

La Lettre du Cercle

CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

SIÈGE SOCIAL : 14, RUE DE LA TOUR, 75116 PARIS

Numéro 24 - avril 2005

www.cpat.asso.fr

Pierre Mirabaud dialogue avec le Cercle lors de l'Assemblée Générale du 23 mars 2005

Accueillant Pierre Mirabaud, nouveau Délégué à l'aménagement du territoire, lors de l'Assemblée Générale du 23 mars 2005, Hervé Nora, Président du Cercle, a tout d'abord rappelé que la vitalité du Cercle ne s'était pas démentie en 2004. Avec 6 réunions – débat, un voyage d'étude à Madrid, 4 numéros de la Lettre du Cercle totalisant en tout 28 articles, et la rénovation et le référencement du site du Cercle (www.cpat.asso.fr), 2004 a en effet été une année d'intense activité.

Hervé Nora a profité de ce bilan pour remercier Pierre Mirabaud pour son hospitalité avant de résumer les attentes et les préoccupations des membres du Cercle venus nombreux pour l'écouter :

- quelle peut-être, aujourd'hui, une politique d'aménagement du territoire dans le cadre de la décentralisation et de l'Europe ?
- quel peut-être le rôle du Cercle pour aider à la définition et à la mise en œuvre de cette politique ?

En réponse aux propos de bienvenue d'Hervé Nora, Pierre Mirabaud rappelle tout d'abord que la Datar, instrument essentiel de la politique gouvernementale d'aménagement du territoire, tient en partie sa force dans le réseau des Datariens.

Ce ne sont en effet ni son budget, ni son pouvoir prescriptif, mais avant tout son influence et sa capacité à animer et dynamiser le travail des autres qui peuvent en faire un outil efficace.

A ce titre, le Cercle pour l'aménagement du territoire est, pour la Datar et pour son Délégué, l'une des voies leur permettant de garder un lien à la fois amical et actif avec ceux qui ont œuvré et continuent à œuvrer pour l'aménagement du territoire.

Pierre Mirabaud rappelle ensuite que la Datar est et restera une « maison du Premier Ministre »

car c'est une condition qui lui est nécessaire pour vivre et pour être efficace. Cette proximité du Premier Ministre lui permet d'être influente et de garantir la pérennité de la politique d'aménagement du territoire. Son rattachement au ministre chargé de l'aménagement du territoire d'avoir une incarnation au sein du gouvernement, un pilote politique de son action et un portage de ses politiques.

Cette politique, Pierre Mirabaud la définit en deux mots simples et forts : solidarité et compétitivité. Solidarité entre les territoires afin d'assurer à toutes leurs populations ce à quoi elles ont droit. Compétitivité pour conforter les territoires, pour progresser et pour être capable de conduire les politiques de solidarité nécessaires.

Sommaire

• PIERRE MIRABAUD DIALOGUE AVEC LE CERCLE Hervé NORA	1
• CRITIQUE DE LA PLANIFICATION STRATEGIQUE Jean-Paul LACAZE	3
• ACTUALITE DE LA PROSPECTIVE TERRITORIALE Sylvie ESPARRE	5
• LA PROSPECTIVE Serge ANTOINE	7
• LA PROSPECTIVE ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE Jean ROGER	7
• LES RESULTATS DU RECENSEMENT DE 2004 OU DU DANGER DES POURCENTAGES Jean-Paul LACAZE	10
• COMMENT APPREHENDER, SE REPRESENTER UN TERRITOIRE COMPLEXE ? Esther DUBOIS	12
• PAGE D'HISTOIRE : LA RENOVATION RURALE Jean MICHARDIERE	14
• POUR UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'AMENAGEMENT Pierre RAYNAUD	15

En matière de compétitivité, Pierre Mirabaud cite deux exemples, celui des pôles de compétitivité et celui de la politique de coopération métropolitaine. Pour ce qui est des pôles de compétitivité, dont le but est de développer et renforcer les relations entre les entreprises, les centres de recherche et de formation et les collectivités locales, 750 M€ seront consacrés aux réponses retenues à l'appel à projet. L'intérêt de la presse et de grands responsables témoigne de la pertinence du concept (« oui, il y a une piste » ont déclaré de nombreux responsables). 105 dossiers ont été déposés. Parmi les clés de choix des dossiers, la visibilité internationale et la qualité des projets de coopération seront des critères forts.

La politique de coopération métropolitaine vise, elle, à renforcer les territoires métropolitains français, pas aussi structurés et, donc, pas assez forts par rapport à ceux de nos voisins européens. Là aussi, la qualité des dossiers laisse présager du succès de ces actions.

En matière de solidarité, Pierre Mirabaud donne également deux exemples des politiques mises en œuvre, celui de l'équipement en téléphonie mobile et celui des services au public.

Dans le premier cas, le rôle de la Datar est d'inciter, de pousser, éventuellement d'accompagner financièrement, puis de se retirer lorsque les choses sont bien enclenchées. La DATAR a apporté 30 M € pour mieux couvrir le territoire. Pour ce qui est des services au public (terme plus large que celui de « services publics ») dans les territoires où il y a moins de personnes à servir alors que les budgets de l'Etat connaissent les difficultés que nous savons, il s'agit avant tout de coordonner les différents acteurs nationaux et locaux et de stimuler l'imagination, de trouver, d'inventer les bonnes pratiques et de les faire connaître. Des expériences sont en cours dans quinze départements pilotes, par exemple dans les domaines de la médecine, de la petite enfance, des personnes âgées, (domaines plus essentiels que celui des trésoreries), expériences fondées sur un important effort en matière de pédagogie et sur une réflexion de fond sur « quels services veut-on ou doit-on rendre », par opposition à « combien avons-nous de fonctionnaires à utiliser ».

Ces expériences de services au public ne doivent pas relever du saupoudrage, mais d'une organisation permettant de donner toutes leurs chances à tous les territoires, aussi bien de conforter les forts que de permettre aux plus fragiles de vivre dans les meilleures conditions.

Nous avons donc toujours besoin d'une politique d'aménagement du territoire conclut Pierre Mirabaud. Mais d'une politique qui prenne en compte les grands changements que connaît la France d'aujourd'hui. Changements dans les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales ; évolution des modes de vie et donc des besoins à satisfaire ; équipements plus diversifiés.

Nous avons toujours besoin d'une politique d'aménagement du territoire car la cohésion nationale et territoriale est plus que jamais nécessaire.

Les moyens à mettre en œuvre pour une telle politique se situent en premier lieu au niveau interministériel, où il s'agit de dépasser les clivages sectoriels, de décroïsonner les administrations, de « casser » le chacun pour soi. Ils relèvent ensuite d'une approche territoriale et concrète des problèmes visant, entre autres, à faire comprendre aux administrations centrales que les régions sont différentes et ne peuvent être « traitées » de façon uniforme et unique, que seule la connaissance et la prise en compte des besoins réels peuvent permettre d'agir avec efficacité.

Hervé NORA

Prospective et aménagement du territoire

Le 23 mars 2005 s'est tenue à la Datar une réunion – débat du Cercle sur le thème « Qu'est ce, aujourd'hui, que la prospective en matière d'aménagement du territoire ? ».

Le nombre et la qualité des participants à cette réunion ont permis un débat particulièrement riche, introduit par Jean-Paul Lacaze et Serge Antoine et animé par Sylvie Esparre et Vincent Fouchier.

Outre les résumés de certaines de ces interventions, la Lettre publie ci après une contribution écrite de Jean Roger, ancien Commissaire à l'aménagement des massifs de l'Est.

Jean-Paul LACAZE

Critique de la planification stratégique

Pour aller à l'essentiel, la planification stratégique consiste à mettre en œuvre les méthodes de la prospective dans le domaine de l'organisation des espaces nationaux, régionaux et urbains. Prospective, ce terme est pris ici dans son sens précis d'une démarche de préparation des décisions importantes faisant appel à une réflexion préalable précisant les objectifs sélectionnés, les obstacles prévisibles, les effets à attendre des décisions déjà prises, les inerties et oppositions à surmonter afin de choisir les moyens d'action les mieux adaptés. Pour cette étape finale, elle fait souvent appel à l'élaboration de scénarios contrastés permettant de résumer les conséquences prévisibles de choix différents. Dans le domaine spatial, ces scénarios prennent la forme de cartes schématiques à grande échelle.

Il est essentiel de bien comprendre que la démarche repose sur une perception particulière de la notion de futur qui refuse à la fois l'idée que l'avenir dépend de forces divines ou mécanismes incontrôlables et le scientisme sommaire posant que les progrès de la recherche autorisent des prévisions précises.

La démarche prospective cherche une voie réaliste entre les jeux du hasard et ceux de la nécessité pour préciser les marges de manœuvre réelles du décideur – responsable politique ou chef d'entreprise – et lui permettre d'optimiser son action en tenant compte des besoins et préférences des utilisateurs finaux, et aussi des réactions de ses concurrents.

La transposition de ces principes généraux à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire débouche sur des programmes d'action agissant sur les structures des territoires plus que sur le détail des formes urbaines. Il s'agit pour l'essentiel de modifier le comportement de très nombreux acteurs privés pour que leurs décisions s'orientent dans le sens des objectifs globaux retenus. L'interaction entre les grandes décisions publiques – développer les infrastructures, ouvrir de nouveaux champs d'urbanisation ou de requalification urbaine – et les flux continus des décisions privées est prise en compte comme facteur central des évolutions à venir.

Il en résulte que l'efficacité de l'action n'apparaîtra que de manière progressive. A la démarche « en marche d'escalier » de la planification traditionnelle, il convient de substituer une organisation durable et adaptative. Cela suppose qu'un certain nombre de conditions soient remplies. L'étude des réalisations des années 1960 permet de les préciser et recoupe d'autres données historiques comme l'œuvre d'Hausmann modernisant de Paris et celle du Département de la Seine entre les deux guerres.

Pour que l'utilité de la démarche puisse être acceptée par les responsables politiques et l'opinion publique, l'avenir socioéconomique doit être suffisamment prévisible pour qu'un consensus puisse se dégager sur la nécessité d'actions structurantes. En effet, ces actions vont mobiliser des moyens importants pour des réalisations dont le bénéfice ne sera pas immédiat. Cela suppose de renoncer à la distribution de petits avantages immédiats. L'opinion doit aussi admettre le caractère nécessairement inégalitaire de l'action stratégique. Le réseau de transport le mieux étudié ne desservira pas tous les lieux, et le choix des tracés suppose des arbitrages délicats entre les avantages apportés à certains et les inconvénients subis par d'autres parce qu'ils ne seront pas desservis, ou, au contraire, parce qu'il subiront les nuisances des travaux ou du trafic futur.

Les règles générales de la stratégie militaire se transposent aisément à la planification spatiale : prendre une connaissance exacte du terrain et des forces adverses, choisir un petit nombre d'objectifs réalistes, concentrer ses forces en direction de ces objectifs, poursuivre l'effort jusqu'à obtenir des résultats significatifs. Les politiques de villes nouvelles, largement répandues dans l'Europe des années 50 et 60, répondent clairement à cette définition.

Ces conditions externes supposent une organisation interne adaptée. La plus caractéristique me semble être la présence d'un couple associant un décideur politique à un chef d'Etat-Major capable de réunir une équipe compétente et d'organiser l'action dans la longue durée : Napoléon III et Haussmann et aussi le général De Gaulle et Delouvrier.

Haussmann, cible de polémiques peu justifiées, apparaît à cet égard comme le prototype du manager moderne, créateur d'une administration municipale et départementale en avance sur son temps qui poursuivra son œuvre méthodiquement jusqu'à la suppression de département de la Seine en 1966. Delouvrier s'appuie sur les équipes pluridisciplinaires de l'IAURIF et des villes nouvelles. En province, dans les « métropoles d'équilibre » désignées par la DATAR, certains tandems associant un Préfet de Région et l'équipe d'une OREAM, organisme régional d'étude d'aire métropolitaine se révélèrent prospectifs et innovateurs. Les exemples d'initiatives décentralisées sont moins spectaculaires mais pas moins efficaces, comme l'action du Département de la Seine pour confier à l'administration haussmannienne toujours en place de grands programmes de restructuration de la banlieue ou l'œuvre d'intercommunalités dotées d'agences permanentes d'urbanisme comme Rennes, Lyon ou Montpellier.

La pluridisciplinarité, indispensable pour prendre en compte la complexité des systèmes spatiaux, et une application méthodique des principes de la prospective s'imposent aussi comme des conditions internes. Le but de la démarche consiste pour l'essentiel à amener les principaux responsables concernés à discuter entre eux pour préciser les objectifs et les moyens d'action en se dotant d'une vision de long terme adoptée par tous, un référentiel commun qui permettra à chacun d'optimiser ultérieurement les décisions particulières qui sont de sa compétence. Dans le cas d'une prospective spatiale, l'usage de schémas cartographiés est utile pour préciser les démarches. Mais ces schémas n'ont pas le caractère d'une carte du futur. Ils définissent une direction générale à suivre pour améliorer la cohérence des programmes d'action, mais nullement un projet à réaliser quoi qu'il arrive..

Au contraire, ils devront être révisés périodiquement, à une fréquence de l'ordre de cinq à dix ans, pour prendre en compte les évolutions imprévues et les dérives inévitable, suivant le principe d'une navigation par caps successifs

Graver ses Schémas dans le marbre d'un document public formellement approuvé présente alors plus d'inconvénients que d'avantages. La planification urbaine des années 1965-1975 le met clairement en évidence. Les schémas d'aire métropolitaine des OREAM n'avaient aucune valeur juridique, mais ils ont débouché sur nombre de réalisations réellement structurantes : les quatre villes nouvelles de province, le métro automatique VAL à Lille, des quartiers d'affaires centraux comme Mériadeck à Bordeaux ou La Part Dieu à Lyon, des parcs naturels régionaux, etc.

Simultanément, la première génération des SDAU s'est révélée décevante. Leur élaboration était confiée à un Syndicat intercommunal spécifique qui n'avait pas d'autre vocation et devait être automatiquement dissous après l'approbation du SDAU. Les conditions internes d'efficacité n'étaient donc pas remplies et ces syndicats n'étaient pas en situation d'effectuer des choix réellement structurants puisque les décisions de mise en œuvre ne relevaient pas de lui. Ces SDAU se limitent souvent à l'addition des vœux des différentes municipalités concernées. Pour satisfaire simultanément tous les vœux de croissance, thème politique porteur à cette époque, les prévisions démographiques ont été gonflées au-delà du raisonnable, conduisant ainsi à tailler beaucoup trop large les projets d'extension sans priorités réelles dans la mise en œuvre. Loin de permettre de conduire la croissance urbaine sur des axes préférentiels judicieusement choisis, la porte restait ouverte à toutes les concurrences entre communes. Ils ont eu cependant une utilité particulière : les services de l'Équipement, qui pilotaient l'élaboration des SDAU, ont mis au point et protégé à cette occasion leurs grands projets routiers. Ces constats permettent de comprendre comment le modèle urbanistique de la rocade a pu se généraliser en contradiction totale avec les discours sur la maîtrise de l'urbanisation.

Les résultats obtenus sont par contre convaincants dans le domaine de l'aménagement du territoire dans un contexte exceptionnellement favorable.

Sylvie ESPARRE
Directrice à la DATAR

Actualité de la réflexion prospective territoriale

Un programme : Territoires 2030

Le nouveau programme de prospective de la DATAR a connu, à partir de septembre 2004, sa première phase de fonctionnement. Il s'appuie sur l'évaluation approfondie du programme précédent « Territoires 2020 », effectuée par le conseil de prospective et de dynamiques territoriales de la DATAR au printemps 2004, qui a préconisé :

- un programme resserré,
- des groupes de travail équilibrés poursuivant des objectifs applicables, un suivi renforcé du Conseil de Prospective et dynamiques territoriales,
- une synergie accrue avec les chargés de mission de la DATAR,
- un pilotage d'ensemble des groupes de travail.

La réflexion prospective de la DATAR, telle que mise en oeuvre dans le cadre du programme prospectif « vers territoire 2030 », s'est fixée sept thèmes prioritaires :

- 1 Population et avenir des territoires en France et en Europe
- 2 Développement durable des territoires, opportunités et contraintes. Taille critique et échelle territoriale
- 3 Infrastructures, réseaux, facteurs d'attractivité et de localisation des systèmes productifs.
- 4 Recensement et mutualisation des bonnes pratiques d'initiatives locales et de gestion des collectivités territoriales en France et en Europe
- 5 Evaluation des politiques et pratiques territoriales (initiatives privées et actions publiques)
- 6 Europe, Etats-Nations, Régions, Territoires.

Sur cette base, quatre premiers groupes de prospective ont été initiés depuis l'automne 2004 :

* Le Collège européen de prospective territoriale,

* « Population et territoires »

* « Vieillesse, activités et territoires (avenir des petites entreprises, localisation des activités...) »

* « Méthode d'évaluation de l'impact territorial des politiques publiques ».

Un guide de la cartographie à l'usage des territoires complète les travaux des groupes de prospective.

Par ailleurs, un groupe de travail conjoint avec l'association des maires des villes moyennes travaille à l'élaboration d'un diagnostic partagé sur ces collectivités, en vue d'un éventuel CIADT en 2005.

Enfin, un groupe de réflexion travaille sur l'enseignement supérieur et la recherche comme facteur d'attractivité des territoires. Ses conclusions serviront de cadre aux prochaines universités d'été de la prospective territoriale qui se dérouleront à Lille les 7 et 8 septembre 2005.

Au centre du dispositif, les groupes de prospective et d'expertise se sont attachés à définir leur problématique et leur démarche, et à faire un état des lieux de leur domaine. Le Conseil de prospective et de dynamique des territoires a constitué le lieu d'échanges sur l'état d'avancement des travaux, notamment lors de la séance du mois de novembre 2004.

Les études L'équipe « Etudes – Prospective » assure la transversalité interne et externe des activités d'études de la DATAR, notamment en s'appuyant sur le Conseil de prospective et de dynamiques territoriales. Les études couvrent les divers champs de compétence de la DATAR et correspondent soit à des besoins opérationnels préparant des décisions de politiques nouvelles (CIADT), soit à des réflexions plus exploratoires contribuant à une meilleure compréhension des logiques territoriales.

Une politique de communication

Une revue. La revue scientifique « Territoires 2020 » de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale a été diffusée à 3000 exemplaires par la Documentation française.

Cette revue a publié des textes scientifiques à partir des travaux, études et idées des experts et des groupes de prospective de la DATAR. Elle a pour vocation de traiter de problèmes de fond liés au territoire et son aménagement.

Conçue pour un lectorat d'universitaires, d'experts, d'élus et de techniciens des institutions partenaires de l'aménagement, elle donne leur place aux points de vue, aux expériences, aux comparaisons internationales ; elle comporte une bibliographie spécialisée en aménagement.

En 2004, le numéro 10 porte sur la problématique « Péréquation et aménagement du territoire » : un état des lieux est dressé, enrichi d'éclairages européens relatifs aux conceptions de la péréquation et des propositions sont formulées pour une mise en débat. Le numéro 11 traite des politiques sectorielles de l'Union européenne et pose la question de la convergence ou non des politiques communautaires et de leur contribution ou non à la cohésion territoriale de l'Europe.

Une collection d'ouvrages

La collection « Bibliothèque des territoires », éditions de l'Aube/Datar, lancée au printemps 2002 s'est achevée en 2004 avec une trentaine de titres à son actif.

Derniers titres parus en 2004 :

- Activités économiques et territoires : changement de décor, Yves Morvan (dir.)
- La prospective régionale, de chemins en desseins, Guy Loinger (dir.).

Des échanges : les séminaires Prospective-Info.

A raison de cinq à six rencontres par an, ce séminaire d'une journée, réunit les acteurs de la prospective dans les régions, les départements et les pays, et plus largement, les partenaires de la DATAR (SGAR, Commissariats de la DATAR, Associations de développement, etc...), ainsi que des chercheurs désireux de connaître les publics de l'aménagement.

Prospective-Info met en pratique le lien entre réflexion et action ; chaque thème est en effet traité selon un double éclairage :

- celui de l'analyse scientifique et/ou de la réflexion prospective d'une part,
- celui des pratiques d'action publique (ou privée, en fonction du domaine étudié) d'autre part.

Cette structure permet de véritables échanges entre les participants puisqu'ils peuvent s'appuyer sur leurs propres expériences et questionnements pour réagir aux exposés plus théoriques.

Les cinq séminaires de 2004 ont connu une large participation. Un séminaire a été défini en relation avec l'actualité « Le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire du 18 décembre 2003 - 50 grands projets pour la France en Europe »

Un second a été l'occasion de présenter le Conseil de prospective et de dynamiques des territoires installé au mois de septembre 2003, ses premiers travaux, ses orientations et perspectives.

Deux séminaires étaient des séminaires « de fond » : Le séminaire « prospective de l'aménagement numérique des territoires : réseaux, services, compétitivité » a cherché à proposer une vision prospective des usages liés aux TIC pour les territoires. Il s'est agi également d'appréhender, grâce à l'analyse des interactions entre usages – services - infrastructures, les leviers futurs de la compétitivité, au sein d'une économie du savoir, mondialisée et polarisée.

Le séminaire « De la réflexion à l'action collective : des échelles, des thématiques » a permis d'apprécier l'apport des réflexions prospectives comme outils stratégiques d'aide à la décision : typologie des 17 démarches territoriales de villes conduites dans 11 pays européens, scénarios élaborés dans un contexte interrégional, scénarios de mobilité urbaine structurés autour de conceptions alternatives de l'action publique. Ces séminaires ont également offert l'opportunité de relayer l'information issue des décisions prises lors des comités interministériels d'aménagement du territoire ou les débats posés par la DATAR à travers ses rapports.

Les actes des séminaires sont téléchargeables sur le site Internet de la DATAR

L'Université d'été. Une première Université d'été de la prospective territoriale en Europe a été organisée avec le Ministère de l'Équipement et la Région Nord-Pas-de-Calais. Elle a réuni 400 personnes. La prochaine aura lieu à Lille les 7 et 8 septembre 2005 sur le thème « Intelligence et territoires ».

S.E

Serge ANTOINE

En complément de l'exposé de Jean-Paul Lacaze, (avec lequel Serge Antoine est entièrement d'accord), ce dernier veut éviter de parler de nouveau de souvenirs et renvoie à l'article du dernier bulletin du Cercle (1) sur la prospective à la Datar de 1963 à 1975. Il rappelle que, dans cette salle, Bertrand de Jouvenel, Fernand Braudel, et bien d'autres sont venus ; parmi eux aussi Hugues de l'Estoire qui donnait des cours de prospective....

Serge Antoine évoque trois grands vecteurs de la prospective.

1/ Etre un instrument de liberté. A l'inverse pas de prospective sans liberté, même s'il y a une commande précise et ciblée.

Dans le monde, certains l'ont appris en souffrant. Pavel Apostol que nous avons vu mourir à Paris, sorti de la Roumanie de Ceausescu ; Ismaël Sabri Abdalla à qui il doit beaucoup, qui a écrit en 1975 « Arab Alternative Futures » et a connu, en Egypte, 7 ans de prison.

2/ Etre un instrument de gouvernance. A géométrie variable et en « diachronie », les décisions prennent leur place. La prospective n'est pas la planification. Elle donne du relief au politique. Elle est aussi vecteur de participation. Il n'y a pas de prospective qui ne soit pas en partie sociétale. La population, les acteurs doivent dire quelle société ils veulent. C'est le développement « souhaitable ». Il faut aussi faire appel aux sciences humaines. Le premier, Paul Delouvrier a fait entrer géographes, sociologues etc.... dans les équipes de réflexion urbaine. Il faut affirmer le choix des valeurs.

A la Datar, cette ouverture sur la société a été constante depuis la « commission 85 » présidée par P. Massé en 1965. On n'a pas fermé la Datar (même au temps des « 30 glorieuses ») sur un avenir certain et des équipements conquérants. Virgil Barel, Lefebvre, étaient à l'aise ici. Il faut savoir que la prospective peut se tromper. Elle est même là pour cela : c'est un exercice d'inquiétude constructive.

3/ Ce peut-être (mais seulement si on le veut), un instrument de décentralisation. Il peut y avoir une prospective jacobine mais aussi une prospective qui laisse la main aux acteurs, territoriaux, par exemple et à la « société civile ». On peut mieux faire en France (2).

S.A.

(1) voir aussi l'ouvrage du groupe Passet auquel il a participé il y a 10 ans « Héritiers du FUTUR ».

(2) Serge Antoine est encore engagé aujourd'hui dans la prospective : au Comité 21 sur le développement durable, au Plan Bleu avec la prospective des 20 pays riverains de la Méditerranée et à la Datar où il doit présider un groupe de prospective.

Jean ROGER

Ancien Commissaire à l'aménagement des massifs de l'Est

Note de réflexion

La prospective et l'aménagement du territoire

Que répondre à la question de fond « Quelle société voulons-nous en 2020 (par exemple) pour nos enfants et petits enfants ? » alors que plus de la moitié des emplois dans 20 ans nous sont inconnus ? Comment, en fonction de ce futur (méthode des scénarii), devons-nous éclairer le présent et les décisions à prendre (par les politiques) pour donner une « parité de chance » à chacun. L'égalitarisme est une notion dépassée.

Je m'appuie, pour cela sur quelques travaux, notamment :

- les travaux du Xe Plan
 - . groupe de prospective sur la gestion des espaces naturels
 - . les espaces naturels : un capital pour l'avenir.
- Contribution au 40^e congrès du CNERP : nouvelle problématique « rural urbain » pour des « territoires vivants »

- Territoires 2020 : 7 volumes
- Nouveaux zonages de l'INSEE
 - . aires urbaines / espace à dominante rurale
 - . l'évolution de l'organisation territoriale des services et des emplois (pour 2002 et 1996)

1 – Il ne faut plus confondre « rural » et « agricole »

Mais d'où vient la confusion ? Au début de la société féodale, le « paysan » est l'habitant du « pagus », c'est-à-dire du « pays ». On vivait une population avec une histoire dans un milieu sociologique et culturel. Le mot « payse » utilisé de nos jours marque bien cette solidarité avec les « gens du pays ».

Mais dans le même temps se développait la cité (polis en grec) et la gestion, l'administration de la cité, c'est la politique – et c'est à la ville que va exercer peu à peu le pouvoir. Le territoire situé autour de la ville s'appelle la campagne (rus).

Les deux communautés, celle de la ville et celle de la campagne, vont donc s'organiser mais la ville devient lieu d'échanges (commerce, marchés, financier, etc...) Sa population s'accroît et se concentre, ce qui facilite le développement de l'industrie et de l'artisanat et du commerce (XIX^{ème} siècle).

L'exode agricole devient alors le corollaire nécessaire au développement de la société. Celui qui habite la campagne, le rural (rus en latin) et celui qui habite la ville (urbs en latin) vivent souvent côte à côte. Mais dans l'attitude des « politiques » gestionnaires de la cité, la ville devient synonyme de progrès et d'avenir. D'où les idées simplistes qui se sont répandues et perdurent encore de nos jours.

Avenir = modernisation = progrès = développement = urbanisation
 Passé = traduction = folklore = rural = agricole

Car le paysan (homme du pays) est devenu un agriculteur (fonction de production et de mise en valeur) puis un chef d'entreprise (depuis 1945) et responsable d'une activité économique qui a sa place dans la société.

Sous le second Empire (Napoléon III) époque du développement économique et urbain, ce qui n'était pas urbain était rural. Et le rural se définissait comme « résiduel ». Et c'est un décret de 1863 qui définissait l'urbain comme l'ensemble des habitants vivant dans des communes de plus de 2 000 habitants agglomérés. La commune rurale se trouvait donc être celle dont la population agglomérée était inférieure à 2 000 habitants. Et comme de 1863 à 1950, la population ainsi définie comme rurale était essentiellement composée d'agriculteurs, la confusion rural/agricole s'est profondément ancrée dans l'esprit des « politiques » et dans le public.

2 – La mutation des trente dernières années

Or un changement en profondeur s'est accentué. Sur les « 32 000 communes » de moins de 2 000 habitants (recensement de 1990) vivaient 14 000 000 d'habitants sur 85 % du territoire national. Et sur les 7 000 000 d'exploitations agricoles recensées, la population agricole représentait 20 % de la population rurale. Bref, 4 ruraux sur 5 n'appartiennent plus au monde agricole. C'est dire que le développement économique social et culturel du territoire non urbanisé ne peut être le seul fait du secteur agricole. N'oublions pas qu'il n'y a plus que 6 cantons ruraux au sens de l'INSEE en 1990 (sur 1 700 cantons ruraux) où les producteurs agricoles sont majoritaires.

Comme disait Mendras, c'est bien la fin de la société à base paysanne. Mais dans le même temps, nous assistons à la naissance d'une nouvelle ruralité qui est une chance pour la société de demain. Les travaux de Xe Plan déjà évoqués ont montré que l'opposition et la distinction rural/urbain était devenue obsolète et appartenait au passé. Si définir le rural est mission impossible, c'est que la ruralité est essentiellement de type qualitatif, d'un mode de rapports qu'entretient la société locale avec son environnement.

A côté des territoires urbanisés de façon irréversible, les territoires non urbanisés sont une chance pour l'avenir de la France et de l'Europe. C'est dans ce contexte que nous avons utilisé les travaux de l'INSEE, de l'INRA et de la DATAR ;

3 – On ne confond plus Espace et Territoire

En simplifiant, **le territoire** est fini, limité, vis à vis de ses voisins. Cela correspond à un découpage de type administratif, issu de l'histoire. Ainsi, pour notre pays, avec la paroisse (devenue commune), le département, la région, nous avons la moitié des collectivités de base sur l'Union Européenne.

L'espace sous-tend une globalisation qui déborde largement des limites administratives et prend en compte les notions de paysage et les rapports environnementaux entre ce qui est urbanisé et ce qui ne l'est pas. L'espace est un milieu chargé d'un passé social et culturel. A titre d'exemple, la notion de pays telle que la loi Pasqua l'envisageait illustre cette différence.

Le pays est un espace de solidarité, de services, où s'élabore un projet développement qui va s'inscrire dans un territoire (communes, cantons) et qui peut regrouper les espaces urbanisés et des espaces encore dits ruraux.

4 – Les derniers documents de l'INSEE

Ils distinguent (depuis 1990) :

- des aires urbaines (espaces à dominante urbaine) cadre des pôles urbains, des couronnes périurbaines, des commerces multi polarisés ;
- des espaces à dominante rurale et qui sont considérés sous l'angle de l'emploi ; on a ainsi
 - * des pôles d'emploi de l'espace rural (1 500 emplois),
 - * des couronnes des pôles d'emploi (40 % des actifs vont travailler dans un pôle rural ;
- d'autres communes de l'espace à dominante rurale (ni pôle d'emploi de l'espace rural ni dans la couronne).

On détermine ainsi :

- les pôles de services intermédiaires et les communes bien équipées (16 équipements constituant la gamme des services
- les zones urbaines 1999
- l'organisation territoriale de l'emploi et des services (édition 2002) INSEE/INRA/DATAR.

A partir de ces documents et des notes explicatives qui les accompagnent, on peut tenter de se projeter en 2020 : quels projets voulons-nous ? Et suivant la réponse, on peut modifier les « territoires » dans lesquels nous vivons, sans avoir osé les changer jusqu'à maintenant.

On parle de « décentralisation » ? Alors, comme disait un de nos collègues du Cercle, « Chiche, faisons la ! ». Je renvoie d'abord au travail de réflexion fait par Michel Debré au lendemain de la libération, qui préconisait le regroupement des « communes », d'arriver à 45 départements et à 10 régions. Mais il ajoutait « On ne peut modifier, en démocratie, les habitudes territoriales qu'en période révolutionnaire ou post-révolutionnaire ! ».

5 – Nouveaux territoires

Si les projets du futur ne sont pas les prolongations des courbes, il faut avoir en tête deux idées de base.

- a) Faire avec le temps : ceux qui ont des statuts, des avantages de nos jours... se les gardent jusqu'à leur mort à titre personnel. Et aujourd'hui, on prépare les statuts pour les responsables de la société de demain (structures administratives publiques et collectivités territoriales – forces vives du secteur des PME et de la recherche).
- b) Prévoir un calendrier où les projets du futur s'inscriront dans des territoires déterminés. Ces territoires deviennent alors des « espaces vivants » (sans oublier les insertions des territoires de l'Europe de demain).

Nous pourrions ainsi avoir sur le long terme (2020) des « espaces » avec de vrais moyens.

- 1) Des espaces de vie quotidienne avec problème de l'environnement immédiat ; c'est un niveau intercommunal qui s'impose (utiliser d'ici là toutes les procédures intercommunales avec réforme fiscale), syndicat mixte, communauté de communes, communauté d'agglomération, EPCI, etc...
- 2) Des espaces d'actions, actions qui correspondent aux « pays » et aux bassins d'emploi ; faut-il regrouper les « pays » en une structure héritée du département ? peut-être dans certains cas : héritier de la Révolution, le département actuel n'a pas dans l'avenir sa raison d'être.

- 3) Des espaces d'intervention forte : c'est la Région, voire la « macrorégion », qui convient pour l'intervention économique et l'aménagement du territoire. Il faut « profiter » de la décentralisation pour revoir le découpage (cohérence européenne), le financement et les compétences. La Région actuelle est mal adaptée (cf § Europe) mais il convient de croire que le développement durable (le vrai) au sens du rapport Brundtland à la Conférence de Rio est possible mieux qu'il faudra beaucoup de courage !
- 4) Des espaces d'intégration : c'est évidemment l'Europe.

Cette distinction des espaces et des territoires qui les composent implique une réforme fiscale importante (distinction du rôle du Ministère de l'Economie qui décide et du Ministère des Finances qui donne les moyens). Les collectivités territoriales, les structures de l'Etat sont à la base du nouveau découpage de la France. Et tout cela suppose que, d'ici 15 ans, nos réflexions seront bien de type horizontal avec des instances de régulation et de médiation. L'ère des projets « verticaux » est révolue. Il convient désormais de raisonner en global.

L'Avenir ne nous appartient pas. Il est à nos enfants et petits enfants. Et l'on ne regarde plus le passé (« le mon temps » est une expression non prospective) mais on se persuade que l'on n'entre pas dans l'avenir à reculons. Et s'il y a volonté, il y aura chemin.

J.R

Jean-Paul LACAZE

Les résultats du recensement de 2004 ou du danger des pourcentages

La presse vient de présenter les chiffres du recensement général de la population en 2004. résultats. Cette présentation n'échappe pas au travers coutumier de ne commenter que les pourcentages de variation dans les régions en oubliant le volume des flux correspondant. Le grand démographe Alfred Sauvy, l'un des précurseurs des réflexions sur l'aménagement du territoire, mettait ses étudiants en garde contre les illusions d'optique qui résultent de ce travers en leur posant le problème suivant :

Le problème d'Alfred Sauvy

L'âge du grand-père augmente de 2% par an.

L'âge de son fils augmente de 4 % par an.

L'âge de son petit-fils augmente de 50 % par an.

Quand le petit-fils sera-t-il plus vieux que son grand-père ?

(L'énoncé signifie que le grand-père a 50 ans, le fils 25 ans et le petit-fils 2 ans ; ces écarts d'âge resteront bien entendu constants)

En réalité, le classement des régions dans la course à la croissance démographique change sensiblement suivant que l'on retient comme indicateur les taux de variation annuelle ou le nombre d'habitants supplémentaires enregistré entre les deux recensements successifs.

L'indicateur du taux moyen de variation annuelle entre 1999 et 2004 incite à pousser l'analogie du tour de France cycliste. En tête un échappé, le Languedoc-Roussillon affiche un taux record de 1,4 %.

Nettement derrière, un peloton de dix coureurs roule à des vitesses proches les unes des autres un peu au-dessus de la moyenne générale de 0,58 %. Le maillot jaune, l'Île de France, se tient prudemment en queue du peloton, encadré par l'Alsace et Poitou-Charente ; il surveille ainsi les gros bras, Midi-Pyrénées (1,05%), Aquitaine (0,96%), et Rhône-Alpes (0,88 %) qui contrôlent la tête de ce peloton suivis d'un outsider, la Corse dans la roue du précédent, puis des Pays de la Loire (0,76 %) de la Bretagne (0,73%) et de PACA (0,72 %). Loin derrière, un peloton de coureurs peine avec des taux compris 0,32 et 0,14, suivis de trois attardés, Bourgogne et Limousin à moins de 0,1 % et de la lanterne rouge, Champagne-Ardenne à moins 0,2 %.

La seconde moitié de la liste correspond à la grande zone d'ombre qui entoure l'Île de France et englobe le bassin parisien, les régions de vieille industrie de la frontière nord et le massif central.

Dans ce classement, la place réelle de l'Île de France est doublement sous-estimée, d'abord en raison du biais dénoncé par Sauvy et aussi parce que le système urbain polarisé par Paris déborde largement les limites de l'Île de France. Plusieurs dizaines de milliers de personnes actives résidant dans la zone d'ombre viennent ainsi chaque jour renforcer, par leur énergie et leur compétences, le potentiel de la région capitale au détriment de leurs régions de résidence.

Le classement par nombre de personnes supplémentaires par région et par an donne une toute autre liste qui se présente comme suit, en chiffres absolus et en pourcentages de la croissance totale de la population française, 350.000 habitants en moyenne annuelle. Dans ce cas, les pourcentages ne déforment pas la réalité : 1% signifie cette fois 3.500 habitants en chair et en os et non une abstraction. Les ordres de grandeur sont les suivants :

L'Île de France a gagné	65.000
habitants par an, soit	18,5 % du total
Rhône-Alpes	51.000 et 14,5 %
PACA	36.000 et 10 %
Languedoc-Roussillon	34.000 et 10 %
Aquitaine	29.000 et 8 %
Midi-Pyrénées	28.000 et 8 %
Pays de la Loire	25.000 et 7 %
Bretagne	22.000 et 6%
Alsace	12.000 et 3 %

On peut arrêter là le classement ; au-delà les chiffres sont faibles, particulièrement celui de la petite-fille, la Corse : comme elle part de très bas, elle ne gagne en réalité que 2.000 habitants par an.

Le degré de précision d'un recensement par sondage ne permet plus de porter un jugement sur les places relatives. Dans les 13 régions concernées, la stabilité l'emporte sur le changement.

En tête de liste, l'Île de France n'a même pas besoin de ses supplétifs extérieurs pour maintenir son rang puisqu'elle a rassemblé aujourd'hui 18,7 % de la population française. Les deux régions suivantes sont les seules où la croissance s'accompagne d'un effet de métropolisation entre les différentes villes. Ces trois premières régions s'adjugent 43 % de la croissance totale, un peu moins que les 66 % de la décennie précédente, mais la concentration vers ces trois aires majeures reste le trait dominant de l'évolution en cours.

Le bon classement des quatre régions méridionales résulte en partie des afflux d'immigrants étrangers, dont bon nombre de retraités aisés notamment en Languedoc où leurs achats déséquilibrent les marchés immobiliers et dont la performance apparente en taux de croissance se trouve relativisée. Enfin, les neufs régions de tête bénéficient toutes de grandes villes en expansion. Les huit régions de province concernées sont celles dont les chefs-lieux sont les plus éloignés de Paris qui reste le principal pôle des fonctions économiques régionales pour sa zone d'ombre. Au total, la concentration urbaine se poursuit sans changement notable, la dispersion des chiffres de population entre région ne cesse pas de s'élargir et la prééminence de l'Île de France ne cesse pas de s'accroître en chiffres absolus.

Ce recensement appelle deux autres remarques. D'abord, l'effectif de la population totale n'est pas l'indicateur le plus pertinent pour évaluer les performances des régions. Recevoir 10.000 chômeurs ou 10.000 retraités de plus modifie peu le potentiel local. La statistique des migrations définitives entre grandes villes et entre régions pour la tranche d'âge 25-40 ans fournit une information bien plus précise sur l'attractivité de nos régions. Dans la période précédente, Toulouse a été la seule ville de province à enregistrer un solde positif dans les échanges de jeunes adultes avec Paris, et l'on constate aujourd'hui les conséquences positives qui en résultent.

Ensuite, il faut féliciter l'INSEE pour son heureuse initiative. La mise en place du nouveau système de recensement annuel va permettre de suivre de beaucoup plus près l'évolution des territoires dans un contexte économique devenu si mobile que la rapidité de l'information compte plus que la précision... à condition de prendre les bonnes lunettes pour l'interpréter !

J-P.L

Esther DUBOIS

Présidente de l'association Complex'Cité

Complexité et territoires

Comment appréhender, se représenter un territoire complexe ? Comment être plus efficace en appréhendant la complexité des territoires ?

Le principe de « réalité » des territoires comme mode d'observation et d'action est souvent détourné. Le plus souvent la tentation est d'éviter « le réel » pour réinventer un autre monde – souvent utopique.

Le territoire n'est pas le résultat d'un processus linéaire, il ne peut être expliqué par un facteur unique ou par une combinaison simple de facteurs. Le territoire en tant qu'organisation humaine est complexe. Les organisations humaines sont vivantes par nature, la finalité ou la raison d'être des organisations humaines étant un élément essentiel de la vie. La finalité étant partagée par chacun et par tous, elle peut être interprétée différemment par chacun, l'adaptation devenant donc une problématique fondamentale de la vie des territoires.

Le territoire est un entre-deux..... un clair-obscur. Au cas particulier, le découpage actuel de l'Agglomération de Clichy Montfermeil en cache un autre : il y a un lien certain entre les conditions de mobilité (sociales, économiques, culturelles) de la population, des entreprises...et le développement différencié de ce territoire, facteur de ségrégation.

La question des territoires se pose en permanence.

Dans un monde en évolution et en mutation rapide, la question des territoires se pose en permanence.

Les méthodes, qui ont été à la base de l'action sur les territoires, aux différentes échelles, qu'il s'agisse des Régions, des grandes Agglomérations Métropolitaines, des territoires ruraux et des pôles urbains, doivent être repensées et renouvelées.

Cela implique de quitter une logique de résultat posant les moyens (mille feuilles de procédures et police d'assurance ...) avant la définition du sens. Il s'agit de « vivre la complexité des territoires » pour agir.

Pour vivre cette complexité, je suis « auteur de ma propre vie » et non pas acteur.

Vivre l'intelligence des territoires suppose de comprendre celle-ci et de pouvoir sortir de son propre champ professionnel pour « penser » le sensible, décoder le visible, être « soi », vivant, percevoir, se lâcher, s'ouvrir....et se laisser prendre au jeu de cette relation qui ne s'apprend pas dans les livres, les règlements d'urbanisme.

Appréhender la « réalité » d'un territoire comme Clichy - Montfermeil implique de prendre pour « réalité » des richesses qui ne sont ni entièrement « pauvres » ni entièrement « riches », de faire émerger le sens de cette richesse.

Les indicateurs, dans ce cadre, sont inappropriés et les modèles de développement ne peuvent être calqués. L'environnement général étant « hors du commun », un « concentré de Seine Saint Denis », « le ventre mou de la Seine Saint Denis », le « trou noir » il s'agit alors de renouveler ce territoire et le rendre lisible, d'innover.

Faut-il pour autant rendre ce territoire « cohérent », « structuré », « pertinent », le « simplifier », le « zoner » ?

La réalité de ce territoire, c'est en l'observant, en le vivant sur le terrain, vrai médiateur, que j'ai pu m'affranchir des idées reçues, des discours sur sa « complexité » qui ne correspondent à rien de sa « réalité complexe ». Que j'ai pu comprendre que toutes les solutions « pressées », « urgentes », arrêtées sous couvert de complication, ne correspondent en fait à aucune solution, mais représentent « un gâchis » pour les populations, démobilisant les acteurs eux-mêmes, l'urgence n'étant toujours pas traitée !

Le programme de renouvellement urbain, par sa « réduction » et l'isolement d'un quartier du reste de l'agglomération et de la Région Parisienne (les transports n'étant même pas intégrés à ce renouvellement) restent encore « un contrat d'assurance » qui n'a pas de sens. C'est une image simpliste d'une ville que l'on souhaite « dans la normalité », sa réalité étant infiniment plus complexe. La complexité est « attractive », elle ne réduit pas et ne découpe pas le réel en tranches. Elle donne plus de richesse au projet, par le questionnement continu, par l'émergence d'un tout autre projet que celui défini au départ.

La pertinence est bien ambitieuse pour un territoire ! Les organisations humaines sont-elles pertinentes ? Cette pertinence ne laisse aucune place à la transformation, la production, la reliance...

La « cohérence », la « structuration » supposent a priori un déterminisme, une solution rassurante, rationnellement démontrée. Elles ne laissent aucune souplesse, aucune adaptation possibles, alors que ce sont le principe même d'un monde vivant.

Les comportements de la population ne sont pas cohérents ! Les déplacements se font en réseaux. Le découpage classique (domicile - travail) suppose une certaine homogénéité de l'espace et suppose que soient connues les principales relations de proximité entre les caractéristiques des lieux et des personnes.

Pour le Plan de Déplacement Local de Clichy Montfermeil je n'ai donc pas suivi la procédure type de définition d'un « périmètre pertinent » pour ensuite engager le travail. J'ai fait le contraire !

D'abord un travail d'explorateur, de terrain, avec les « attracteurs de vie » lisibles ou peu lisibles, perceptibles ou pas (histoire, anthropologie), notamment les lycéens et les collégiens, les entreprises, la population, l'hôpital intercommunal, les espaces de loisirs... Pour ensuite vérifier, sur le terrain, « la réalité » de cet enclavement global et sortir de la procédure du Plan de Déplacement Local par l'élaboration d'une « Charte du territoire en mouvement » impliquant une démarche culturelle globale. Comment structurer ou restructurer des lignes de bus ? Ne s'agit-il pas d'organiser un réseau de bus : son organisation étant un principe vivant, adaptable... et non une « structure » figée une fois pour toute !

Pourtant, ce territoire est riche de ses relations de sa « reliance », de ses incertitudes, de son tissu et non de ses zones (zone franche urbaine, zone sensible...) qui séparent et semblent désigner une attractivité qui n'en est pas une : une attractivité essentiellement économique, l'économique étant lui-même réduit à une peau de chagrin (les entreprises ne s'y retrouvant même plus), une politique de « stock », de « volume » oubliant toute intervention humaine (analyse purement analytique, définition d'équipements...). « Une élasticité financière ».

Car ce tissu est au contraire composé pour l'essentiel de secteurs ou filières « fragilisées » !

Faut-il éradiquer la complexité de ce territoire pour satisfaire la « normalité » ? Quels critères prendre en compte pour cette normalité ?

Cette complexité est-elle peu louable ? Pourquoi ?

Faut-il rendre « normal » le marché Anatole France au centre de la Cité des Bosquets, ce marché ayant une attractivité Régionale ?

Faut-il ignorer la présence d'une vraie filière construction, filière peu valorisée alors qu'il s'agit d'un programme de « reconstruction-démolition ! de la filière textile, du commerce sédentaire et non sédentaire... ?

Comment oublier la population « hébergée » ? Faut-il taire la « non mobilité » sociale, économique..., réalité trop criante, cercle vicieux qui réduit de la pensée de ce territoire, labyrinthe permanent.....Ne faut-il pas faire de cette mort à l'origine même du projet des Bosquets un défi de vie faisant émerger un autre territoire ?

Ces interrogations alimentées par ma vie (rencontres nombreuses, réseaux et autoformation permanente), ma démarche d'apprentissage de la « complexité » des différents territoires rencontrés, m'amène à penser que les territoires dont nous parlons actuellement n'ont rien à voir avec les réalités de ceux-ci dans les cultures qui les avaient précédées. Ces « orgies » d'action, ces motifs désordonnés de se rencontrer, sans permanence ni continuité, ces « événements » à répétition, ces mise en scène d'acteur, ne paralysent-elles pas davantage et n'humilient-elle pas plus encore les populations ?

Il s'agit d'être soi même, bien vivant de ses cinq sens pour renouveler ces territoires, d'être parfois paresseux, inactif pour prendre du recul, pour être plus efficace, la régénération des territoires étant liée à sa propre régénération. Il ne s'agit pas d'avoir forcément une solution, mais de se poser les bonnes questions en intégrant l'incertitude comme principe actif d'une diversité d'événements, d'actions, d'interactions, d'aléas, conditionnant la vie et la survie des territoires. La complexification des territoires met en évidence la vie et la mort de ceux-ci comme potentiel dialogique pour le renouvellement de ceux-ci

E.D.

« Page d'histoire »

Jean MICHARDIERE

LA RENOVATION RURALE

C'est à l'automne 1997 que la France des villages et des champs a fait son entrée à la DATAR. Jusqu'alors, la politique d'aménagement du territoire avait eu pour objectif essentiel de lutter contre une croissance urbaine trop parisienne et de faire en sorte que celle-ci devienne plus provinciale.

Dans l'esprit de ses initiateurs, puis des responsables successifs de son application, le territoire rural n'était concerné que dans la mesure où on lui demandait de fournir l'assiette des grands équipements et des zones d'activité. La partie laissée à l'agriculture ne faisait pas problème : elle s'aménageait d'elle-même en même temps qu'elle se modernisait. Cela allait de soi. La France rurale, c'est-à-dire plus de 80% du territoire national, s'auto-aménageait sans qu'il soit tenu compte de son extrême diversité économique et sociale.

La Loi d'orientation agricole de 1960 avait bien tenté des actions spécifiques, au bénéfice de certaines zones particulièrement anémiées. Mais la politique conduite dans celles-ci, dites « zones spéciales d'action rurale (zsar) » avait fait long feu pour avoir été placée sous la seule responsabilité du ministère de l'Agriculture pour son financement et sa mise en œuvre.

A l'initiative de Georges Pompidou, alors Premier Ministre, un décret du 24 octobre étend très largement le champ territorial de ces « zsar » en créant trois « zones à économie rurale dominante » :

- . l'une regroupe les 4 départements bretons, celui de la Manche et 8 cantons de Loire Atlantique
- . la deuxième, la Région Auvergne (mais sans l'Allier), agrandie des départements de l'Aveyron, de la Lozère et de 10 cantons ardéchois
- . la troisième, la Région du Limousin et le département du Lot

L'animation de ces zones est confiée à trois « commissaires à la rénovation rurale », dépendant du Premier Ministre.

Un quatrième commissaire se voit, plus tard, confier celle des zones d'économie montagnarde, regroupant 2.914 communes des massifs des Vosges, du Jura, des Alpes, des Pyrénées, de la Corse et des franges est et sud-est du Massif Central.

Nous voilà quatre commissaires (Jacques Ferret, sous-préfet pour la première zone, Louis Lalanne, sous-préfet, pour la deuxième, Jean Michardièrre, ingénieur en chef du Gref pour la troisième et Paul Rambaud ingénieur en chef du Gref pour la quatrième), et nous nous installons à la DATAR afin de marquer notre caractère interministériel.

S'agissant des moyens financiers mis à notre disposition, ordre avait été initialement donné aux différents ministères concernés de prélever sur leurs propres enveloppes budgétaires de quoi garnir suffisamment l'escarcelle des commissaires.

En 1971, Georges Pompidou, Président de la République, demeuré très attentif à la mise en œuvre de la politique de Rénovation Rurale, convie les commissaires à sa table. Nous ayant entendu regretter la réticence de certains ministres à nous ouvrir leur dotation budgétaire aussi largement que souhaitable, le Président déclare à la fin du repas « qu'il admettrait fort bien que fût créé un Fonds de Rénovation Rurale ».

Ce Fonds fut ouvert en 1972. Le fonctionnement en était très simple. Son montant était réparti entre nous quatre et nous étions invités à en faire le meilleur usage. Interministériel, le Fonds, abondé autant que de besoin par son grand aîné, le FIAT, était très éclectique. Avec lui, nous pouvions tout faire, et tout faire vite.

Nous bâtissions nos programmes directement dans les départements, après avoir rencontré les élus et responsables des principales organisations professionnelles et, le plus souvent, après avoir jugé sur place, dans les communes ou petites régions naturelles demanderesse, de la nature et de l'opportunité des actions proposées.

Une fois le programme élaboré, il était en quelque sorte officialisé au cours d'une réunion à la Préfecture, en présence du Préfet. Dès cet instant, chacun savait que les projets étaient agréés, que les financements pouvaient être considérés comme acquis et que, dans les six mois qui suivraient, les crédits seraient à pied d'œuvre après décision conforme du Comité interministériel d'Aménagement du Territoire.

On nous avait bien dotés d'un Comité de Rénovation Rurale, mais puisque nous rencontrions un à un ses divers membres au cours de nos entretiens dans les départements, nous n'avions à le réunir qu'une fois l'an, simplement pour lui présenter l'ensemble du programme et non pour l'arrêter puisque, dans les faits, il l'était déjà. Ce qui aurait pu être débats et arbitrages, n'était ainsi qu'une réunion d'information, plus amicale qu'officielle et, parfois, prolongée par un repas et la visite de quelques réalisations.

La DATAR dont nous relevions, ne gérant pas les crédits, ceux-ci étaient transférés aux ministères de tutelle des actions en cause. Il fallait donc rechercher les lignes budgétaires capables de conduire nos crédits à bonne destination. Et, si ces lignes n'existaient pas, il nous fallait les inventer, en nous portant quelquefois à la limite de ce qui était administrativement voire réglementairement possible.

Bien des actions, désormais banales, ont eu pour origine une initiative jugée au départ hérétique. Réaliser des zones artisanales et effacer les zones d'ombre de la télévision en empruntant une ligne budgétaire à l'Agriculture, dite « d'aménagement de villages », n'était guère orthodoxe. Ne l'étaient pas davantage les ateliers coopératifs « éclatés dans les exploitations » pour l'emballage des chasselas du Quercy, l'ouverture d'une classe maternelle pour dix élèves alors qu'à l'époque la règle était qu'il fallait en réunir 25 ou bien encore la création d'un parcours de golf sur l'exploitation du lycée agricole de Neuvic, en Corrèze, pour l'ouverture d'une section de formation de techniciens spécialistes de la réalisation et de l'entretien des terrains de golf.

Cela exigeait que nous soyons totalement disponibles pour, en quelque sorte, incarner les projets ou, à défaut, que nous chargions l'un de nos collaborateurs ou sous-traitants de les mener à bien, une fois les obstacles administratifs et financiers levés par nos soins.

Mais tout cela était trop simple. Trop simple pour durer.

J.M.*

* avec le concours de Jean-Marie Simon pour extraire l'essentiel de l'exposé « Georges Pompidou et la politique de Rénovation Rurale » (actes du colloque sur l'Aménagement du Territoire tenu à Dijon les 21 et 22 novembre 1996, parus aux éditions l'Harmattan) et des auditions des quatre commissaires devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil Economique et Social en 1977.

Pour une nouvelle approche de l'aménagement

Pierre RAYNAUD

Il est difficile, - souvent douloureux - de briser les pierres qui encombrant et durcissent notre cerveau.

C'est cependant indispensable pour bien suivre l'évolution de la société.

L'exercice est indispensable en ce qui concerne l'Aménagement du Territoire et la mission de la D.A.T.A.R.

Tous ceux qui durant leurs vacances ont parcouru la France, hors des grands axes de circulation et loin des secteurs qu'affectionnent les touristes, ont été frappés du grand nombre de zones géographiques en cours de désertification où cependant apparaissent non seulement les symptômes de ce que furent les richesses passées mais aussi l'évidence des considérables potentielles d'un nouveau développement.

Que de terres autrefois cultivées aujourd'hui abandonnées et inexploitées, que de villages attirants aujourd'hui dépeuplés ! Partout cependant demeurent quelques hommes seuls et courageux qui rêvent d'une possible résurrection de leur secteur.

La Délégation à l'Aménagement du Territoire ne peut-elle pas, oubliant ses fantasmes de géonomie volontaire et d'orientation des grands courants spontanés de l'économie s'attacher à la renaissance de désert français ? Non pas reprendre une politique d'aide aux « canards boiteux » qui fut sans contexte un échec dans les années 60, mais organiser l'aide aux projets de renouveau des derniers survivants des zones en désertification.

Il ne s'agit pas d'aides financières, mais seulement d'apporter les moyens d'étude et de communication indispensables à la réussite de toutes action.

Etablir, pour chaque zone en perte la liste des projets techniquement et économiquement « faisables » et les vendre aux jeunes qui cherchent à entreprendre et à innover.

Une telle action, en donnant la mission à quelques fonctionnaires de prendre en charge l'avenir de zones en désertification, en détectant et en aidant les derniers soubresaut de vie, ferait naître partout des initiatives qui attireraient la partie vive de la population qui veut faire mais ne sait pas quoi faire.

P.R.

Informations diverses – Petites annonces

Recherche d'emploi

Mme Karima YOUSFI, secrétaire en CDD (6 mois) à la DATAR, après 6 mois à la préfecture de Police et expérience dans le secteur privé, recherche emploi à compter de Juin. Excellente pratique des logiciels usuels. Anglais lu.

Tél : 06 67 95 17 44

« 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° 24 - avril 2005

- **Directeur de publication :**
- Hervé Nora, Président du Cercle
- **Rédacteurs :**
- Hervé Nora
- Jean-Paul Lacaze
- Sylvie Esparre
- Serge Antoine
- Jean Roger
- Esther Dubois
- Jean Michardière
- Jean Raynaud
- **Édition :**
- Françoise SALOMON



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-Vasselin 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.