des aides spécifiques à l'agriculture de montagne ont été instaurées. Mais la politique agricole, qui nécessiterait toute une étude à elle seule, a-t-elle en définitive freiné l'exode agricole, comme c'était à l'origine son but, ou l'a-t-elle au contraire accéléré ? Il est difficile de le dire.

### C. Le bilan de la période classique de l'aménagement du territoire.

Des réussites incontestables sont à mettre à l'actif de la politique d'aménagement du territoire telle que nous venons de la décrire. Ces réussites ne sont pas intervenues immédiatement car il y a toujours un délai, d'environ une dizaine d'années, entre les politiques de ce type et l'obtention de résultats significatifs. On en citera quelques-unes :

- L'Ouest de la France, promis à perdre rapidement sa population du fait de l'exode agricole, a réussi à renverser les flux migratoires à partir de 1975, grâce à l'implantation d'un tissu industriel dense. ce dernier résulte non seulement de l'encouragement aux grands groupes (Citroën à Rennes) mais aussi de l'émergence d'une classe d'entrepreneurs locaux, sortis du rang, particulièrement dynamique, créateurs de PME-PMI, en particulier en matière agroalimentaire. Le thalassotropisme (attirance vers les bords de mer, phénomène général dans le monde occidental) a également joué en faveur de cette région.

- le tissu industriel s'est assez largement diffusé dans le territoire. D'abord, dans un premier temps dans les villes du Bassin parisien à environ 100-200 km de Paris (Orléans, Tours, Le Mans, Rouen, Amiens, Reims, etc.) qui, jusque-là somnolentes, car trop proches de Paris et étouffées par cette proximité, ont profité dès les années cinquante du

desserrement de la région parisienne (Paris et sa banlieue). Ce développement aurait été encore plus important si le gouvernement n'avait, à la suite d'un débat célèbre, fait le choix en 1964 de doter la Région parisienne d'une couronne de « villes nouvelles », théoriquement autonomes, mais qui se sont trouvées très vite intégrées à la banlieue, car trop proches du centre (environ 20 km).

- de belles réussites industrielles se rencontrent aussi un peu plus loin. La région Rhône-Alpes ne cesse de se développer tout au long de la période. La création d'une industrie aéronautique (Airbus), centrée sur Toulouse, dans une grande ville du Sud sans tradition industrielle, est, elle aussi, largement le résultat d'une volonté politique. En revanche l'implantation de l'informatique en Languedoc-Roussillon n'a pas été le succès que l'on escomptait.

- d'une façon générale, les métropoles régionales ont connu un bel essor au cours de cette période. Les municipalités s'y sont affirmées comme des pouvoirs politiques et économiques de plus en plus autonomes. Dans la hiérarchie non écrite du pouvoir politique, les maires des grandes villes de province ont pris le pas sur les parlementaires ou même les présidents de région. Certes, on se plaint en France du fait que nos grandes villes de province n'ont pas le rayonnement de certaines villes européennes, allemandes, italiennes ou espagnoles, qui ne sont pas des capitales. Mais il s'agit d'une donnée lourde de la géographie de la France, que même en une génération on ne peut infléchir. Cela eût peut-être été possible si la croissance démographique que la France avait connu après la guerre avait continué sur sa lancée. Mais cette croissance s'est ralentie à partir de 1965. Les ressources humaines pour rééquilibrer davantage la région parisienne ont manqué et continueront de manquer.

- pour ce qui est des zones rurales proprement dites, à l'exception de l'Ouest, le bilan est plus mitigé, comme on le verra plus loin.

### LA PERIODE RECENTE (1980 - 2003)

Les orientations classiques de l'aménagement du territoire ont été infléchies à partir de la fin des années soixante-dix sous l'effet de plusieurs facteurs nouveaux : le premier est la crise des vieux bassins industriels qui a entraîné une révision des priorités, les autres ont été la construction européenne et la décentralisation, ainsi que l'émergence de la « nouvelle économie », cela sur fond d'un retour du libéralisme qui remet en cause les discours dirigistes fondateurs.

Moins qu'une politique nouvelle, ces nouvelles données ont entraîné une complexification du paysage, la politique territoriale étant désormais

composée de strates géologiques successives qui, il faut bien le dire, nuisent à sa lisibilité.

### A. Le nouveau contexte des politiques territoriales

1. Jusque vers 1975, l'idée dominante était que l'emploi industriel prenait le relais de l'emploi agricole. A partir de 1975, ce n'est plus l'emploi agricole seul qui est en crise mais aussi l'emploi industriel, spécialement celui des bassins industriels les plus anciens fondés sur l'industrie lourde (mines, sidérurgie, chimie lourde, etc.) ou sur les industries de main d'œuvre (textile en particulier). Compte tenu de la concentration de la main d'œuvre industrielle, l'effet est plus massif que celui de la crise agricole. Il se traduit par des dizaines de milliers de licenciements concentrés sur quelques années voire quelques mois. Cela ne concerne pas toute la France mais certaines régions particulières, notamment au Nord et à l'Est. Quand il y a le feu, on pare au plus pressé et la priorité des priorités de l'aménagement du territoire est devenue, au début des années quatre-vingt l'aide à la reconversion de ces bassins industriels. Au lieu d'une politique offensive (la « géographie volontaire » des années soixante), il s'agit d'une politique défensive : colmater les brèches brusquement apparues dans notre tissu industriel. Qui dit reconversion, dit implantations de nouvelles activités, d'industrie légère généralement et, pour cela, aménagement des sites, souvent dégradés, afin de les rendre plus attractifs. On n'a d'ailleurs pas fait preuve de beaucoup d'imagination : c'est à l'ouverture d'usines de biens de consommation, en particulier automobile (françaises mais aussi allemandes ou japonaises) que l'on a eu recours pour tenter de résoudre les problèmes de conversion.

Pour cela, la carte des zones primables, qui au début excluait les régions industrielles a été revue pour les y inclure, avec la conséquence d'affaiblir les objectifs antérieurs.

Il faudrait ajouter que dans les années encore plus récentes (quatre-vingt-dix et deux mille), ce sont les industries manufacturières menacées par la concurrence des pays émergents qui se trouvent en crise, celles-là même en bien des cas dont on avait encouragé l'installation au cours des « Trente glorieuses ».

2. La récession globale de l'emploi agricole et industriel a pour conséquence l'essor du secteur tertiaire (qui représente aujourd'hui plus de 70 % de l'emploi). Un tertiaire très diversifié, qui va de l'administration publique (toujours en voie d'expansion), au commerce et aux transports en passant par la « nouvelle économie » : informatique, services aux entreprises etc. Et n'oublions pas le tourisme, qui est une activité économique majeure de la France : beaucoup d'efforts ont été faits à la fois pour l'étaler dans le temps (hors de la période

estivale, ou hivernale s'agissant de la montagne) et dans l'espace (de telle manière que les étrangers ne visitent pas que la tour Eiffel et Notre-Dame et que les Français n'aillent pas que sur les plages) mais il reste beaucoup à faire.

Il était plus facile d'orienter l'implantation des emplois industriels que celle des emplois tertiaires. D'abord parce qu'une partie des activités tertiaires étant des activités de relation, recherchant la concentration. On était arrivé au point où la majorité des emplois ruraux étaient des emplois industriels (et non plus agricoles) mais les emplois tertiaires qui se développent sont attirés par les métropoles. Ensuite, les encouragements financiers à la localisation ont moins d'impact sur une matière plus volatile, qui, souvent, n'exige pas de gros investissements. Enfin certaines activités tertiaires, comme la saisie de données, qui grâce au télétravail peuvent être déplacées hors des grandes villes, peuvent l'être aussi bien hors de France, y compris dans le Sud-Est asiatique.

3. Un autre changement est la démultiplication des centres de pouvoirs concernés par l'aménagement du territoire.

L'Europe est devenue un acteur important en matière d'aménagement du territoire.

D'abord parce que la monnaie unique met en concurrence directe, beaucoup plus encore que le marché commun, l'ensemble des régions économiques de l'Europe : les barrières monétaires, plus encore que les barrières douanières permettaient de protéger un territoire contre la concurrence, une dévaluation suffisant souvent à restaurer la compétitivité d'activités menacées. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

C'est une des raisons pour lesquelles l'Europe a eu elle aussi, à partir des années quatre-vingt, une politique propre d'aménagement du territoire, concentrée sur les pays les moins développés d'Europe (pays méditerranéens et aujourd'hui pays de l'Est européen) mais dont certaines régions françaises ont également profité. On retrouve dans les programmes européens les principales préoccupations nationales : l' "objectif 2" correspond aux zones de reconversion, l' "objectif 5" a et b aux zones rurales.

Mais parallèlement, la Commission européenne est de plus en plus soucieuse de l'égalité des conditions de concurrence entre les pays de l'Union. C'est pourquoi elle veille à ce que les aides au développement régional ne soient pas un moyen déguisé de subventionner l'industrie nationale aux dépens des productions étrangères. C'est dans cette perspective qu'elle limite le montant des aides nationales ou locales et la part du territoire de chaque pays qui peut en bénéficier (pour la France environ un tiers).

Parallèlement, la décentralisation qui a donné à partir de 1982 plus de pouvoirs aux collectivités locales (régions, départements, communes), a introduit de nouveaux acteurs du développement territorial. La décentralisation est en quelque sorte un produit dialectique des politiques territoriales : celles-ci, initiative régaliennne au départ, visaient à développer des régions vivantes, mais quand les régions deviennent vraiment vivantes et donc autonomes, elles ont leur propre politique qui est en un sens la négation du pouvoir régalien. En attendant la synthèse dialectique que l'on a cru trouver dans la multiplication, à partir des années quatre-vingt, des politiques « contractuelles », les différents niveaux d'administration se mettant d'accord pour quatre ou cinq ans sur des objectifs communs qu'ils financent ensemble.

D'où l'idée que vouloir privilégier certaines implantations est une préoccupation obsolète. Peu importe que tel investissement aille à Paris ou en province, dira-t-on. Ne le décourageons pas par des exigences surannées : l'important est que déjà il vienne en France.

L'époque récente a amené d'autres préoccupations nouvelles. L'une qu'on se contentera de mentionner est un souci accru de l'environnement, ou du « développement durable ». Si ce souci croise de bien des manières celui d'un aménagement équilibré du territoire, il ne se confond cependant pas avec lui.

## B. Les moyens des nouvelles politiques d'aménagement du territoire.

1. La période récente voit un retour, préconisé par le rapport Guichard (1987), à la politique des métropoles régionales, qui s'était un peu diluée, pour le plus grand profit des zones rurales, au cours des années soixante-dix.

Toutefois, certains pensent que vingt et une métropoles, c'est trop et qu'il vaudrait mieux concentrer les efforts sur cinq ou six grands pôles (et par la même occasion redécouper la carte des régions pour la simplifier). Reste à choisir lesquels. Si Lyon, Marseille, Strasbourg ou Lille ne sont pas contestés, comment choisir entre Nancy et Metz, villes historiquement rivales ? De toutes façons ces débats ont peu de conséquences concrètes pour le moment.

D'ailleurs, le retour à une politique des métropoles est en partie la reconnaissance des dynamiques existantes : on a vu que le tertiaire avait tendance à préférer globalement la concentration. Le développement des transports à grande vitesse (autoroutes, TGV, lignes aériennes) ont le même effet.

La politique des villes moyennes ou des petites villes n'est plus guère à l'ordre du jour, au moins au niveau national. Certaines régions l'ont cepen-



dant reprise. Une notion nouvelle est celle des réseaux de villes: les villes petites et moyennes voisines les unes des autres doivent, pour préserver leurs chances de développement, cultiver leurs complémentarités autour d'un grand pôle ou entre elles ou bien les deux. Les zones rurales sont moins prises en compte sinon sous la forme du développement local qui continue à être encouragé, faute d'autre perspective.

Paradoxalement, cette période de retour à la promotion des métropoles (y compris parisienne) est aussi celle où l'on découvre les effets pervers de la concentration, physiques (difficultés de la circulation et du stationnement) et sociaux (ségrégation des quartiers, voire constitution de ghettos, développement de la délinquance). Pour tenter de pallier ces effets pervers, sont lancées comme partout ailleurs en Europe, en parallèle à l'aménagement du territoire, de coûteuses « politiques de la ville », dont les résultats sont loin d'être assurés.

2. Les moyens classiques (primes en particulier) continuent d'être utilisés, en particulier dans les zones industrielles en reconversion. Outre que la carte des aides est modifiée pour tenir compte des zones industrielles en crise, une orientation nouvelle est de rendre autonome la procédure par la création d'une agence d'accueil des investissements distincte du gouvernement. A l'agence d'Etat, s'ajoutent d'ailleurs, sans que la coordination entre elles soit toujours satisfaisante, les agences créées par les régions, les départements et certaines villes.

Une politique plus active a été lancée au début des années soixante-dix afin d'attirer les sièges sociaux des grands groupes à Paris, plutôt qu'à Londres ou à Bruxelles, avec des succès mitigés.

3. Tout en continuant à avoir recours aux moyens classiques, on découvre peu à peu que le développement d'un territoire répond à des ressorts plus complexes que ceux de la période antérieure.

L'idée se répand qu'il y a une « dynamique des territoires », en concurrence ou en complémentarité entre eux, que cette dynamique ne peut pas être entièrement commandée du centre, qu'elle dépend des acteurs locaux (d'où l'intérêt de la décentralisation), et surtout qu'elle dépend autant, si ce n'est plus, des facteurs immatériels que des infrastructures.

Ces facteurs immatériels, c'est d'abord la matière grise. Le tissu universitaire devient un facteur de développement essentiel, plus généralement l'appareil de formation et de recherche. Il doit être en cohérence avec le tissu économique existant. Les villes y sont désormais d'autant plus attentives que plus de la moitié de la population entreprend de faire des études supérieures. Compétence de l'Etat au départ, l'enseignement supérieur est de plus en plus

pris en compte par les régions ou les villes.

Autre facteur immatériel auquel les investisseurs sont sensibles : l'image de la ville ou du territoire. Mais cette image dépend de facteurs complexes auxquels aucune recette simple ne s'applique. D'où l'intérêt de bonnes politiques de rénovation urbaine qui donnent une image positive de la ville, mais cela ne suffit pas. Toutes les villes, toutes les régions se sont lancées, avec plus ou moins de succès, dans des politiques de communication. Des investissements emblématiques (palais des Congrès, halls d'exposition, etc.) peuvent contribuer à la construction d'une image positive. De même une politique culturelle ambitieuse (par exemple la présence d'un orchestre symphonique prestigieux). La ville doit aussi choisir des « créneaux » porteurs soit pour y créer des filières universitaires, organiser des colloques et, ultérieurement, attirer des activités. Des villes dont l'image s'était altérée comme Lille ou Marseille ont réussi un beau redressement. Pour une ville comme Bordeaux, le fait d'avoir élu un ancien Premier ministre pour maire peut être également un élément valorisant. Dans ce domaine des stratégies d'image, le politique et l'économique ne se séparent désormais pas.

Cette dynamique des territoires ne joue pas seulement à l'échelon national, mais désormais à l'échelon européen. Depuis que le marché unique européen est constitué, on observe ainsi un plus grand dynamisme des régions de l'Est, plus proches des grands centres industriels de l'Europe, notamment de l'axe rhénan, qu'à juste titre on s'efforce de rééquilibrer.

### C. Le bilan des politiques les plus récentes

Il est trop tôt pour faire le bilan des politiques de développement territorial des vingt dernières années.

La diversification des objectifs et des acteurs, le relâchement des motivations idéologiques, dans un domaine où il est déjà difficile d'infléchir les tendances lourdes, ont donné, à tort ou à raison, le sentiment d'une moindre efficacité de politiques territoriales par rapport à la période classique.

Pour ce qui est des régions en reconversion, on peut dire :

- qu'un certain redéploiement industriel a eu lieu mais qu'il s'en faut de beaucoup que les emplois perdus aient été remplacés nombre pour nombre (sauf dans le bassin houiller lorrain, proche de la frontière allemande) que si ces régions ont trouvé un certain équilibre, c'est au prix du départ progressif d'une partie de la population, souvent en direction de régions plus ensoleillées.

- qu'à l'intérieur des régions concernées, un transfert s'est fait, des bassins industriels anciens vers les métropoles régionales : Lille, Metz ou Nancy.

Il reste que l'émergence de régions vivantes et soucieuses de prendre en main leur destin s'est poursuivie au cours des vingt dernières années. Elle est une des raisons avancées pour justifier une deuxième vague de décentralisation.

Un bilan des politiques territoriales sera sans doute plus significatif si on l'établit sur les quarante dernières années. Mais ce bilan laisse plus de questions ouvertes que de réponses fermes.

Ont-elles eu d'abord un effet sur le développement global ? Rien ne l'assure. Conformément à ce qui était au départ leur objectif, leur effet a, semble-t-il, été plus qualitatif que quantitatif. On peut penser qu'un développement territorial équilibré a contribué au bonheur de nombre de nos concitoyens et donc à une meilleure harmonie sociale. Certains investisseurs étrangers ont peut-être aussi été conduits à mieux apprécier les qualités de la main d'œuvre française d'origine rurale vivant dans un cadre plus harmonieux que celle des grandes villes.

Il faut ensuite faire la part de ce qui a été l'action volontaire de l'Etat et son action, si l'on ose dire, involontaire. Dans un pays où les pouvoirs publics prélèvent, dépensent ou transfèrent environ la moitié de la richesse nationale, ces transferts ne sont pas neutres d'autant qu'ils représentent des sommes beaucoup plus importantes que celles que le budget de l'Etat consacre à l'aménagement du territoire proprement dit.

L'impact induit par ces dépenses a fait l'objet de débats. Pour les uns il a favorisé la concentration, pour les autres au contraire, la diffusion territoriale du développement. On peut penser que les dépenses de fonctionnement (traitement des fonctionnaires, retraites par répartition) ont tendu à diffuser la richesse, mais qu'en revanche les investissements allant là où ils sont le plus nécessaires, ont au contraire tendu à la concentrer. Mais rien de cela n'est tout à fait certain.

Quant à l'effet des politiques délibérées d'aménagement du territoire proprement dites, la question est également ouverte.

Une chose est sûre : pendant quarante ans, un certain nombre de dynamiques démographiques à peu près constantes ont été à l'œuvre sur le territoire français. On peut les résumer à quelques traits simples :

- exode rural et concentration de la population dans les grandes métropoles.
- au sein de ces métropoles, redistribution d'une partie de la population vers les zones rurales périurbaines.
- attraction d'une partie de la population vers la mer.
- perte de population des vieilles régions industrielles et des zones rurales « profondes » (celles qui ne sont ni périurbaines, ni côtières).

Par rapport à ces grandes tendances, qui pour la plupart se poursuivent aujourd'hui, l'influence des politiques territoriales a été sans doute « à la marge », ce qui ne veut pas dire qu'elles aient été négligeables, les effets marginaux pouvant être aussi des effets de seuil !

La croissance de la région parisienne a été sans nul doute freinée et celle des autres métropoles encouragée.

Pour ce qui est du tissu rural « profond », on peut observer au travers des données des recensements successifs, que la tendance à la dégradation de l'emploi, qui est la tendance majeure dans la plus grande partie de la période, a pu être inversée dans la plupart des départements ayant ce caractère entre 1975 et 1982. Il est intéressant de noter que c'est l'époque où les plus gros efforts ont été faits en leur faveur. Il est vrai qu'entre 1970 et 1980, deux présidents de la République et un Premier ministre venaient du centre de la France, le Massif central, la région qui connaît de la manière la plus aiguë les problèmes de désertification. Cela montre que même des tendances lourdes peuvent être parfois inversées mais ce n'est pas facile et cela ne peut se faire que si les efforts accomplis (notamment financiers) atteignent une certaine masse critique et reposent donc sur une forte volonté politique.

L'évolution économique de la France aurait-elle été différente si notre pays n'avait pas eu de politique d'équilibre territorial ? On peut le penser sans pouvoir dire dans quelle mesure. On peut aussi penser que ces politiques ont eu globalement plus d'effet sur la qualité du développement que sur son rythme.

Roland Hureaux  
ACM

## La prochaine Lettre...

... attend dès maintenant vos articles, réactions, et toute autre contribution !

Cette Lettre est faite pour vous et contribue à nourrir ce « vivier d'idées » qui forge l'identité du Cercle.



## **Le Congrès Velo-city à Paris : LE VELO, POUR RECONQUERIR LA VILLE**

Isabelle Lesens,  
(ACM 82/92) Directrice de Velo-city Paris 2003

**Velo-city 2003**, le plus grand congrès du monde sur le vélo en ville, vient d'avoir lieu du 23 au 26 septembre à Paris, à l'invitation de la Mairie.

Ce congrès européen se tient tous les deux ans dans un pays différent. Lancé par la Fédération Européenne des Cyclistes (ECF), il rassemble élus, professionnels et associations autour des politiques du "vélo-mode de déplacement". Cette année, pour la 14<sup>e</sup> édition, le vélo en ville a cessé d'être le centre des réflexions : sa légitimité - au moins dans le discours - n'est plus à établir. Mais les enjeux d'urbanisme qu'il implique, eux, ont encore à être explicités : le titre choisi a été : « Le vélo, outil indispensable pour la reconquête de la ville ».

Il a été ainsi question d'urbanisme autant que de vélo.

Le fait urbain, la "mégapolisation" de l'humanité, engendre des difficultés de fonctionnement, en particulier dans les réseaux. Eaux, électricité, approvisionnements, déchets, déplacements de personnes... ne cessent de requérir des solutions toujours plus complexes. Le vélo est une partie de la solution à ces problèmes, si l'on repense la ville dans sa globalité. Le vélo est efficace si l'on a à la fois la densité urbaine et la mixité des activités. Raccourcir les distances, requalifier l'espace public, envisager les déplacements de façon multi-modale, réformer

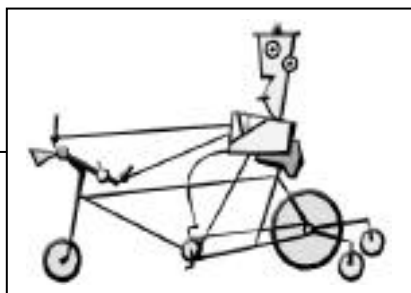
les décisions d'implantations, autant d'orientations pour améliorer le fonctionnement de la ville.

Velo-city a rassemblé 750 participants payants, venus d'une quarantaine de pays, à la Maison de la Chimie et à l'Hôtel de Ville de Paris. Quatre jours de réunions et d'ateliers, 140 conférenciers, des visites techniques, une exposition professionnelle. Thèmes abordés : étude du lien entre vélo et formes urbaines, comparaison entre Berlin, Londres et Paris, politiques "vélo" menées à Lima, à Bogota, au Japon, en Italie, en Allemagne, exemples de plans de déplacement d'entreprise, influence de la pratique du vélo au quotidien sur la santé publique, "a priori" inconscients dans la formation des ingénieurs. Stratégies pour promouvoir le vélo : fêtes, pistes cyclables, reconquête de l'espace dédié à la circulation motorisée, déplacements scolaires, pratique de promenade familiale, mesures réglementaires et fiscales... Une certitude, en tout cas : aucune politique « sectorielle » ne suffira seule à rendre les villes plus humaines. En introduction, François Moriconni-Ebrard et Bernard Marchand, professeurs d'université, avaient explicité les grands mouvements à l'œuvre dans les villes du monde. En conclusion, Pierre Radanne, de la mission sur l'effet de serre, a montré à quel point il est urgent de faire sa place au vélo.

Les partenaires dans l'organisation ont été nombreux et très impliqués. La SNCF a offert un élégant sac de travail prévu pour s'accrocher au porte-bagages. La RATP, un billet "libre-circulation" et le prêt de vélos. Elle a aussi offert la grande soirée de clôture... qui fut mémorable. Le **GART**, l'**ADEME**, l'**ARENE** et le **CERTU** ont co-édité « *Des voies pour le vélo, 30 exemples de bonnes pratiques en France* ». L'agence de l'environnement d'Île de France a organisé des visites techniques. Les associations elles-mêmes ont participé : visite historique des aménagements cyclistes parisiens (de 1983 à 2003), promenades post-congrès, hébergement, numéro spécial bilingue de la revue. **BIC** a donné à chacun un stylo-bille « *Vélocity* », **MEDIA-CARTES** son excellente carte des pistes cyclables de Paris. La Ville de Paris, qui recevait Vélo-city, a aussi voulu associer les Parisiens : la descente des Champs Élysées le mercredi soir a réuni 8000 participants.

Prochain Vélo-city en 2005, à Dublin.

Site web : [www.velo-city2003.com](http://www.velo-city2003.com)  
« *Des voies pour le vélo* »,  
Dossiers du CERTU, 20<sup>03</sup>  
(9 rue Juliette-Récamier, 69456  
LYON CEDEX 06) [www.certu.fr](http://www.certu.fr)  
Carte « *Paris de poche, cycliste  
et piéton* », Média-cartes, 62 rue  
Tiquetonne, 75002 PARIS  
[www.media-cartes.fr](http://www.media-cartes.fr)



## ***A propos du livre de Pierre Hillard : les réactions d'un lecteur attentif***

### **FAUT-IL FREINER LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ?**

**Jean Marbach**

Le débat est officiellement ouvert par la Conférence intergouvernementale sur la future Constitution et les modalités de gouvernement de l'Union européenne nouvellement configurée. Toutefois en dehors de prises de position particulières de certains Etats sur des questions délicates de représentation et de règles de majorité, d'autres questions importantes sont plus ou moins sous-jacentes par rapport au devenir à terme de l'Union :

- ira-t-on vers une fédération d'Etats-nations ou une fédération de Régions ?

- quel avenir donner à la coopération des régions transfrontalières, thème majeur de l'aménagement du territoire, qui pourrait, soit préparer la fédération des régions européennes, soit favoriser la coopération entre Etats voisins ?

L'ouvrage récent de Pierre Hillard « minorités et régionalismes » (cf. bibliographie *in fine*) insiste sur le risque fédéraliste régional extrême qu'entraîne, selon lui, la prééminence actuelle de l'Allemagne en Europe et le glissement de celle-ci vers l'est, voire jusqu'en Turquie. Il fait partie de l'école dite « postbainvillienne », du nom de l'écrivain Jacques Bainville qui, après la première guerre mondiale, avait mis l'accent sur les risques de renouveau de l'impérialisme allemand. Mais son ouvrage est non seulement un argumentaire en faveur de cette thèse, mais également une mine d'informations très précieuses sur l'histoire et les courants de pensée allemands, qui fondent ses affirmations et ses craintes.

#### **LES GRANDS TRAITS DE L'HISTOIRE GERMANIQUE CONTEMPORAINE**

L'Allemagne n'a eu que très rarement des frontières stables : elle a oscillé entre une grande et une petite Allemagne. Par ailleurs elle a été constituée d'une multitude d'Etats de dimensions très variées : principautés, duchés, royaumes... Elle a donc été organisée, sauf exceptions rares, selon le principe fédératif, avec un pouvoir central faible.

Par ailleurs elle a eu besoin d'espaces d'expansion pour sa population en essor : elle les a trouvés le long de la Baltique, dans la plaine germano-polonaise qui « est un véritable couloir à courants d'air », dans les massifs montagneux des Sudètes et des Carpates et au-delà dans les plaines de

Roumanie et de Russie. Les colons allemands qui avaient été appelés, avec des avantages à la clé, notamment par les souverains russes aux 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècles, ont gardé le sens de la communauté, avec leur langue et leur culture propre, et se sont reconstruit sur ces sites une nouvelle « *Heimat* », terme difficile à traduire, car en l'occurrence il ne s'agit pas de terre natale mais d'un territoire que des hommes ont colonisé et par rapport auquel ils ressentent un sentiment d'appartenance commun.

A ce stade il paraît utile, non de rappeler les nombreuses péripéties que l'Allemagne et les pays germaniques ont connues depuis plus d'un siècle et demi, mais d'analyser les principales au regard de quatre *items* que sont le périmètre, l'essaimage et le reflux des peuplements germaniques en Europe, le soutien aux minorités et les courants fédéralistes.

**Au XIX<sup>e</sup> siècle**, il faut retenir d'abord qu'en 1849 le Parlement réuni à Francfort a rassemblé l'ensemble des Etats germaniques, y compris l'Autriche, susceptibles de constituer la « Grande Allemagne ».

Mais en 1867, après la bataille de Sadowa, se fait la scission entre la Petite Allemagne, dominée par la Prusse, et l'Autriche qui se constitue en Etat bicéphale avec la Hongrie. La consolidation de l'Allemagne par le traité de Versailles, résultant de la victoire sur la France, marque la renaissance de l'Empire allemand, dont le roi de Prusse a le titre d'Empereur. A noter toutefois que, si la Prusse a un rôle prééminent, il existe toujours 25 Etats, dont les principaux sont la Bavière, le Wurtemberg et la Saxe ; l'Alsace-Lorraine annexée en 1871 n'est pas un Etat, mais seulement une « Terre d'Empire ».

Pendant cette période, l'essaimage de foyers de peuplement vers l'est se poursuit, tant dans la partie de la Pologne annexée par la Prusse que dans les Carpates, en Roumanie et en Russie.

**Au XX<sup>e</sup> siècle, après la fin de la première guerre mondiale**, la défaite des Etats centraux et les traités de Versailles, de Saint-Germain-en-Laye, de Neuilly et du Trianon qui réorganisent l'Europe, créent des perturbations profondes, des germes majeurs pour le déclenchement de la deuxième guerre mondiale : rétablissement de l'Etat de Pologne (où vivent plus d'1,1 million d'Allemands) avec la création du couloir d'accès po-

lonais à la mer et le statut de Dantzig, ville libre, qui coupent la Prusse de la Prusse orientale (attribuée en grande partie à l'Allemagne), problème du statut des Sudètes données à la Tchécoslovaquie (3,3 millions d'Allemands), réduction drastique des périmètres de l'Autriche et de la Hongrie qui ne sont plus que des Etats croupions...

Toutefois, ainsi que le déplorent certains écrivains et penseurs français, dont Jacques Bainville, l'Allemagne n'est pas démembrée et reste un bloc (la Prusse orientale mise à part), qui peut redevenir menaçant à terme, si les limitations militaires ne sont pas strictement surveillées et appliquées.

Certes une partie des conflits potentiels peut être résolue grâce à l'application de la doctrine Wilson sur le droit des minorités, avec possibilité de référendum. Tel est le cas pour une partie de la Prusse orientale qui redevient allemande ; mais le référendum sur les Sudètes est refusé (malgré le peuplement majoritaire allemand).

Après la première guerre mondiale, l'importance des foyers de peuplement germanique à l'extérieur est considérable : près de 7,6 millions de personnes, dont 1,3 en Pologne, 3,1 en Tchécoslovaquie, 1,2 en Russie (principalement dans les territoires de la Volga), 0,7 en Roumanie, 0,5 en Hongrie et autant en Yougoslavie.

**La deuxième guerre mondiale** est largement le fruit non seulement de la crise économique mais aussi des problèmes non résolus des minorités avec les événements suivants : annexion par l'Allemagne de l'Autriche, puis des Sudètes (1938) et, après la conclusion du pacte germano-soviétique en août 1939, invasion le 1<sup>er</sup> septembre 1939 de l'ouest de la Pologne, dont l'est est conquis par l'URSS. La partie allemande devient un gouvernement général, dont la population est classée en quatre catégories selon leurs liens culturels et linguistiques ; les plus germanisés, notamment les dénommés « *Schwebendes Volkstum* », parlant une langue mi-polonaise mi-allemande, sont par la suite incorporés dans la Wehrmacht. A noter aussi qu'après l'invasion de l'URSS l'Allemagne y rapatrie environ 1 million d'Allemands qui y vivaient et qu'elle a libérés lors de son avancée.

Autre fait notable : avec le III<sup>e</sup> Reich l'Allemagne est passée du statut d'Etat fédéral à celui d'un Etat central découpé en « *Gau* », sortes de super départements.

**La fin de la deuxième guerre mondiale** est marquée non seulement par un bouleversement profond des limites et du régime des Etats d'Eu-

rope centrale et orientale, mais également par l'expulsion presque totale des populations germaniques : cela représente près de 15 millions de personnes, expropriées, déchues de leur nationalité et chassées en plusieurs phases : les premières fuyant devant l'avancée de l'Armée Rouge, puis les expulsions brutales après les accords de Potsdam (et la fixation le long de la ligne Oder-Neisse de la frontière occidentale de la Pologne), enfin la mise en place d'un système de transfert plus organisé qui achève le processus. On compte de 1945 à 1950 près de 7 millions venant des anciens territoires du Reich, près de 3 millions de Tchécoslovaquie et près de 2 millions des autres pays. Pendant cette période 2,6 millions étaient restés sur place. Cet exode s'est poursuivi jusqu'à la construction du mur de Berlin (près de 0,4 en plus). La destination principale des réfugiés a été la RFA (plus de 10 millions, surtout en Bavière et en Bade-Wurtemberg), puis la RDA (3,5 millions) et enfin l'Autriche.

Ces mouvements ont laissé des blessures morales profondes, sans compter les pertes matérielles subies par les réfugiés (*Vertriebene*) qui ont constitué une association puissante (*Bund der Vertriebenen*) ayant une forte influence sur la politique de la RFA.

**La réunification allemande de 1990** marque-t-elle un tournant dans la politique allemande envers les minorités demeurées à l'est et envers les réfugiés ?

Certes le mouvement d'émigration vers l'Allemagne a repris : près de deux millions d'Allemands sont venus s'y installer de 1990 à 1998, en provenance principalement de Russie et de Pologne. Mais il a fallu apprendre la culture et la langue allemandes à ces populations ayant eu une autre formation.

Une autre forme de soutien est pratiquée par l'Allemagne ; l'appui financier massif et culturel à des projets garantissant la liaison avec la mère-patrie des populations restées sur place : celles-ci sont estimées en 1997 à un million en CEI (dont une moitié en Russie et l'autre au Kazakhstan), à un million en Pologne (en incluant, selon la source allemande le « *Schwebendes Volkstum* »), 0,1 million en République tchèque et 0,09 en Roumanie.

En ce qui concerne les réfugiés, ils font le maximum, plus que jamais car les circonstances leur paraissent favorables, pour influencer sur la politique de l'Allemagne et sur celle de l'Union européenne.

## LES MOUVEMENTS FEDERALISTES EUROPEENS SOUS L'IMPULSION DE L'ALLEMAGNE

La tradition fédéraliste allemande qui a été la règle, sauf exception, avec en corollaire la protection de principe des minorités, a été exaltée par les penseurs et la plupart des responsables politiques, même pendant les périodes pendant lesquelles l'impérialisme allemand était à l'apogée.

C'est ainsi qu'à l'époque de Bismarck il avait été envisagé de fédéraliser la France en cinq groupes de régions ; à la même époque des économistes (Schmoller et autres) avaient considéré que « les Etats européens dans leur totalité seront obligés de faire cause commune pour soutenir la lutte du système douanier européen contre le système américain ». A la veille de la guerre de 1914 le Chancelier Bethmann-Hollweg estimait l'unification économique européenne autour de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie plus efficace que les annexions du type de l'Alsace-Lorraine. Dans le même sens Gustav Stresemann, Chancelier puis Ministre des Affaires étrangères après 1918, déclarait que « les frontières étatiques perdent de leur intérêt ». Paradoxalement une carte établie par la Waffen-SS découpe la Grande Europe en régions fédérales, avec comme capitales Berlin et Vienne (ou Prague). Après la première guerre mondiale les Allemands s'appuyaient déjà sur la Société des Nations pour obtenir, avec des succès mitigés, le respect du droit de leurs minorités habitant dans des pays étrangers.

Après 1945 naissent l'ONU, le Conseil de l'Europe et toute une série d'Organisations non gouvernementales, dont les principaux membres sont allemands et le siège souvent en Allemagne ; elles bénéficient de concours financiers du gouvernement et du soutien intellectuel d'Instituts Universitaires. Par ailleurs l'activité de l'association des réfugiés (*Bund des Vertriebenen*) est forte en RFA, avec l'idée d'obtenir une indemnisation pour les réfugiés et la possibilité pour eux de retourner dans leur ancienne « *Heimat* », sans chasser les habitants en place.

En 1998 entrent en vigueur au Conseil de l'Europe la convention-cadre pour la protection des minorités et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires qui, il faut le noter n'est toujours pas validée par la France. En 1999 l'ONU s'intéresse à ces thèmes.

Les Allemands espèrent que l'entrée des pays de l'Europe centrale favorisera la solution des questions bilatérales pendantes. Mais la Pologne et la République tchèque restent rétives à l'indemnisation des réfugiés.

Les associations prônent une Constitution fédérale de l'Europe, assurant à chaque communauté ethnique sa survie et sa spécificité, et visant à l'autonomie de chacune. L'idée sous-jacente est de minorer le rôle des Etats-nations et de faire des frontières entre eux de simples limites administratives. A cet effet elles développent, avec l'aide des crédits européens (INTERREG) et l'appui moral du Comité des Régions de l'Union européenne, les coopérations entre régions frontalières : Pays alpins, Alpes adriatiques, Nordisk Ministerrand, Carpathian Euroregion, Eurogensis entre Tchèques et Allemands...

Quelle sera leur influence à terme ?

## ESSAI D'APPRECIATION GLOBALE

Le livre de Pierre Hillard est très riche et très documenté, mais les appréciations qu'il porte sur les risques d'un nouvel impérialisme allemand et d'un émiettement régional de l'Europe méritent d'être soigneusement analysées et soupesées.

Certes les progrès récents et futurs, s'ils sont confirmés, de l'Union européenne vont dans le sens de la diminution du rôle de chacun des Etats-nations au sein de l'Union.

Certes l'Allemagne a, comme d'autres pays européens, une tradition fédéraliste qui n'est pas le fait de la France. Et aller trop loin dans ce sens serait créer le risque d'un ensemble de féodalités régionales.

Certes l'Allemagne a une tendance multiséculaire à s'étendre et à développer ses échanges vers l'Europe centrale et orientale. Et elle a sans doute joué un rôle majeur dans l'extension vers l'est du périmètre de l'Union européenne qui est imminent. Reste la question des limites géographiques de cette Union par rapport à la Turquie et éventuellement à la Russie.

Si l'Allemagne veut réinvestir le Centre et l'est de l'Europe, il ne faut pas oublier qu'elle a signé des traités de stabilisation définitive des frontières avec ses voisins orientaux. Par ailleurs l'obtention de la nationalité par le sang a été abrogée. Enfin son potentiel démographique se réduit, alors qu'au XIX<sup>e</sup> siècle elle avait besoin d'espaces, autres que l'Amérique, pour accueillir son surplus démographique ; sa possibilité réelle tient à l'encadrement économique des populations slaves par des cadres allemands, soit déjà sur place et ayant eu une formation adaptée, soit désirant se réinstaller dans leur ancienne « *Heimat* ». Mais les effets sur le développement macro-spatial ne sont sans doute pas à surestimer.

Il reste aussi que depuis plus de 40 ans s'est développée une coopération très forte entre la France et l'Allemagne, qui a abouti à des positions communes sur la quasi-totalité des orientations et décisions majeures à prendre. A citer notamment la réforme des fonds structurels, les problèmes de défense et les principes de base d'évolution de la PAC.

Sur le projet de Constitution européenne, il faut noter l'accord sur l'architecture générale, l'élection d'un Président de l'Europe, les décisions à prendre à la majorité qualifiée et les règles de majorité, ainsi que sur l'application plus stricte du principe de subsidiarité : la Commission devrait renoncer à réglementer la normalisation d'usages mineurs nationaux ou locaux, tels que, selon un témoignage à vérifier, la contenance standard d'un pichet de vin ! Le rôle stratégique dévolu à la Commission, qui provoque en son sein quelques mécontentements, ne devrait pas nuire à son efficacité, mais estomper son image de technocratie touche-à-tout et non contrôlée, en s'attachant à des questions dont certaines ne sont manifestement pas de son ressort.

En conclusion il semble bien, en reprenant les termes d'Edouard Husson dans sa postface à l'ouvrage de Pierre Hillard que « il ne peut y avoir d'Europe forte que fondée sur la coopération équilibrée entre Etats-nations ». De même on peut partager son appréciation selon laquelle il ne croit pas « que la majorité du peuple allemand soit consciente et encore moins qu'elle approuve les rêves usés et racornis de certains représentants de ses élites ». « Au contraire... il faut que (ces projets) se brisent sur la réalité de l'opinion allemande ».

Dans ces conditions le développement de coopérations transfrontalières ne peut être que porteur et doit être encouragé ; encore faut-il aborder les problèmes à l'échelle pertinente et avec les partenaires compétents : la connexion des grands réseaux de transports n'est pas à traiter dans la même instance que l'amélioration des relations quotidiennes de voisinage.

Il reste pour la France à réussir la réforme qui, transférant de nouvelles compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, réduirait les interférences de compétences et sans doute le nombre d'échelons de collectivités locales, sujets bien opaques non seulement pour les citoyens et électeurs français, mais encore plus pour les autres citoyens européens.

J. M., 14 octobre 2003

#### BIBLIOGRAPHIE

- Pierre Hillard :  
« *Minorités et régionalismes dans l'Europe fédérale des Régions* »  
- Enquête sur le plan allemand qui va bouleverser l'Europe.  
Editions François-Xavier de Guibert 2<sup>ème</sup> édition 2002.
- Postface d'Edouard Husson : « La désintégration européenne ».
- Jacques Bainville :  
« *Les conséquences politiques de la paix* » (1920, *Fayard*)  
Editions de l'Arsenal 1995 (nouvelle édition)  
préface de Jacques Laurent.

---

## LA « FRACTURE NUMERIQUE » EN FRANCE, EN 2003

Jean-Claude Derian <sup>1</sup>

Les Nations Unies organisent en décembre prochain à Genève le premier « Sommet Mondial sur la Société de l'Information », pour tenter de réduire la « fracture numérique » grandissante entre les pays du Nord et du Sud. Cette fracture à l'échelle planétaire est la conséquence d'une diffusion et d'une appropriation très inégales des technologies de l'information et de la communication (TIC). Mais au sein même de la société française, huit ans après l'arrivée d'Internet dans notre pays et cinq ans après la libéralisation des marchés des services de télécommunications, on constate aussi des

signes d'aggravation de la « fracture numérique ».

Dans les pays industrialisés, le développement d'Internet alimente, en effet, un double phénomène d'exclusion : une exclusion sociale, qui oppose les classes aisées et cultivées, qui ont la connaissance et les moyens financiers pour s'approprier les TIC et pour en diversifier les usages, aux classes défavorisées, qui en sont *de facto* exclues, pour des raisons culturelles et économiques (pas de culture informatique, pas d'ordinateur, pas les ressources pour financer les abonnements aux

<sup>1</sup> Président de Terreis, société de conseil aux collectivités territoriales dans le domaine des réseaux et services à haut débit

services) ; une exclusion géographique, qui oppose les villes, lieux de concentration des nouveaux services de la Société de l'Information, aux bourgs et aux campagnes, qui n'ont pas accès à ces services : cette situation interpelle les responsables de l'aménagement du territoire.

L'explosion récente du nombre d'utilisateurs des services dits « à haut débit » (via l'ADSL et le câble interactif), passés de 1,3 million fin 2002, à plus de 3 millions fin 2003, n'a fait qu'aggraver ces écarts, et cela malgré la baisse sensible des tarifs d'abonnement à ces nouveaux services. Le "haut débit" fournit aux utilisateurs une connexion permanente à Internet (par opposition à la connexion temporaire et souvent aléatoire, offerte par le téléphone ordinaire) et des débits 10 à 100 fois supérieurs, ce qui autorise le transfert de quantités croissantes d'informations sous forme de fichiers, de données et d'images fixes ou animées. Il marque ainsi une étape décisive dans la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les entreprises qui n'auront pas accès aux hauts débits ne pourront pas bénéficier des gains de productivité annoncés par la généralisation du travail coopératif et des mises en réseaux ; les artisans, professions indépendantes et les citoyens exclus du haut débit risquent d'être demain les exclus de la société de l'information.

Le rapport sur le haut débit et les régions françaises, publié par la DATAR en juin 2003, permet de mesurer l'ampleur de cette fracture numérique entre territoires. Il décrit une France à trois vitesses :

- Les zones de « concurrence », qui correspondent aux cinquante plus grandes agglomérations urbaines (2 % du territoire, 32 % de la population), profitent pleinement des investissements des opérateurs. La concurrence y fait chuter les prix et stimule l'innovation dans les services offerts aux entreprises et aux particuliers.

- Les zones « d'opportunité » (20 % du territoire, 42 % de la population) sont constituées des villes moyennes et des zones périurbaines. Elles sont desservies en haut débit par l'opérateur historique (France Télécom), le plus souvent en situation de monopole, car le potentiel économique de ces agglomérations ne suffit pas, dans l'immédiat, à attirer les opérateurs concurrents. Cette situation peut toutefois changer, en particulier grâce aux initiatives que les collectivités locales peuvent prendre pour faciliter leur implantation.

- Les zones «de fragilité » (78 % du territoire, soit 28 000 communes sur 36 000 et 26 % de la population, soit 15 millions d'habitants ) correspondant aux bourgs et aux territoires ruraux, n'accèdent à aucun service à haut débit de masse, et sont donc en danger d'exclusion de la Société de l'Information, si aucune action correctrice n'est entreprise.

Les élus de certains départements et des élus locaux ont été les premiers à s'inquiéter de cette situation et à vouloir agir, conscients du handicap grandissant des entreprises de leur territoire, vis-à-vis de leurs concurrents localisés dans les zones géographiques équipées en haut débit. En outre l'accès aux hauts débits constitue désormais un critère dans le choix de toute nouvelle implantation - donc un critère d'attractivité relative des territoires - pour les entreprises industrielles aussi bien que pour les entreprises de services. Mais la loi actuelle, du 17 juillet 2001 (article 1511-6 du Code Général des Collectivités Territoriales), ne permet pas aux collectivités de se substituer aux opérateurs défaillants pour irriguer leurs territoires en haut débit. Elles les autorise tout au plus à déployer des infrastructures passives en fibre optique, que les opérateurs devront ensuite activer, en les équipant de routeurs et multiplexeurs pour atteindre la clientèle potentielle ; un investissement que les opérateurs concurrents de France Télécom hésitent toutefois le plus souvent à réaliser, en particulier lorsque la clientèle des territoires ainsi irrigués est à leurs yeux insuffisante ou trop dispersée pour amortir ces investissements.

Ces obstacles devraient toutefois être très prochainement balayés, avec la sortie d'un nouveau texte de loi prévu pour la fin de l'année 2003. Le nouvel article en préparation (article 1425-1 du





CGCT), qui a été adopté en 1<sup>ère</sup> lecture par l'Assemblée Nationale le 26 février 2003, et par le Sénat le 23 juin dernier, prévoit (dans sa version actuelle non encore définitive) la possibilité pour les collectivités locales d'investir dans tous les types de réseaux et de déployer elles-mêmes les équipements d'activation. Il prévoirait en outre, sous certaines conditions de carence constatée des opérateurs commerciaux, la possibilité pour les collectivités d'exercer elles-mêmes le métier d'opérateur de télécommunications.

La sortie de ce texte, très attendu, devrait donner un coup d'accélérateur aux projets des collectivités territoriales dans le domaine des réseaux à haut débit, et ceci d'autant plus que de nouvelles technologies hertziennes (WiFi et WiMax notamment) et satellitaires permettent désormais de desservir les territoires peu denses ou isolés en haut débit à un coût abordable.

La Caisse des Dépôts et Consignations, qui apporte son appui aux collectivités locales pour étudier et mettre en œuvre leurs réseaux à haut débit, recensait déjà, au début de 2003 quelque 150 projets de réseaux territoriaux à haut débit, dont la moitié lancés à l'initiative des Conseils Généraux ; ce chiffre illustre la détermination des élus à combattre la fracture numérique et à faire entrer pleinement les acteurs de leurs territoires dans la société de l'information. Parmi les départements les plus avancés, on trouve notamment le Tarn (qui a joué un rôle de pionnier en la matière), le Maine et Loire, l'Oise, la Moselle, l'Alsace, l'Hérault, la Manche, les Pyrénées Atlantiques.

La desserte des territoires en haut débit ne constitue toutefois que le premier aspect de leur désenclavement numérique. Parallèlement au déploiement des infrastructures de desserte à haut débit, il est tout aussi essentiel, en effet, de prévoir la mise en place des plates-formes de services et d'applications, qui vont permettre le développement des usages des TIC et des hauts débits. L'objectif est ici de développer les services spécifiques qui feront effectivement entrer dans la société de l'information les différents acteurs du même territoire, en s'appuyant notamment sur les différentes communautés d'intérêt qui y sont localisées - les acteurs du développement économique, les professionnels du tourisme, les établissements scolaires, les services culturels et sociaux, les municipalités, les services de santé ...

Parallèlement, il est tout aussi indispensable de poursuivre, sur chaque territoire, un effort d'initiation et de formation aux TIC : PME, artisans, commerçants professions libérales, particuliers, jeunes et moins jeunes. Il s'agit, en effet de faire entrer une part de plus en plus grande de la population française dans la culture du travail en réseaux et de l'Internet et de leur permettre de s'approprier les TIC pour répondre à leurs besoins et attentes spécifiques. Au cours des 3 dernières années, la multiplication des Cybercentres ou Espaces Publics Numériques, mis en place sur les territoires par les Conseil Régionaux, les Conseils Généraux ou les EPCI (regroupant généralement une demi douzaine de PC en réseau, un point d'accès à Internet et dotées d'un formateur), a certainement joué un rôle dans l'accélération récente du nombre d'utilisateurs d'Internet et des TIC dans notre pays. Cet effort reste toutefois très insuffisant et doit être poursuivi, en multipliant le nombre de points d'accès publics à Internet, et tout particulièrement dans les quartiers les plus défavorisés : c'est là, en effet, un moyen efficace, même s'il est à lui seul bien modeste, face aux besoins, pour réduire la fracture numérique sociale.

Commentant les résultats d'une étude de l'agence média OMD et de l'institut IPSOS, le sénateur René Trégouet<sup>2</sup> soulignait récemment que cette fracture numérique est loin d'être résorbée dans notre pays. Selon cette étude, les exclus du Net représenteraient encore 36 % de la population française de plus de 15 ans (16 millions de personnes). Il s'agit d'une France essentiellement âgée, rurale et ouvrière.

Permettre l'accès du plus grand nombre aux infrastructures, aux matériels, aux logiciels et aux services de la Société de l'Information, et réduire significativement le nombre de ces « exclus du Net », constitue une responsabilité collective majeure des politiques au cours des cinq prochaines années et une tâche à laquelle doivent contribuer l'Etat, les collectivités territoriales, les élus, les responsables du système éducatif et des organismes sociaux ainsi que les responsables de l'aménagement du territoire.

JCD

<sup>2</sup> Réf. article Tregouet

## Tribune libre - Libres opinions

### Préambule

C'est une tradition de la Lettre du Cercle, certaines « Tribune libre », certains « Libres propos » suscitent des commentaires, des réactions, parfois même un véritable débat. Cette tradition est tout à fait conforme à l'esprit, à la vocation du Cercle. Il se veut en effet, entre autres, un lieu d'échange d'idées entre ceux que réunit la conviction de l'actualité de l'aménagement du territoire, et qui cherchent à mettre leur diversité au service des acteurs de cette politique.

### POUR LA POLITIQUE NATIONALE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA LIMITATION DE LA CROISSANCE DE LA REGION PARISIENNE

RÉPONSE À BERNARD ATTALI  
Claude Rousseau, ACM 70/99

*Bernard Attali nous a donné, dans la Tribune Libre du précédent numéro de La Lettre du Cercle, une libre opinion intitulée « Paris et le travers français », plaidant pour plus de liberté de développement en faveur de la région parisienne. Ancien chargé de mission à la DATAR, ancien délégué à l'aménagement du territoire, il est maintenant à la tête de l'Agence régionale de développement économique de la Région Île-de-France. Il est membre du Cercle.*

Bernard Attali a raison : il ne saurait être question, pour les aménageurs, de se référer à un quelconque "catéchisme". Pragmatiques et recherchant avant tout les réalisations concrètes, ils sont tournés vers l'avenir. Ils recherchent l'action immédiate, avec une vue à long terme qui leur assure la cohérence des résultats et la continuité de l'action.

Il n'y a jamais eu de "catéchisme" de l'aménagement du territoire<sup>1</sup>.

Il n'y a jamais eu non plus de "désert français". *"Paris et le désert français"*, titre de l'ouvrage de Jean-François Gravier de 1947, a néanmoins été un slogan racoleur et génial, qui a mobilisé longtemps l'opinion, en la bousculant avec efficacité. Ce slogan était grossièrement faux dès l'origine.

Ce n'est pas non plus un "travers français" que de vouloir en 2003, avec les nouvelles perspectives de l'ouverture européenne et mondiale, poursuivre l'œuvre entreprise il y a quarante ans pour un meilleur équilibre entre la capitale et les régions, et pour la pleine mise en valeur de tout le territoire français. Comme le souligne lui-même Bernard, du bon travail a été fait. Mais les chiffres qu'il avance montrent aussi que beaucoup de chemin reste à faire. D'autres statistiques montrent que la décentralisation économique est loin d'être effective : sur le PIB par tête, par exemple, l'écart entre l'Île de France et le reste du pays est passé de 65 % en 1982 à 75 % en 2000 : les grandes villes de province ne sont pas parvenues à jouer le rôle de métropoles d'équilibre auquel nous travaillions avec Bernard il y a vingt

ans. D'autres indicateurs vont dans le même sens : Paris et l'Île-de-France concentrent 36 % des étudiants du troisième cycle, 45 % des ingénieurs et cadres du secteur privé, plus de la moitié du trafic aérien en nombre de passagers, etc.

Plus grave : la dernière statistique des implantations de sièges sociaux et de centres de recherche par les entreprises étrangères, entre 1997 et 2001, (cabinet Ernst & Young) met notre capitale loin derrière Londres, un peu derrière Dublin, et légèrement devant Barcelone, la Randstad  
Plus grave : la dernière statistique des implantations de sièges sociaux et de centres de recherche par les entreprises étrangères, entre 1997 et 2001, (cabinet Ernst & Young) met notre capitale loin derrière Londres, un peu derrière Dublin, et légè-

<sup>1</sup> (Voir Tribune Libre "Où va l'aménagement du territoire ?", de Ph. de Castelbajac et C. Rousseau, "La Lettre du Cercle" n°12 (avril 2000), réponses dans le n°13 (juin 2000) de Jean-Louis Guigou, délégué à l'aménagement du territoire, et de Jean-Pierre Dupont, Préfet d'Île de France et ancien délégué)

rement devant Barcelone, la Randstad (Amsterdam, Rotterdam, la Haye), Berlin et Bruxelles. C'est un résultat médiocre, et même désastreux pour la plus grande ville d'Europe. Quant aux métropoles de province, elles se trouvent loin dans les profondeurs de la liste. Une façon pessimiste et noire de commenter cet état de fait serait de dire que *"Paris a tué la vie internationale de ces villes, sans pour autant renforcer la sienne"*. Mais n'est-ce vraiment que du pessimisme ?

Pourquoi ce résultat désastreux ?

Les causes sont certainement diverses (langue, fiscalité...), mais celle qui nous préoccupe, c'est la grande taille de la région capitale, et son extraordinaire concentration. Est-ce un élément positif, ou négatif ? L'enquête précitée semble bien montrer que l'attractivité d'une ville n'est pas proportionnelle au nombre de ses habitants et de ses entreprises. Au contraire, le grossissement continu de la capitale, avec les inconvénients qu'il entraîne, joue assurément un rôle répulsif vis-à-vis des investissements étrangers : pollutions urbaines diverses, difficultés de déplacement, surcoûts immobiliers, saturation de services divers, et surtout de ceux qui constituent les fonctions centrales et "nobles" de la grande ville.

Bernard Attali a-t-il une autre explication, qui transparaît tout au long de son brillant article. Après bien d'autres, mais avec un talent renouvelé, il semble bien laisser entendre que l'Etat "n'en fait pas assez" pour la capitale. De fait, il faudrait d'après les experts, doubler les dépenses annuelles d'investissements de routes, voiries et transports en commun (par exemple), pour faire face à la congestion actuelle et seulement stabiliser les conditions de circulation en Île de France. Comment y parvenir, si

l'on sait que l'Etat a déjà consacré à la région 28 % environ de ses crédits d'équipement dans la décennie 90 ? La vérité est cruelle pour les responsables de la région parisienne : il n'y a pas de solution budgétaire aux problèmes parisiens.

A ne pas vouloir résister aux phénomènes naturels de concentration (la concentration engendre la concentration), à ne pas tenter d'inverser les processus de "la croissance indéfinie de la région parisienne" (vieux antienne, c'est vrai !), on se trouve toujours dans la même impasse : Paris coûte trop cher à la France (vieux constat, là aussi !). C'est vrai aussi que Paris rapporte plus à l'économie française, par tête d'actif et toutes choses égales par ailleurs, que nos belles provinces. Nous n'allons tout de même pas, comme naguère quelques italiens un peu... originaux l'ont prôné pour leur pays, envisager la sécession de Paris et de l'Île de France !

Trêve de plaisanterie : pour sortir de l'impasse, une seule solution : relancer l'aménagement du territoire, et lui donner pour objectif un projet raisonnable et équilibré. C'est la raison d'être de la DATAR, qui en toute logique devrait disparaître, si l'on suivait jusqu'au bout le raisonnement de Bernard Attali !

Est-ce si déraisonnable, est-ce si démodé, si "ringard", de souhaiter pour notre pays qu'il puisse jouer pleinement de tous les atouts dont il dispose, dans la grande compétition de progrès qui s'ouvre maintenant dans l'Union Européenne, et avec tous les aspects positifs de la mondialisation ? Ces atouts sont exceptionnels, et ils comprennent au tout premier rang Paris et ses merveilles de capitale mondiale dans beaucoup de domaines. Encore faut-il ne pas laisser Paris crouler, s'étouffer, sous les méfaits de la concentration !

Entendons-nous bien : il ne s'agit en aucune façon de tomber dans le piège grossier du "jeu à somme nulle" dénoncé à juste titre par B. Attali, et d'empêcher certaines opérations de se faire à Paris pour les "forcer" à se faire en province. Cette vue de l'action passée de la DATAR est simpliste, caricaturale, et fautive : ce ne peut être celle de B. Attali, qui sait bien qu'il n'aurait jamais été possible de forcer quelque entreprise que ce soit à "aller en province". Promouvoir des implantations en province, puis les aider à se réaliser, n'est pas une politique négative vis-à-vis de la région parisienne : c'est tout au plus susciter une concurrence saine et normale entre des sites d'implantation très inégaux en poids et en puissance.

Avec l'ensemble de son territoire, la France dispose d'un autre atout potentiel, sans équivalent dans le monde. Vaste (c'est le premier de l'Union, en surface, et le deuxième de l'Europe après l'Ukraine, hors Russie), ce territoire est en outre exceptionnellement structuré par les 36 000 communes (et beaucoup plus encore de villes et villages), et par l'extraordinaire densité des réseaux entièrement maillés qui les relient (routes et autoroutes, TGV et TER, aéroports, télécommunications, électricité), par leur équipement aussi : l'eau et l'assainissement, les services publics de base... Cette caractéristique originale, associée à la qualité des paysages et du patrimoine bâti, est tout particulièrement attractive pour les modes nouveaux d'organisation sociale, liés aux nouvelles "économies" — l'économie tertiaire, l'économie de loisirs, l'économie résidentielle.

Il y a de la place en France, de la place disponible, d'excellente qualité, et peu peuplée (hors Paris et hors grandes aires métropolitaines, on est largement au-dessous des 100 habitants au

kilomètre carré). Le grand nombre des villes moyennes et petites représente une capacité exceptionnelle d'accueil, rapidement adaptable à tout projet d'implantation ou de développement. Nos "grandes" villes de province (aucune n'est assez grande pour connaître d'inconvénient majeur du fait de sa taille) ont déjà largement commencé à accueillir des sièges sociaux et des établissements divers "mondialement mobiles".

Bien sûr, Bernard Attali prêche pour sa paroisse, qui est maintenant l'Île-de-France. Les aménageurs locaux et régionaux ont toujours eu cette tendance, nous l'avons toujours su à la DATAR. Ce "bon chauvinisme", c'est la rançon du dynamisme et de l'efficacité...

Bernard Attali n'en manque pas, et c'est tant mieux pour la région dont il s'occupe maintenant. Mais, justement, *le renforcement des pouvoirs économiques locaux par la décentralisation*, tout à fait souhaitable pour l'efficacité (pas pour la démagogie, ni pour l'idéologie), vient augmenter le rôle de l'Etat et de la DATAR pour appuyer les actions de ces pouvoirs locaux. En fonction des résultats obtenus, l'Etat peut adapter sa politique et "piloter" l'aménagement et le développement de la totalité du territoire, et maintenir l'équilibre et la cohérence d'ensemble.

Est-ce illégitime de penser que l'Etat conserve là un rôle pleinement "régalien", au sens de notre République ? « *Libérer les énergies territoriales* », certes ! La DATAR en a toujours eu besoin pour réussir de grandes actions concrètes avec ses partenaires locaux. Mais pas au point d'en venir au "que le meilleur gagne", car alors, bien sûr, les déséquilibres iront grandissant. Comme l'écrit Bernard, *"plus la décentralisation s'impose, plus la surveillance de l'équité entre régions va devenir cru-*

*ciale"*. Mais est-on bien sûr de vouloir cantonner l'Etat dans cette simple surveillance ? Dans la confrontation dynamique avec les autres régions de l'Union, la République Française est-elle devenue une fédération de régions libres de choisir l'aménagement qui leur plaît (et dont elles ont les moyens), chacune dans son coin ?, et la DATAR une agence fédérale de surveillance ?

Au contraire, si *"l'Etat doit rester stratège"*, et s'il est souhaitable (cela l'a toujours été) de *"considérer les Régions* — et les villes, et les départements — *comme des partenaires adultes"*, la France ne pourrait-elle pas jouer un atout gagnant de plus, par l'alliance entre l'administration de l'Etat et chaque région ? Ce serait très probablement d'une meilleure efficacité pour *"agir sur l'attractivité des territoires"*, plutôt que le "laisser-faire" auquel certains semblent vouloir réduire l'idée de décentralisation. La France est connue pour son "Etat fort" : pourquoi ne s'en servirait-elle pas ? Ce n'est pas du tout contraire à la démarche pragmatique de la décentralisation, si elle vise l'efficacité concrète, et pas seulement un concept abstrait reposant sur des considérations seulement philosophiques, ... voire quasi-religieuses pour certains.

Les héritiers et continuateurs de M. Colbert, vers le milieu du siècle dernier, ont compris tout cela, et se sont fait donner par le grand Président de l'époque la mission d'y veiller et d'y travailler.

Les politiques qu'ils ont mises en place alors n'ont cessé d'évoluer depuis (pas toujours de la bonne façon, hélas !), avec le contexte général. Mais ce qui ne change que très lentement, ce sont les Français : ce ne sont pas des Américains — ni des Allemands, ni des Anglais, d'ailleurs. La "demande" initiale d'aménagement du territoire reste bien la

même au fil des décennies, elle vient du citoyen de base. Et les lentes évolutions qu'on observe aujourd'hui dans le comportement de nos concitoyens semblent bien donner raison, quelquefois de façon inattendue, aux précurseurs (la reconquête du monde rural par l'économie résidentielle, par exemple...)

Mais surtout, surtout, l'extraordinaire ouverture générale à laquelle nous assistons aujourd'hui, à la fois par la facilitation sans précédent des transports et de la communication, et par la montée en influence de nos institutions européennes et mondiales, vient donner un grand renouveau d'intérêt à notre territoire, ainsi qu'à la façon de le gérer. Notre vieux pays centralisé, abrité sous la protection de l'Etat tutélaire, protégé par les frontières les plus anciennes du continent, unifié à l'intérieur par plus d'un millénaire de politique de centralisation, en même temps que par un nombre non négligeable de conflits avec ses voisins, voit assez brusquement ses fenêtres s'ouvrir aux vents frais venus de pays d'à côté désormais frères, vents - quelquefois ouragans - venus de bien plus loin encore, de Chine, de Russie, d'Amérique... ou, plus chauds, d'Algérie, du Mali, du Sénégal... Vents frais ou chauds de la modernité et du téléphone mobile, de l'Internet, du câble ou du satellite, du GPS, des OGM, des HDI, des SMS, des 1450 MégaWatts, ...et des éoliennes ! Dans ce contexte au renouvellement sans cesse accéléré, notre pays apparaît de plus en plus comme un des "jardins de l'Europe", et la civilisation française, le mode de vie — les modes de vie - à la française ont toutes les chances de prospérer et de séduire investisseurs et hommes d'entreprise. Encore nous faut-il faire en sorte que les chances exceptionnelles que nous donne notre territoire soient pleinement mises en valeur, et ne

soient pas gâchées par les phénomènes pernicious bien connus des aménageurs, comme celui de la concentration, urbaine notamment.

Le grand vent du large de l'ouverture vers le monde, l'établissement de liens étroits avec nos vingt-cinq proches voisins d'Europe, doivent-ils nous dissuader de nous occuper de nos 550 000 km<sup>2</sup>, au motif que ce ne serait plus "à l'échelle"? Bien sûr que non ! De tout temps, notre aménagement du territoire a recherché dans le monde entier les investisseurs dynamiques susceptibles de s'implanter en France. La grande ouverture actuelle devrait faciliter encore cette prospection, tout en accentuant évidemment la concurrence entre les sites mondiaux de création d'activités, à commencer par les sites européens. Cet élargissement du champ de prospection et de concurrence ne doit pas être confondu avec une politique d'aménagement du territoire européen, qui n'existe pas de façon distincte

des politiques des pays membres de l'Union, et encore moins avec un hypothétique aménagement mondial - qui au demeurant serait au moins un sujet passionnant de réflexion pour les aménageurs (voir l'article de Pierre Raynaud). Même si un jour l'Union devenait une véritable fédération - n'ouvrons pas ici cette discussion ! - il est douteux que l'aménagement de son territoire relèverait du niveau fédéral. Les tenants de l'autre conception souhaiteraient très probablement conserver au niveau national, avec le degré adéquat de décentralisation, la politique d'aménagement du territoire. Si l'Europe compte donc plus que jamais dans cette politique, il est difficilement concevable qu'elle puisse s'y substituer un jour.

Bernard Attali "*assume* sa *conversion*" d'ex-délégué à l'aménagement de tout le territoire en développeur de l'Île de France. C'est certainement une chance pour la région capitale, qui a besoin de se battre pour le

maintien et le développement de son économie, et pour l'épanouissement du rôle international de Paris. Souhaitons-lui par exemple d'obtenir un jour (lui, ... ou un de ses successeurs !) le nouveau siège de l'ONU à Paris en remplacement de New York !<sup>2</sup>

Nous sommes un certain nombre à penser que ce n'est pas incompatible avec une politique forte d'aménagement de l'ensemble du territoire au niveau de l'Etat, et plus précisément avec la limitation volontariste de la croissance de la région parisienne.

C.R.

<sup>2</sup> Voir « *La réussite de la France* », in *Utopies pour l'aménagement du territoire*, Editions Aménagement et Nature, 1998)

## A PROPOS DE PHILIPPE LAMOUR...

Notre ami Jean Roger, ancien Commissaire à l'aménagement des Alpes, du Jura et des Vosges (1972/1981) nous a fait aimablement remarquer qu'une légère inexactitude s'était glissée dans le communiqué de presse de la DATAR, que nous avons annexé La Lettre du Cercle n°18 (exemplaires papier)

Philippe Lamour en effet n'est pas le fondateur de la FNSEA.

C'est la C.G.A. (Confédération Générale d'Agriculture) qu'il a, dès 1943, pensée, puis fondée. Le but était de prendre la suite, après la guerre, de la Corporation paysanne, constituée par l'Etat français dès juillet 1940, dans le vaste mouvement de « corporatisation » des métiers et de constitution des divers "ordres" (dont beaucoup subsistent aujourd'hui)

En 1944, la Corporation Paysanne est dissoute, et on peut être reconnaissant à Philippe Lamour d'avoir fait la transition entre la fin de l'occupation et la IV<sup>e</sup> République, jusqu'en 1948.

Avec la création de la FNSEA, la CGA faisait un peu double emploi, et il n'y avait pas de place pour les deux fortes personnalités, Lamour et Forget, le premier président de la FNSEA.

Merci à Jean Roger, qui a vécu cette période historique et agitée comme jeune fonctionnaire, et qui devait par la suite marquer de son sceau la politique d'aménagement du territoire en montagne, avec et après Paul Rambaud (également membre du Cercle), à qui il a succédé comme Commissaire à la montagne...

## Dernière minute...

### ONU : Serge Antoine l auréat du Prix mondial de l'Environnement

Les Nations Unies ont décerné à Serge Antoine le prix mondial « Global 500 », qui récompense les personnalités exemplaires dans leur oeuvre pour l'Environnement. Théodore Monod, l'association « Les amis de la Terre », par exemple, ont été lauréats de ce prix.

Serge Antoine, ancien chargé de mission à la DATAR (1963-1973), fait partie du Conseil d'Administration du Cercle. Il est Conseiller-Maître honoraire de la Cour des Comptes.

Chargé pendant dix ans à la DATAR des problèmes d'écologie, il est à l'origine de la création en 1971 du Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, confié à Robert Poujade (gouvernement de Pierre Messmer).

A son actif aussi : la création des parcs naturels régionaux, du "Comité 21"(comité français pour le développement durable), du Plan Bleu (coopération entre les vingt Etats riverains de la Méditerranée), la préparation du Sommet de Rio (1992)...

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



Sur le site  
<http://www.cpat.asso.fr>

#### La Lettre du Cercle

N° 19 - novembre 2003

- **Directeur de publication :**  
- Hervé Nora, Président du Cercle
- **Rédacteurs :**  
- Hervé Nora  
- Pierre Raynaud  
- Roland Hureauux  
- Isabelle Lesens  
- Jean Marbach  
- Jean-Claude Derian  
- Claude Rousseau
- **Édition :**  
- Françoise Halper



### LE CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

#### HISTORIQUE

LE CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE est une association privée, régie par la Loi de 1901. Il a été fondé en 1991 par Hélène Roger-Vasselien 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, de pouvoir ou d'influence, 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 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 vingt et unième siècle, ne sont pas indifférentes à la répartition géographique des activités et de la population, et que cette répartition nécessite l'adhésion de l'opinion publique.

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.